

Deuda pública, estructura financiera y alternancia política

El caso del municipio
de Tampico: 1993-2010

Fernández Morales, Héctor Alberto

Deuda pública, estructura financiera y alternancia política - El caso del municipio de Tampico 1993-2010 /Héctor Alberto Fernández Morales .—Ciudad de México : Colofón ; Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2019.

119 páginas ; 17 x 23 centímetros.

1. Deuda pública – México – Estudios de casos – Tampico (Tamaulipas : México)

LC: HJ8519F47

DEWEY: 336.340972 F47

Consejo de Publicaciones UAT

Tel. (52) 834 3181-800 • extensión: 2948 • www.uat.edu.mx

Centro Universitario Victoria

Centro de Gestión del Conocimiento. Tercer Piso

Cd. Victoria, Tamaulipas, México. C.P. 87149

consejopublicacionesuat@outlook.com



Fomento Editorial Una edición del Departamento de Fomento Editorial de la Universidad Autónoma de Tamaulipas

D. R. © 2019 Universidad Autónoma de Tamaulipas

Matamoros SN, Zona Centro Ciudad Victoria, Tamaulipas C.P. 87000

Edificio Administrativo, planta baja, CU Victoria

Ciudad Victoria, Tamaulipas, México

Libro aprobado por el Consejo de Publicaciones UAT

ISBN UAT: 978-607-8626-27-4

Colofón

Franz Hals núm. 130, Alfonso XIII

Delegación Álvaro Obregón C.P. 01460, Ciudad de México

www.paraleer.com/colofonedicionesacademicas@gmail.com

ISBN: 978-607-8622-40-5

Publicación financiada con recurso PFCE 2017

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra incluido el diseño tipográfico y de portada, sea cual fuera el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento del Consejo de Publicaciones UAT.

Impreso en México • *Printed in Mexico*

El tiraje consta de 300 ejemplares

Este libro fue dictaminado y aprobado por el Consejo de Publicaciones UAT mediante un especialista en la materia. Asimismo fue recibido por el Comité Interno de Selección de Obras de Colofón Ediciones Académicas para su valoración en la sesión del segundo semestre 2018, se sometió al sistema de dictaminación a “doble ciego” por especialistas en la materia, el resultado de ambos dictámenes fue positivo.

Deuda pública, estructura financiera y alternancia política

El caso del municipio
de Tampico: 1993-2010

Héctor Alberto Fernández Morales



UAT

Consejo de
Publicaciones

Fomento
Editorial

COLOFÓN



Ing. José Andrés Suárez Fernández
PRESIDENTE

Dr. Julio Martínez Burnes
VICEPRESIDENTE

Dr. Héctor Manuel Cappello Y García
SECRETARIO TÉCNICO

C.P. Guillermo Mendoza Cavazos
VOCAL

Dra. Rosa Issel Acosta González
VOCAL

Lic. Víctor Hugo Guerra García
VOCAL

Consejo Editorial del Consejo de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Tamaulipas

Dra. Lourdes Arizpe Slogher • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Amalio Blanco** • Universidad Autónoma de Madrid, España | **Dra. Rosalba Casas Guerrero** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Francisco Díaz Bretones** • Universidad de Granada, España | **Dr. Rolando Díaz Lowing** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Manuel Fernández Ríos** • Universidad Autónoma de Madrid, España | **Dr. Manuel Fernández Navarro** • Universidad Autónoma Metropolitana, México | **Dra. Juana Juárez Romero** • Universidad Autónoma Metropolitana, México | **Dr. Manuel Marín Sánchez** • Universidad de Sevilla, España | **Dr. Cervando Martínez** • University of Texas at San Antonio, E.U.A. | **Dr. Darío Páez** • Universidad del País Vasco, España | **Dra. María Cristina Puga Espinosa** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Luis Arturo Rivas Tovar** • Instituto Politécnico Nacional, México | **Dr. Aroldo Rodríguez** • University of California at Fresno, E.U.A. | **Dr. José Manuel Valenzuela Arce** • Colegio de la Frontera Norte, México | **Dra. Margarita Velázquez Gutiérrez** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. José Manuel Sabucedo Cameselle** • Universidad de Santiago de Compostela, España | **Dr. Alessandro Soares da Silva** • Universidad de São Paulo, Brasil | **Dr. Akexandre Dorna** • Universidad de CAEN, Francia | **Dr. Ismael Vidales Delgado** • Universidad Regiomontana, México | **Dr. José Francisco Zúñiga García** • Universidad de Granada, España | **Dr. Bernardo Jiménez** • Universidad de Guadalajara, México | **Dr. Juan Enrique Marcano Medina** • Universidad de Puerto Rico-Humacao | **Dra. Ursula Oswald** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Arq. Carlos Mario Yori** • Universidad Nacional de Colombia | **Arq. Walter Debenedetti** • Universidad de Patrimonio, Colonia, Uruguay | **Dr. Andrés Piqueras** • Universitat Jaume I, Valencia, España | **Dr. Yolanda Troyano Rodríguez** • Universidad de Sevilla, España | **Dra. María Lucero Guzmán Jiménez** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dra. Patricia González Aldea** • Universidad Carlos III de Madrid, España | **Dr. Marcelo Urra** • Revista Latinoamericana de Psicología Social | **Dr. Rubén Ardila** • Universidad Nacional de Colombia | **Dr. Jorge Gissi** • Pontificia Universidad Católica de Chile | **Dr. Julio F. Villegas** • Universidad Diego Portales, Chile | **Ángel Bonifaz Ezeta** • Universidad Nacional Autónoma de México

ÍNDICE

Prólogo	11
Introducción	13
Capítulo 1. La Deuda pública en México: Siglo XX	21
1.1 La Deuda Pública durante el periodo del PRI (1946-2000)	21
1.2 La Deuda Pública durante el periodo del PAN (2000-2012)	26
1.3 Federalismo y Deuda Pública en los municipios de México: 2000- 2010	31
1.4 Alternancia Política y Deuda Pública en el estado de Tamaulipas	36
Capítulo 2. Teoría económica y fiscal de la Deuda pública	43
2.1 La economía de la Deuda Pública	43
2.2 Federalismo y Deuda Pública	46
2.3 Modelos Teóricos	52
2.3.1 Deuda Pública	52
2.3.2 Federalismo hacendario	54
2.3.3 La Deuda Pública en el marco del federalismo normativo y la elección pública	55
Capítulo 3. La Deuda Pública descentralizada en el municipio de Tampico	61
3.1 Aspectos políticos, económicos y sociales de Tampico	61
3.2 Síntesis histórica de la Deuda Pública e indicadores financieros	67
3.2.1 Estructura financiera municipal	67
3.2.2 Indicadores financieros y política del endeudamiento	71
3.2.3 Política fiscal municipal	75
3.3 Estructura financiera de la Deuda Pública local	79
3.3.1 Deuda y cuenta pública	79
3.3.2 Deuda e indicadores financieros	84
3.4 Deuda y alternancia política local	87
3.4.1 Test Kolmogórov Smirnov	87
3.4.2 Prueba U de Mann Whitney	88
3.4.3 Prueba de Friedman	89

3.4.4 Correlación de Spearman	90
3.4.5 Análisis de resultados	91
Conclusiones: Pensar en estrategias locales	97
Lista de referencias	103
Anexos	109

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Proporción con respecto al PIB y variación anual de la deuda pública externa bruta en México, 1940-2000	23
Figura 2. Proporción con respecto al PIB y variación anual de la deuda pública externa bruta en México, 2001-2012	28
Figura 3. Deuda externa e interna en México, 1996-2012	30
Figura 4. Deuda Pública, ingresos propios e ingresos federales en las entidades y municipios, 1993-2011	33
Figura 5. Crecimiento de la Deuda Pública de las entidades y municipios y el PIB Nacional (base 2003), 1993-2011	34
Figura 6. Crecimiento acumulado de la Deuda Pública en los estados y municipios, 1993-2012	35
Figura 7. Crecimiento de la Deuda Pública y el PIB de Tamaulipas (estatal y municipal), 1994-2011	39
Figura 8. Obligaciones financieras como % de las participaciones federales y el saldo de la deuda como % del PIB	40
Figura 9. Generalidades teóricas de la deuda pública	53
Figura 10. Aspectos teóricos del Federalismo y la deuda pública	54
Figura 11. Impuestos, Servicios Personales, Obra Pública, Deuda Pública y Servicios Generales como % del Gasto Total del municipio de Tampico	63
Figura 12. Crecimiento, Impuestos, Servicios Personales, Obra Pública, Deuda Pública y Servicios Generales del municipio de Tampico	64
Figura 13. Evolución de los Impuestos y la Deuda Pública 1989-2011 (Valores nominales)	65
Figura 14. Estructura financiera del gasto municipal: 1993-2010	68
Figura 15. Gasto programable municipal: 1993-2010	69
Figura 16. Ingresos públicos municipales: 1993-2010	70
Figura 17. Balance operacional como % del gasto neto	71
Figura 18. Balance operacional como % de la Deuda Pública	72
Figura 19. Ingresos propios como % del ingreso total	76
Figura 20. Ingresos federales como % de los ingresos netos	77
Figura 21. Financiamiento como % de los ingresos propios	79
Figura 22. Comparativo: Recaudación propia, transferencias federales y deuda pública	82
Figura 23. Comparativo: gasto corriente, gasto de capital y deuda pública	84

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Indicadores de la deuda externa en México por sexenio, 1940-2010	25
Tabla 2. Indicadores relacionados a la deuda pública	29
Tabla 3. Deuda pública, ahorro y dependencia financiera del municipio de Tampico por partido político en el poder	66
Tabla 4. Indicadores financieros de la deuda pública municipal: 1993-2010	73
Tabla 5. Deuda pública y cuenta pública general	80
Tabla 6. Estructura financiera desglosada de la cuenta pública y su relación con la deuda	81
Tabla 7. Correlación de indicadores financieros	85
Tabla 8. Prueba Kolmogórov-Sminov de la cuenta financiera	91
Tabla 9. Prueba U-Mann Whitney de la estructura financiera	92
Tabla 10. Prueba de Friedman de la estructura financiera	94

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Ingresos locales	109
Anexo 2. Egresos locales	110
Anexo 3. Estructura de la cuenta pública local	111
Anexo 4. Clasificación del gasto local	112
Anexo 5. Correlaciones de Spearman, cuadro 8	113
Anexo 6. Correlaciones de Spearman, no paramétricas, cuadro 9	114
Anexo 7. Correlaciones de Spearman, no paramétricas, cuadro 10	115
Anexo 8. Prueba Kolmogórov-Sminov para dos muestras relacionadas	116
Anexo 9. Prueba de U Mann Whitney para dos muestras	117
Anexo 10. Cuadro de diálogo: prueba de Friedman	118
Anexo 11. Estadísticos descriptivos	118

PRÓLOGO

A partir de la descentralización de los recursos financieros a nivel estatal y municipal, surge una creciente necesidad de elaborar estudios a nivel regional capaces de aprehender las múltiples particularidades de cada municipio o región. La presente investigación surge en el marco de plantear un análisis de la deuda pública de los municipios, específicamente el de Tampico, Tamaulipas, y relacionarla a los diferentes rubros del Gasto Público Municipal, logrando también incluir un análisis acerca de las alternancias políticas para conocer las principales características de cómo y para qué se ha manejado el endeudamiento público.

Incluir el componente de la alternancia política de partidos en el municipio, ha sido una estrategia novedosa, porque contrasta con la evidencia empírica si los diferentes partidos que ascienden al poder continúan con una misma política fiscal o varían de acuerdo a lo que representan ideológicamente.

La implementación de la Reforma del Estado iniciada desde la década de los setenta y con mayor poder de gestión en la década de los noventa con los cambios en la política de partidos y la política de coordinación fiscal, los municipios se encontraron en desventajas de financiamiento propio y dependencia financiera de la federación, pero con avances en su autonomía administrativa. Esto logró un esquema democrático autónomo de dirección local y la aceptación de la política central del gobierno federal, entidad que diseñaría mecanismos de coordinación fiscal y de presupuestación homogéneos para todos los municipios; esto reduciría su participación política solamente a la gestión pública de recursos, con excepción de los municipios más grandes o ricos.

Con base en lo anterior, la política de endeudamiento público municipal no es aislada o exclusiva de un solo municipio, sino corresponde a una estructura fiscal federal que ha presentado dos cambios: la política de endeudamiento externo hasta la década de los noventa y la política de endeudamiento interno, al iniciar el siglo XXI, estos dos momentos de la historia política y económica de México ocurrieron con diferencias sustanciales; el primero aconteció cuando el Partido de la Revolución Institucional (PRI) tenía el poder del ejecutivo federal, y el segundo cuando ocurrió la alternancia política al triunfar el Partido de Acción Nacional (PAN). En ambos momentos históricos, la mayoría de los municipios del territorio nacional, participaron como actores pasivos descentralizados, acordes con las políticas dictadas desde el centro y limitando sus capacidades institucionales, financieras y locales.

El estudio aporta, desde una mirada cuantitativa, el análisis de las múltiples relaciones de la deuda con la cuenta pública en un contexto de alternancia política del municipio de Tampico, que influye en la toma de decisiones de la administración de turno.

Dadas las cuestiones aquí planteadas, es importante abordar el endeudamiento público del municipio de Tampico desde una perspectiva más estructural de la cuenta pública local y de las alternancias en el poder, de tal forma que puedan comprenderse los instrumentos jurídicos-administrativos, la política de endeudamiento, el gasto corriente y la tipología de los ingresos públicos.

Cabe mencionar que abordar a las finanzas públicas municipales y las alternancias políticas, es parte del discurso construido desde la Reforma del Estado transversal a la temática de la descentralización, democracia, nueva coordinación fiscal y recientemente, al tema de la rendición de cuentas.

Carlos Hinojosa Cantú

INTRODUCCIÓN

En el presente estudio, se analiza el comportamiento de la deuda pública desde 1993 hasta el 2010 en el ayuntamiento de Tampico, Tamaulipas, así como su relación con la estructura financiera -cuenta pública- tomando en cuenta la alternancia política. Esto último, hace que la investigación aquí desarrollada sea un estudio novedoso debido a que la mayoría de los estudios son enfocados a diagnósticos de las finanzas y gestión públicas municipales dentro de un contexto administrativo moderno; dado que la investigación pretende observar cuáles han sido los cambios, en caso de haberlos, en la política de endeudamiento de acuerdo a la alternancia existente entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de Acción Nacional (PAN) en estos últimos dieciocho años, el carácter decisivo de la acción pública está influenciado por los intereses que hay dentro de los grupos de poder, tal como lo expresa Downs (1957 y 1967). Por tal motivo, el objetivo principal de la presente investigación es describir, estudiar y analizar el comportamiento de la deuda pública del municipio de Tampico en relación a la cuenta pública local y la alternancia política para el periodo 1993-2010.

La deuda pública local es una temática poco abordada dada la carencia de información actual, situación que limita los estudios municipales al respecto. Tampico, ubicado al sur del estado de Tamaulipas, presenta altos niveles de endeudamiento, que han sido progresivos (INEGI, 2010). Lo anterior está sujeto a la política fiscal moderna que el gobierno central implementó desde la década de los ochenta con la apertura comercial y la incorporación del neoliberalismo como modelo vigente y hegemónico en la toma de decisiones públicas.

En México, el problema del endeudamiento ha sido un tema central en la agenda pública y las relaciones de poder en los grupos políticos. Así por ejemplo, desde la década de los ochenta a los noventa en la transición hacia un Estado moderno, la deuda externa tuvo resultados caóticos relacionados con la crisis del efecto tequila en 1994, periodo en el cual existieron modificaciones de la política fiscal y en la Reforma del Estado¹: el endeudamiento sería interno de tal manera

¹ La Reforma del Estado en México adoptó su forma moderna después de la fuerte crisis del estado de bienestar auspiciada por el desgaste del modelo de sustitución de importaciones y las políticas económicas de los gobiernos de Echeverría (1970-1976) y de López Portillo (1976-1982). La incorporación del neoliberalismo desglosado en el seno de las políticas de ajuste estructural

que aprovechara los mercados financieros nacionales como medida de control de la política monetaria, y por otro lado, el Gasto Público quedaría reducido por el adelgazamiento gubernamental en las actividades productivas y la burocracia.

En el artículo 115 Constitucional se estableció la autonomía de los ayuntamientos en tanto a sus elecciones y el manejo de su hacienda local sin intermediarios como parte del proceso de descentralización y democratización que buscaba la Reforma del Estado.

En este contexto, se intensificó la modernización de la recaudación en los municipios por medio de leyes como la de coordinación fiscal inspiradas en una teoría normativa del federalismo hacendario, la cual provocó la homogenización de impuestos globales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en favor del gobierno central; el monopolio fiscal del gobierno daría como compensación a esta descapitalización en los municipios, apoyos financieros a través de Fondos Públicos que apoyarían de manera eficiente y bien administrada, los gastos de los ayuntamientos relacionados al desarrollo municipal y administrativo, de ahí la creación del Ramo 33 a finales de la década de los noventa.

Los mecanismos de descentralización impulsarían incentivos fiscales de acuerdo a un diagnóstico de los municipios: demografía, condiciones sociales y capacidad de recaudación propia -el derecho del agua, por ejemplo- para equilibrar el nuevo sistema de coordinación fiscal.

De esta manera, la política de gestión estaría sujeta a la negociación de la autorización y ejercicio de los presupuestos públicos, existiría una dinámica de aprobación del gasto a los municipios en función a las relaciones establecidas desde los actores políticos locales y estatales -municipios y gobierno subnacional- con el federal.

y concretado en el proyecto del Programa Inmediato de Recuperación Económica ya en el sexenio de Miguel de la Madrid, reconfiguró el escenario de las funciones estatales ante un contexto de apertura comercial e inclusión a la modernidad. Hubo dos ejes centrales, la reforma administrativa y la política: en la primera, se establecieron mecanismos y procesos políticos-técnicos que dieron pauta a la nueva coordinación fiscal y las funciones de los municipios expresadas en el artículo 115° constitucional, así como importantes cambios en la estructura orgánica de la administración pública bajo un sentido de eficiencia; la segunda tiene que ver con la reforma electoral, apertura a la competencia política entre partidos, autonomía de organismos reguladores, equidad en los procesos de elección, leyes electorales y control constitucional. Todo lo anterior fue desarrollado entre la década de los ochenta y noventa. Véase: Contreras y Sánchez (2011).

El cambio del juego político controlado por el poder del gobierno central, orilló a que los actores locales se adecuaran a esta situación. De esta manera, la administración del gasto estaría supeditada a los controles jurídicos del sistema de coordinación fiscal² que es transversal a toda la acción administrativa de los ayuntamientos y no a la ideología política afín.

Por ejemplo, para conseguir recursos federales existen dos requisitos, uno técnico y otro político: el primero hace referencia al cumplimiento de los requerimientos que exige la ley de coordinación fiscal (gobierno de la república, 2013), y el segundo a la mesa de negociación entre los actores que intervienen en los procesos de autorización que responden a los incentivos equitativos de la actual normatividad hacendaria. A nivel ideológico, los grupos políticos emplean estrategias para el logro de sus fines, por una parte, y por la otra, la forma de ejercer el presupuesto está subordinado a las reglas del juego que ha puesto el gobierno central con las últimas reformas al Estado.

En este trabajo no se pretende abordar la esencia de las decisiones públicas a nivel local, sino más bien, analizar el comportamiento de la deuda pública y los factores de la cuenta pública en periodos de alternancia política en el municipio. Con base en lo anterior, importa plantearse si un ayuntamiento adquiere más deuda aún con el riesgo de perder solvencia y depreciar su capital financiero o el por qué son autorizados los montos propuestos en los congresos estatales sin importar la distinción del partido político que gobierne al municipio.

Justamente en esta tesis se busca comprender la relación que hay con el endeudamiento público y la alternancia política dado que, en la cuenta pública, la deuda es manifestada como una problemática. En este sentido y actualmente, los resultados de *Fitch Ratings* (FR) para el 2010, ubican al municipio como “estable”, situación que implica un bajo riesgo; sin embargo, la información de la cuenta pública municipal (INEGI, 2010) demuestra que tal estabilidad, presenta una cuenta pública con ahorros nulos en sus balances operacionales y un alto endeudamiento; aunque lo anterior no implique una crisis financiera local, lo que vendría a

² El ramo 33 (capítulos I al IV) y el Ramo 28 (Capítulo 5) fueron expuestos y fundamentados en la Ley de Coordinación Fiscal de 1998, la cual estaría en función con los proyectos de Presupuestos de Egresos de la Federación. La clasificación del Gasto estaría en función a las demandas de la población en materia de: educación, salud, desarrollo municipal, seguridad pública por parte del Ramo 33; para el Ramo 28, el Gasto se destinaría al fomento de los impuestos sobre la producción, fiscalización y compensación entre otros. Véase: Ley de Coordinación Fiscal (2013).

representar un alto riesgo municipal no significa que la deuda pública deje de ser un tema central en la agenda política municipal, por las implicaciones financieras que podrían derivarse en tiempos posteriores.

Por tal motivo, conviene relacionar las finanzas públicas municipales a un plano de política fiscal, dado que el endeudamiento en los municipios mexicanos está definido por el marco normativo del federalismo hacendario, la descentralización y la autonomía municipal. Es así, que el estudio aborda tanto la acción pública de la deuda como el contexto financiero en que se ha planteado dadas las condiciones de alternancia política y coordinación fiscal.

Esta investigación se circunscribe en el debate de las actuales relaciones que hay entre gobiernos municipales y centrales, por lo que orienta a construir la premisa de que la descentralización política del gasto ha conllevado a la construcción de una política fiscal de gestión y no una política productiva que fortalezca las finanzas públicas y la autonomía municipal, puesto que a los ayuntamientos les interesa adecuarse a los proyectos presupuestarios para maximizar sus ingresos por parte de la federación.

Entonces, es importante estudiar la deuda pública de un municipio desde su estructura financiera, dado que el eje central es la unidad financiera-gubernamental en el eje central del análisis sin estar aislada de las condiciones contextuales de su entorno regional y nacional; es decir, no es una unidad ajena a los intereses globales, pero que dentro de su autonomía se deben tomar decisiones importantes que son acordes a las reglas del juego político a nivel macro, pero con reproducciones del poder a nivel micro.

Estudiar la multiplicidad de relaciones de la deuda con los ingresos públicos -recaudación propia y transferencias federales- y el gasto -cuenta corriente y de capital- conlleva a construir inferencias sobre lo que cubre la deuda -déficit fiscal- de manera más específica o bien, en qué momentos de acuerdo a las variables de la cuenta pública la deuda ha aumentado o disminuido. Si a lo anterior agregamos la alternancia política, entonces puede analizarse si ha habido cambio o no en la política de endeudamiento del municipio y si en el proceso influye el partido político que ostente el poder. Además, la carente literatura sobre estudios de política fiscal del municipio de Tampico es otro de los motivos relevantes para la elaboración de esta investigación.

El endeudamiento es un elemento transversal de aspectos tanto financieros como políticos que definen su dirección o uso; esto significa que las decisiones que le rodean no solamente están en función de la acción local, sino que también hay una influencia determinante desde lo exógeno por medio de los marcos regulatorios que construyen las reglas del juego político en relación al gasto público.

Dadas estas condiciones actuales que imponen la descentralización y la coordinación fiscal a las reglas del juego político del gasto, la teoría del federalismo hacendario (Reyes, 2012) y la elección pública (Downs, 1957 y 1967), fungen como alternativas teóricas para abordar el actual problema de endeudamiento del municipio.

En el primer escenario, el federalismo hacendario (Wiesner, 1992; Reyes, 2012) ayuda a comprender la coordinación fiscal entre los municipios y la federación, es decir, la normatividad de cohesión en torno a los ingresos fiscales y gasto descentralizado; en este sentido el dilema de la igualdad es el monopolio de los impuestos importantes en los municipios que compensa por medio del gasto descentralizado, la heterogeneidad de necesidades locales.

Derivado de la teoría normativa del federalismo hacendario, la coordinación fiscal busca optimizar los mecanismos tributarios en los municipios y establecer un sistema de transferencias federales en apoyo a las necesidades productivas y administrativas del ayuntamiento, de ahí la formación de los Ramos 28 -Transferencias no condicionadas- y 33 -Transferencias condicionadas- del Presupuesto de Egresos.

Ahora bien, en un marco descentralizado, la autonomía municipal juega un papel importante en el ejercicio de los recursos públicos y en las capacidades o estrategias para fortalecer sus finanzas públicas de manera independiente, sin coerciones exógenas; con base en lo anterior, la deuda viene a ser un instrumento estratégico que parte de la autonomía municipal en un sistema coordinado fiscalmente para cubrir los déficits fiscales, pero a través de fuentes de financiamiento internas para no recurrir a los problemas de endeudamiento externo, situación que ha generado problemas macroeconómicos al país.

En un sentido económico, la regulación de la deuda debe ir orientada hacia el impulso del gasto productivo, es decir, el de capital para que su valor financiero no sea degenerativo, sino que genere efectos multiplicadores, ergo, la deuda es planteada como un apalancamiento del desarrollo local pero regulada por la ley central de coordinación fiscal ligada a la Constitución. Entonces, la teoría normativa del federalismo hacendario, aboga en un marco liberal de regulación institucional con apego a la equidad recaudatoria y distributiva de un sistema descentralizado propio de un Estado moderno con fines de control político y eficiencia económica.

Analizar una lógica económica de optimización no siempre es simétrico con la acción política, debido a que los intereses por maximizadores que sean, siempre están sujetos al conflicto y el consenso constante en una democracia moderna; el proceso de negociación es transversal y el logro de los fines no siempre se da en los mejores escenarios, ni mucho menos en las mejores condiciones, así como el

yerro de éstos. Es por eso que, en este trabajo, si bien se parte de una premisa económica de la deuda pública, esta misma lógica lo ha orientado en profundizar comprensivamente a las finanzas públicas desde una perspectiva política.

Es así como la tendencia del endeudamiento es un factor importante que refleja los tipos de negociaciones a través del tiempo, aunque no queden estipulados tácitamente por la falta de transparencia pública y rendición de cuentas habiente en una incipiente transición a la democracia.

Con base en lo anterior, se consideró pertinente avocar la teoría de la elección pública -mencionada en los pasados párrafos- para ubicar el papel de los grupos y los individuos en la toma de decisiones que persiguen fines dentro de la acción pública, pero que también están sujetos a las condiciones de la negociación para el sostenimiento del poder; lo aquí mencionado cuestiona a la acción política orientada a ideologías y la reconstruye en función a una teleología como consecuencia del carácter racional de la organización colectiva en las constantes pugnas por el poder; de esta manera, una acción política para la preservación del poder puede ser contradictoria a la ideología de partido por un lado, por otro, puede ser consecuencia de una posición menos ventajosa en las relaciones de poder con grupos de mayor concentración y alcance político. La teoría de la elección pública es planteada en un escenario del juego político, en donde los individuos que están en el poder buscan cumplir con sus intereses, trayendo consigo un costo también público a la sociedad, por lo que toda regulación debe buscar la regulación de medios/fines para minimizar los costos sociales de la toma de decisiones públicas.

Entonces, todo pago o ingreso por deuda tiene como base el consenso y puede iniciar como un proceso a nivel *in situ* -cabildo municipal/congreso local- o con los actores políticos institucionalmente legitimados, lo que da por hecho una negociación clara que persigue intereses políticos grupales, situación que puede traer efectos tanto negativos como positivos para la población del municipio. La regulación de la deuda debe estar dirigida a construir mecanismos tanto de eficiencia económica, así como de seguridad social, para minimizar los costos públicos de la falta de solvencia y liquidez en las cuentas públicas.

La anterior idea propone una lógica racional en contraposición a la ideológica en el endeudamiento público, es decir, que el cálculo político es una expresión más amplia que el de los fines apegados a valores partidista en el sistema jurídico-político; si aterrizamos lo anterior a los cambios en el poder, la alternancia sería un factor de afianzamiento y sostenimiento de los grupos dominantes en los procesos de negociación, instituido en la propia normatividad derivada de la Reforma del Estado que aboga un sistema democrático descentralizado.

Conjuntar la teoría de la elección pública y la normativa del federalismo hacendario, viene a ser un proyecto de interés para estudiar la cuenta pública y las alternancias políticas de los gobiernos locales que están insertos en un sistema de coordinación fiscal.

La investigación es planteada dentro de la modalidad de estudios sobre gobiernos y finanzas públicas locales, asociando el discurso del federalismo hacendario con el caso práctico del endeudamiento público en el ayuntamiento de Tampico desde su estructura financiera hasta su comportamiento en los diferentes periodos de gobierno representados por el PRI y el PAN.

En el primer capítulo se plantea el marco contextual general de la deuda pública, tanto a nivel nacional como a nivel regional, situación que lleva a comprender la política de endeudamiento en relación a la política fiscal de las últimas décadas en un panorama de alternancia, tal es el caso del gobierno federal; en el capítulo dos, se desarrolla el abordaje teórico, el cual tiene que ver con la teoría económica de la deuda pública, la elección racional y la teoría normativa del federalismo hacendario.

Por último, en el capítulo tres, se describe el análisis de los resultados, entablando debates centrales como la autonomía política vis a vis con la dependencia financiera, la descapitalización de los municipios, la coordinación fiscal actual en un contexto de reformas de Estado y alternancia política, la relación de la deuda con la estructura financiera de la cuenta pública, entre otros aspectos no menos importantes.

Es por esto, que en esta investigación se observa la multiplicidad de relaciones que hay entre la cuenta pública y la alternancia política, sus efectos en el tiempo y la transversalidad político-financiera que implica la deuda pública, tópico principal de la investigación que forzosamente necesita ser analizada desde la perspectiva de la política de endeudamiento, un hecho histórico ligado a la estructura política del gobierno central y subnacional.

El estudio pretende incentivar el debate hacia los temas del poder político y la política pública financiera en un municipio que a su vez es autónomo y dependiente: toma decisiones con sustento legal pero que requiere del financiamiento externo para lograr sus objetivos de política para el desarrollo local, pero que hay una serie de cuestiones financieras y políticas que lo orillan a definir una política similar en torno al endeudamiento y la dirección de las diferentes cuentas ancladas en las decisiones que reflejan las paradojas de la descentralización y el federalismo hacendario actual en las problemáticas que enfrenta la elección pública representada por grupos de poder que están en constante negociaciones.

CAPÍTULO 1

La deuda pública en México: Siglo XX

1.1 La Deuda Pública durante el periodo del PRI (1946-2000)

Durante la revolución mexicana, el país cayó en un estancamiento macroeconómico y constantes crisis políticas por la inestabilidad institucional de la actividad pública. No obstante, desde la formación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 (PNR), se pretendió una integración de los diferentes actores políticos y sociales para consolidar la estabilidad institucional por medio de un partido hegemónico. En el periodo posrevolucionario, la inversión de planeación de Estado, el discurso revolucionario del desarrollo económico en México con intervención estatal y las Reformas políticas y sociales, dieron lugar a la conformación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), con fuerte influencia corporativista, siendo una plataforma política de cointegración entre organizaciones sociales y políticas post caudillistas.

No fue sino hasta 1940, en el sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), que se consolidaría el proyecto político hegemónico con la formación del Partido Revolucionario Institucional (PRI), dejando atrás el discurso caudillista y dando lugar a un proceso de modernización de la estructura socioeconómica de México, la cual contaba con elementos suficientes de planeación pública y una visión clara de crecimiento económico basado en inversión, dotación de infraestructura pública y desarrollo industrial.

La nacionalización petrolera del crudo en el sexenio cardenista había provocado un incremento del déficit fiscal debido a que la economía mexicana no era lo bastante estable, ni productiva. Lo anterior, aunado al desapego latifundista de la tierra y la constitución de la nueva agroindustria, motivó a incrementar el Gasto Público. En ese contexto, el modelo de sustitución de importaciones (ISI) consistió en la aceleración del proceso de industrialización, la protección del mercado interno y una fuerte intervención macroeconómica del gobierno federal (ASF, 2011).

En ese sentido, la Deuda Pública fue una opción de financiamiento relacionada directamente al desarrollo económico (Girón, 2001), sobre todo en el periodo denominado como milagro mexicano (1952-1970), el cual se caracterizó

por una estabilidad en el tipo de cambio, control de la inflación, aumento del producto interno bruto (PIB) y PIB per cápita (Aguirre, 2000).

La política económica en el milagro mexicano dejó de ser sostenible cuando el Estado excedió su injerencia en el mercado. En el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), el estatismo descontrolado tuvo fuertes repercusiones en el crecimiento económico nacional. Los altos costos de la burocracia y la disminución de los ingresos públicos por la escasez del petróleo en la época, impidieron continuar con la política expansiva de infraestructura pública con la cual inició su mandato; los altos déficits fiscales motivaron a la emisión de dinero para incrementar la demanda agregada de la economía, situación que provocó un aumento de la inflación -119.5% de inflación acumulada más que en el sexenio anterior-, y el requerimiento de mayor endeudamiento, 359.8% en comparación con la administración anterior (INEGI, 2012).

La deuda externa representaría el 35.32% del PIB a diferencia del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, cuya proporcionalidad era del 12% (23.3% más), lo que significaba el agotamiento del milagro mexicano y del intervencionismo exacerbado del Estado en la economía nacional. México se convertiría en un país altamente endeudado, de riesgo y volátil. Al finalizar el sexenio, el tipo de cambio se elevó de 12.5 pesos por dólar a 20 pesos por dólar, situación que no apoyó al incentivo del mercado externo debido a que la deuda pública externa excedía los propios niveles de exportaciones (Aguirre, 2000).

El endeudamiento progresivo continuó de manera remarcada en el periodo de José López Portillo (1976-1982), cuyas causantes fueron el inadecuado redireccionamiento de los excedentes petroleros derivados de los nuevos yacimientos descubiertos en Tabasco, Campeche y Chiapas.

El modelo de desarrollo acelerado fundamentado en la alta carga fiscal a Petróleos Mexicanos (PEMEX) derivado del muy alto crecimiento de las exportaciones del petróleo hasta alcanzar los primeros lugares a nivel mundial, provocó una excesiva confianza de los acreedores para con el país, puesto que mostraba una dinámica de crecimiento del PIB favorable; de la misma manera, la cotización de los petrobonos provocó un efecto favorable en el incremento de la inversión y el gasto público, trayendo consigo un desajuste en la política monetaria incapaz de controlar la subida de precios.

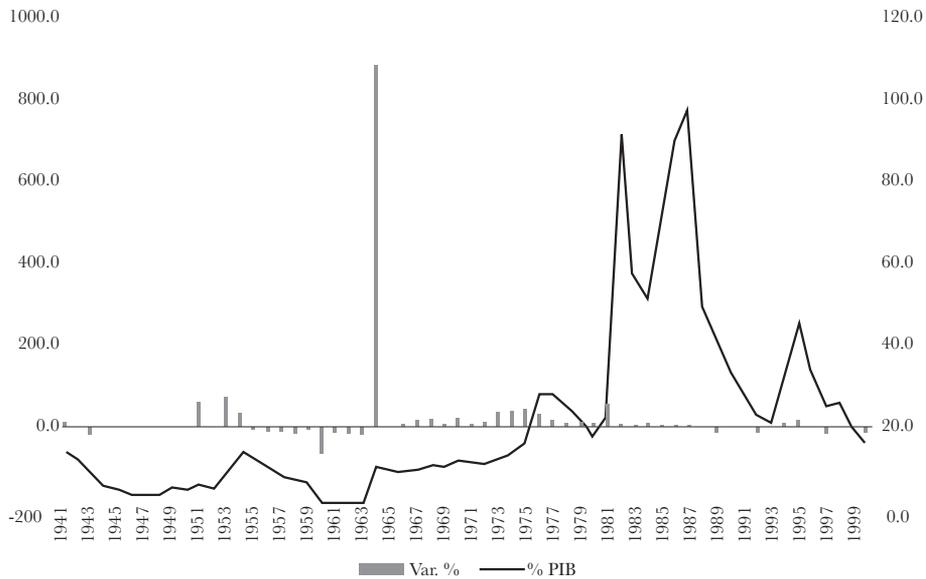
Los costos del gobierno al final del sexenio fueron insostenibles y se reflejaron en resultados negativos: la inflación alcanzó un 98.84%, las reservas internacionales decayeron en un 63.6% de la misma forma que el balance fiscal con una caída del 122.9%, la deuda pública externa representó el 91.5% del PIB y la devaluación del peso contra el dólar se ubicó en 149.2 pesos (Aguirre, 2000).

México entraba en una profunda crisis macroeconómica, en donde la deuda pública era un factor principal, reflejo de políticas económicas, fiscales y monetarias incapaces de afrontar el crecimiento económico derivado del petróleo (Ortiz y Serra, 1984).

Pero no fue sino hasta el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988), que la deuda pública se convierte en la principal variable de estancamiento económico, provocando un desajuste macroeconómico que trajo consigo resultados negativos como hiperinflación, tasas negativas del crecimiento PIB, de los salarios, de la inversión privada y recesión (Girón, 2001).

Cabe señalar que en este sexenio surgieron cambios estructurales relevantes en la estructura socioeconómica del país. La consolidación del aparato Estatal en el gobierno priísta ya se había consumado desde la década de los sesenta, su forma de gobernar con fuerte intervención en la economía y aumento del gasto, reflejaba una ideología de generar instituciones para la población, aunque también cabe señalar, que ofrecía todo un aparato político para sostener a las nuevas clases sociales burguesas.

Figura 1. Proporción con respecto al PIB y variación anual de la deuda pública externa bruta en México, 1940-2000



Fuente: SHCP, INEGI, 2012

En ese contexto, surge un punto de inflexión, la incorporación del neoliberalismo como modelo económico hegemónico del crecimiento e instaurado en el entorno de una crisis mundial que provocó la apertura comercial de México con especial atención al incremento de las importaciones, la plataforma de una política monetaria con ajuste de la inflación y control de la deuda pública externa, la nueva democratización del sistema político mexicano en un marco federalista y descentralizador, y la adopción de políticas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI).

En los últimos dos años del periodo de De la Madrid, se optaron medidas de restricción presupuestaria derivado de los altos déficits fiscales y la devaluación del peso. Este escenario vendría a agotar al estado de bienestar de la población, pero, sobre todo, constituir un proceso eminente del desmantelamiento y reducción del aparato gubernamental, con ello también terminaba la época del estatismo económico.

De la información expuesta en la Figura 1 se puede inferir que, durante los periodos de 1940 a 1952, la deuda externa en el país se encontraba estable y fungía como instrumento de apalancamiento del desarrollo.

En la etapa del modelo de sustitución de importaciones (1952-1970), solamente en el periodo de Adolfo López Mateos, la deuda tuvo su crecimiento histórico más alto de todos los gobiernos priístas; la deuda como un tipo de financiamiento que logró impactar en la construcción de un estado de bienestar de la población, continuando con ideas keynesianas: la inversión pública se incrementó y la dotación de infraestructura pública principalmente en las ciudades, se vio beneficiada.

El declive de la economía y con ello, la intensificación de la deuda, surge en el periodo de 1970 a 1982, en donde la hiperinflación y devaluación del peso contribuyeron a que el gasto continuara financiándose con deuda, pero perdiendo capacidad de crecimiento económico, los altos costos de la burocracia influyeron también en el aumento exacerbado del gasto.

Desde la implementación del modelo neoliberal, derivado de la crisis económica mundial a inicios de los ochenta y por medio de los planes de recuperación económica del presidente en turno, el financiamiento del déficit público con deuda mantuvo sus niveles más altos en proporción al PIB (Cobacho et al., 2004).

Justamente durante el periodo de 1982 al 2000, la problemática de la deuda pública pasaría a un ámbito más financiero; la bursatilización de la deuda vendría a establecer otra política pública de endeudamiento que trajo inclusive mayores repercusiones en el deterioro de la economía mexicana. En la siguiente tabla se resume lo comentado por sexenio.

Tabla 1. Indicadores de la deuda externa en México por sexenio, 1940-2000

Sexenio	Deuda ext. (MDD)	Variación (%)	Deuda ext./ PIB (%)	Deuda ext. / Exp. (%)
1940-1946	240.63	-3.0	4.18	42.21
1946-1952	382.24	58.8	5.42	61.13
1952-1958	798.01	108.8	7.59	112.54
1958-1964	2 056.00	157.6	10.43	200.25
1964-1970	4 262.80	107.3	11.99	330.55
1970-1976	19 600.19	359.8	35.32	536.18
1976-1982	58 874.42	200.4	90.13	244.75
1982-1988	67 931.17	15.4	39.81	221.34
1988-1994	85 435.00	25.8	18.95	140.33
1994-2000	68 953.00	-19.3	11.55	43.10

Fuente: Aguirre, 2000

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se optó por comenzar una planificación gubernamental orientada a la apertura total hacia los mercados internacionales, prueba de ello fue la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) lo que fomentó el comercio internacional con una balanza de pagos de menor endeudamiento. El plan de desarrollo, incluía la modernización del Estado mexicano a través de la disminución del gasto, la formulación de políticas sectoriales con principios de eficiencia, la privatización de la banca y otras empresas gubernamentales para pago de deuda, la operabilidad de la descentralización y la gestión de Reformas estructurales.

La deuda pública disminuyó como proporción del PIB, producto de su renegociación mediante el “Plan Brady”. La política monetaria de control de la inflación tomó medidas de rápida desaceleración económica y la intervención mínima del Estado en la economía, así como la reducción de la recaudación fiscal, provocó la insostenibilidad del modelo de modernización económica y política del gobierno, lo cual se reflejó en una de las crisis más profundas de la historia de México -efecto tequila o error de diciembre- (Gazol, 2004).

El comienzo del último sexenio priísta fue económicamente devastador: el PIB cayó a una tasa negativa del 6.2%, la inflación anual alcanzó el 51.8% y la paridad cambiaria peso/dólar creció 43.61% -devaluación del peso-. Como el balance

fiscal presentó tasas negativas, el plan de recuperación económica fue el endeudamiento externo nuevamente. La banca privada perdió liquidez por incumplimiento de deudores y retiro de grandes sumas de capital financiero por la expectativa de riesgo que acontecía en el país, producto de la desestabilidad social de la época -levantamientos armados y crímenes políticos- (Aguirre, 2000; Gazol, 2004).

El rescate financiero de la banca y en general, de todo el sistema financiero, fue a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), el cual consistió en absorber las deudas privadas, adquiriéndolas con financiamiento de deuda externa; fue también en este periodo, que se propuso la reestructuración de las deudas privadas por medio de Unidades de inversión (Udis).

A finales del sexenio la deuda privada ascendió a 42 859.3 millones de dólares (MDD); la deuda pública a 91 955.4 MDD; la deuda de la banca a 15 880.0 MDD; por último, la del Banco de México (BANXICO) a 5 969.0 MDD. En total, la suma de la deuda externa ascendía a 156 664.6 MDD (Girón, 2001). Desde 1998, el FOBAPROA desapareció y se formó el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), en el cual se diseñaron nuevos mecanismos de control de la deuda observados en la promulgación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB) a inicios de 1999.

La historia de la deuda pública pública, se ha caracterizado por un excesivo Gasto Público insostenible fiscalmente, con una alta carga del gasto corriente y principalmente de naturaleza externa. Solamente se diferencia en la política de su manejo: cuando la deuda pública se enfocó a la inversión pública para impulsar el mercado interno, las finanzas públicas eran sanas con crecimiento económico sostenible; cuando el gobierno no encontró la política adecuada para incluirse en los mercados internacionales cuando implementó el modelo neoliberal, los excesos del gasto en infraestructura y el desmantelamiento rápido del Estado, provocaron déficits fiscales que fueron trasladados a los mercados financieros, como en el caso de los tesobonos de la década de los noventa, aunado a la disminución de la inversión privada derivado de la alta deuda externa (Castillo y García, 2007).

También es importante señalar que la visión económica del PRI cambió el discurso revolucionario por el de la democracia moderna cuando adoptó políticas neoliberales. Justamente en el último periodo neoliberal del PRI, ocurrieron cambios importantes como el ascenso al poder del gobierno del Distrito Federal (DF) de un partido de oposición -Partido de la Revolución Democrática- y posteriormente el ascenso al poder federal del Partido de Acción Nacional (PAN).

1.2 La Deuda Pública durante el periodo del PAN (2000-2012) De acuerdo a Vázquez (2010, p. 83), se distinguen cuatro etapas de la deuda pública durante el último cuarto del siglo XX: a), en el periodo de 1980-1987 ocurre la crisis

de la deuda externa llegando a niveles máximos -104% del PIB-; b) para 1987-1993 se renegoció la deuda externa y la interna se liquidó, en parte, con los recursos obtenidos de la privatización de empresas paraestatales; c) durante el periodo 1993-2000, la deuda pública volvió a incrementarse abruptamente derivado de la crisis de 1994-1995 -la deuda externa correspondía al 35% del PIB-; d) el cuarto periodo, que comprende los años 2000 al 2008, se caracterizó por un cambio de política, la externa pasó a reducirse y la interna a incrementarse como una de las medidas para controlar la inflación y el riesgo en el país.

El proyecto panista tendría como prioridad en su agenda pública, la restricción de la deuda externa, política monetaria de ajuste inflacionario, un crecimiento económico estabilizador y discreto de un 3% anual.

La política de endeudamiento establecería como objetivo general, la captación de recursos para cubrir las obligaciones de deuda vigente, cuyo financiamiento se adecuaría a las necesidades principales, cubierto con los costos más favorables a largo plazo de acuerdo a un nivel de riesgo prudente (SHCP, 2006). Por riesgo prudente se entiende como aquel “que permite alcanzar los objetivos fiscales planteados por el Ejecutivo Federal, al tiempo que promueve un sano desarrollo de los mercados financieros nacionales, sin menoscabo al fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica y financiera” (SHCP, 2009, p. 2). Estos planteamientos establecían como eje central el riesgo financiero prudente a costo de oportunidad del desempeño económico.

Otra estrategia de control de la deuda fue “desdolarizarla” para que el déficit público no fuera sensible a la devaluación del peso, disminuyendo las amortizaciones de la deuda externa en la balanza de pagos. Lo anterior diseñó la base de cambio del tipo de endeudamiento del externo al interno. De esta forma, se emprendió una política de emisión de deuda interna por medio de la colocación de CETES (Certificados de la Tesorería) con tasas de rendimiento bajas, pero de menor riesgo. Estas acciones estuvieron coordinadas con la política monetaria de estricto control de la inflación, dado que la emisión de deuda reduce la circulación del dinero, así como el alza de precios.

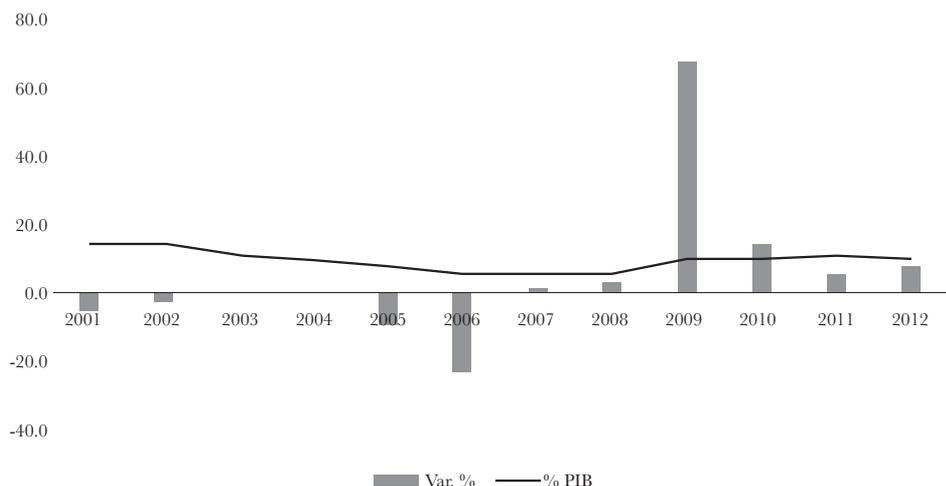
Del 2000 al 2008 la deuda interna pasó del 49.4% al 77.6% (Vázquez, 2010), situación que dio cumplimiento a la política económica de la misma en relación a la monetaria. Durante el gobierno de Vicente Fox, disminuyó abruptamente el crecimiento de la deuda externa, manteniendo un promedio de -6.6% durante el sexenio; solamente a final de su mandato la deuda creció un 28%, de la misma forma las reservas internacionales cayeron en 1.44%, la tasa de rendimientos de CETES pasó del 9.2 a 7.19 y la inflación anual subió al 4.05%, aunque las exportaciones crecieron en un 16.6% y con ello el PIB real se elevó al 4.91%, el crecimiento más alto desde 1990.

El proyecto de estabilización macroeconómica, sostuvo la idea central de evitar crisis financieras y económicas como en los sexenios priistas pasados, situación que provocó profundos declives en la estructura socioeconómica del país.

Dirigir el endeudamiento externo al interno constituía la plataforma de control de la deuda pública a costo de oportunidad de una política expansiva, es decir, la evaluación del riesgo sería la opción de atracción de capitales internacionales para invertir en México.

En el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), la falta de diversificación de la deuda pública en los portafolios del mercado financiero, y ante una estabilización macroeconómica que comenzaba a presentar síntomas de estancamiento, aunado a la alta dependencia de los ingresos petroleros, obligó al gobierno a aumentar su deuda externa y su base gravable para continuar financiando el Gasto Público.

Figura 2. Proporción con respecto al PIB y variación anual de la deuda pública externa bruta en México, 2001-2012



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP e INEGI, 2012

Con base a la información de la Figura 2 se puede observar que, la deuda externa como porción del PIB es constante, no hay un cambio sustancial; mientras la variación anual de ésta también ha sido menor, con excepción del 2009 donde tuvo un aumento abrupto. Durante todo el gobierno panista, la transición del endeudamiento externo al interno repercutió fuertemente en la caída de la deuda

externa, alcanzando mínimos niveles históricos de tasas menores al 8% como proporción del PIB.

Para el sexenio de Calderón, la deuda externa se incrementó en un 69.22% en el 2009, año de mayor sensibilidad de la economía mexicana con respecto a la crisis financiera internacional, denotando que se recurrió al endeudamiento externo por el balance negativo del 9.71% derivado de la caída -21%- de las exportaciones del petróleo.

De acuerdo a Borensztein y colaboradores (2007), la actual política de la deuda pública si bien reduce los niveles de riesgo, la deuda interna no deja de aumentar. En otras palabras, el bajo riesgo en el país se costea con deuda interna en los mercados financieros; la seguridad de inversión que representa el bajo riesgo no es compensada con la potencialidad actual de crecimiento.

Retomando el sexenio foxista, la política de reducción de la deuda traía consigo una serie de ajustes coyunturales en los objetivos de la política monetaria principalmente; se logró detener el ritmo creciente de la inflación en el ciclo económico e inclusive se redujo el déficit del balance público respecto al PIB. Así mismo, las condiciones de riesgo mejoraron y todo indicaba que el país en el mediano plazo podría crecer por fomentar la inversión.

Sin embargo, aunque en el gobierno foxista se lograron estabilizar indicadores macroeconómicos, la dependencia de los ingresos petroleros y de la industria manufacturera, aunado a la política de baja inflación y bajo riesgo, no logró detonar el empleo, ni el aumento de la producción.

El PIB real creció en promedio 2.34% en el periodo de Fox y 1.93% en el periodo de Calderón, situación que comprueba lo que se ha venido señalando acerca de la política de bajo riesgo y estabilización macroeconómica (ver Tabla 2).

Tabla 2. Indicadores relacionados con la deuda pública

Sexenio	Deuda ext. (MDD)	Variación	Deuda ext./ PIB (%)	Riesgo	Balance % PIB	Crecimiento PIB real	Inflación
2001-2006	74 974.7	-6.5	10.72	203.3	-0.485	2.34	4.44
2007-2012	93 536.9	16.9	9.1	188.3	-0.015	1.93	4.28

Fuente: SHCP e INEGI, 2012

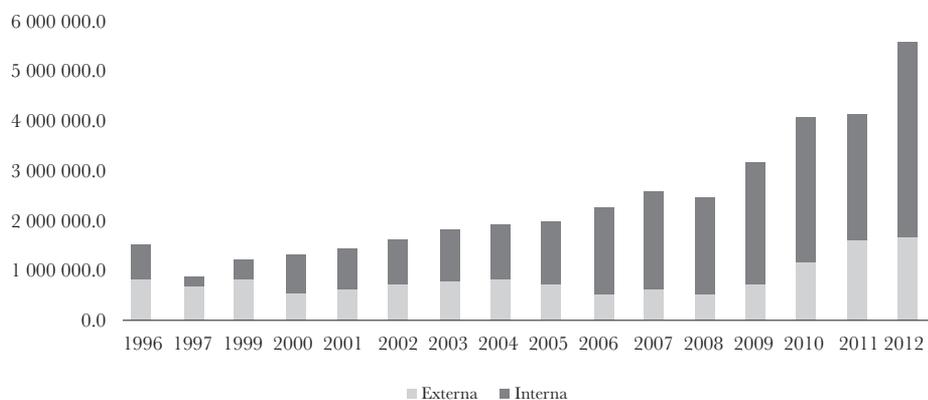
Si bien la política de endeudamiento cambió con la alternancia política, no significó una reducción de la misma. La deuda pública total se mantiene en constante

crecimiento, del 2000 al 2012 su saldo total creció 322% en términos nominales, una tendencia similar a la de los gobiernos priístas, cuyos saldos de deuda crecían abruptamente.

Una de las críticas que ha tenido la administración pública panista, es la falta de diversificación de la deuda pública en portafolios tanto internos como externos; inclusive la mezcla de deuda puede promover menores niveles de riesgo (González, 2002; Vázquez, 2010). La sensibilidad macroeconómica del país al ser una economía abierta y dependiente de lo que sucede en Estados Unidos de América (EE.UU) -su principal socio comercial- hace que la deuda pública esté en función (como la economía mexicana) a las externalidades que ocurran en el país vecino.

Durante el 2009, el panorama de la recesión económica donde el PIB cayó en más de un 5%, el incremento de la inflación a un 4.4%, el rendimiento de los CETES que bajaron en un punto porcentual, la caída del PIB per cápita por dos años consecutivos, denotaron la insostenibilidad de la política de endeudamiento interno, dado que en ese año se volvió a recurrir a la deuda externa como principal financiamiento del déficit público (SHCP y Banco de Información Económica, 2012).

Figura 3. Deuda externa e interna en México, 1996-2012



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP, 2012

La Figura 3 resume la relación que ha tenido la deuda externa con la interna en el gobierno panista. Como puede observarse, el principal cambio de la política de deuda fue trasladar los pasivos a la deuda interna y disminuir la deuda externa vigente.

Como medida neoliberal del control de la inflación, que desde la década de los noventa se intentaba implementar a costo de oportunidad del crecimiento económico, la deuda pública coadyuvó a la política monetaria para reducir la demanda agregada de dinero en la economía nacional y llevar un control de precios y tasas de interés, fortaleciendo los riesgos de los bonos y certificados del Estado, así como de todo el país para incentivar la inversión.

Cabe señalar que, desde la incorporación del modelo neoliberal en la economía y política mexicana, se ha mantenido tanto en los gobiernos del PRI como del PAN, la fuerte tendencia de incrementos muy altos de la deuda pública, sea externa o interna, esta diferencia depende en su totalidad de los criterios estratégicos de direccionamiento.

Los resultados son similares, a finales e inicios de los sexenios, la deuda se ha incrementado, excepto en situaciones de crisis económicas mundiales. De la misma forma, el crecimiento económico ha ido en declive sobre todo en los gobiernos panistas, cuya política fiscal de austeridad y política monetaria de control de la inflación no ha dotado ni obtenido los elementos suficientes para que el país se consolide como una economía emergente, a diferencia de Brasil o India, por ejemplo.

Entonces, aunque haya habido alternancias políticas en el gobierno federal, desde la entrada del neoliberalismo, la deuda pública aumenta sin haber una restricción jurídica que exija optimización del endeudamiento, transparencia y rendición de cuentas.

1.3 Federalismo y deuda pública en los municipios de México: 2000-2010

A partir del surgimiento de la descentralización en México durante la década de los ochenta, se modificó la estructura de participación y coordinación fiscal entre el gobierno central, el subnacional y el municipal, situación que vino a consolidarse en el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo (1994-2000) con la Reforma del Estado, en la cual se incluían todos los mecanismos de articulación de los gobiernos federados, desarrollados desde 1977 y 1986 con las Reformas políticas -en este periodo la competencia de partidos políticos se incrementó por el número de partidos creados y registrados, tal es el caso del PRD, PT y PVEM-.

Lo anterior, provocó toda una dinámica de gestión pública basada primeramente en la autonomía de los municipios y en la restricción presupuestaria, esto último fue una característica fundamental de la adopción del modelo neoliberal aunado al desmantelamiento del Estado.

De esta forma, los gobiernos locales estarían obligados a optimizar sus recursos públicos, restringiendo su operación o aplicación de los mismos. La

transferencia de poderes que promovía la autonomía de dirección financiera y política de los municipios, incluía una fuerte política administrativa para la reingeniería de los procesos de recaudación fiscal y constante coordinación con los gobiernos subnacionales (Meyer, 1992; González-Gómez, 1998).

La constitución de la descentralización buscó mejorar e incrementar el desempeño de los gobiernos municipales y estatales, reconociendo atribuciones de su competencia (Penso, 2002). En los sexenios del PRI antes del neoliberalismo, existía una fuerte centralización de las atribuciones públicas del gobierno federal; financieramente, los estados y municipios dependían del gobierno central, cuyos resultados vendrían a impactar en la precariedad de las finanzas públicas.

La nueva democratización del sistema político mexicano impulsó la idea de lo local, es decir, los municipios constituían la parte esencial de la descentralización geográfica (Ortega, 1994) y, por ende, la democracia (*demoi*).

Cuando se reformó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1983, se dotó de mayor participación y autonomía a los municipios, lo que vendría a articular de manera más democrática al federalismo hacendario y administrativo en el territorio nacional.

Pero no fue sino hasta 1999 que se ofrecieron mayores elementos jurídicos, políticos y financieros a los municipios por parte del gobierno central, con la finalidad de fortalecer el desarrollo local. Los puntos importantes de esta reforma fueron: a) reconocimiento como gobierno al Ayuntamiento municipal, b) nuevas competencias en materia de servicios públicos, c) se crearon leyes estatales y municipales, d) se confirió al municipio autonomía de recaudación, entre otros (Senado de la República, 2001).

La garantía del fortalecimiento estatal y municipal se hizo financiera y jurídicamente posible, cuando entran en vigor los Ramos 28 y 33 en el presupuesto nacional en 1998; de esta manera, la autonomía municipal vendría apoyada por medio de las participaciones y aportaciones federales.

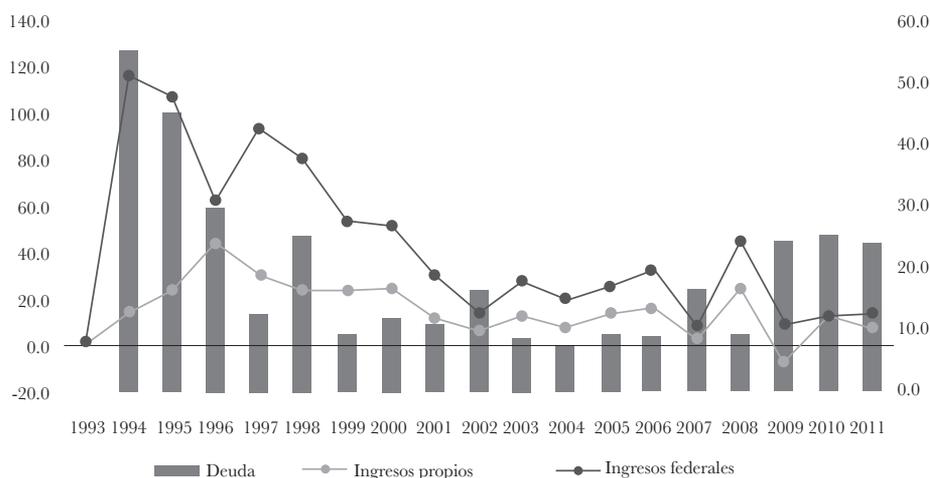
Lo anterior ha generado algunos inconvenientes en el desempeño de la descentralización. De acuerdo a Reyes (2012), el deficiente sistema de recaudación municipal, ha provocado una mayor dependencia financiera de los recursos federales, los cuales se han ido incrementando en la última década. Esta dependencia, según Cabrero y Orihuela (2002), varía en los municipios; en algunos, los ingresos federales representan más del 50% de sus ingresos totales, y en otros, esta cantidad es menor.

Los municipios con menor población o de características rurales, son los que mantienen una mayor dependencia de las aportaciones y participaciones, debido a que su recaudación propia es baja. No solamente la dependencia financiera de los recursos federales ha debilitado a la administración y gestión pública local en

la última década, también la responsabilidad acotada en el ejercicio del gasto y los sistemas frágiles de recaudación propia (Ayala, 2003), han impedido armonizar la autonomía municipal en práctica con la dotación de elementos jurídicos que la promueven.

Ahora bien, la deuda, al ser un componente del gasto federalizado, ha fungido desde el proceso de descentralización, como un instrumento de financiamiento para los municipios que requieren cubrir sus necesidades locales, dado que sus balances operacionales reflejan mayores egresos que ingresos. La problemática de autonomía de los Ayuntamientos, así como su deliberación del ejercicio de los recursos públicos, establecen parámetros que implican un endeudamiento progresivo que ha crecido desde el 2000 a la actualidad (ver Figura 4).

Figura 4. Deuda Pública, ingresos propios e ingresos federales en las entidades y municipios, 1993-2011 (tasas de crecimiento %)



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP, 2012

Los ingresos propios de las entidades y municipios de México, han mostrado una tendencia hacia la baja, con excepción de 1996 y el 2008, años de reajustes macroeconómicos importantes, derivado de las crisis económicas del 95 y 08.

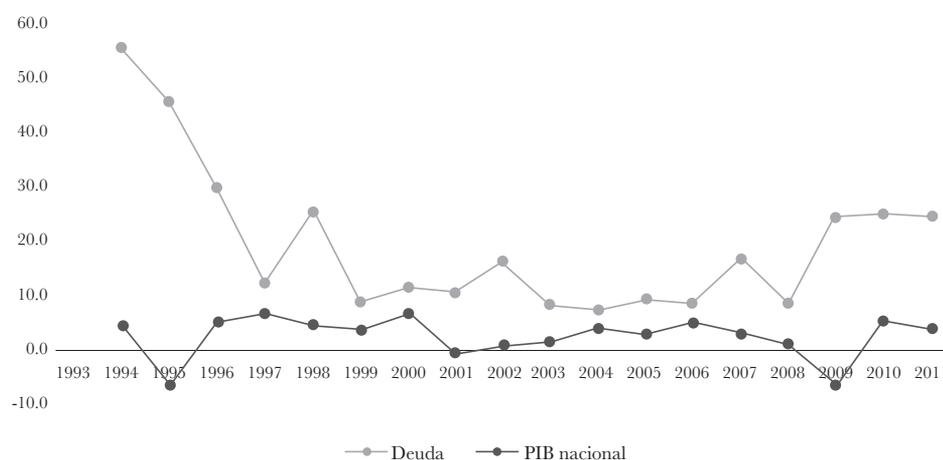
Los ingresos federales a los municipios y entidades federativas, mantuvieron un auge importante de 1993 a 1998, periodo en donde la descentralización retomaba una fuerza que permitía dotar de recursos públicos al ámbito local.

Durante todo el periodo panista de gobierno, la reducción del gasto ha implicado un ajuste bastante remarcado en el crecimiento de las aportaciones y

participaciones federales. Desde 1999, la tendencia del crecimiento de ingresos propios y federales es similar, esto se debe a que la asignación del gasto -como en las participaciones federales- se hace en función a la recaudación fiscal de los Estados y municipio o a las condiciones poblacionales y de marginación -en el caso de las aportaciones federales-.

En la Figura 4 puede observarse que, la deuda ha aumentado conforme los ingresos totales disminuyen. Específicamente los cambios en el crecimiento de la deuda en relación a los ingresos propios se dieron antes de 1998; posterior a esa fecha, las bajas de los ingresos propios y federales han implicado un mayor endeudamiento, reflejo de balances operacionales deficitarios.

Figura 5. Crecimiento de la Deuda Pública de las entidades y municipios y el PIB Nacional (base 2003), 1993-2011



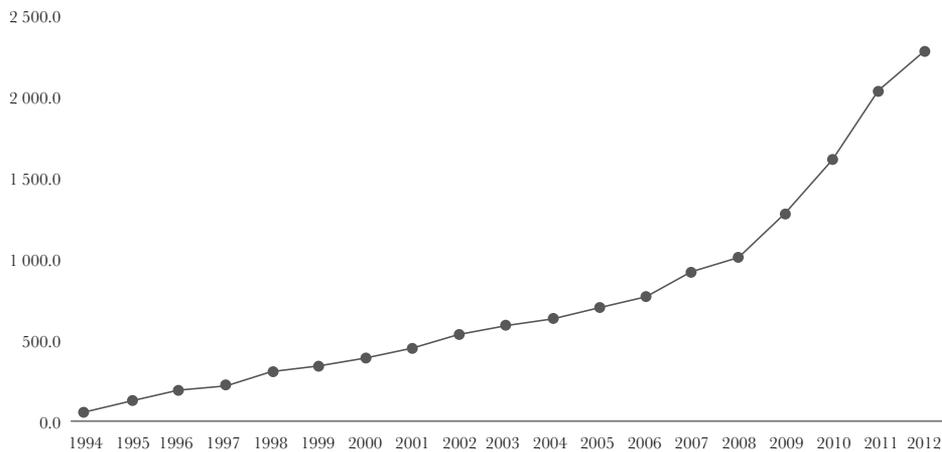
Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP e INEGI, 2012

El ciclo de la deuda es paralelo al ciclo de la economía nacional, cuando hay recesión de la economía o desaceleración de la misma, las entidades y municipios tienden a endeudarse mayormente. Esto sucedió sobre todo en el modelo de endeudamiento externo, que por su vínculo estrecho con el comercio internacional y el tipo de cambio, la deuda era aún más sensible a la caída de la producción mundial.

Cuando ocurre el cambio estratégico de la política de endeudamiento como instrumento de política monetaria, el aumento de la deuda interna -emisión de deuda- hasta el 2008 continuaba manteniendo la tendencia de los gobiernos priístas. Del 2009 al 2011, la situación difiere de los ciclos de deuda y producción

nacional respecto a los años anteriores, ahora el crecimiento de la producción continuaba la misma tendencia que la deuda.

Figura 6. Crecimiento acumulado de la Deuda Pública en los estados y municipios, 1993-2012



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP, 2012

En la Figura 6 se observa un crecimiento acumulado exacerbado desde el ciclo político del gobierno panista, en las entidades y municipios. La deuda descentralizada, en el 2008, tuvo tendencia de crecimiento mientras la economía se recuperaba, eso no es síntoma de un mejoramiento en las finanzas públicas locales, debido a que, en menos de cuatro años, la deuda pública se acumuló 1.267% más, cifra que supera toda la deuda acumulada de 1993 al 2007.

Esta situación refleja un círculo vicioso de la deuda pública que impide el uso adecuado del financiamiento para el impacto en las economías regionales. Las finanzas públicas locales tienen altos gastos de operación en sus ejercicios administrativos y prácticamente una insuficiente instrumentación jurídica de regulación y control de la deuda, así como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

La legislación en materia de deuda de los estados y municipios, avalada por el Artículo 117, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece algunas limitantes: la contratación de deuda pública es con personas físicas o morales -privado o público-, en pesos mexicanos y destinada a la inversión real (Citado en ASF, 2011. Nótese que esta medida mantiene una restricción para los gobiernos estatales y municipios a recurrir al endeudamiento externo.

Durante el periodo de 1994 al 2011, la relación deuda/participaciones pasó del 64.5 a un 80% aproximadamente, lo que indica que en un promedio de 100 pesos que se obtienen de deuda, 80 pesos de las participaciones son utilizadas como garantía de pago. Lo anterior indica una alta vulnerabilidad en las finanzas públicas, puesto que, si la administración local cae en incumplimiento de pago de las obligaciones contraídas en un plazo acordado, el acreedor puede acceder al cobro de la deuda por medio de las participaciones federales (Reyes, 2012).

De acuerdo al ciclo económico de 1993 al 2011 en los periodos recesivos de la economía nacional, las participaciones federales caen y el déficit fiscal que provoca, por la falta de una estructura sólida de ingresos propios en las entidades federativas y municipios, un mayor endeudamiento progresivo, desvinculando el ejercicio de la deuda para fines de inversión pública que impacten en el desarrollo local (Reyes, 2012).

Las problemáticas de endeudamiento de las entidades y los municipios, han sido obstáculo para el desarrollo local; actualmente la administración pública discute aspectos relacionados a la recaudación fiscal -gobierno de competencias-, diseño de presupuestos bajo un criterio de eficiencia y el control de la deuda, así como su adecuado manejo.

Entonces, con el panorama presentado en los párrafos anteriores, la mayoría de los municipios en México presentan saldos negativos en sus finanzas públicas y alta dependencia financiera de los recursos federales, sin vigilancia estricta en el manejo de la cuenta pública en un entorno de estabilización que ha llevado al estancamiento del crecimiento económico reforzado por la política nacional de endeudamiento interno.

La deuda pública descentralizada en la geografía local del país promueve, por una parte, la libre gestión de la misma, pero por otra parte, pierde la orientación y vigilancia de su uso con eficiencia.

De esta manera, la autonomía municipal que se constituye con las reformas de 1998, elaborando instrumentos jurídicos para el fortalecimiento de las finanzas públicas locales, ha caído en una paradoja de dependencia financiera con las participaciones y aportaciones federales por el exacerbado endeudamiento público.

1.4 Alternancia Política y Deuda Pública en el estado de Tamaulipas

El estado de Tamaulipas se ha caracterizado por ser una economía estable con una fuerte intervención estatal en la misma; su posición geográfica en relación a Estados Unidos de América (EE.UU), lo convierte en un territorio estratégico del comercio internacional, puesto que es paso fronterizo importador y exportador no solamente binacional, sino también internacional -la frontera hacia América Latina-.

El dominio priísta ha prevalecido durante todos los periodos de gobierno, continuando con una lógica de ejercicio de poder cooperativista, gremial con fuerte influencia del sector agrario, modelo que se ha sustentado desde el Plan Sexenal. Sin embargo, con la injerencia del modelo neoliberal en el país, desde la década de los noventa, surgieron rupturas importantes que vendrían a conformar una nueva manera de hacer política.

En primer lugar, la caída de líderes obreros, sindicales, etc., como la de Joaquín Hernández Galicia -líder sindical de PEMEX-, representó un punto de inflexión hacia la finalización de un gobierno del PRI agremiado con fuertes inclinaciones cooperativistas. También, el cambio de lo urbano y rural, específicamente la concentración poblacional en ocho municipios del estado lo dividió en dos: un Tamaulipas moderno con servicios e infraestructura de primer mundo y un Tamaulipas agrario donde aún prevalece el asociacionismo (Alvarado y Minello, 1992).

Los gobernantes posrevolucionarios, sostienen una fuerte hegemonía en las decisiones coyunturales del territorio, concentrando el poder en un personaje que, teniendo como plataforma la mayoría parlamentaria y de los gobiernos municipales, encuentra una articulación directa con todos los actores políticos para orientar en una sola línea de poder, la gestión y administración pública.

La historia moderna del sistema político tamaulipeco, verifica las afirmaciones mencionadas anteriormente. Durante el modelo de sustitución de importaciones, el PRI mantuvo la hegemonía política, sin embargo, a finales de la década de los ochenta con la nueva democratización en el país, otros partidos como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el PAN, obtendrían resultados favorables en la representación legislativa del gobierno estatal.

De acuerdo a Alvarado y Minello (1992, en las diputaciones federales de 1988, el PRI obtuvo más del 60% de la votación en todos los distritos, solamente perdió en Nuevo Laredo ante el PARM, partido que tenía una presencia considerable en los municipios del norte, así como el PRD en el sur del estado, específicamente en Madero. Justamente de 1971 a 1981, la participación ciudadana se incrementó hasta más de 400 mil votantes, lo que produjo una competencia entre partidos políticos que hacía 10 años no figuraban en las ternas (Alvarado y Minello, 1992).

El modelo del PRI modernizó sus estructuras al asociarse más a la tecnocracia que al sindicalismo, punto convergente con la plataforma ideológica panista. Recuérdese que, desde el sexenio de Salinas de Gortari y Zedillo Ponce de León, la Reforma política de los partidos y la política económica formada en el periodo de Miguel de la Madrid, así como los resultados favorables para el PAN en las legislaturas y gobiernos estatales, la convergencia tecnocrática entre ambos partidos fue muy estrecha.

La unión de frentes izquierdistas que desencadenó la formación del PRD y posteriormente del Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, fue otro de los factores de reconfiguración de las formas de llevar la política por parte del partido hegemónico.

El moderno PRI vendría a dejar anacronismos de movimientos obreros y ante la reconfiguración local de la transición rural-urbano, las redes vecinales o de colonos, movimientos desde la ciudadanía, se convertirían en un capital político muy sólido debido a la densidad demográfica de las colonias urbanas en donde el partido revolucionario respaldó con apoyos gubernamentales de desarrollo social y regularización de predios.

El Gasto Público se convirtió en un eje central de la economía regional, debido a que el campo tamaulipeco mantenía una desventaja económica y social con las ciudades locales, las cuales mostraban un dinamismo económico importante. En el periodo de Cavazos Lerma (1993-1998), el gasto representó en promedio un 5.7% del PIB en términos reales; con Tomás Yarrington (1999-2004), este promedio se incrementó 1.5 puntos, es decir, 7.2% del PIB; en el sexenio de Eugenio Hernández Flores (2005-2010), el proporción del gasto respecto al PRI volvió a subir, representando un 8.5% de la producción total; el primer año de gobierno del también priísta Egidio Torre Cantú (2011-2016), el gasto correspondió a un 8.8% del PIB (INEGI, 2012).

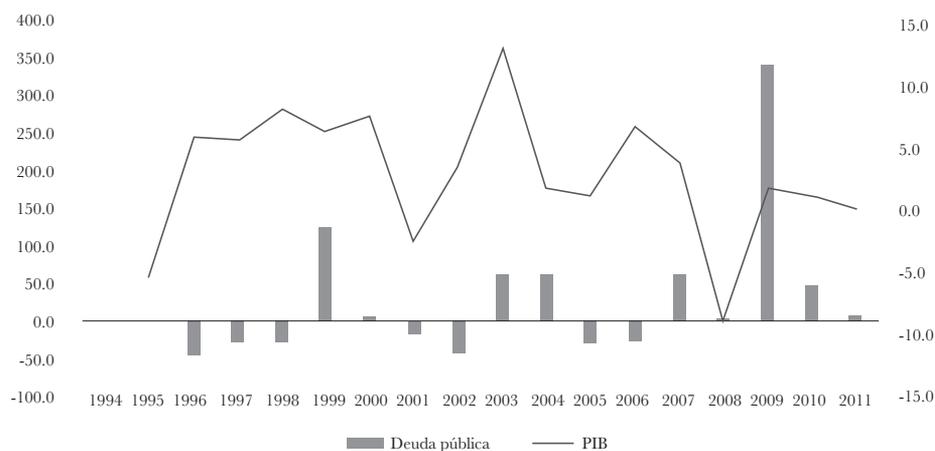
Estas cifras significan una alta injerencia del gobierno en el sostenimiento del aparato político y burocrático en sus fragmentados grupos del poder. Conforme ha avanzado la legislación en materia de competencia de partidos políticos, así como el aumento de la misma, el modelo priísta sostiene una política del gasto alto. Durante la década de los noventa, en el estado, se abrió la posibilidad de la alternancia principalmente en los municipios de Matamoros, Tampico, Altamira, Río Bravo, Victoria y Mante, en donde ascienden al poder el PAN, el PRD y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). El PAN, se convertiría en la segunda fuerza política de un estado con aún alta mayoría priísta, con excepción de Madero, en donde el PRD ganó cuatro veces consecutivas; el antecedente de victorias izquierdistas se logró en la década de los ochenta en Matamoros, con Jorge Cárdenas representando al PARM (Medina, 2013).

Entonces, la política de Estado fuerte en Tamaulipas auspiciaba a un modelo neoliberal más allegado a las élites económicas surgidas durante el milagro mexicano, las cuales representaban tanto el capital financiero como productivo del país. La apertura comercial que impactó naturalmente al comercio internacional, detonando la región fronteriza del norte de la entidad, aunado a la mayor competencia de partidos políticos, reconfiguraban una oligarquía cada vez más económica que política.

De la misma, en los últimos gobiernos federales del PRI, fueron limitando la acción política de los gobernadores, producto de la estrategia de reducción del tamaño del Estado en la economía y su propio desmantelamiento. La Deuda Pública, adoptó una tendencia estructural, es decir, estaría sujeta a lo que acontecía con el endeudamiento nacional; la política de endeudamiento interno provocó también una mayor deuda acumulada en las entidades federativas y sus municipios, que, junto a la insuficiencia de ingresos propios y la dependencia financiera de las aportaciones y participaciones federales, constituirían una crisis financiera de las administraciones locales.

A diferencia de la tendencia nacional de mayor endeudamiento cuando baja el PIB, en el estado de Tamaulipas cuando sube el PIB suben los niveles de endeudamiento. Lo anterior significa una alta sensibilidad de endeudamiento en los ciclos productivos de la economía regional; la entidad que representa de cierta forma una economía estable en términos generales desde 1993, se endeuda a medida que crece por la disminución del riesgo (Figura 7).

Figura 7. Crecimiento de la Deuda Pública y el PIB de Tamaulipas (estatal y municipal), 1994-2011



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP, 2012

*Nota: El eje izquierdo corresponde a la variación porcentual de la deuda pública de los municipios, mientras que el eje derecho, al crecimiento del PIB estatal también en términos porcentuales.

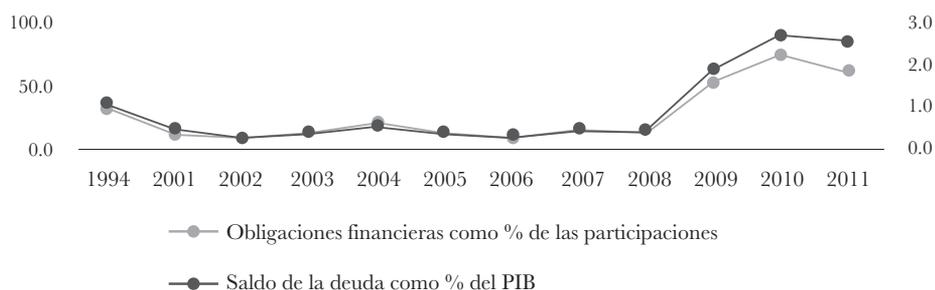
A diferencia de la tendencia nacional de mayor endeudamiento cuando baja el PIB, en el estado de Tamaulipas cuando sube el PIB también se incrementan los niveles de endeudamiento. Lo anterior significa una alta sensibilidad de endeudamiento

en los ciclos productivos de la economía regional; la entidad que representa de cierta forma una economía estable en términos generales desde 1993, se endeuda a medida que crece por la disminución del riesgo.

Esta tendencia de ciclos de crecimiento productivo y de deuda se debe a que la economía industrial por una parte ha sido un factor determinante del crecimiento económico paralelo al incremento del gasto en la entidad, derivando altos déficits fiscales, situación similar al sexenio de López Portillo: se ofrecían créditos por la rentabilidad estable del territorio.

De 1993 al 2011, el crecimiento acumulado de la deuda ha sido de 274.1%, la cual se acumuló 192.74% del 2008 al 2011 (SHCP, 2012), lo que denota que la crisis financiera impactó negativamente a las entidades y los municipios con saltos altos de la deuda. Estas tendencias denotan un paralelismo con el acontecer nacional y la fuerte injerencia que aún tiene la administración central con las administraciones descentralizadas.

Figura 8. Obligaciones financieras como % de las participaciones federales y el Saldo de la deuda como % del PIB



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP, 2012

Como producto del modelo generalizado de la política federal de endeudamiento interno, el saldo total de la deuda como porcentaje del PIB ha mostrado una tendencia similar a la relación obligaciones financieras y participaciones federales como se observa en la Figura 8.

Lo anterior indica no solamente una fuerte dependencia de los ingresos públicos estatales con relación a las participaciones, también se refiere a la garantía del endeudamiento con los recursos que provienen de la federación. Esta asignación de recursos públicos a las entidades está en función al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que a su vez dependen principalmente de los ingresos

públicos actuales, siendo sensibles a las condiciones macroeconómicas nacionales e internacionales como los tipos de cambio o las exportaciones de petróleo.

Esta grave situación señala que la economía productiva regional puede estar financiando al endeudamiento público en la misma proporción que crecen ambas variables, situación que impide un crecimiento económico expansivo.

También, cuando la política de endeudamiento es estructural y sigue un determinado modelo, como en este caso el neoliberalismo, la alternancia política en las entidades y municipios no han sido sensibles a cambios en el direccionamiento de la deuda; en el país, donde el PAN ha sido la segunda fuerza política con una presencia importante a nivel nacional, ha habido continuidad en las políticas públicas del gobierno del PRI.

En este modelo bipartidista, el control gubernamental con el tiempo ha empezado ser homogéneo a nivel interno, es decir, seguramente la política de deuda en Tamaulipas, aunque llegara un gobierno panista a nivel estatal, continuará la misma tendencia porque depende de la política centralizada de la deuda en todo el país.

Por último, cuando la economía es recesiva, sea un modelo monopartidista o bipartidista, el ciclo se ha mantenido similar en cualquier estructura socioeconómica local. Tamaulipas elevó su Deuda Pública cuando la economía estatal y nacional cayeron en el 2008, situación que también ocurrió con el gobierno general y en el resto de las entidades y municipios.

Durante la última década del siglo XX y hasta la actualidad, la alternancia política se ha incrementado, no obstante, la deuda sigue creciendo e intensificándose, producto del deterioro estructural de las finanzas públicas locales que no han podido establecer una infraestructura financiera sólida con mecanismos eficientes y evaluación del desempeño.

CAPÍTULO 2

Teoría económica y fiscal de la deuda pública

2.1 La economía de la Deuda Pública

La deuda se entiende como una obligación futura de pago a un financiamiento presente. En otras palabras, es un contrato por parte de una unidad que “promete” pagar una cantidad solicitada a quien tiene la posibilidad de dársela en un tiempo convenido, cuyo costo es el interés (Santana-Loza, 1995).

En la contabilidad general, el pasivo se convierte en un balance negativo para el deudor y un balance positivo para el acreedor, generando una interrelación financiera muy estrecha, donde está de por medio el interés del dinero o el valor del mismo en el tiempo. La lógica es, si un acreedor cuenta con x cantidad excedente, puede invertirla, ahorrarla o consumirla; en caso de invertirla debe decidir si es en algo productivo o en deuda y la decisión se toma a partir de cual le resulta más favorable en ganancias de acuerdo con sus expectativas de las mismas en el tiempo.

Ahora bien, por parte del deudor, la lógica se centra en “para qué” contrae una deuda, reduciendo solo dos opciones: inversión o consumo. Buchanan (2009) explica que el destino de la deuda a consumo “destruye el valor del capital”, puesto que no es regenerativo de más valor; al contrario, es degenerativo, una deuda presente destruye el valor del capital futuro.

Luego entonces, todo destino de la deuda a inversión no degenera el valor de capital, ya que tiende a “construir valor”, por la propia naturaleza productiva de las actividades.

En materia de Finanzas Públicas, la Deuda Pública (DP), se emplea como mecanismo inherente al Gasto Público (GP).

La visión agregada de la deuda pública se debe a los victorianos del siglo XVIII y XIX, al generalizar ésta a un tema de la población. Visión sumamente criticada por la escuela austríaca y sueca -Wickselliana-, la cual observaba al gobierno como un organismo independiente del mercado y la población, cuyas decisiones afectaban o beneficiaban a todo su entorno (Buchanan, 2009). Esta consideración autónoma del gobierno orilló a que se formularan estudios, en donde

éste se comprometía socialmente con la población, imperando un sentido de suma responsabilidad en las mismas.

Así, por ejemplo, una deuda que contraía el gobierno con alguna unidad financiera-política, no tenía por qué generalizarse a toda la sociedad, sino que el gobierno como organismo con identidad sería el principal beneficiario o perjudicado de sus transacciones, aunque el origen de sus recursos procediera tanto de la población como del mercado (Buchanan, 2009).

Cuando el gobierno gasta -gasto corriente y/o de capital-más de lo que recauda -impuestos-entonces existe un balance deficitario-negativo en su presupuesto público y recurre a los préstamos -obligaciones futuras de pago-, la acumulación de los préstamos del pasado al presente, se le conoce como deuda pública (Mankiw, 2006 y Ley General de Deuda Pública, 1976).

La deuda pública puede ser interna o externa. La primera se refiere cuando se es suscrita por acreedores nacionales y la segunda por internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. En general, la deuda puede ser a beneficio o perjuicio del gobierno y sus coyunturas, dependiendo de “para qué” se endeuda y “cómo” se planifica son determinantes de la política de deuda.

Buchanan (2009), explica de qué forma, el gobierno debe decidir racionalmente cómo distribuir su gasto y conocer los costos de oportunidad que conlleva el manejo de la deuda, cuyos resultados sólo se expresan en degeneración o generación del valor de capital.

La decisión racional de la utilización de la deuda, debe encontrar un equilibrio entre el consumo e inversión del gobierno. Así, por ejemplo, existen circunstancias en donde el gobierno debe aumentar su gasto corriente a costo de oportunidad del gasto en inversión y viceversa. Sin embargo, este tipo de decisiones deben ser bajo la lógica de los efectos negativos y positivos que se producen en el capital.

A diferencia de la visión neoclásica, el endeudamiento es un instrumento de la política monetaria y fiscal. En el mercado de dinero, el gobierno decide si debe comprar o vender cierta cantidad de títulos de valor para controlar la cantidad de dinero en circulación. Por ejemplo, un aumento en la inflación obliga al gobierno a vender títulos de deuda para reducir la cantidad de dinero en circulación; este mecanismo funciona conforme a la teoría de agregados monetarios.

Otro ejemplo claro de política monetaria es cuando comienza un proceso de deflación, tal como ha sucedido en los EE.UU: el gobierno compra títulos de deuda para motivar la circulación del dinero en la economía nacional.

En la versión neoclásica, esta lógica cambia cuando: a) los pasivos exceden por mucho la capacidad productiva de una economía (*ingresos del mercado + ingresos de la población = ingresos del gobierno*); y, b) el costo de oportunidad de la compra de títulos

de deuda en efectivo sea muy alto y descuide sectores estratégicos que generan valor económico.

Uno de los problemas de los países subdesarrollados, es el excesivo uso de la deuda en títulos que degeneran al capital, al desbalancear sus finanzas públicas, como el excesivo gasto en la cuenta corriente. Lo anterior, tiene que ver con que los aumentos del gasto corriente -sueldos y salarios, por ejemplo-, son: a) financiados en función al poder adquisitivo de los gobiernos a costos de oportunidad sociales muy altos o b) meramente derivados de la deuda, aunque en los dos casos, es el mismo resultado, puesto que de una u otra forma se cubre el déficit fiscal con deuda y éste se incrementa en un consumo que es degenerativo para el capital público (Cabrero-Mendoza, 1996). Buchanan (2009, pág, 5), menciona que “Si no hay valor de capital, la creación de una deuda producirá, en este caso, un capital negativo. Si el valor del capital es inicialmente negativo, la deuda simplemente incrementará el total negativo”.

A diferencia de los países desarrollados que también se endeudan, los países en subdesarrollo cuentan con un stock de capital depreciado y con una capacidad productiva que no compite en el mercado internacional, lo que significa que un pasivo degenerativo afecta notoriamente al desarrollo local y la reactivación económica del valor del capital.

También cabe señalar que, para los países desarrollados, la deuda se destina para proyectos de expansión hegemónica, como es el caso de EE.UU, cuya deuda se ha incrementado en periodos de guerra o recesión económica, principalmente en la primera.

El análisis de la deuda pública se involucra directamente con la temática de la política fiscal, ya que está en función de la captación de recursos financieros de un gobierno. De acuerdo con la teoría Ricardiana de la equivalencia, la deuda representa un impuesto futuro, puesto que, al ser un pago futuro, el balance financiero del gobierno contempla un aumento de sus ingresos prospectivamente para garantizar sus obligaciones, en otras palabras: “financiar al Estado mediante deuda equivale a financiarlo mediante impuestos futuros” (Mankiw, 2006, p. 541).

Tanto las visiones clásicas, neoclásicas y austríacas sobre la deuda pública, implican diferentes elementos que giran en torno a lo mismo: obligaciones futuras, déficit presupuestario, ajuste de política monetaria y fiscal. Una última versión, la keynesiana, busca siempre enfocar el uso de la deuda a la generación de valor al capital y promover el efecto multiplicador, porque siempre incentiva el aumento del gasto público para lograr esos fines, que impactan positivamente al bienestar social (Stiglitz, 2000).

En América Latina, puede observarse la política de direccionamiento de deuda hacia la inversión pública, sobre todo en el modelo de sustitución de importaciones (1940-1980); situación que se revertió con la incorporación del neoliberalismo como modelo hegemónico de direccionamiento de la economía en los gobiernos de países subdesarrollados, proponiendo una limitación del gasto. El endeudamiento se convirtió en una estrategia de capitalización dentro de los mercados financieros, descontinuando la incidencia keynesiana en el gasto por la estrategia de construir condiciones que estimulen al sector financiero, así como impulsar un fuerte control en la política monetaria y detonar el mercado internacional por medio de los actuales tipos de cambio.

2.2 Federalismo y Deuda Pública

Desde la conformación de México como República con división política estatal, se hizo el primer reconocimiento federal en el país. Estos cambios definieron territorialmente los ejercicios del poder de los diferentes niveles de gobierno.

Los estados federados, deben estar simétricamente coordinados para garantizar la soberanía nacional bajo un sistema federal de apego al marco normativo constitucional y a las leyes que se deriven (Méndez, 1994).

El Federalismo como modelo de gobierno en la actualidad, es desarrollado principalmente en un régimen democrático, cuyos poderes se dividen en ejecutivo, legislativo y judicial, que son ejercidos en el territorio nacional, estatal y municipal como en el caso de México (Dávila y Martínez-Loeza, 1995).

Las características principales del mismo son:

- Principio de territorialidad: Reconocimiento de las divisiones políticas en la Constitución.
- Principio de autonomía: Cada nivel de gobierno es autónomo en su territorio.
- Principio de participación: Cada nivel de gobierno debe ser representado y elegido de acuerdo a su división política.

Considerando esto, el federalismo contemporáneo es un modelo de gobierno coordinado desde sus tres niveles, los cuales son autónomos para el ejercicio del poder nacional, teniendo en cuenta aspectos de la administración y las finanzas públicas en el marco del Derecho.

Una definición más formal, menciona que el federalismo es:

[...] una forma de organizar el poder político y estructurar al Estado mediante un ordenamiento supremo (Constitución Federal) que permite la no subordinación entre, al menos, dos órdenes de Gobierno donde cada una

cuenta con capacidades jurídico-políticas y económico-administrativas propias, en condiciones de independencia recíproca para lograr la defensa y el desarrollo social conjunto de la Unión (Guillén-López, 2000, p. 15).

A partir de la década de los ochenta, las políticas estructurales que se aplicaron en naciones subdesarrolladas determinaron el nuevo rumbo de la democratización de los regímenes políticos, así como la forma en la que se organizan. El neoliberalismo, como se mencionó, se convertiría en la política regidora de toda acción pública que se manifestara por medio de la política monetaria, económica y fiscal principalmente.

El surgimiento de la descentralización como sustentante del nuevo federalismo, a partir de este proceso de democratización en un contexto de la globalización, suponía en primera instancia, la transferencia del poder del gobierno central para el logro de gestiones y decisiones autónomas de los municipios que conforman el territorio federal (López-Valladares, 2001; Uvalle, 2010).

La descentralización se convierte en un sistema de vida política donde convergen las instituciones de la sociedad con el Estado en un ambiente de competencia, relacionando más a los gobernantes con los gobernados, correspondiendo también a principios de civilidad social y política (Uvalle, 2010).

La Reforma del Estado en México fue uno de los factores más influyentes para el desarrollo de la descentralización, cabe mencionar, que ésta es un proceso histórico y no puede definirse un génesis exclusivamente a la Reforma, sino a todo un cambio estructural en la sociedad moderna. La descentralización busca incrementar el poder y la autonomía en la toma de decisiones de los gobiernos locales en constante coordinación con el gobierno central y las instituciones federales (Falleti, 2004).

De acuerdo a Villareal (2009), destacan tres perspectivas generales acerca de la descentralización: la neoliberal, la neoestructuralista y la socio-participacionista. La primera minimiza el rol del Estado en la economía, propone en libre comercio en sus políticas económicas, y siempre busca la eficiencia en los procesos gubernamentales, la disminución del gasto público, la privatización y la focalización de políticas sociales. La segunda reconoce a un Estado regulador que promueve el desarrollo -estado social de derecho-, impulsa el desarrollo endógeno, y se enfoca a una sólida política fiscal, fomento a la producción y construcción de políticas de bienestar. La tercera, el Estado es un principal actor regulador del bienestar social y busca una reconfiguración de la gestión pública desde abajo, atendiendo a las necesidades de los sectores populares (Villareal, 2009).

La descentralización en México construyó su fisonomía en el seno neoliberal con la incorporación de las políticas de ajuste estructural impulsadas

por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la década de los ochenta, situación que dio paso a la modernización y neodemocratización del Estado.

La descentralización puede ser dividida en dos grandes áreas, la política y la administrativa. La primera se refiere a los mecanismos redistributivos de las transferencias -recursos públicos- hacia la división territorial representada por los estados, municipios y localidades, de acuerdo a sus necesidades y a la disposición de la cantidad de los recursos existentes, de la misma forma consiste en la delegación del poder central a los organismos subsidiarios y subsecuentes que componen al Estado federal. La segunda se enfoca más a un sentido de operación de los diferentes niveles político-territoriales, que le permite impulsar el poder de gestión y de toma de decisiones en las acciones públicas de índole cada vez más local, su relación es lineal puesto que reconoce jerarquías específicas (Vargas-Hernández, 2002; Finot, 2000).

De acuerdo a Montecinos (2005), puede entenderse a la descentralización desde tres aspectos: el económico, el social y el político. El primero hace referencia al regionalismo y el federalismo fiscal, los cuales son entendidos a la vinculación del desarrollo de los territorios y a la generación/administración de recursos de los gobiernos locales; en suma, tiene que ver con el desarrollo local (gobiernos subnacionales, regionales o municipales).

El segundo aspecto está relacionado con el fortalecimiento de la democracia en función de la sociedad civil, es decir, reforzar los vínculos sociales de los actores locales en los procesos de gestión de un Estado eficaz; también cabe señalar que existe un riesgo en el impulso de la descentralización, los cuales se relacionan debido a que los procesos descentralizadores pueden provocar la consolidación del clientelismo en el espacio de lo local por la carencia de un receptor socialmente adecuado (Boisier, 2004).

El tercero, tiene que ver con las reformas políticas en donde se encuentran tópicos centrales como: partidos políticos, presidencialismo y procesos electorales articulados en un sistema institucional cuyo objetivo es el impulso de la *New Public Management* orientada a los gobiernos eficientes y de calidad. Aunque también importa destacar, el marco jurídico regulatorio de la competencia por el poder, factor importante para entender la descentralización desde lo político.

Refiriendo nuevamente el sentido de territorialidad, conviene señalar lo relacionado con el desarrollo local, el cual es comprendido en un marco de descentralización. El desarrollo local implica una competencia entre territorios locales y ya no solamente por empresas, es decir, existe una concentración de factores económicos -capital y trabajo- localizados en pequeños territorios emergidos: “las

empresas requieren de otras empresas de su entorno para adquirir mayor eficiencia y competitividad” (Finot, 2003, p. 9). Esta premisa es fundamental, porque la descentralización en la transferencia del poder a los territorios federados encuentra como prima de acción el acondicionamiento a las demandas diferenciadas de cada región, por lo que sus mecanismos financieros y administrativos buscan atender las necesidades regionales y generar las condiciones de eficiencia y competencia de los territorios.

Así, por ejemplo, las transferencias federales aluden a fortalecer el desarrollo local por medio de una distribución del gasto equitativa en función a la demanda colectiva que representa a una sociedad específica y que influye en la toma de decisiones públicas, de ahí que la autonomía sea sujeta al principio democrático y de participación ciudadana. El gasto es categorizado sectorialmente, lo que involucra la sistematización de la acción pública coordinada entre el gobierno central y los gobiernos locales, definiendo las competencias correspondientes a cada nivel de gobierno.

Responder sobre el qué, cuánto y con qué recursos se provee un bien público a nivel local, es necesario descentralizar el proceso de decisión, de ahí la importancia de la demanda diferenciada. Hay eficiencia, cuando las utilidades o ganancias de la descentralización sobrepasan las de la centralización, si esto no ocurre, entonces la descentralización no es óptima (Oates, 1972). Verbigracia, si un municipio que se endeuda teniendo el respaldo de un marco regulatorio descentralizado -bajo los principios de autonomía y eficiencia- no dirige su acción a la atención de la demanda, entonces no es mejor que una acción centralizada. Finot (2003), demuestra que en países latinoamericanos como México, Brasil, Colombia, Chile, Argentina, entre otros, las transferencias tienen mayor vinculación al impulsar el “esfuerzo local”; también concluye que la descentralización es más exitosa si ésta profundiza hasta los niveles más próximos al ciudadano para luego agregar, inclusive mancomunizar, construir microrregiones de las demandas diferenciadas al detalle, por lo que la participación ciudadana es un elemento clave para un buen gobierno que impulse el desarrollo local.

Con base en lo anterior, la premisa de los bienes descentralizados de una demanda diferenciada es un fuerte referente de lo local, elemento que abarca tanto un espacio municipal, como una región o zona metropolitana, dado que existen bienes descentralizados no diferenciados entre dos o más municipios, de ahí que los gobiernos centrales en coordinación con los locales, desarrollen políticas urbanas o metropolitanas, traducidas a planes y programas clasificados en los presupuestos públicos; entonces, la gestión pública busca los mecanismos estratégicos para viabilizar la descentralización.

He aquí, que la plataforma central del federalismo se comprenda desde el punto de vista administrativo, político, económico y territorial de la descentralización, elementos que reflejan el ejercicio del poder y competencias de los gobiernos locales.

Regresando a la mención de la Reforma del Estado, fue constituido desde la década de los ochenta, un modelo organizativo del gasto, en donde el Estado está absorbido por el modelo neoliberal. Sus transferencias, planeación y gestión serían una responsabilidad conjunta tanto para el gobierno central como para los gobiernos locales en un marco normativo de descentralización.

La coordinación estaría convirtiéndose en la estrategia para que, en proyectos comunes, se hicieran a un lado aspectos ideológicos y políticos, discutiendo incipientemente con la sociedad civil, aspectos relevantes de sus comunidades. Las Leyes darían una justificación en un marco regulatorio de estas coordinaciones entre gobiernos centrales y locales, de tal forma que los fines comunes sean democráticamente resueltos para atender a las necesidades de la población en su conjunto. El Federalismo venía a constituir un modelo fuerte de administración y ejercicio del poder descentralizado.

[...] la teoría normativa del federalismo fiscal se vuelve relevante en el tema de investigación, debido a que comprende al federalismo fiscal como los procesos de transferencia de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales (CEPAL, 1993, p.3).

Dicha postura deja en claro la separación y coordinación entre los niveles de gobierno de un Estado federado: los recursos naturales y sobre la renta son gravados por los gobiernos centrales -movibles-, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria -no movibles- son recaudados por los gobiernos locales. A esta coordinación fiscal entre los diferentes órdenes de gobierno, se le conoce como *taxonomía de potestades tributarias* (Reyes, 2012), la cual también permite una construcción horizontal de la normatividad en materia fiscal y como producto de la descentralización.

La idea principal de la taxonomía tributaria consistía en evitar las dobles funciones recaudatorias, así como, evitar competencia desleal entre los municipios en materia de impuestos. Lo anterior es explicado por la propia movilidad de los factores de la producción, es decir, un municipio que modifique sus tasas impositivas de tal manera que privilegia cierto sector, tendrá una atracción principal de dicho sector a que se localice en el municipio, situación que desfavorecería al municipio del cual, el sector tuvo que desplazarse. Entonces, al fijar reglas generales entre los municipios, los gobiernos estatales y el federal, ocurre un proceso de

compensación: los gobiernos locales renuncian a algunos derechos fiscales, apoyando la recaudación del orden federal a cambio de ser retribuidos por medio de transferencias financieras.

Por consiguiente, en esta negociación, los gobiernos locales dejan que el gobierno central adquiera los derechos de la recaudación fiscal a cambio de que una mayor recaudación provoque un efecto distributivo a través de aportaciones -condicionadas o *block grants*- y participaciones federales -no condicionadas o *categorical grants*- que se verán reflejadas en los niveles de ingreso en las finanzas públicas locales. Bajo este criterio, la distribución fiscal de los recursos públicos busca impactar en la inversión y el ahorro local, es decir, estos aportes condicionados de contrapartida -*matching grants*-, promueven tanto el esfuerzo recaudatorio como la rendición de cuentas -*accountability*- para lograr dicho objetivo (Wiesner, 1992; Reyes, 2012).

Hasta el momento, el problema de coordinación eficiente en un marco legal de las jurisdicciones locales y la federal estaba resuelto, mientras los municipios, por ejemplo, colaboraban fuertemente con la recaudación de impuestos federales, el gobierno central distribuía recursos condicionados o no condicionados para el fortalecimiento institucional y social de los ayuntamientos (Sours, 2008). Sin embargo, apunta Piffano (1999) que, en el proceso histórico de la taxonomía recaudatoria, el gobierno federal ha mejorado sus ingresos, caso contrario al de los gobiernos locales; de esta forma, la dependencia financiera constituiría una importante problemática de las haciendas locales, perdiendo así, la capacidad y habilidad de gestión financiera.

Lo anterior, representa dos tipos de disparidades, la vertical y la horizontal. La primera hace referencia a que, de acuerdo a los criterios de distribución del gasto, las cantidades no son suficientes para cubrir las responsabilidades financieras de los gobiernos locales; la segunda, tiene que ver con la calidad y cobertura cada vez más baja de los servicios públicos que estos gobiernos locales ofrecen a la población, porque sus presupuestos son limitados, derivado de los decrementos de sus recaudaciones fiscales (Wiesner, 1992).

Entonces, la relación entre transferencias y recaudación fiscal tal como está planteado actualmente desde un modelo federalista y centralizado avalado por la normatividad fiscal y constitucional, desemboca una problemática residida en el *modelo racional*. Este elemento teórico explica que, racionalmente los gobiernos locales maximizan sus beneficios por medio de las transferencias con un menor esfuerzo recaudatorio: siempre reciben ingresos, aunque su recaudación propia sea baja, lo que implica mayores costos administrativos y financieros. Aunque existe otro punto teórico que explica lo contrario: el *efecto flypaper*, el cual explica que las

transferencias no impactan en mínima recaudación propia de los gobiernos locales, sino en el aumento de los gastos: a mayor transferencias, mayor gasto local (Reyes, 2012); por tal motivo, las jurisdicciones locales son más sensibles a los cambios de las transferencias que a la baja recaudación. En este texto, se asume que hay municipios en México que presentan alguno de estos dos casos, dado que son diferentes en población, economía y política.

Dada cualquier condición, los gobiernos locales aprovechan su autonomía política para recurrir al endeudamiento público y así cubrir sus respectivos déficits fiscales. Esta lógica, es explicada por Cabrero y Carrera (2004) cuando mencionan el *problema de los comunes*, surgido en el momento en que las jurisdicciones locales no pueden cubrir los costos de sus programas, recurriendo a la deuda, que como se ha planteado en el anterior capítulo, es interna, trayendo efectos descompensatorios para el desarrollo regional, como el sobreendeudamiento y sobregasto.

Entonces, la deuda pública en un modelo federalista, pasa a ser tema del federalismo hacendario, el cual tiene que ver con toda la administración fiscal de los recursos públicos, así como la planeación propia del gasto. Bajo esta lógica, cada gobierno local es autónomo para la determinación de impuestos que ayuden a mejorar sus finanzas públicas, como el impuesto predial en los países latinoamericanos. Así mismo, se tendría la capacidad autónoma del endeudamiento, lo que deja entrevista una libertad de direccionamiento de las políticas fiscales locales y ver por su propio desarrollo local (Nolasco, 2002).

El modelo taxonómico de la teoría normativa del federalismo ofrece mecanismos técnicos y legales para la coordinación fiscal de los diferentes órdenes de gobierno; esta simbiosis hacendaria ha sostenido los canales administrativos y políticos de las jurisdicciones participantes. Esta pauta negociada y consensada en el congreso desde la década de los ochenta, madurando en la década siguiente, provocó una dependencia financiera de los ayuntamientos, así como serias problemáticas de recaudación propia y capacidad de gestión pública. Sin embargo, se trata una instrumentalización legal no pensada en el largo plazo; aquí, es importante señalar, que la teoría normativa de la hacienda democrática, tiene la posibilidad de instrumentar de mejor forma las actuales disparidades fiscales que han provocado un endeudamiento público interno de las jurisdicciones locales, situación cuyos efectos afectarían el desarrollo institucional y regional de los municipios.

2.3 Modelos Teóricos

2.3.1 Deuda Pública

En la figura 9 se resumen las generalidades teóricas de la deuda pública.

Figura 9. Generalidades teóricas de la deuda pública

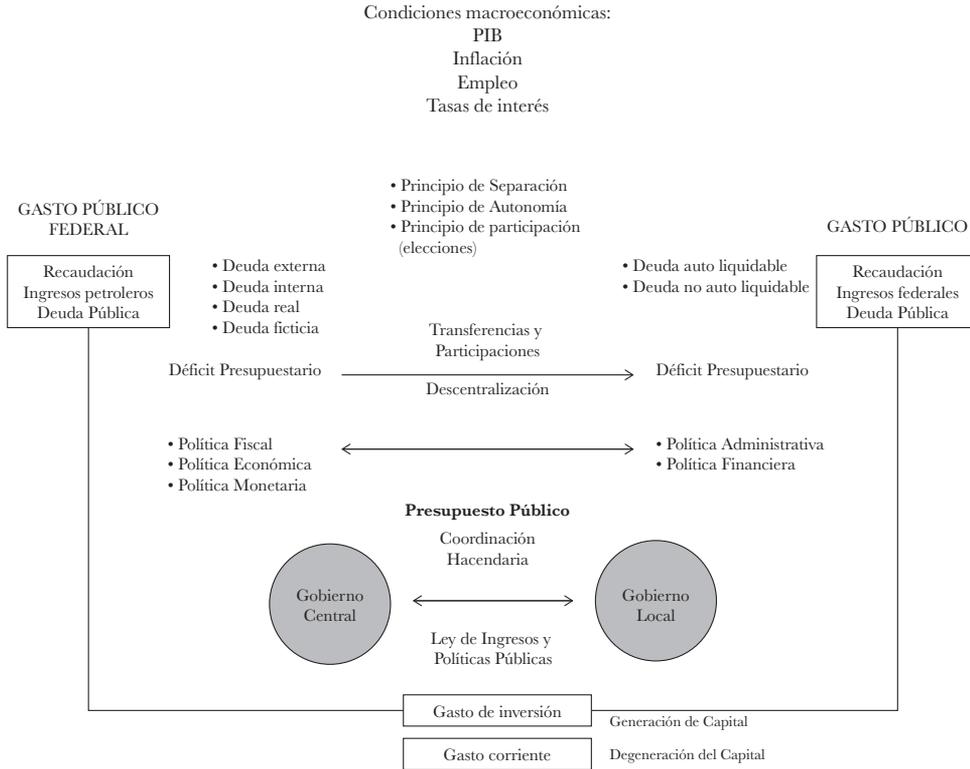
Clasificación	Características principales	Enfoques teóricos
<p>Deuda Real y Ficticia: La deuda real son las obligaciones adquiridas por bancos privados. Deuda ficticia es la ofrecida a los bancos centrales “creación solapada de dinero”.</p>	<p>Mecanismo de financiamiento de los déficits fiscales.</p>	<p>Teoría de la elección pública La deuda pública degenera el valor del capital en el tiempo, la inversión lo genera. La deuda pública como decisión de la política pública es un costo que la sociedad paga. Un marco regulatorio fuerte para el control de la deuda, optimiza el presupuesto público: minimizar costes sociales y maximizar el gasto. Buchanan (1954, 1958, 1980, 2009).</p>
<p>Deuda a corto, mediano y largo plazo. Corto plazo: Valores emitidos a plazos menores de un año (letras de cambio). Mediano plazo: Valores emitidos para conseguir financiamiento públicos (bonos del Estado). Largo plazo: Duración sin límite de tiempo, sirve para financiar gastos extraordinarios y de lenta rentabilidad.</p>	<p>Mecanismo de control de la política monetaria. Cuando sube la inflación el Estado vende deuda pública (bonos) para reducir la circulación de capital líquido. Cuando baja la inflación, el Estado compra deuda pública para incidir en el flujo de dinero y reactivar la economía nacional.</p>	<p>Escuela neoclásica Equivalencia Ricardiana. El déficit fiscal no afecta a la demanda agregada. La población ahorra cuando la deuda pública se incrementa. La deuda pública presente provoca un incremento futuro de los impuestos (el ahorro elimina el efecto impuesto). El gasto se incrementa en función a la deuda y no por el aumento de impuestos. (Briotti, 2005; Barro, 1974). Monetaristas: Como la deuda pública provoca un incremento de las tasas de interés y la posibilidad de impuestos futuros, disminuye la riqueza en el largo plazo.</p>
<p>Deuda amortizable y perpetua Deuda amortizable. Valores emitidos que al llegar el tiempo de vencimiento se reembolsa al titular. Deuda perpetua: no existen vencimientos definidos y no hay reembolso, solo pago de intereses al titular (Arriaga, 2001).</p>	<p>La deuda pública se bursatiliza. Son instrumentos financieros de considerada rentabilidad y riesgo menor de recuperación. Aumenta la liquidez según las condiciones de las tasas de interés en el mercado.</p>	<p>Política fiscal keynesiana (y nekeynesiana) Un aumento de deuda pública provoca el mismo efecto en la demanda agregada. El financiamiento del déficit fiscal dirigido a la inversión, provoca un efecto multiplicador keynesiano. Si una economía no utiliza todos sus recursos en el corto plazo, el aumento de la deuda pública puede llegar a estimular la inversión en el largo plazo al incrementar el Gasto Público. La deuda pública es una acción de política fiscal expansiva. (Stiglitz, 2000; Krugman, 2012)</p>
	<p>En el corto plazo la deuda pública aumenta el consumo (menos impuestos) y provoca el mismo efecto en las tasas de interés. En el largo plazo, sostiene un efecto disminución en la producción y el consumo (al desincentivar la inversión por las alzas en las tasas de interés).</p>	

Fuente: Elaboración propia

2.3.2 Federalismo hacendario

Ahora bien, el esquema teórico de la deuda pública desde el federalismo hacendario, se estructura de acuerdo al siguiente esquema (Figura 10) de las finanzas públicas.

Figura 10. Aspectos teóricos del Federalismo y la deuda pública



Fuente: Elaboración propia

La estabilidad hacendaria de los municipios es vulnerable a cualquier cambio exógeno en la economía y la política del país; su alta dependencia financiera de los ingresos de la federación y la limitación presupuestaria de las últimas tres décadas, cuando se incorporó el modelo neoliberal, aunado a la falta de rendición de cuentas y al deficiente uso del gasto, merman la capacidad estratégica de que los municipios generen políticas públicas para coordinar el eje del desarrollo con el gobierno central y subnacional.

La vulnerabilidad financiera del Ayuntamiento como su condición común, es aún mayor con las externalidades macroeconómicas a nivel internacional

y nacional. Por la parte social, la caída del modelo de bienestar, los problemas demográficos, concentración de cinturones de miseria, desempleo, salarios bajos, etc., se convierten en una barrera estructural para que los ciudadanos constituyan un eje central en la generación de recursos.

En cumplimiento del esquema anterior, las circunstancias locales acabadas de mencionar, incurren en que los gobiernos municipales cubran sus déficits financieros por medio de la deuda pública, la cual puede ser incluida en el presupuesto de los gobiernos centrales y aprobada por Ley; así mismo, la propia legislación apoya la gestión y coordinación fiscales entre los diferentes actores que incurren en la deuda, bajo un esquema de política monetaria y fiscal a nivel general.

Para el caso de estudio, la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Tamaulipas (LDPEMT, 2005), la deuda debe orientarse a la inversión pública o al canje de la misma; también señala, que los créditos deben hacerse a corto plazo, liquidable, sin garantías y que sus saldos acumulados no excedan del 5% del Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal en turno de la solicitud (LDPEMT, 2005, p. 5).

En un marco moderno federalista y de acuerdo a la evidencia empírica para el caso de Tampico, hay endeudamiento progresivo debido a: a) insuficiencia de ingresos o b) aumento del gasto corriente, producto de un sistema fiscal deficiente, así como de políticas administrativas y financieras que no han impulsado al desarrollo municipal-inversión pública- y la insuficiencia de recursos políticos y económicos para construir un sistema en la rendición de cuentas. Estas situaciones, atentan contra la propia legislación vigente en materia de deuda y finanzas públicas respecto a los montos que deben ser autorizados y su direccionamiento hacia el gasto de capital. Por último, la dependencia fiscal de los ingresos públicos municipales y la poca productividad o generación de crecimiento económico local, impiden el desarrollo federalista en los gobiernos locales y la coordinación eficiente y la gestión de políticas financieras adecuadas para disminuir o dirigir el endeudamiento local hacia el bienestar la población.

2.3.3 La deuda pública en el marco del federalismo normativo y la elección pública

De acuerdo a la teoría de la elección pública, los individuos maximizan su utilidad, en consecuencia, la dirección del sector público en mano de individuos burócratas que buscan primero cumplir sus intereses particulares que los colectivos, es una condición de restricción para alcanzar un beneficio social; por tal motivo, la unanimidad es un mecanismo de dirección de los asuntos públicos como los ingresos y los egresos.

Sin embargo, la unanimidad no es posible, por lo que la construcción de mecanismos de “factibilidad” en los acuerdos, se convierte en un eje central de la

determinación de políticas públicas que consideran la característica maximizadora de los individuos en temas colectivos.

Entonces, el proceso político para alcanzar el poder de los grupos en un régimen democrático son las elecciones. De acuerdo a Downs (1957 y 1967), la maximización de votos es el objetivo de los grupos que compiten por alcanzar el poder; los partidos políticos construyen sus propuestas de políticas públicas para tomar la dirección del gobierno y no piensan en las elecciones como medio para lograr aplicar las políticas públicas.

Así, por ejemplo, la deuda pública se convierte en un tema central de las propuestas políticas dentro de una elección donde compiten los partidos políticos: en el caso mexicano, el endeudamiento externo excesivo en los últimos periodos de gobierno priísta provocó un discurso de campaña por parte del PAN, partido de oposición, el cual fue orientado hacia un modelo de “estabilización macroeconómica”, es decir, control de la deuda externa, crecimiento del PIB sostenido y una inflación baja. Surge también el caso hipotético de que en determinado país la deuda pública se haya utilizado en beneficio de impulsar la inversión pública, entonces esto sirve de referencia para la propuesta de proyecto político que representa al partido en el poder y promueve la continuación de esta tendencia.

Downs (1967) hace unas observaciones importantes:

- El partido en el poder tiene el absoluto control de la administración pública.
- Cada agente -individuo, partido o grupo- toma decisiones racionales: busca la utilización eficiente de recursos, la minimización de costes y maximización de ganancias *in situ*.
- El objetivo principal es conseguir el poder.
- Un modelo bipartidista tiende a definir políticas similares.
- El sistema multipartidista las coaliciones implícitas o explícitas surgen naturalmente para estabilizar la concentración del poder -en lugar de un partido político-.

Esta postura abre un resquicio para incorporar el elemento político de la elección pública en la determinación de la deuda, cuestionando ¿hasta qué punto el endeudamiento es parte de un discurso o una estrategia que supera la restricción financiera e inclusive ideologías y posturas teóricas respecto a su manejo? ¿Por qué existe unanimidad para la aprobación de presupuestos en donde la deuda pública implícita o explícita es mayor a lo acordado por la Ley? ¿Influye la alternancia de partidos políticos de centro y derecha en el direccionamiento de la deuda, hay diferencias?

Bassols y Arzaluz (1996) señalaron algunas diferencias en los modelos de gobierno para ciertos municipios que presentaban una condición de alternancia política. En el caso del municipio de Durango, la deuda pública fue excesiva en los periodos de gobierno del PRI, situación que cambia en la gestión de un partido de oposición -PT-, el cual logró dirigir el gasto hacia la inversión por medio de obras públicas, lo que llevó a que el mismo partido ganara la elección durante la próxima gestión gubernamental.

En el municipio de Saltillo, el PAN no tuvo cambios significativos de endeudamiento, pero sí de gestión para adquirir mayores participaciones federales, llevándolo a aumentar su base recaudatoria a través de la actualización del catastro; sin embargo, existieron diferencias de índole social, una clara manifestación represiva hacia grupos populares de oposición y pertenecientes al PRI (Bassols y Arzaluz, 1996).³

Arriaga (2001) reconoce que tanto los actores económicos como políticos son influyentes o determinantes para la dirección específica de la deuda pública, haciendo énfasis en los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. En la lógica *wickselliana*, la deuda pública, aunque es un costo social, también es una decisión no consensada de los gerentes del poder público, un tema específico de la administración pública.

Sumando los criterios de la teoría normativa del federalismo fiscal, la coordinación fiscal de la deuda pública contiene la elección pública -unanimitad factible- de los actores políticos que la diseñan, aprueban y ejecutan, lo que da cumplimiento a los intereses racionales de los grupos políticos representantes del poder en unidades de eficiencia y maximización de utilidad.

La insuficiencia de ingresos de los municipios en materia de recaudación propia, es un justificante para el acercamiento de los gobiernos locales con el central para la gestión de recursos públicos a través de las transferencias no condicionadas y condicionadas -participaciones y aportaciones federales-, provocando una mayor dependencia financiera y un círculo vicioso de endeudamiento progresivo que en algunos municipios es de alto riesgo -monto acumulado de la deuda mayor a las participaciones que reciben- (Reyes, 2012).

En la alternancia política del poder en un modelo bipartidista, una tendencia similar en el manejo de la deuda pública es el mantenimiento de afinidades ideológicas u objetivos de política fiscal homólogos que optimicen los

³ El gobierno de Tabasco actualmente dirigido por un partido de oposición (PRD), atribuye que la actual deuda pública excesiva es la herencia de los gobiernos del PRI. Consultado en línea: <http://www.tabasco.gob.mx/node/102>

intereses de grupos; por otra parte, aún con diferencias ideológicas el imperativo de maximización de los objetivos de grupos converja en dicha tendencia homogénea de la deuda pública. Lo anterior se va esclareciendo si se revisan cuestiones como la dependencia financiera de las transferencias no condicionadas y condicionadas a los municipios, el destino de la deuda y la recaudación propia.

La idea de la legislación hacendaria, de coordinación fiscal y presupuestaria, principalmente es para establecer restricciones en el juego político de la decisión pública y minimización de los costos sociales en el corto y largo plazo, situación que en determinadas ocasiones se ve afectada por las propias condiciones de subdesarrollo de los municipios, incurriéndose en la elaboración de otros mecanismos de endeudamiento.

En el nuevo federalismo, la alternancia política y la decisión pública son cuestiones metodológicas de “cómo” se organiza y administra un territorio en una democracia moderna, eje central de la coordinación y gestión de los gobiernos locales con el federal.

Ante este escenario, la política de deuda pública surge como una plataforma jurídica de negociación entre las jurisdicciones que componen una república federal; por lo que, la dinámica de legislación que influye en la coordinación fiscal de dichos organismos que maximizan en un ámbito democrático las utilidades de los grupos en el poder a un costo mínimo.

Entonces, la política de deuda en el ámbito local, adquiere una importancia de estructura y no de totales, es decir, la manera en la que se destina -gasto corriente o de inversión- influye no solamente en cierta orientación de la política fiscal, sino también en el tipo de negociación de los grupos en el poder con respecto al financiamiento de sus déficits públicos, dado que la normatividad en materia de autonomía así lo permite.

En una alternancia política bipartidista, de acuerdo a Downs (1967), la política pública tiende a ser la misma, lo que constituye un acuerdo generalizado de la estrategia administrativa. En el caso de los municipios, están inmiscuidos en las decisiones macropolíticas las cuales determinan el rumbo del gobierno federal; es decir, tanto en los gobiernos centrales priístas y panistas desde la incorporación del neoliberalismo, la tendencia por aplicar políticas monetaristas como las dirigidas hacia el control de la inflación, rigen el rumbo de la política de deuda pública. Aunque racionalmente puedan elegir su propio endeudamiento, estarán acotados a la estructura política y económica del gobierno central, que, en el caso, es una política de endeudamiento interno que apoya a la política monetaria.

En conclusión, tanto los poderes ejecutivos como legislativos en los diversos órdenes de gobierno, si han elegido en el tiempo la actual coordinación fiscal del

gasto y, por ende, trayendo todas las consecuencias que implica en relación al endeudamiento local, ha sido por una lógica maximizadora de las utilidades de los grupos en el poder. En la actual alternancia PRI/PAN, la importancia de mantener medidas neoliberales se ha convertido en una pauta jurídica y política del manejo de la estructura de la deuda.

El estudio de caso de Tampico implica una condición de alternancia y, por ende, un modelo de manejo, control y dirección de endeudamiento como parte de la política pública financiera y administrativa; se pretende demostrar que la deuda pública en la alternancia PRI-PAN, desde 1993, se incrementa a finales de los periodos gubernamentales y sin haber diferencias en los modelos de direccionamiento. En este sistema normativo federalista se cumple el axioma de Downs, al afirmar que en un modelo bipartidista se definen políticas similares.

CAPÍTULO 3

La deuda pública descentralizada en el municipio de Tampico

3.1 Aspectos políticos, económicos y sociales de Tampico

A partir del surgimiento de la descentralización en México durante la década de los ochenta, se modificó la estructura de participación y coordinación fiscal entre el gobierno central, el subnacional y el municipal, situación que vino a consolidarse en el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo (1994-2000) con la Reforma del Estado, en la cual se incluían todos los mecanismos de articulación de los gobiernos federados, desarrollados desde 1977 y 1986 con las Reformas políticas -en este periodo la competencia de política se incrementó por el número de partidos creados y registrados, como el Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México-.

Lo anterior, provocó toda una dinámica de gestión pública basada primeramente en la autonomía de los municipios y en la restricción presupuestaria, esto último fue una consecuencia fundamental de la adopción del modelo neoliberal aunado al desmantelamiento del Estado.

Los gobiernos locales estarían obligados a optimizar sus recursos públicos, restringiendo su operación o aplicación del mismo. La transferencia de poderes que promovía la autonomía de dirección financiera y política de los municipios, incluía una fuerte política administrativa para la reingeniería de los procesos de recaudación fiscal y constante coordinación con los gobiernos subnacionales (Meyer, 1992; González-Gómez, 1998).

La deuda pública, al ser un componente del gasto, ha fungido desde el proceso de descentralización, como un instrumento de financiamiento para los municipios que requieren cubrir sus necesidades locales. De acuerdo a Reyes (2012), el deficiente sistema de recaudación municipal, ha provocado una mayor dependencia financiera de los recursos federales, los cuales se han ido incrementando en la última década.

La legislación en materia de deuda de los estados y municipios, avalada por el Artículo 117, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece limitantes: la contratación de deuda pública es con personas

físicas o morales (privado o público), en pesos mexicanos y destinada a la inversión real (ASF, 2011).

Las problemáticas estructurales de los municipios han sido obstáculo para el desarrollo local; actualmente la administración pública discute aspectos relacionados a la recaudación fiscal -gobierno de competencias-, diseño de presupuestos bajo un criterio de eficiencia y el control de la deuda -así como su adecuado manejo-. Por último en el gobierno federal, han existido diferencias importantes en el manejo de la deuda de acuerdo al partido político en el poder: mientras que durante el gobierno del PRI la deuda externa creció a niveles exacerbados, en el gobierno del PAN, la deuda se dirigió hacia el endeudamiento interno -emisión de deuda-, mostrando con esto diferencias en el manejo de la misma de acuerdo al partido político que gobierna.

La densidad demográfica en el territorio del municipio de Tampico, la seguridad pública y la deuda pública, son temas de actual relevancia, debido a las problemáticas derivadas en el sistema socioeconómico local.

Las fluctuaciones de la cuenta pública del gasto, dejan entrever una fuerte variabilidad en sus componentes. De 1993 al 2011, en el municipio se ha presentado una distribución alta en los servicios personales, los servicios de la deuda pública y la cuenta de obra pública, situación que refleja la dinámica volátil de un municipio en constantes cambios económicos.

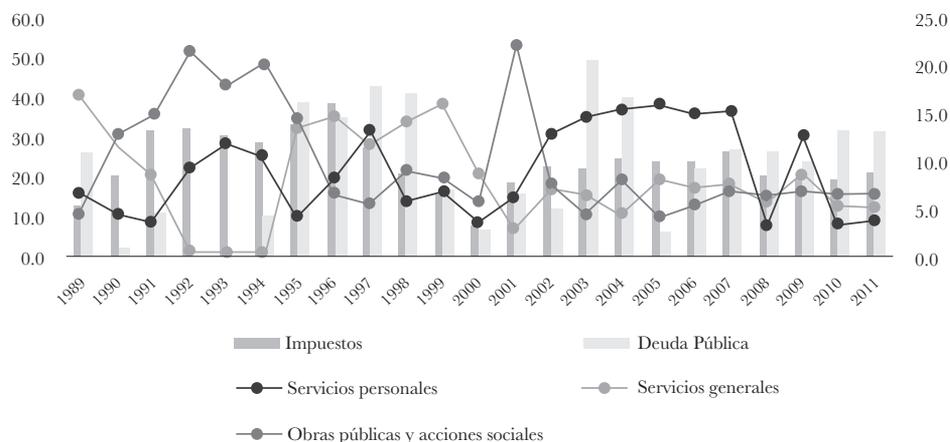
En el Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Tampico (PMDT) 2011-2013, se expone lo siguiente:

Todas las líneas de acción de esta administración municipal están enfocadas al rescate de nuestra ciudad y nuestra sociedad; la búsqueda de opciones financieras para hacer frente al rezago económico por la deuda heredada y acciones creativas para con escasos recursos estratégicamente usados, solventar las necesidades de los servicios públicos, el desarrollo de infraestructura urbana y la restructuración del tejido social a base de la aportación de recursos culturales, educativos, deportivos y desarrollo social (PMDT, 2011, p. 5).

El texto señala la urgencia de resolver la deuda del Ayuntamiento, una carga financiera fuerte para que no impacte en el desarrollo institucional y local en el municipio.

Lo anterior se ajusta a los resultados más recientes de los evaluadores del riesgo. De acuerdo a *Fitch Ratings* (2010), la calificación del municipio de Tampico en su situación crediticia es de “estable”; asegurando que, en años anteriores, se deterioró la flexibilidad financiera, producto de la alta demanda de servicios públicos. Así mismo, concluyó la calificadora, el municipio de Tampico cuenta con baja recaudación fiscal, ausencia de un sistema formal de pensiones (parte del gasto personal) y consecutivos déficits financiados con obligaciones a corto plazo (FR, 2010).

Figura 11. Impuestos, Servicios Personales, Obra Pública, Deuda Pública y Servicios Generales como % del Gasto Total del municipio de Tampico



Fuente: Sistema de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2011

Con base en lo anterior, se hacen las siguientes observaciones (Figura 11):⁴

Impuestos: De 1989 a 1996, la recaudación de impuestos se mantuvo al alza, hasta representar más del 16% del gasto total. Entre el periodo de 1997 y 2003 mantuvo un estancamiento fiscal; posteriormente y hasta el 2011, los impuestos en el municipio se han mantenido proporcionalmente en una media del 9.3 % en los últimos nueve años del periodo.

Servicios Personales: Cuenta con altos niveles de proporcionalidad con respecto al gasto total de Tampico. De 1990 a 1996, ha mantenido una creciente proporcionalidad, la cual se incrementó mayormente del 2002 al 2007 -35.2% en promedio-. En los últimos periodos del gobierno municipal, esta proporcionalidad ha caído significativamente a un promedio de 13.5% para el intervalo de tiempo 2008-2011.

Servicios Generales: Desde 1995 al año 2000, el Ayuntamiento tuvo un gasto fuerte en rubros como arrendamiento, asesoría y consultoría y difusión, por mencionar los más importantes. Del 2001 al 2011, esta cuenta financiera ha mantenido una proporcionalidad promedio del 14.5% en relación total del gasto.

Obras Públicas y Acciones Sociales: Durante el periodo 1990-1995, el gasto en obra pública, alcanzó máximos históricos, teniendo un promedio del

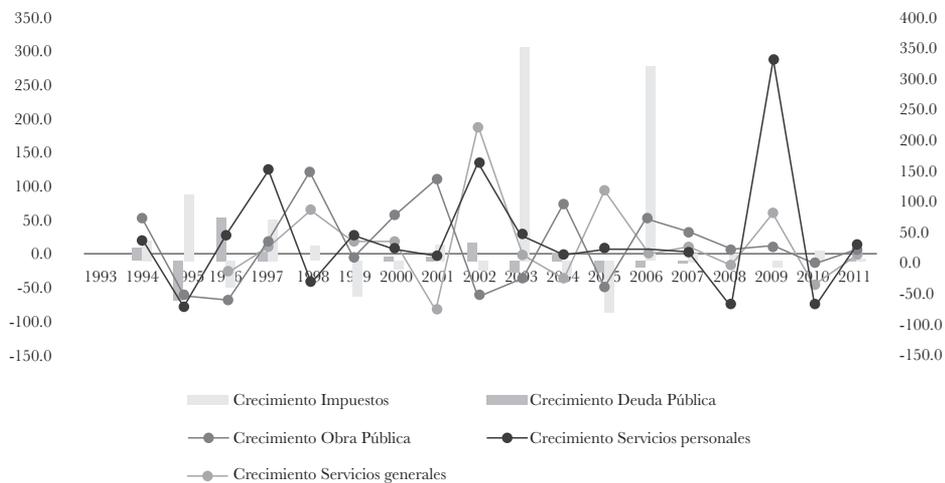
⁴ Se tomó una muestra de las cuentas relevantes del gasto. No obstante, la cuenta materiales y suministros es una de las mayores cuentas con altas proporcionalidades respecto al total del gasto.

40.7%, siendo una de las dos ramas del gasto con mayor representatividad. De 1996 al año 2000, el promedio de proporcionalidad con respecto al gasto total bajó a un 16.7%. Solamente en el 2001, tuvo el máximo incremento, en donde llegó a conformar el 53.5% del gasto; esta dotación de infraestructura pública permitió adecuar al territorio conforme a las condiciones demográficas y económicas que la urbanización venía imponiendo desde décadas anteriores. Del 2002 al 2011, el gasto de inversión en obra pública mantuvo un promedio de proporcionalidad con respecto al gasto total de 14.6%.

Deuda Pública: El endeudamiento creció su proporcionalidad de 1994-1998, situación que cambió en los años 1999-2002 con una disminución de la deuda; sin embargo, este comportamiento cíclico se hizo notar para 2003 y 2004 creciendo a máximos históricos -20.3 y 16.5 por ciento respectivamente-. Del 2005 a 2011 la proporcionalidad se ha mantenido de forma creciente con un promedio de 9.9%.

Ahora bien, poniendo énfasis en el crecimiento de la deuda, se encuentra una clara problemática asociada a la política financiera, la cual muestra síntoma de insostenibilidad. Aunque no conocemos el monto de los intereses pagados o a detalle un desglose histórico del destino de la deuda, es importante señalar que el pago por intereses que va *in crescendo* puede provocar un efecto de la pérdida del valor del capital financiero con el que cuenta el Ayuntamiento.

Figura 12. Crecimiento impuestos, servicios personales, obra pública, deuda pública y servicios generales del municipio de Tampico



Fuente: INEGI, 2011

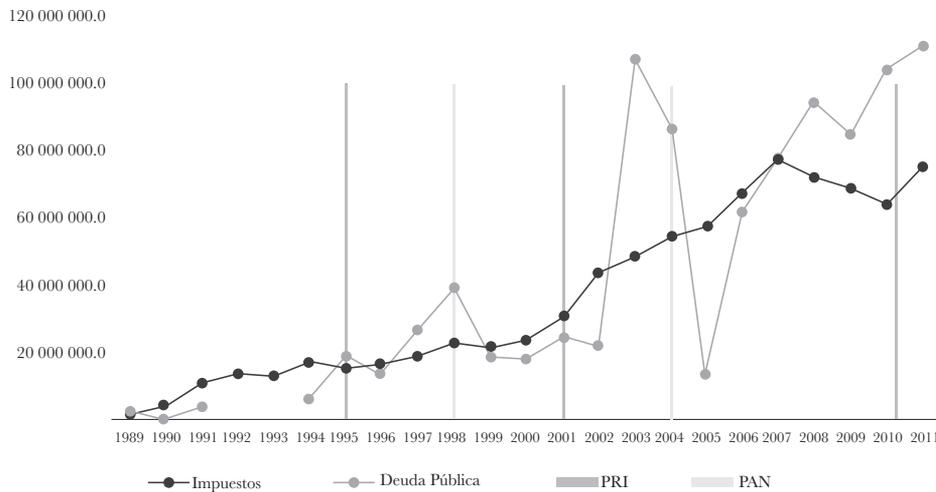
Los impuestos han crecido en promedio 4.9%; la deuda pública en un 41.7%; la obra pública ha tenido un crecimiento promedio de 11.73%; servicios personales de 21.37%; la media de crecimiento de servicios generales en el periodo señalado es de 14.3% (Figura 12).

La cuenta financiera cuyo promedio de crecimiento ha sido el más alto es el de la deuda pública, seguido por la cuenta de servicios personales, servicios generales, obra pública y en último lugar, la cuenta de impuestos.

Este panorama, señala en primer lugar, una política fiscal incapaz de fortalecer las finanzas públicas locales; posteriormente, los servicios generales y la obra pública han desacelerado su crecimiento y el pago a los servicios personales refleja un alto crecimiento en los últimos cuatro años, situación que complica el impacto en el desarrollo local por medio de la inversión pública.

De lo anterior, surgen algunos cuestionamientos que enriquecen la problemática como, para qué se endeuda el municipio, cuáles son las cuentas más relacionadas con la deuda, y ésta ha promovido el gasto de capital. Conviene señalar que la problemática de la actual deuda local, puede relacionarse con la política financiera que se establece en determinado periodo gobernado por los partidos PRI y PAN, cuyas alternancias inciden en el direccionamiento del gasto y la elaboración de sus presupuestos y solicitudes de endeudamiento.

Figura 13. Evolución de los impuestos y la Deuda Pública 1989-2011 (Valores nominales)



Fuente: Sistema municipal de finanzas públicas del INEGI, 2011

Puede observarse que los montos financieros de la deuda, se han dado en los periodos panistas, aunque en los últimos años la deuda en general mantiene una tendencia al alza. También en los periodos panistas, la deuda ha sido superior que los impuestos recaudados por el Ayuntamiento.

Respecto al crecimiento de la deuda, se puede observar que ésta ha aumentado mayormente en promedio durante un periodo panista (2002-2004); sin embargo, del 2002 hasta el 2007, la deuda mantuvo un ritmo de crecimiento alto, inclusive en el periodo priísta del 2005 al 2007. En términos relativos, el promedio de la deuda respecto al gasto público neto municipal (GPNM) más alto también ocurrió en el periodo panista antes mencionado, así como en el último año reportado, dirigido actualmente por el mismo partido en el poder (Figura 13).

Aglomerando la información por periodos gubernamentales, se tiene la siguiente Tabla:

Tabla 3. Deuda pública, ahorro y dependencia financiera del municipio de Tampico por partido político en el poder

Periodo	Partido	Crecimiento promedio de la DP	DP promedio como % del GPNM	Ahorro promedio ⁵ como % del GPNM	Dependencia financiera promedio ⁶
1993-1995	PRI	71.7	6.7	0.1	44.7
1996-1998	PAN	17.2	17	1.9	56.1
1999-2001	PRI	-15.4	5.7	0.8	52.6
2002-2004	PAN	103.7	14.3	0.8	54.9
2005-2007	PRI	84.7	8.1	1.5	62.7
2008-2010	PRI	7.33	12.7	-0.9	65.9
2011*-	PAN	3.22	15.1	15.3	72

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, 2011

⁵ El ahorro como porcentaje del gasto neto, se deriva de los saldos proporcionados del balance operacional: $S = \frac{(IN-GN)}{IN} \times 100$. Dónde S es el ahorro, IN los ingresos netos y GN los gastos netos.

⁶ La dependencia financiera mide la que tanto depende el municipio sus ingresos netos de los ingresos federales y estatales; entre más se aproxime al 100%, mayor es la dependencia de los ingresos federales. Se calcula de la siguiente manera: $df = \frac{(PF+AP)}{IN} \times 100$. Dónde df es la dependencia financiera; PF son las participaciones federales; AP representan las aportaciones federales; e, IN, los ingresos netos.

Otra observación es en el ahorro promedio como porcentaje del gasto neto, en donde la alternancia sostiene niveles muy bajos, inclusive negativos para el caso del último gobierno priísta, y altamente positivos en el reciente periodo panista. La dependencia financiera del ingreso neto de los ingresos federales y estatales, mantiene un ritmo creciente, situación que se ha dado en cualquier modelo de gobierno.

Lo anterior, también genera cuestiones como: la influencia de los partidos políticos en el endeudamiento público, los mecanismos para la dirección de política fiscal y si existen diferencias de políticas de endeudamiento entre los partidos que han manejado el Ayuntamiento.

Con base en lo presentado en los párrafos anteriores, es planteada la problemática de la investigación en relación a la deuda pública, su vínculo con la cuenta pública y la alternancia política.

3.2 Síntesis histórica de la deuda pública e indicadores financieros

El endeudamiento público en el municipio de Tampico es progresivo aun cuando existen mecanismos que impulsan la liquidez financiera como los programas del Ramo 28 y 33 del gasto público descentralizado. El volumen bajo de recaudación propia en los últimos años, indica una clara dependencia de las transferencias federales, lo que repercute en el detrimento de la estructura financiera del municipio e incentivando una política de gestión y no productiva. En este punto, se abordará una radiografía analítica de las finanzas públicas del municipio de Tampico, permitiendo así, la creación de un punto de enlace hacia las hipótesis planteadas al inicio de esta investigación.

3.2.1 Estructura financiera municipal

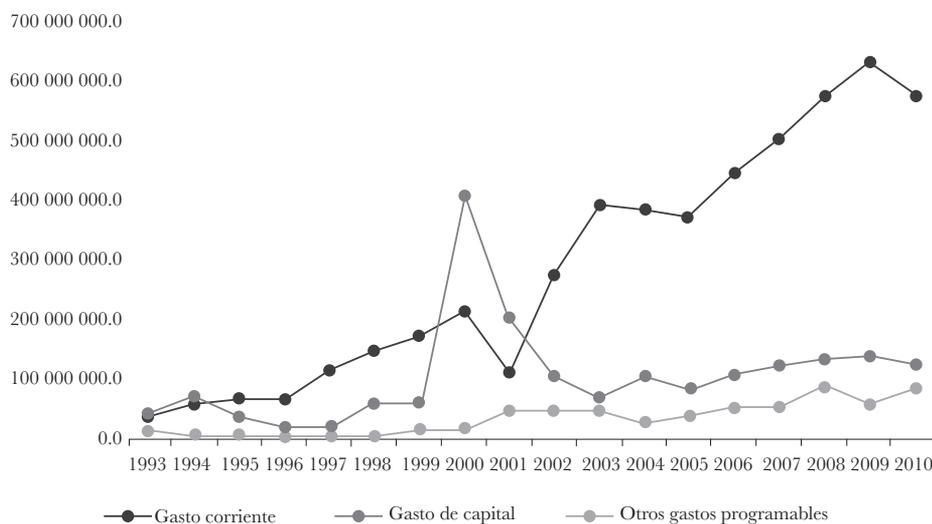
La administración del municipio de Tampico desde 1993 hasta el 2010, ha gastado mayormente en la cuenta corriente, dejando la inversión de capital muy por debajo de los niveles de la primera cuenta señalada. Si por ley (artículo 117 fracción VIII) los estados y municipios no pueden contraer obligaciones financieras a no ser para su destino a la inversión pública -gasto de capital-, entonces ¿por qué el endeudamiento público ha aumentado en relación al gasto corriente y no al gasto de capital?

Es claro que existe una pérdida de capacidad recaudatoria y una dependencia financiera de las participaciones y aportaciones federales del gobierno central, así como una normatividad descentralizada que impulsa la autonomía política de los municipios con la finalidad de lograr una mejor coordinación fiscal y un sistema eficiente del gasto y el presupuesto; si estas condiciones están dadas, ¿por qué el

municipio de Tampico presenta altos niveles de endeudamiento y dependencia financiera?

La fuerte tendencia por el crecimiento del gasto corriente en los últimos diez años, demuestra que el gasto público municipal constituye tanto una burocracia fuerte como una alta carga de pasivos u obligaciones financieras, dejando el gasto de capital productivo al gobierno sub nacional y federal. Este planteamiento inicial de la estructura financiera viene a establecer una relación entre descentralización y gasto federalizado: eficiente solamente en la distribución federal del gasto y responsabilizando al municipio de su propio mantenimiento y preservación. En otras palabras, el municipio al ser autónomo contrae obligaciones financieras como nómina, que en los últimos años se ha ido incrementando notablemente (ver Figura 15).

Figura 14. Estructura financiera del gasto municipal: 1993-2010



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013).

Fue justamente en un periodo panista que el gasto corriente sube a altos niveles en efecto contrario al gasto de capital, propiciando la interrogante; ¿hay un cambio ideológico en la política de endeudamiento o financiera del municipio o simplemente fueron circunstancias específicas del momento para que se diera el cambio mencionado?

Es difícil responder esa pregunta sin el conocimiento de las variables explicativas del efecto aquí señalado, sin embargo, existe una ruptura general con la

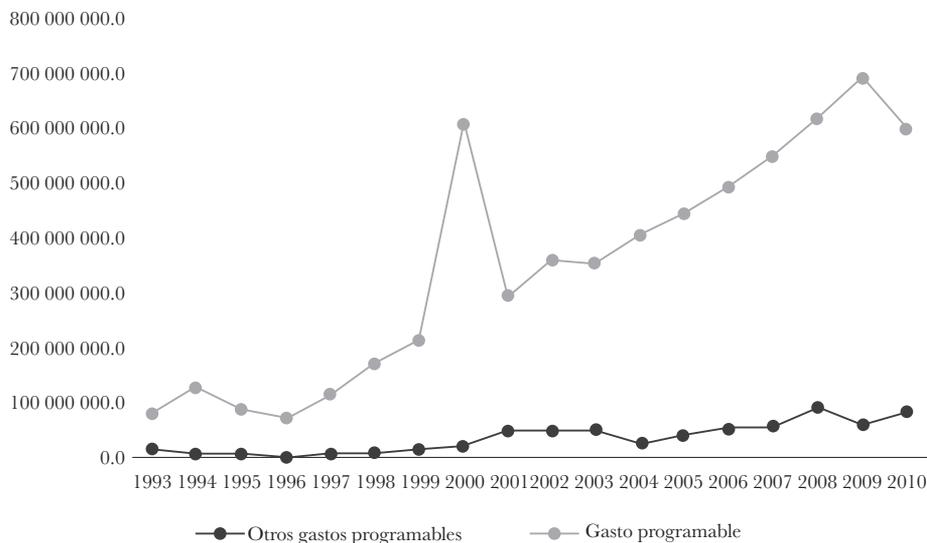
política de endeudamiento pasado que se reprodujo a lo largo de los siguientes ocho o nueve años por los presidentes priístas.

Cabe mencionar que, en el contexto nacional, justo a finales de los noventa entraron en vigor reformas hacendarias municipales y la distribución del gasto público a los municipios, se sentaron las bases para la operación de los Ramos 33 y 28.

En la clasificación de gasto programable, la gráfica de la Figura 15, corrobora una tendencia incremental de este concepto, en contraste con el gasto no programable, aunque en los últimos periodos este último ha crecido notablemente -la deuda pública está categorizada en el gasto no programable-, por lo que es importante señalar un mayor endeudamiento en las cuentas del gasto por parte del municipio.

Es importante reforzar la idea de que el endeudamiento público que está ubicado en las cuentas corrientes y no programables del gasto cada periodo subsiguiente comienza a ser mayor y a impedir el saneamiento de las finanzas públicas locales; lo anterior involucra un gasto progresivo en relación con el mantenimiento del ayuntamiento, específicamente, burocracia y gastos variables, lo que orilla a la discrecionalidad de la cuenta pública, en otras palabras, falta de rendición de cuentas.

Figura 15. Gasto programable municipal: 1993-2010

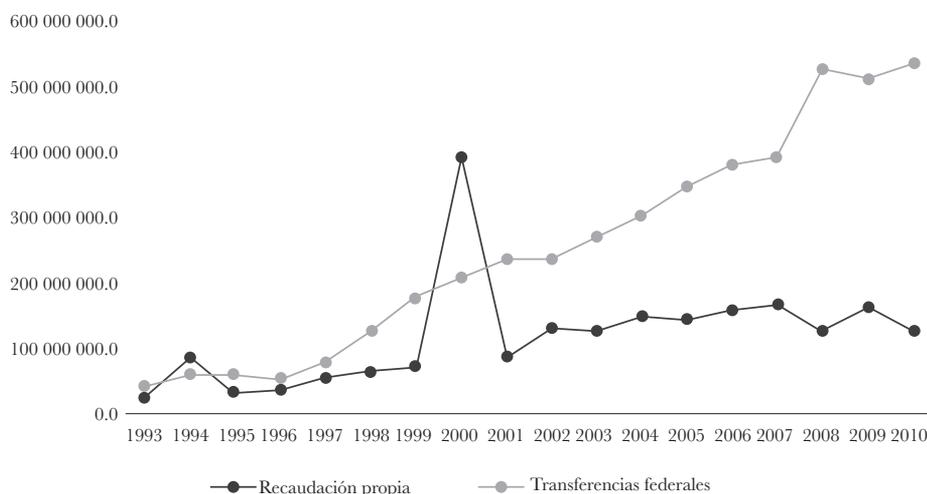


Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013)

La autonomía versa más en el manejo de la política de endeudamiento que en la mejora productiva por medio de una política fiscal más eficiente. Si bien existe un deterioro notable del gasto de capital, la justificación de mantener sus propios gastos administrativos obstaculiza el desarrollo estratégico y la gestión pública conveniente para la canalización productiva del endeudamiento, provocando un deterioro del capital en el largo plazo por el pago de los intereses y servicios.

Remarcando más en el territorio de la autonomía, existe un efecto paradójico: entre más reconocimiento jurídico ha habido en los últimos catorce años a la autonomía municipal descentralizada, más dependencia hay de los ingresos federales por medio de los Ramos 28 y 33 como muestra el siguiente gráfico.

Figura 16. Ingresos públicos municipales: 1993-2010



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013)

La recaudación propia del municipio sólo creció en el año 2000, posteriormente ha mantenido una tendencia bastante baja, en contra parte con el caso de las transferencias federales -aportaciones y participaciones federales-. ¿Existe una autonomía financiera municipal? Este primer diagnóstico, ofrece una respuesta *a priori*: lo que existe es un marco jurídico regulador de las decisiones políticas autónomas de los municipios en el ejercicio del gasto.

El gasto descentralizado parece establecer una relación interdependiente entre el mayor volumen de ingresos representado por el gobierno central y las redes o satélites de su operación, los tomadores de decisiones del gasto que son

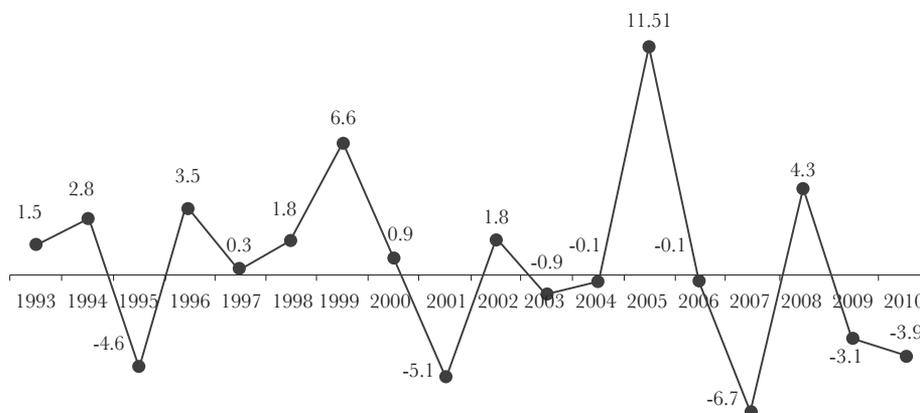
los municipios. Este binomio tiende a causar un efecto degenerativo en el capital financiero del ayuntamiento dado que, la política prioritaria para la autonomía del gasto, no es la decisión de ejecutarlo, sino de robustecer la administración del mismo por medio de una política fiscal local fuerte y de alto impacto.

Otro efecto negativo en este tipo de relación autonomía-dependencia, es la garantía de la deuda pública; por ejemplo, el gasto descentralizado aunque respaldado por el teórico control financiero por medio de la aprobación legislativa de los gastos municipales, es limitada por la flexibilidad que tienen los ayuntamientos para endeudarse con terceros poniendo en garantía las propias transferencias federales a razón de una recaudación débil y poca capacidad de resolver sus obligaciones financieras administrativas.

3.2.2 Indicadores Financieros y política de endeudamiento

Desde 1993 la administración municipal de Tampico ha mantenido en promedio un 0.6% su balance operacional en relación al gasto neto, lo que significa prácticamente un ahorro muy bajo en los periodos de gobierno hasta el 2010. Esta situación puede estar asociada con el factor de dependencia hacia las transferencias federales y la insuficiencia recaudatoria de sus sistemas fiscales, así como sus altos gastos corrientes.

Figura 17. Balance operacional como % del gasto neto



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013).

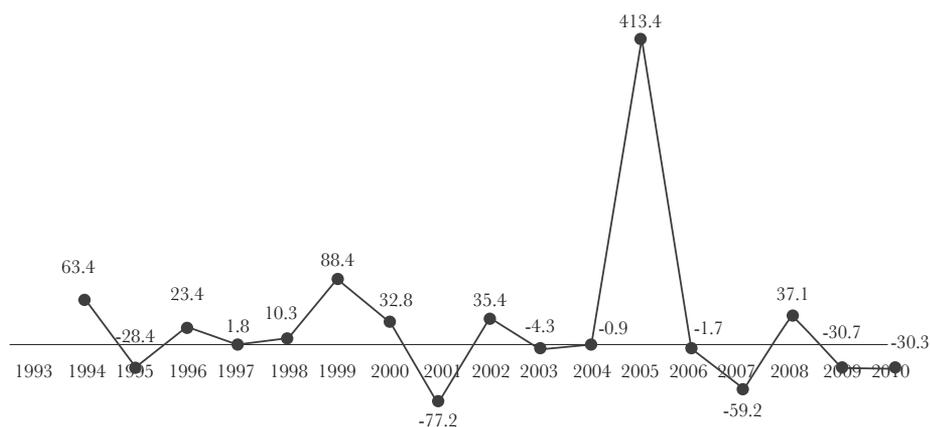
La Figura 17 muestra la capacidad de ahorro en función a su gasto, sin contar pagos a cuentas de deuda. Existe una dinámica cíclica de este indicador, la cual es superior a inicios de los periodos gubernamentales y muy inferior a la mitad de la gestión.

En otras palabras, los gobiernos buscan gastar el máximo a mediados del trienio y buscan saldar cuentas a finales del mismo como estrategia política de finanzas sanas, lo que implicaría un factor importante de imagen política para prevalecer el poder.

En este caso, la alternancia política no modifica el ciclo, siendo los mayores periodos el inicio de la reforma municipal a finales de los noventa y el bajo endeudamiento del 2005 con el que inició el municipio. Nótese que este superávit financiero tuvo como antecedente la finalización de un gobierno panista justo en un cambio política hacia el regreso del poder del PRI:

El promedio del balance operacional del ayuntamiento de Tampico desde el 1993 ha sido de \$75 691.40, lo que significa que no hay un ahorro -después de descontar al ingreso neto el egreso neto- como tal, sino que el gasto público tiende a generar déficits en la cuenta, aunado de una recaudación fiscal baja. Pero ahora, ¿el balance operacional puede ser una garantía de pago a la deuda?

Figura 18. Balance operacional como % de la deuda pública



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013).

Observando el anterior gráfico de la Figura 18, puede inferirse que un tiempo de bonanza y alta solvencia financiera fue en los periodos de 1994, 1999 y sobre todo en el 2005 (periodos priístas), el ayuntamiento podía cumplir sus pasivos de manera flexible e inclusive tomar decisiones sobre inversión financiera o real. Sin embargo, en promedio ha perdido la solvencia, provocando fuertes déficits también en gobiernos priístas. Los gobiernos panistas, en su caso, impulsaron una política administrativa de bajo perfil y de restauración de saldos heredados por la administración anterior. En cuanto el ahorro se aproxime a la equivalencia 1:1, hay solvencia financiera. La

serie histórica demuestra un deterioro del balance operacional, lo cual establece dos escenarios: a) riesgo del ejercicio del balance operacional en garantía de los pagos del costo de la deuda, y b) si la equivalencia es muy desigual con tendencia a cero o negativos, hay déficit que implica que los pagos de deuda no puedan ni cubrirse -el riesgo aumenta-.

Como la clasificación de cuenta corriente involucra el concepto de deuda, ésta fue descontada de tal rubro. Aunque desde un punto de vista técnico, facilita la observación proporcional de la deuda en la cuenta corriente -mantenimiento y burocracia-. Los periodos panistas son los de mayor proporcionalidad de endeudamiento en relación a las obligaciones corrientes a diferencia de los periodos donde gobernó el PRI. En términos constantes, las más altas proporcionalidades se dan a finales de los periodos de gobierno, esto obliga a preguntar ¿por qué se endeudan más los municipios en la culminación de los periodos gubernamentales?

¿Lo anterior tiene relación con los cambios políticos del poder?

Por otra parte, es preocupante notar que los niveles de inversión municipal con relación a la deuda son muy bajos; que el endeudamiento represente más del cien por ciento en un año -1997- significa que hubo más endeudamiento que gasto de capital en términos nominales, situación suavizada en los próximos años por el incremento de las transferencias federales, lo que aumentó el volumen financiero en gasto de capital (Tabla 4).

Tabla 4. Indicadores financieros de la deuda pública municipal: 1993-2010

Año	Deuda pública como % del gasto corriente (sin deuda)	Deuda pública como % del gasto de capital	Deuda pública como % de los ingresos propios	Deuda pública como % de los ingresos federales	Deuda pública como % de las participaciones federales	Deuda pública como % del gasto no programable
1993						
1994	10.13	8.72	7.25	10.75	10.75	100.00
1995	26.92	46.70	52.90	32.45	32.45	100.00
1996	20.51	64.93	36.22	24.81	25.04	100.00
1997	22.87	118.41	48.81	34.11	35.80	100.00
1998	25.73	63.45	59.73	30.70	44.77	99.73
1999	10.85	30.57	25.86	10.54	16.78	99.51
2000	8.38	4.44	4.62	8.60	13.49	99.57

Año	Deuda pública como % del gasto corriente (sin deuda)	Deuda pública como % del gasto de capital	Deuda pública como % de los ingresos propios	Deuda pública como % de los ingresos federales	Deuda pública como % de las participaciones federales	Deuda pública como % del gasto no programable
2001	21.60	11.79	26.95	10.36	16.30	98.93
2002	8.12	20.98	17.13	9.49	15.06	50.17
2003	27.31	156.70	84.79	39.84	58.74	99.99
2004	22.60	83.41	58.73	29.03	42.53	94.48
2005	3.71	16.47	9.61	3.98	6.07	100.00
2006	13.80	57.12	39.00	16.08	23.83	100.00
2007	15.41	62.87	46.70	19.55	29.62	100.00
2008	16.36	69.48	74.16	17.88	32.78	24.25
2009	13.45	60.89	53.05	16.58	29.23	99.87
2010	18.02	81.98	81.33	19.34	32.34	25.95

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013).

Un indicador importante es el de la deuda en relación a la recaudación propia. De acuerdo a la Tabla anterior, el promedio proporcional en todos los periodos es de 42.8%, lo que significa que por cada peso recaudado, 0.4 pesos se deben, existiendo una pérdida de liquidez gubernamental y el aumento del riesgo financiero. Periodos como el 2005, 2008 y 2010 son ejemplos de pérdida de liquidez e inclusive la incapacidad de cumplir con las obligaciones financieras, lo cual ha sido crítico en los últimos años.

Desde la operación y aumento de los montos de las transferencias federales a finales de la década de los noventa, el municipio de Tampico ha mantenido una significativa proporcionalidad con la deuda pública lo que implica una relación de garantía; es decir, las participaciones financieras pueden aumentar las posibilidades de garantía de la deuda. Esto viene a contradecir la idea de beneficios de la descentralización, dado que, como se abordará en el siguiente punto, el volumen financiero de las transferencias federales ha ido aumentando periódicamente. Un municipio descentralizado y con autonomía política-financiera que recibe un mayor apoyo del gobierno no central no implica un saneamiento estructural de sus finanzas públicas ni la disminución sustancial de su endeudamiento.

La deuda pública viene a ser equivalente a todo el gasto no programable -dentro de esa clasificación-, que es lo mismo a ser el gasto programado per se,

lo que implica un menor volumen financiero de otras cuentas como los recursos reasignados a municipios o por cuenta de terceros. Entonces, la deuda pública municipal está siendo categorizada en las cuentas no programables y corrientes de la estructura financiera local. Hay que preguntarse: ¿a qué cuenta principalmente es destinado el volumen financiero de la deuda?, si los ayuntamientos reciben un gasto público central, ¿por qué la tendencia a un mayor gasto en la cuenta a la que se destina la deuda?

Entendiendo esta situación, ¿qué ha motivado en la toma de decisiones legislativas, la aprobación de los montos de endeudamiento? ¿Tiene relación la ideología impulsada por el partido político en el poder?

3.2.3 Política fiscal municipal

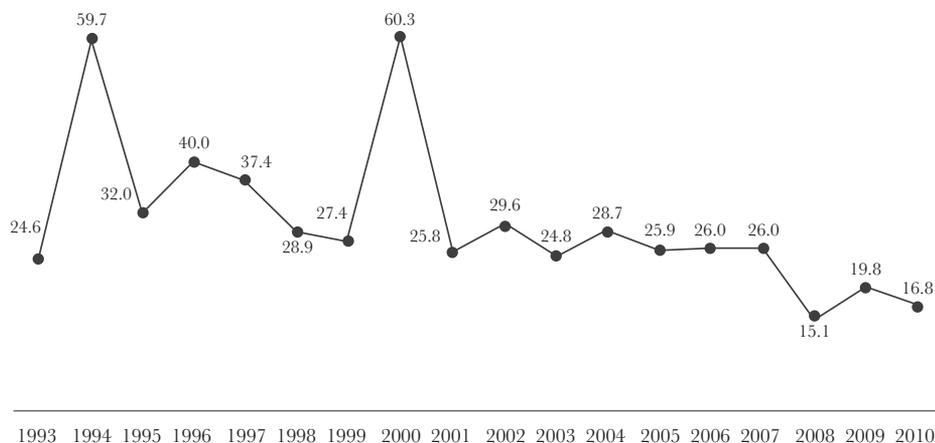
En la planeación municipal de Tampico, el tema fiscal no ha sido central y se deja a una función automática de la administración pública. Por ejemplo, el Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010, menciona como objetivos el desarrollo turístico, la austeridad administrativa, énfasis en ciertas obras públicas prioritarias -centro de convenciones, canal de la cortadura, centro histórico, entre otros- y el reconocimiento hacia la coordinación administrativa con el gobierno estatal principalmente.

La lógica de austeridad, también es una constante en la planeación del 2005-2007, sin embargo, en este periodo existió una fuerte inclinación hacia la modernización de los mecanismos recaudatorios. En la planeación municipal el tema de la recaudación está estrechamente ligado a los servicios de agua potable, siendo un área estratégica en la captación de recursos propios.

En términos generales, el planteamiento neoliberal de austeridad racional de los recursos ha sido producto de un desmantelamiento financiero del Estado planeado desde la década de los ochenta, en donde se comienza a centralizar la captación de los recursos locales por parte del gobierno federal en compensación a la pérdida financiera que dejó la privatización de áreas estratégicas como Teléfonos de México (TELMEX) y el cambio ideológico del papel del gobierno en la economía. El punto es que, el tema recaudatorio del ayuntamiento representa una problemática severa.

Solamente en 1994 y el año 2000, el volumen fiscal fue alto en relación a los ingresos totales -en términos nominales-, sin embargo, en suma el promedio recaudatorio como porcentaje de los ingresos totales es de 30.5%. En los últimos nueve años, el ayuntamiento ha perdido capacidad fiscal, sus ingresos propios disminuyeron a niveles muy por debajo del promedio como puede observarse en el último periodo de análisis (Figura 20).

Figura 19. Ingresos propios como % del ingreso total



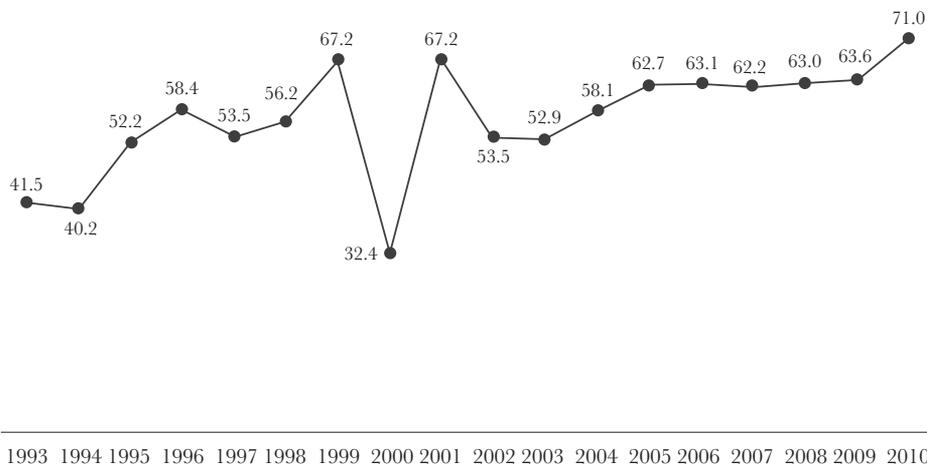
Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013).

¿Por qué la capacidad recaudatoria ha disminuido en los últimos años en relación a los ingresos totales? La precariedad financiera del municipio derivada de la debilidad de sus ingresos propios, está ligada centralmente a la dependencia del gobierno subnacional y federal; una política cuya prioridad del gasto ha centrado su atención en las cuentas corrientes, lo que ha repercutido en un deterioro de las estructuras fiscales. Esta discusión viene a presentar una problemática generalizada de la recaudación: los principales impuestos, por ejemplo, son recaudados por la federación y no por el ayuntamiento, dejando impuestos menores como los del predio o cobro de servicio de ciertos servicios públicos (agua potable) no ha logrado el mecanismo eficiente para la sostenibilidad financiera.

Esta descapitalización de los ingresos propios por el actual régimen fiscal nacional ha provocado mediante el consenso político y la gestión pública, un efecto de dependencia financiera por parte de los ayuntamientos de las transferencias federales, específicamente de los Ramos 28 y 33 del gasto público descentralizado.

En la Figura 20, se representa la dependencia financiera de los ingresos municipales en relación a los ingresos que reciben por concepto de transferencias y participaciones federales para el municipio de Tampico, Tamaulipas en el periodo de análisis, observando un comportamiento constante con una forma creciente, lo cual significa una condición apenas creciente de la dependencia financiera, equivalente a una menor participación de la recaudación fiscal propia.

Figura 20. Ingresos federales como % de los ingresos netos



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013).

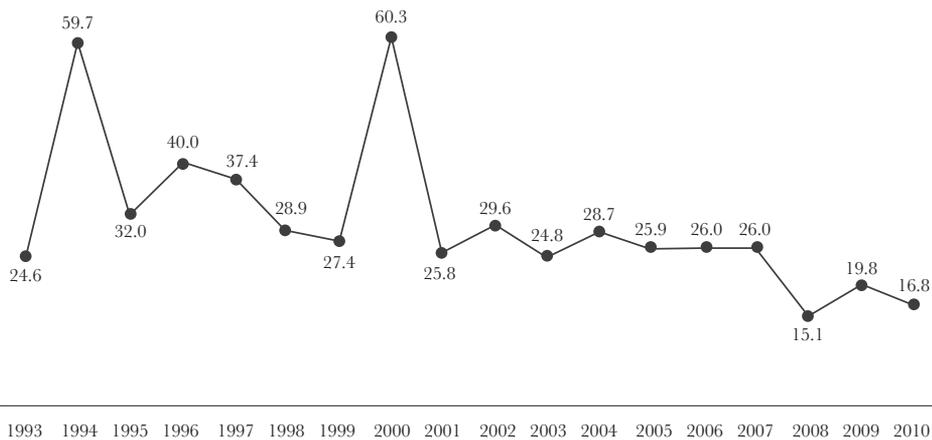
La idea de la descentralización ha compuesto una dicotomía de índole jurídica-financiera: pues ha mejorado las regulaciones jurídicas de los ayuntamientos en cuanto al manejo financiero de su gasto; mientras que en materia financiera, existe un efecto de dependencia que deteriora la base fiscal del municipio, lo que influye en la adaptación de su política fiscal y de endeudamiento hacia el auto sostenimiento administrativo.

Desde las reformas de 1980 y en la década de los noventa, surgió la centralización de los ingresos fiscales por parte del gobierno federal (Rowland, 2003), cuyo efecto compensatorio sería la descentralización del gasto por medio de programas federales -antes señalados-, sin embargo, la fórmula cambiaría y el desarrollo social más la población serían factores importantes en la distribución del gasto, situación que viene a confirmar lo que se menciona en este punto: la falta de un incentivo fiscal local a cambio de la gestión política de las transferencias federales.

La influencia de la política fiscal federal ha generalizado la política financiera municipal, es decir, la macro estructura jurídica supera la ideología política del partido en el poder en turno del ayuntamiento e implica un solo manejo de la cuenta pública. Si en un principio se estableció la reforma fiscal para eficientar los mecanismos de recaudación, ¿por qué existe una problemática seria de endeudamiento público local aún con los incentivos generados por las transferencias federales? ¿Los gobiernos locales han podido eficientar su gasto público?

El financiamiento público del municipio en relación a sus ingresos propios es muy representativo. En el siguiente gráfico puede notarse que el crédito administrativo es alto en cuanto a la capacidad recaudatoria del municipio, en algunos casos -1993, 2008- supera en más del treinta por ciento a los ingresos propios.

Figura 21. Financiamiento como % de los ingresos propios



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013).

Nótese que son periodos de crisis contractuales en la economía nacional, desde el efecto tequila hasta la última crisis financiera internacional del 2008, lo que predispone que, en ciertas coyunturas de crisis del ciclo macroeconómico, los gobiernos locales tienden a endeudarse más y recaudar menos. El financiamiento también ha sido progresivo en relación a los ingresos propios y esta evidencia empírica denota lo que el balance operacional ha mostrado: déficits fiscales o cifras aproximadas a cero en términos generales, situación que deteriora la estructura financiera de los municipios desde hace ya más de una década.

La fuente de los financiamiento que consigue el ayuntamiento no está del todo clara, esto se debe al aprovechamiento del marco regulatorio actual observado desde el artículo 124º constitucional, en donde es fundamentada la autonomía estatal y municipal, lo que hace heterogéneo el manejo de la deuda y su marco regulatorio local; en esta ocasión la laxidad financiera tiende a ser sinónimo de opacidad en la cuenta pública, dado que no hay una declaración tácita y profunda de las finanzas locales, ni tampoco existen organismos de establezcan límites de endeudamiento así como la propia evaluación del mismo.

Este diagnóstico explica que el problema de la deuda pública está anclado a un sistema articulado de la propia cuenta pública municipal y la coordinación descentralizada que hay con los gobiernos subnacionales y centrales.

Históricamente, el endeudamiento ha sido progresivo y como mostraron los gráficos, en todos los periodos con excepción del año 1993 -gobierno priísta-, los montos de deuda se incrementaron en el último año de gestión. Por lo mismo, los balances operacionales tuvieron las cifras más negativas, es decir, el déficit fiscal fue mayor.

Con base en lo anterior, puede afirmarse que la deuda pública no solamente es el producto histórico de las deudas acumuladas, sino que es un producto histórico en tanto ha sido la gestión política que muestra altos déficits fiscales al finalizar el ciclo de gobierno y hereda pasivos a la próxima gestión, sin diferenciar que el cambio político involucre o no alternancia en el poder. Es así como puede comprobarse la hipótesis de que “la deuda se incrementa mayormente al finalizar cada periodo gubernamental del PRI y el PAN”.

También puede mencionarse que hay una intensificación del gasto corriente al finalizar los periodos; en el caso del gasto de capital, se encuentra evidencia empírica en donde los mayores montos son aplicados a mediados de la gestión. Parece ser que no ha habido controles en los cambios políticos del poder, ni mecanismos de negociación democráticos para la regulación del endeudamiento a finales de los periodos.

3.3. Estructura financiera de la deuda pública local

Construir la estructura relacional de la cuenta pública del municipio, favorece la elaboración de un análisis sustancial de la política fiscal y al endeudamiento público como unidades interconectadas a procesos coyunturales y estructurales.

De esta manera se pueden inferir los vacíos sistémicos locales que presenta el ayuntamiento en función a su presentación correlacional. Los siguientes párrafos abordan el punto aquí mencionado.

3.3.1 Deuda y cuenta pública

Previamente se realizó una radiografía financiera del ayuntamiento en relación a la política fiscal durante el periodo de análisis; esto con la finalidad de introducir el eje medular de la investigación, siendo uno de los ejes, determinar la relación de la deuda pública con otras cuentas públicas que componen el ingreso y el gasto principalmente.

Con el fin de encaminar el análisis hacia la constatación de las hipótesis financieras, se puede cuestionar; ¿Cuál es la relación de la deuda-servicios con

el gasto corriente y de capital, los ingresos propios y transferidos por el gobierno central? ¿Mantendrá reforzándose la hipótesis de la paradoja de autonomía descentralizada y dependencia financiera centralizada del municipio?

Tabla 5. Deuda pública y cuenta pública general

<i>Rho S</i>	Deuda Pública	Gasto corriente (-deuda)	Gasto de capital	Recaudación propia	Transferencias federales	Balance operacional
Deuda Pública	1.000	.738	.395	.418	.765**	-.437

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013). Cuadro de diálogo véase en anexo 5.

Se realizó un análisis de correlación estadístico entre la Deuda Pública y las variables presentadas en la Tabla 5. De acuerdo a las correlaciones de *Spearman (Rho S)* calculadas para este estudio, las cuentas con mayor relación con la deuda son: el gasto corriente⁷ y las transferencias federales. Con base a este dato, se desglosan las siguientes observaciones:

- Existe una relación positiva directamente proporcional con estas cuentas: a mayor deuda mayor gasto corriente y transferencias federales, lo cual no implica causalidad entre ambas, solamente un grado de asociación.
- La posibilidad de que el gasto de la deuda sea mayor tiene relación en periodos donde el municipio gaste en demasía en la cuenta corriente.
- Las transferencias federales pueden corresponder por cada periodo de alto gasto a una posibilidad de mayor garantía para el pago o cumplimiento de la deuda, lo que implica un riesgo financiero longitudinal.

No puede afirmarse que un endeudamiento "x" implique un gasto corriente o una asignación federal "y", difícilmente podrá corroborarse tal información por las dificultades de acceso a la información transparente de la cuenta pública local. Sin embargo, calculando la relación entre empréstitos -financiamiento de la cuenta ingresos- con el gasto corriente -sin deuda- y de capital, hay una mayor relación con la primera cuenta que con la segunda, teniendo un *Rho S* de 0.648 y 0.460 respectivamente.

⁷ En la cuenta de Gasto Corriente fue descontado el monto de los servicios de deuda para eliminar el sesgo que incluye a la deuda en esta rama del gasto.

También existe el caso contrario: menor asociación con el gasto de capital y la recaudación propia en términos de la estructura financiera de la cuenta pública, situación que refleja una problemática de autonomía financiera en materia del financiamiento por derechos e impuestos y una fuerte dependencia de los ingresos federales para el gasto de capital, como puede ser claramente el de obra pública, la cual está categorizada en el Ramo 33 del gasto descentralizado.

Conviene destacar la negatividad en la correlación que hay entre deuda pública y balance operacional -saldo neto-, lo cual representa que a lo largo del tiempo existe un mayor pago de deuda cuando el balance es negativo, es decir, cuando hay un déficit fiscal. Este dato es confirmado por la fuerza de asociación de los empréstitos con el balance operacional, el cual indica una negatividad de correlación, aunque tendiente a cero; expresando de manera sencilla, el ayuntamiento tiende a solicitar mayores préstamos en condiciones de déficits fiscales, situación que ha mantenido una constante a lo largo del periodo de análisis.

Tabla 6. Estructura financiera desglosada de la cuenta pública y su relación con la deuda

Ingresos	Rho S a	Egresos	Rho S b
Participaciones federales y estatales	0.761	Deuda Pública	1.000
Impuestos	0.736	Subsidios y transferencias	0.703
Aportaciones federales y estatales	0.729	Servicios personales	0.595
Derechos	0.587	Otros egresos	0.572
Financiamiento	0.545	Obras públicas y acciones sociales	0.558
Productos	0.507	Servicios Generales	0.473
Otros ingresos	0.420	Materiales y suministros	0.331
Aprovechamientos	0.020	Adquisición de bienes muebles e inmuebles	0.184
Por cuenta de terceros	-0.164	Aplicación de recursos federales y estatales	-0.023

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013). Cuadro de diálogo véase en anexo 6.

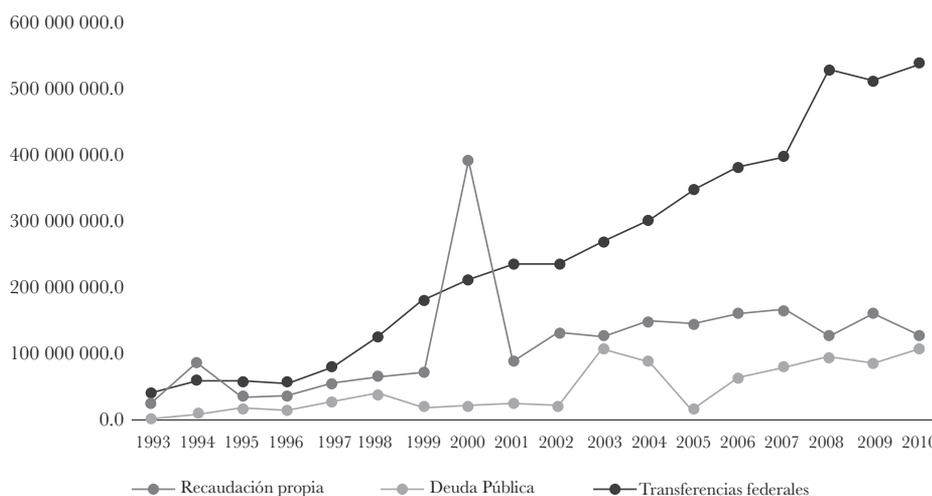
Bajo el criterio teórico de la elección racional, ha existido un consenso de los diferentes actores políticos tanto locales como subnacionales y federales, respecto a los montos y fuentes de endeudamiento público, es decir, la autorregulación es democrática y depende tanto del poder local como el legislativo y ejecutivo estatal y

federal. De acuerdo a la economía de la deuda, la utilización en gasto corriente trae un efecto de destrucción del capital y no al incentivo de su generación como señala la Ley de Deuda Pública y la Constitución, dejando esta concentración de inversión a capital a las aportaciones federales principalmente.

El efecto inmediato de este consenso sobre el endeudamiento mantiene la constante de las bajas tasas de ahorro en relación a los ingresos netos o balances operacionales deficitarios que en largo plazo deterioran la estructura financiera del ayuntamiento y denotan una política fiscal débil con un nulo compromiso de gestión de la recaudación propia; en cambio, surge la fuerte tendencia hacia la gestión de recursos federales, lo que viene a consolidar las redes políticas con el parlamento estatal.

Ahora bien, la Tabla 6 expone de una manera resumida el desglose correlacional de la cuenta pública con la deuda. Aquí puede verificarse el planteamiento principal del análisis la relación al gasto descentralizado, la autonomía política, la dependencia financiera y la debilidad de la política fiscal local.

Figura 22. Comparativo recaudación propia, transferencias federales y deuda pública



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013)

Si las participaciones y aportaciones federales muestran una tendencia de crecimiento positivo, la correlación alta también de signo positivo indica un aumento de éstas en cada periodo que también aumenta el gasto en deuda. Lo cual plantea la siguiente interrogante: ¿las actuales participaciones federales están en mayor posibilidad de

garantizar los pagos de deuda? ¿Existe un organismo institucional federal/local descentralizado y autónomo que vigile los procesos de endeudamiento de los municipios, en este caso de Tampico? Si la tendencia de los impuestos y derechos es hacia un crecimiento menos progresivo que el de transferencias federales, la correlación significa que el endeudamiento aumenta conforme disminuyen los ingresos propios o, en otras palabras, cuando no hay tanta recaudación propia.

En términos nominales, la Figura 22 expresa los puntos señalados en el anterior párrafo: la tendencia hacia un mayor ingreso por transferencias federales es mayor, sobre todo de las aportaciones federales. Solamente en el año 2000 ha sido expansivo el ciclo de la recaudación propia, situación que debe analizarse por separado, dado que es atípico dentro de la estructura rígida de política fiscal austera que existe en el ayuntamiento. No obstante, cabe señalar que el problema recaudatorio no implica una crisis en el sistema fiscal, dado que no presenta saldos muy negativos o negativos siempre en el balance operacional; sin embargo, revisando las tasas de crecimiento⁸ de las participaciones federales, éstas han ido mermando también por la falta de una política fiscal estratégica y de cooperación con otros ayuntamientos o diferentes organizaciones de la sociedad civil que puede aumentar la base tributaria.

En lo que se relaciona al gasto público, existe una alta correlación entre la deuda y la cuenta de subsidios, en menor medida a la cuenta de servicios personales, otros egresos y obras públicas, como también lo señala la Tabla 6. La deuda pública es directamente proporcional al gasto en las cuentas ya mencionadas; en el caso de las cuentas corrientes sucede algo similar que con las transferencias federales: su incremento es mayormente progresivo, mientras que las cuentas de capital son de menor tendencia progresiva, así como la recaudación propia.

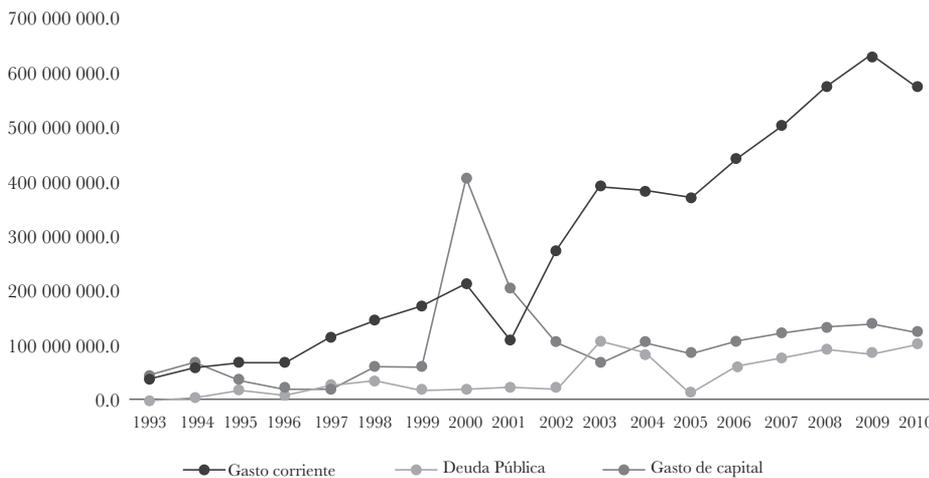
Interesante apuntar que los actuales montos nominales de deuda son similares a los del gasto de capital y que cuando existió una política expansiva de la recaudación propia, también lo fue de obra pública, por ende, de gasto de capital, como es indicado en la Figura 23.

En este espacio de tiempo, es clara la estructura financiera del ayuntamiento y su política fiscal.

⁸ En 1994, la tasa de crecimiento de las participaciones financieras era de 38.5% en relación al año anterior (1993), para el 2010 esta tasa se redujo al 10.3%; en promedio, el crecimiento anual hasta el 2010 ha sido del 13.5%. En el marco jurídico de la coordinación fiscal, uno de los criterios para redistribuir el gasto descentralizado de las participaciones federales y estatales es el de la recaudación propia (en el caso de Tampico, los pagos de agua y de predial son fuentes importantes de recaudación).

- La recaudación propia está asociada a periodos de alto gasto de capital.
- En ese mismo sentido, el gasto corriente tiene un ligamiento en el ciclo financiero con las transferencias federales.
- El monto nominal de la deuda es similar al de la recaudación propia y el gasto de capital.

Figura 23. Comparativo gasto corriente, gasto de capital y deuda pública



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013).

Derivado de este análisis, puede construirse una tipología financiera del ayuntamiento de Tampico: a) una gestión política hacia la dependencia financiera de los gobiernos centrales y una autonomía política en el ajuste y transparencia de la cuenta pública; b) una política fiscal austera de alcance muy local y poco impacto en el desarrollo económico por bajos niveles de inversión pública.

3.3.2 Deuda e indicadores financieros

La política de endeudamiento en el municipio de Tampico tiene su génesis en los déficits fiscales. La evidencia empírica demuestra una negatividad en las correlaciones de las variables que incluyen al balance operacional y por otro lado a la deuda pública, es decir: a menor balance mayor gasto en deuda y, por ende, mayores niveles de financiamiento por medio de empréstitos. Por lo tanto, un mayor balance deficitario implica que hay un déficit fiscal que debe ser cubierto con financiamiento y que se paga más deuda a razón de los ejercicios fiscales de años anteriores.

Existe una fuerte correlación entre apalancamiento y garantía financiera de la deuda pública -deuda/ingresos propios y deuda/transferencias- lo cual implica que el municipio se financia endeudándose a razón de garantizar el gasto de la deuda con las transferencias, lo cual se corrobora con la garantía específica de la cuenta de participaciones federales.

En la Tabla 7 se resumen las correlaciones de los indicadores de análisis.

La correlación que demuestra la entrada de ingresos por deuda, es la del financiamiento por medio de empréstitos, cuya proporcionalidad en relación a los ingresos propios es altamente correlacionada con la de los ingresos netos (totales), situación que indica un alto financiamiento por medio de la adquisición de pasivos por el bajo volumen financiero de la recaudación propia.

Tabla 7. Correlación de indicadores financieros⁹

Rho S	I ₁	I ₂	I ₃	I ₄	I ₅	I ₆	I ₇	I ₈	I ₉	I ₁₀	I ₁₁	I ₁₂
I ₁	1.0	0.963	0.579	-.451	-.199	-.375	-.356	-.333	-.053	-.059	-.049	.201
I ₂		1.0	0.5	-0.525	-.292	-.475	-.404	-.400	-.020	-.143	-.167	.343
I ₃			1.0	-.181	-.154	-.333	-.133	-.174	.020	-.187	-.241	0.47
I ₄				1.0	0.732	0.773	0.907	0.878	.048	.024	.024	.034
I ₅					1.0	0.876	0.851	0.899	-.097	.189	.160	-.199
I ₆						1.0	0.798	0.922	-.277	.266	.278	-.418
I ₇							1.0	0.922	.211	.069	.022	.104
I ₈								1.0	-.135	.274	.247	-.125
I ₉									1.0	-.109	-.199	.414
I ₁₀										1.0	0.963	0.506
I ₁₁											1.0	0.619
I ₁₂												1.0

Fuente: Elaboración propia

Nota. Cuadro de diálogo véase en anexo 7

⁹ I₁ = Balance operacional como % del gasto neto; I₂ = Balance operacional como % de la deuda pública; I₃ = Deuda pública/ Balance operacional; I₄ = Deuda pública como % del gasto corriente (con deuda); I₅ = Deuda pública como % del gasto de capital; I₆ = Deuda pública como % de los ingresos propios; I₇ = Deuda pública como % de los ingresos federales; I₈ = Deuda pública como % de las participaciones federales; I₉ = Deuda pública como % del gasto no programable; I₁₀ = Financiamiento (empréstitos) como % de los ingresos netos; I₁₁ = Financiamiento (empréstitos) como % de los ingresos propios; I₁₂ = Ingresos propios como % del ingreso total.

La garantía de la deuda en relación con la estructura del capital invertido, indica la dependencia financiera de la que se ha hablado en este trabajo, el municipio gasta más cuando depende mayormente de los ingresos federales; aunque también existe una correlación significativa de la estructura del capital de inversión y el apalancamiento de los ingresos propios, aludiendo a que la administración decide apalancarse también en periodos expansivos de la inversión pública, aunque no es del todo claro, dada la situación de una baja solvencia en relación a la capacidad productiva del municipio.

De la misma manera, el apalancamiento del municipio en el periodo de análisis tiene una fuerte relación con las obligaciones financieras corrientes, denotando así, la alta carga burocrática existente.

Cabe mencionar que el apalancamiento tanto de los ingresos propios como federales establecen un patrón de decisión en la cuenta corriente: se paga deuda, porque se gasta en la cuenta corriente y hay escasez de recursos propios; esto no garantiza la utilización de los ingresos federales en tal cuenta, sino la intensidad de decisión que significa apalancarse dada una causa de descapitalización de la recaudación local.

Hasta el momento puede inferirse lo siguiente:

- Hay un proceso de endeudamiento mayor por la tendencia a una recaudación propia menor.
- El municipio tiene un mayor volumen de gasto y financiamiento en deuda en periodos de mayor gasto corriente que de capital.
- Existe una política rígida en el manejo de las finanzas públicas: austeridad y dependencia financiera.
- El gasto descentralizado es un mecanismo de poder centralizado en estímulo a la descapitalización de los municipios, lo que genera una política de gestión de recursos y no de productividad fiscal.

El municipio desde 1993 al 2010 no ha podido resolver preguntas básicas: ¿Cómo endeudarse menos o hacer un mejor redireccionamiento hacia la inversión de capital? ¿Cuál es la estrategia productiva fiscal para sanear las finanzas públicas?

El punto problemático es que el mayor volumen financiero de inversión en obras provienen de aportaciones federales y no del municipio, situación que deja en claro lo siguiente: la administración con sus recursos busca satisfacer necesidades que no vienen etiquetadas en las transferencias federales como su recurso humano, aunado a un contexto de descapitalización y balances operacionales tendientes a cero, puede inferirse que cierto financiamiento externo tenga relación con los altos niveles de deuda que presenta actualmente.

Por último, si bien es cierto que a mayor recaudación, mayor es el monto autorizado de las participaciones federales como parte del mecanismo de incentivos auspiciado por la coordinación fiscal actual, no significa que ésta haya crecido en el periodo de análisis. En los últimos dos periodos de gobierno, los ingresos propios han disminuido de un crecimiento de 3.12% en el año 2005, al 2.42 en el 2010 y las participaciones federales del 11.1% de 2005 al 10.3% de 2010, situación que alerta al saneamiento de las finanzas públicas locales.

Analizar la deuda desde una perspectiva de la estructura de la cuenta pública, ha permitido comprender que su comportamiento no es considerado solamente un pasivo aislado de otras coyunturas financieras, sino que tiene su génesis estructural, entre las expectativas y posibilidades político-administrativas con la cuenta de un municipio a la hora de tomar decisiones. Sin duda, las condiciones financieras y económicas del ayuntamiento, son factores determinantes para inferir algunas de las causas de endeudamiento dentro de los actuales procesos de coordinación fiscal.

Con base en este punto desarrollado, se demostró que: el municipio de Tampico, Tamaulipas se endeuda por la insuficiencia de ingresos propios: a menor recaudación fiscal mayor endeudamiento, y que lo relacionado con la deuda se relaciona mayormente con el gasto corriente y menormente al gasto de capital. El problema de la deuda se deriva de una débil política fiscal a nivel local y un direccionamiento de los recursos al gasto corriente -mantenimiento, servicios personales, entre otros-.

Esta dinámica implica que así ha sido la toma de decisiones del poder público local, influenciada por las reglas del juego que impone la coordinación fiscal de la descentralización actual, situación que limita las capacidades productivas de los municipios a costo de oportunidad de impulsar una política de gestión en todos los periodos gubernamentales.

3.4 Deuda y alternancia política local

La alternancia política es el tema a tratar en relación a la política de endeudamiento del municipio. Se analiza si la política de deuda ha sido variante o constante en el corte temporal que ha habido alternancia en el manejo del poder usando las siguientes técnicas no paramétricas:

3.4.1 Test Kolmogórov-Smirnov

La prueba *Kolmogórov-Smirnov* (K-S), compara la concordancia entre una distribución de datos y una distribución teórica; es decir, comprueba si una muestra tiene una bondad de ajuste a una población con una distribución de probabilidad. También puede analizar la discrepancia entre dos muestras agrupadas (Molinero, 2003).

Esta comparación de distribuciones, es realizada con valores de frecuencias relativas acumuladas, muy frecuente en variables ordinales o continuas; de esta manera, puede comprobarse si la variable de estudio tiene una distribución normal en comparación con la distribución teórica que calcula esta técnica (Siegel, 1986), o como en el caso de esta investigación, comparar la discrepancia entre variables agrupadas.

$$D = \max |P1_i - P2_i| \text{ con } i = 1, 2, \dots, k$$

Donde D es la décima que encuentra la diferencia máxima entre el valor real (P1) y teórico de la variable (P2).

Si la distribución no es normal el nivel de significación (bilateral) es menor o igual a 0.05, caso contrario, hay normalidad cuando la significación es mayor a 0.05; lo mismo aplica a la comparación de dos grupos, cuando hay o no discrepancia respectivamente (Acuña, 2013).

Para el caso de la investigación, se utilizó la prueba para dos muestras independientes, tomando como eje de análisis las siguientes variables:

- Gasto de capital
- Gasto corriente
- Ingresos propios
- Transferencias federales
- Balance operacional
- Deuda pública

3.4.2 Prueba U de Mann-Whitney

El test *U de Mann-Whitney* permite la comparación de grupos, siendo un análisis equivalente a la *T Student* en estadística no paramétrica, perteneciente al grupo de pruebas para dos muestras independientes o de factor de estudio cualitativo de dos grupos (SEFO, 2013).

El análisis de comparación de dos muestras independientes está elaborado en función a la suma de rangos de una distribución, utilizando variables en escala ordinal o métrica. La idea principal consiste en asignar rangos ordenados de menor a mayor cantidad, *siendo el* rango número uno el correspondiente al valor mínimo y después calcular el estadístico *U* para continuar con el contraste de hipótesis (Berlanga y Rubio, 2011). Se formula de la siguiente manera:

$$U_2 = n_1 n_2 + \frac{n_2(n_2 + 1)}{2} - \sum R_2$$

$$U_2 = n_1 n_2 + \frac{n_2(n_2 + 1)}{2} - \sum R_2$$

Donde U_1 y U_2 son los valores estadísticos de la prueba, n_1 y n_2 son el tamaño de la muestra de los grupos correspondientes, por último R_1 y R_2 representan las sumatorias de los rangos. Para prueba de hipótesis, se toma en cuenta el U valor mínimo (Álvarez, 1995).

Esta prueba, por medio de un cálculo diferente, permite comparar resultados de la primera prueba (K-S) y contrastar diferencias entre dos muestras categorizadas por el partido en el poder (PRI o PAN), y así comprender si a lo largo del intervalo de tiempo que observa el estudio, existe un tipo de régimen de política fiscal o si varía dependiendo del partido político que represente la administración pública.

3.4.3 Prueba de Friedman

La *Prueba de Friedman* es utilizada para comparar medias en un marco no paramétrico -rangos promedios- (Berlanga y Rubio, 2011), específicamente en variables ordinales o métricas por lo que funciona para el análisis de la distribución de grupos; en otras palabras, determina si las diferencias entre las distribuciones son significativas, de acuerdo a la *Scientific European Federation of Osteopaths* (SEOF, 2013). En esta investigación, interesa comparar la información de las variables propuestas para observar si hay diferencias o no en sus respectivas medias -rangos promedios-; todo esto, vinculando la cuestión de la alternancia política, si ha habido una política financiera similar en las 18 observaciones de análisis.

Ahora, si analizar dos grupos o dos muestras como en las pruebas anteriores, el estadístico de Friedman trata datos apareados, lo que significa que en una sola distribución establece las diferencias que hay entre los experimentos elaborados, en este caso representan a las variables mencionadas con anterioridad.

Con esta prueba se contrastaron los componentes de la cuenta pública cuya distribución en los periodos de gobierno del PRI y del PAN es diferente, dado que se espera que dos partidos políticos muestren cambios en los montos financieros de la deuda, los ingresos propios, entre otros, por lo que interesa conocer las diferencias significativas de la distribución de las variables a estudiar.

El estadístico de Friedman está definido con la siguiente fórmula:

$$\bar{x} = \frac{1}{mn} \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n x_{ij}$$

Donde m es el número de columnas, n el número de filas y x suma de los rangos de la matriz. Lo anterior resume el cociente entre la varianza intra grupo con la inter grupo. Las filas representan cada año de la distribución de datos, y las columnas, las seis variables mencionadas.

Lo importante en esta prueba, es que la determinación significativa de las diferencias muestrales sean aleatorias o propias de una distribución específica, pertenezca a las técnicas de k muestras relacionadas. Los resultados del test presentan en primer lugar los rangos promedios de las variables a analizar, así como los valores de la chi cuadrada; por último, arroja los niveles de significancia, que sirven para aceptar o rechazar la hipótesis nula si el dato es mayor o menor al número 0.05, implica que no hay o hay diferencias respectivamente (Villatoro y López, 2011; Guzmán, 2013).

3.4.4 Correlación de Spearman

La correlación de Spearman en la estadística no paramétrica, es utilizada cuando no hay normalidad en la distribución de los datos por lo que no utiliza el valor de las variables de la propia distribución, sino más bien, “el número de orden del valor de cada observación de la variable dentro del conjunto de observaciones” (Camacho-Sandoval, 2008, p. 144). En otras palabras, al valor más pequeño de una variable se le asigna una sucesión del número 1 hasta $n+1$ que encuentra su máximo en el valor más alto de esa variable; el mismo procedimiento se aplica a la otra variable con la cual quiere relacionarse la primera.

Como en esta investigación, no hay valores repetidos, dado que no se asignan los mismos montos del gasto en los periodos a analizar, la fórmula queda de la siguiente forma:

$$r_s = \frac{6 \sum_{i=1}^n d_i^2}{n^3 - n}$$

Donde n es el número de observaciones y d las diferencias entre los rangos de las variables (Cabrera, 2009).

Existen tres pruebas de hipótesis que toma en cuenta el r_s , las cuales son:

- Prueba unilateral derecha. H_1 señala que X y Y tienden a formar parejas entre los valores grandes.
- Prueba unilateral izquierda. H_1 señala que hay una tendencia de los valores grandes de X a formar parejas con los valores pequeños de Y .
- Prueba bilateral. H_1 señala que X y Y no son mutuamente independientes (Barreto, 2011).
- En los tres casos, la H_0 señala que X y Y son mutuamente independientes. Para la presente investigación, interesa aplicar esta prueba para conocer si hay independencia entre variables o no.

La aplicación consta de tres niveles:

- Correlación de la deuda pública con las variables: recaudación propia, transferencias federales, gasto corriente, gasto de capital y el balance operacional.

- Correlación de la deuda pública con la estructura general de la cuenta pública (ingresos y egresos).
- Correlación entre todos los indicadores financieros propuestos.

De esta manera, el análisis del endeudamiento parte de una estructura financiera que a lo largo del tiempo influye en la determinación de una política proveniente de un régimen fiscal descentralizado que evoluciona con la reforma del estado. Estas correlaciones, presentan una radiografía del actual posicionamiento financiero del municipio de su gestión pública, la cual indica las problemáticas que hay tanto dentro de la administración pública local, como a nivel estatal o nacional.

3.4.5 Análisis de resultados

La prueba K-S detallada con anterioridad, define normalidad o la relación de una distribución de determinada variable con una distribución categórica. En este caso, se parte del supuesto que, por no tener suficiencia estadística de al menos 30 observaciones, la distribución de las variables a estudiar no es normal, de ahí que interese realizar pruebas no paramétricas para analizar la relación entre dos distribuciones: las de la cuenta pública y la categórica del partido en el poder.

De acuerdo a los resultados obtenidos presentados a continuación, en el siguiente cuadro, las seis variables muestran un mismo dato: la hipótesis nula de que sus distribuciones estadísticas son las mismas entre las categorías del partido en el poder, siendo sus niveles de significancia mayores a 0.05. De acuerdo al planteamiento metodológico de la prueba K-S, la decisión es la retención de la hipótesis nula.

Tabla 8. Prueba Kolmogórov-Smirnov de la estructura financiera

	Hipótesis nula	Sig.	Decisión
1	La distribución de deuda es la misma entre las categorías de partido en el poder	0.766	Retener la hipótesis nula
2	La distribución de gasto corriente es la misma entre las categorías de partido en el poder	0.491	Retener la hipótesis nula
3	La distribución de gasto de capital es la misma entre las categorías de partido en el poder	0.131	Retener la hipótesis nula
4	La distribución de ingresos propios es la misma entre las categorías de partido en el poder	0.766	Retener la hipótesis nula
5	La distribución de transferencias federales es la misma entre las categorías de partido en el poder	0.270	Retener la hipótesis nula
6	La distribución de balance operacional es la misma entre las categorías de partido en el poder	0.491	Retener la hipótesis nula

Fuente: Elaboración propia. Información del cuadro de diálogo, anexo 8

En la alternancia política respecto a la administración del poder, las variables de gasto corriente, gasto de capital, deuda pública, recaudación propia, transferencias federales y balance operacional no muestran diferencias en sus distribuciones, lo que significa que solamente ha habido una política fiscal encaminada hacia una mayor dependencia financiera, alto endeudamiento, mayor gasto corriente que de capital, una débil política recaudatoria y aproximadamente una cuenta suma cero entre los ingresos y egresos netos.

¿Qué significa lo anterior? La política fiscal y de endeudamiento no es coyuntural ni sensible a los cambios de partido político en el poder local, sino que atiende a una lógica reproductiva de la propia coordinación fiscal descentralizada, en otras palabras, lo ideológico es superado por lo técnico en el Estado moderno mexicano que mantiene una centralidad fuerte en las finanzas públicas de los estados y municipios, por lo que es una cuestión de índole estructural.

Bajo la lógica del individualismo metodológico, los grupos en el poder deciden un tipo de política fiscal y de deuda en función a la política de Estado -nivel macro-, incentivando la gestión pública con los actores clave de la designación del presupuesto público.

La competencia política no es ideológica, esta posición estratégica de la gestión de recursos se convierte en la máxima rectora de la administración local y no representa el mejoramiento de su base productiva fiscal. La coordinación fiscal es el producto de la centralidad del poder político, la descentralización del gasto, un mecanismo de control y la autonomía municipal, una gerencia de redes políticas.

Realizando otra prueba de distribución de datos, se obtienen los siguientes resultados:

Tabla 9. Prueba U Mann-Whitney de la estructura financiera

	Hipótesis nula	Sig.	Decisión
1	La distribución de deuda es la misma entre las categorías de partido en el poder	0.494	Retener la hipótesis nula
2	La distribución de gasto corriente es la misma entre las categorías de partido en el poder	0.616	Retener la hipótesis nula
3	La distribución de gasto de capital es la misma entre las categorías de partido en el poder	0.053	Retener la hipótesis nula
4	La distribución de ingresos propios es la misma entre las categorías de partido en el poder	0.385	Retener la hipótesis nula

	Hipótesis nula	Sig.	Decisión
5	La distribución de transferencias federales es la misma entre las categorías de partido en el poder	0.291	Retener la hipótesis nula
6	La distribución de balance operacional es la misma entre las categorías de partido en el poder	0.682	Retener la hipótesis nula

Fuente: Elaboración propia. Información del cuadro de diálogo, anexo 9

Los resultados de la prueba U de Mann Whitney demuestran una misma distribución en relación a la categoría de partido político en el poder, es decir, que tanto el PRI como el PAN en sus respectivos periodos de gobierno, presentan una similitud en el gasto e ingreso de sus cuentas públicas.

La estructura financiera del municipio está orientada hacia la coordinación fiscal actual y a la política de descentralización, fuera de ese marco, solamente existen esfuerzos conjuntos por cumplir con la ley de acuerdo a los recursos asignados y no por establecer mecanismos que promuevan un superávit fiscal.

¿Qué pasa con la deuda? De seguir así, la tendencia -de acuerdo a la teoría económica- es la de depreciar el valor del capital, sobre todo si el gasto de deuda se hace en cuentas corrientes como los gastos administrativos y de mantenimiento. En este estudio se demuestra que la alternancia política no ha afectado el transcurso de deuda, aunque no se puede verificar el dato de “si la deuda va enfocada al cubrimiento del déficit por el alto gasto corriente”, las variables estudiadas confirman que existe una relación en ambos aspectos, así como una pasividad productiva por parte del ayuntamiento para sanear sus finanzas públicas.

De acuerdo a la estructura de la cuenta pública local, ha existido un consenso estratégico y no consciente en el manejo de la política presupuestaria, dado que los niveles de deuda son aprobados por el congreso local, situación que plantea la pregunta: ¿por qué aprueba el congreso la deuda actual del ayuntamiento? Es notoria la gestión pública de los actores locales que sostiene una teleología política de conservación en el poder, en otras palabras, la política es constante en la alternancia política y establece un patrón de acuerdo coyuntural en una misma política.

El contexto financiero de la deuda tiene que ver con los déficits fiscales: a mayor déficit mayor endeudamiento, sin embargo, existe la tendencia de endeudarse a mediados de cada periodo lo que significa una fuerte tendencia por mantener tanto la base administrativa como las obligaciones políticas del ayuntamiento. Un gasto fuerte no solamente significa bienestar social, sino una manera de hacer política y buscar la estrategia de posicionamiento en el poder, la idea de garantizar

el poder se ancla en las relaciones sociales de los actores políticos, de ahí que su papel gestor sea más importante que su papel productivo: la producción en el modelo PRI-PAN en Tampico no genera pautas de prevailecimiento en el poder como la manera de gastar el erario público.

De acuerdo a la prueba de Friedman, no existen diferencias significativas, por lo que, a lo largo de seis periodos de gobierno entre el PRI y el PAN, sus varianzas se han mantenido similares, lo que supone una política rígida a largo plazo planteada en: alto endeudamiento, gasto de corriente y dependencia financiera. El gasto de capital puede estar supeditado al ejercicio fiscal de las transferencias federales y el gasto corriente financiado por los impuestos recabados, este es el juego dialéctico entre autonomía y dependencia financiera.

Tabla 10. Prueba de Friedman de la estructura financiera

Estadísticos de contraste	
N	18
Chi-cuadrado	72.444
g.l.	5
Sig. Asintótica	.000

Rangos	
	Rango promedio
Balance operacional	1.11
Gasto corriente (+deuda)	5.50
Gasto de capital	3.56
Transferencias federales	4.89
Recaudación propia	3.94
Deuda Pública	2.00

Fuente: Elaboración propia. Información del cuadro de diálogo, anexo 10

Los trabajos de Downs (1957) han sido planteados a nivel macro, por lo que no se puede afirmar que el partido en el poder local tenga el poder absoluto en el manejo de sus finanzas públicas, dado que está supeditado a los ramos 28 y 33 en la mayoría de sus ingresos públicos, impidiendo cierta libertad en la toma de decisiones. Sin

embargo, los resultados coinciden en una de sus premisas fundamentales: “un modelo bipartidista tiende a definir políticas similares”. En la acción racional de conseguir el poder, cuando hay una hegemonía bipartidista y como parte de las transiciones democráticas, ambos partidos -sin importar la ideología- establecen dentro del juego político las mismas reglas, es decir *políticas homólogas*.

En los capítulos anteriores se presentó el contexto macroeconómico de la deuda pública y como este cambio de endeudamiento externo a interno influyó a la nueva formulación de financiamiento, cuyas reglas circundan en a) obligaciones contraídas con organismos nacionales y b) su utilización en inversión de capital en el caso de los municipios. El juego político entonces comenzaría a concentrarse regionalmente *in situ*, por lo que la lucha por el financiamiento tendría como punto de atención la banca y el gobierno, así como la construcción de redes políticas con los parlamentos locales.

No obstante, también hay que observar que ideológicamente existe una afinidad y compatibilidad con la descentralización y la austeridad gubernamental por parte de ambos partidos, por lo que la alternancia también ha mantenido una homogeneidad ideológica, sin embargo, esto no exime que la alternancia *per se* no ha tenido cambios significativos en el comportamiento del gasto público, la política de endeudamiento y la política fiscal. Con base a esta última parte del análisis, puede concluirse que, en 18 años de alternancia política entre el PRI y el PAN, “no ha habido diferencias significativas la política de endeudamiento entre los gobiernos antes mencionados”. Lo anterior comprueba la hipótesis de Downs (1956, 1967) en que dos partidos que disputan el poder alternadamente tienen a construir políticas similares, lo cual implica acuerdos y negociaciones en temas centrales de la agenda pública bajo la lógica de elección pública, cuya importancia estriba en el perseguimiento de los fines particulares o grupales que repercuten en lo público.

CONCLUSIONES

Pensar en las estrategias locales

Abordar la deuda pública local, implica analizar la estructura financiera de su cuenta pública, lo que irá definiendo con la evidencia empírica, el tipo de política fiscal del ayuntamiento. En Tampico, el tema de la deuda es de suma importancia dado los reportes del 2010 de calificadores con alto prestigio como *Fitch Ratings* demuestran altas cifras de pagos por servicios de deudas y altos financiamientos por empréstitos de organismos privados y públicos.

De acuerdo a la legislación nacional existen elementos jurídicos que abordan el endeudamiento a los municipios, lo cual involucra conceptos como: descentralización, autonomía, coordinación fiscal, apalancamiento de capital, endeudamiento interno, entre otros, situación que encasilla en un marco regulatorio a la política de deuda.

El planteamiento del presente estudio se concentró en demostrar que existe una mayor relación de la deuda con el gasto corriente y la baja recaudación fiscal dado que, hay elementos que la determinan como: la descapitalización municipal después de las reformas de los ochenta y noventa -sobre todo la de finales de esta última- lo que orilló a una alta dependencia financiera; los municipios están obligados a cubrir su gasto corriente con sus propios ingresos; la construcción una política de gestión (transferencias) y no la de una política productiva (recaudación propia); la constitución del poder político utilizando el gasto público para fines políticos.

De esta manera, desde el enfoque del federalismo normativo auspiciado en el seno de la descentralización neoliberal practicada en México, se demuestra que las reglas del juego de coordinación fiscal no han impulsado el desarrollo local por la tendencia a construir mecanismos de gestión política para conseguir recursos federales -dependencia financiera- y no para incentivar la recaudación propia, aunque parte de las participaciones federales toma en cuenta este factor. La administración pública de Tampico, presenta nuevos retos por su crecimiento urbano, cuestión que implica el incremento de servicios públicos correspondiente a una alta demanda metropolitana, forzando así un aumento de su gasto público dados sus actuales déficits fiscales.

El proceso analítico hace una clara definición en la relación estadística de las variables:

- El municipio se endeuda, porque mantiene balances operacionales próximos a cero
- Surge una tendencia en declive de la recaudación propia, salvo en casos excepcionales. En el año 2000, por ejemplo.
- Dado que las transferencias federales son destinadas en mayor proporción a la obra pública -gasto de capital-, los municipios utilizan sus ingresos para el sostenimiento administrativo
- El endeudamiento está garantizado en parte por las participaciones federales, por otro lado, la ley permite el uso de un porcentaje en los pagos de deuda
- La tendencia es incremental en lo que respecta al financiamiento por empréstitos
- En los periodos de análisis, el comportamiento de la cuenta pública, con especial énfasis en la deuda, ha sido constante en la alternancia política

La capacidad de tomar decisiones no solamente está enfocada en los fines que persigue un grupo, sino en las posibilidades que encuentran para lograrlo, en este caso, las decisiones de endeudamiento están supeditadas también a las aprobaciones del congreso estatal; esta idea consolida que las redes políticas por medio de la gestión no solamente de la deuda, sino de los ingresos públicos viene a consolidar un puente de acceso a la conservación del poder. Las finanzas públicas están ligadas a los objetivos políticos y la política local se orienta hacia ellos, situación que hace prevalecer un juego político que considera a la cuenta pública.

En la alternancia del poder, tanto el PRI como el PAN establecen sus propias dinámicas, pero dentro del juego político antes mencionado, de ahí que no haya diferencias en el manejo de las finanzas públicas, salvo la excepción del año 2000; sin embargo, el juego político debe adaptarse a uno mayor, el cual condiciona la estructura a nivel macro por medio de la descentralización, para establecer las reglas de operación del manejo financiero.

De ahí que la autonomía municipal sea trivial y se concentre en ejercicios alejados del desarrollo local y más bien administrativos, en otras palabras: de la política del bienestar a la política empresarial, hay un *coaching* financiero y los representantes políticos fundamentan sus estrategias en función al paradigma de la eficiencia. Que exista hegemonía por parte de los partidos, significa un consenso histórico generalizado por administrar el poder, pero supeditado a la estructura de mando -en esta relación fuertemente concéntrica-.

Lo anterior es asociado a la teoría de la elección pública, que, en el caso del Ayuntamiento de Tampico, ha existido un consenso en el endeudamiento público, propio de la hegemonía de dos partidos que no tienen diferencias en sus políticas fiscales y de deuda, ésta fue una de las hipótesis comprobadas -pruebas comparativas-.

El aumento de los déficits fiscales implica que el gobierno busca ejercer todo el gasto disponible y su atención no incluye la construcción de mecanismos sostenibles para el saneamiento de sus finanzas públicas a través de aumentar la base gravable, no hay estrategias sistemáticas para lograr esto. Lo anterior deja entrever que, en los procesos de negociación, no se han establecido reglas del juego para regular o asegurar los montos de endeudamiento a finales de los periodos gubernamentales que implican una problemática para los periodos siguientes; tal situación no distingue al partido político en el poder, siempre es constante.

El hecho que exista alternancia política por medio de la democracia, no significa un cambio administrativo de esta democracia, dado que surge en el marco de un planteamiento neoliberal y de la descentralización, *ergo* la alternancia no significa cambio democrático. ¿Por qué no hay cambio democrático? La respuesta es derivada del anterior párrafo: porque la tendencia democrática se mantiene igual, es una misma administración del poder, una sola hegemonía compuesta por los juegos políticos en el campo local.

Si la deuda está en un plano democrático, debería cumplir las expectativas de orientarla hacia el capital productivo, pero la evidencia muestra una aprobación de los actores políticos de un endeudamiento progresivo, cuando es posible gestionar otras alternativas para cubrir los déficits fiscales. A lo anterior hay que agregar que no hay información acerca de los procesos de negociación de la deuda a nivel interno, ni de quiénes la gestionan, ni sus acreedores en específico.

Los anteriores planteamientos impulsan la necesidad de una regulación democrática de la deuda pública municipal. Si bien, la competencia política está dentro de un marco democrático, aún no hay mecanismos regulación de la cuenta pública. Hacen falta organismos autónomos de vigilancia de la deuda, de tal manera que tenga una personalidad jurídica, así como instancias locales de representación por medio de la participación ciudadana.

Actualmente, organismos auditores como la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y los Órganos de Fiscalización Superior de los Estados (ORFIS) fungen como supervisores del gasto programable y de los ejercicios fiscales correspondientes; sin embargo, la disponibilidad de la información pública no responde las preguntas mencionadas en los párrafos anteriores sobre el escrutinio del erario municipal. La idea de un organismo autónomo debe ir orientada hacia

la rendición de cuentas, es decir: transparencia, evaluación y sanción en donde se involucre la participación ciudadana.

Cabe señalar, que no solamente se trata de la disponibilidad de tal información, sino la flexibilidad de cambiar la política de endeudamiento en un marco regulatorio de la coordinación fiscal cuando ésta tenga consecuencias negativas en el desarrollo local; así, si hay crisis política en las transiciones de poder o bien, una coyuntura de altos déficits fiscales, pueda reorientarse la deuda hacia el objetivo normativo actual, inversión de capital.

La sanción, debe buscar establecer a través de una evaluación eficiente tiempos específicos, según los calendarios electorales, para el establecimiento de parámetros de intervención, sobre todo antes del cierre fiscal y administrativo del ayuntamiento.

La definición de un seguro de deuda por medio de inversión en CETES, implicaría un mayor control en los déficits fiscales, dejando atrás la idea del pasivo bancario simple, construyendo mejores y más eficientes mecanismos de financiamiento rentables. Lo anterior conlleva al cuidado del endeudamiento porque no estaría aislado a los cambios de la política monetaria, promoviendo estrategias productivas y no solamente políticas.

Aunque dos gobiernos en alternancia tiendan hacia una misma política fiscal, anclada en los principios estructurales de la descentralización, las reglas del juego financiero podrían distribuir los contrapesos del poder en beneficio a la sanidad de la propia cuenta pública.

También conviene incentivar los medios para conseguir ingresos propios, como proyectos productivos en vinculación con otros gobiernos conurbados, instituciones internacionales, grupos científicos, entre otros, que permita potencializar el desarrollo regional; ésta es una idea central en el replanteamiento del endeudamiento: anclarlo al desarrollo del ayuntamiento por el ayuntamiento por medio de sus potencialidades productivas.

Si bien, la política de gestión se mantendrá a la vanguardia dadas las condiciones estructurales actuales del marco jurídico regulatorio, la visión de un organismo autónomo regulador es la de promover una política de gestión productiva, en otras palabras, una doble visión de la cuenta pública: tanto buscar la construcción de redes políticas en el áreas de las transferencias federales, como redes productivas en el área de la recaudación propia.

La idea de conjuntar la teoría de la elección pública la del federalismo normativo, es reconocer que la cuenta pública no sólo es un asunto técnico financiero, sino también político dentro de un juego por el poder, en donde existen intereses, preferencias y conflictos constantes. Y justamente ese énfasis cualitativo

de la lucha por el poder político y su utilización de la cuenta pública, implica todo un reordenamiento técnico, productivo, eficiente, racional, que permita construir un contrapeso social y político dentro de la democracia tampiqueña; de ser así, construir instituciones metropolitanas para la rendición de cuentas de municipios que alberguen grandes ciudades en México, representaría un paso avanzado hacia la democracia participativa o deliberativa, dado que actualmente, como concluyen Sánchez y García (2010), los municipios no cuentan con las condiciones necesarias para generar desarrollo local.

Lista de referencias

- Acuña, E. (2013). *Estadística no paramétrica*. Recuperado de <https://math.uprm.edu>
- Alvarado, A. y Minello, N. (1992). Política y elecciones en Tamaulipas: la relación entre lo local y lo nacional. *Estudios Sociológicos Vol. 10*(30), pp. 619-647. México: COLMEX.
- Álvarez de Zayas, C. (1995). Metodología de la investigación científica. *Centro de Estudio Superior "Manuel F. Gran": Santiago de Cuba*.
- Aguirre, M. (2000). *Lo que pudo ser: Economía mexicana de diez sexenios*. Recuperado de <http://www.mexicomaxico.org/Voto/PudoSer.htm>
- Arriaga, E. (2001). *Finanzas Públicas de México*: IPN.
- Auditoría Superior de la Federación. (2011). *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/uploads/56_ Informes_especiales_de_auditoria/1._Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf
- Ayala, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo: Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Banco de Información Económica (2012). *Indicadores de deuda pública*. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>. México: INEGI.
- Barreto, C. (2011). *Introducción a la estadística no paramétrica*. Perú: Universidad Los Ángeles de Chimbote.
- Barro, R. (1974). Are government bonds net wealth? *Journal of Political Economy* Vol. 82(6), pp. 1095-1117.
- Bassols, M. y Arzaluz, S. (1996). Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas. *Frontera Norte* Vol. 8(16), pp. 103-124.
- Berlanga, V. y Rubio, M. J. (2011). Clasificación de pruebas no paramétricas. Cómo aplicarlas en SPSS. *REIRE* Vol. 5(2), pp. 101-113.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure* Vol. 30(90), pp. 27-40.
- Borensztein, E., Levy E. y Panizza, U. (2007). *Vivir con deuda: Cómo contener los riesgos del endeudamiento público*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Briotti, M. (2005). Economic reactions to public finance consolidation: a survey of the literature. *European Central Bank Occasional* (38).
- Buchanan, J. (1954). Social choice, democracy, and free markets. *Journal of Political Economy* (62), pp. 114-23.
- Buchanan, J. (1958). *Public Principles of Public Debt*. Homewood. Ill.: Richard D. Irwin.

- Buchanan, J. y Tullock, G. (1980). *El cálculo del Consenso (fundamentos lógicos de la democracia constitucional)*. Madrid: Centro de estudios y Comunicación económica.
- Buchanan, J. (2009). *La Deuda Pública y la formación del capital*. España: EUMED.
- Cabrera, E. (2009). El coeficiente de correlación de los rangos de Spearman. *Revista Habanera de Ciencias Médica* Vol. 8(2).
- Cabrero, E. y Orihuela, I. (2002). Finanzas en municipios urbanos de México: un análisis de los nuevos retos en la gestión de agendas locales (1978-1998). *Estudios demográficos y urbanos* (49), pp. 175-208. México: COLMEX.
- Cabrero, E. y Carrera, A. (2004). Descentralización fiscal y debilidades institucionales: Las paradojas del caso mexicano. En J. P. Guerrero (coord.), *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. México: CIDE-Porrúa.
- Cabrero, E. (1996). La experiencia innovadora reciente en municipios mexicanos. ¿Hacia mejores gobiernos o mejores administraciones municipales? *Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública* Núm 6, México.
- Cámara de Diputados (1999). *Ley de Protección al Ahorro Bancario*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/62.pdf>.
- Castillo, R. y García, E. (2007). El impacto de la deuda externa pública sobre la inversión privada en México: un análisis de cointegración. *Estudios Fronterizos*, enero-junio, pp. 99-119.
- Camacho, J. (2008). Asociación entre variables: correlación no paramétrica. *Nota estadística*, julio-septiembre, pp. 144-146.
- Cobacho, M. et al. (2004). *Efectos de la Inversión Pública Federal en México*. Recuperado de http://www.uv.es/asepuma/XII/comunica/cobacho_bosch.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1993). *Descentralización fiscal: marco conceptual en Serie política fiscal (44)*. Recuperado de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/7786/LCL793.pdf>
- Dávila, R. y Martínez-Loaeza, R. (1995). Federalismo y coordinación fiscal 1994-2000: Nuevas reglas ante la emergencia económica. *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal* Núm. 48, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM: México.
- Downs, A. (1957). An economic theory of democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150.
- _____ (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Falleti, T. (2004). Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y Nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales. En Clemente, A. y Smulovitz C. (comp.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. IIED: Buenos Aires.

- Finot, I. (2000). *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*. UCLAD.
- _____. (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local* (Vol. 38). United Nations Publications.
- Fitch Ratings. (2010). *Calificación de riesgo para el municipio de Tampico*. México: Fitch ratings know your risk.
- Gazol, A. (2004). Diez años del TLCAN. *Economía*. México: UNAM
- Girón, G. A. (2001). Deuda pública. *Enrique Arriaga Conchas. Finanzas Públicas de México. Instituto Politécnico Nacional. México, 2001*, 241-286.
- González-Gómez, V. (1998). *Historia de México: Del Porfiriato al neoliberalismo*. II Tomo. México: Quinto Sol.
- González, J. A. (2002). Why have Banks stopped lending in Mexico since the peso crisis in 1995. *Center for Research on Economic Development and Policy Reform*, Stanford University.
- Gobierno del Estado de Tamaulipas. (2005). *Ley de Deuda Pública estatal y municipal de Tamaulipas*. Recuperado de http://poarchivo.tamaulipas.gob.mx/leyes/Leyes_Estado/Ley_Deuda_Publica.pdf
- Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1976). *Ley General de Deuda Pública*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136.pdf>
- _____. (2013). *Ley de Coordinación Fiscal*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>
- Gobierno Municipal del Ayuntamiento de Tampico (2011). *Plan Municipal de Desarrollo*. Recuperado de <http://www.tampico.gob.mx/unidadinformacionpublica/planmunicipaldesarrollo/PMD1-1TAMPICO.pdf>
- Guillén-López, T. (2000). *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. México: IFE. Recuperado de http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Cuadernos_de_divulgacion/
- Guzmán, R. (2013). *Pruebas para K muestras relacionadas*. Recuperado de <http://dperiod.webs.com/files/Sesion%207.pdf>.
- Krugman, P. (2012). *¡Acabad ya con esta crisis!* España: Crítica.
- López, M. (2001). Potencialidades del municipio para el desarrollo local en Venezuela. *Revista Venezolana de Gerencia*, 6(15), 446-461.
- Mankiw, G. (2006). *Macroeconomía*. España: Antoni Bosch.
- Medina, I. (2013). *Alternancia electoral municipal*. Recuperado de <http://www.contextodetamaulipas.info/contenido/?p=62404>
- Méndez, J. (1994). La Reforma del Estado en México: alcances y límites. *Gestión y política pública vol 3(1)*. México. Recuperado de <http://www.>

- gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.III_No.I_1ersem/MJL_Vol.III_No.I_1sem.pdf
- Meyer, L. (1992). *La segunda muerte de la revolución mexicana*. Cal y Arena.
- Molinero, L. (2003). *¿Y los datos no siguen una distribución normal? Bondad y ajuste a una normal, transformaciones y pruebas no paramétricas*. España: Asociación de la Sociedad Española de Hipertensión.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Eure* Vol. 31 (93), pp. 77-88.
- Nolasco, E. (2002). Hacienda pública municipal. *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal* Núm. 64, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM: México.
- Oates, W. (1972), *Fiscal federalism*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Ortega, R. (1994). *Federalismo y municipio: Una visión de la modernización de México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ortíz, G. y Serra, J. (1984). La carga de la deuda externa de México. *Estudios Económicos*. México: COLMEX.
- Penso, C. (2002). El nivel local: un espacio para la participación. En J., Martinelli (2002), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. México: Plaza y Valdés.
- Piffano, H.L.P. (1999). *Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina*, Documento de Trabajo N° 27. Buenos Aires: Centro de Estudios para El Desarrollo Institucional (CEDI).
- Reyes, M. (2012). *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano*. México: Cámara de Diputados.
- Rowland, A. (2003). La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales. En Rodríguez, C. (Ed.), *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*. México: SEMARNAT-INE.
- Sánchez, A. y García, M. (2010). El desempeño económico de los gobiernos municipales mexicanos en los procesos de desarrollo a escala local. *Economía, sociedad y territorio* vol. 10 (33), mayo-agosto, pp. 355-412.
- Santana-Loza, S. (1995). Algunos aspectos de la problemática de la hacienda pública municipal. *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal* Núm. 48, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM: México.
- Scientific European Federation of Osteopaths (2013). *Los test estadísticos*. Recuperado de <http://scientific-european-federation-osteopaths.org/es/test-estadisticos>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009). *Criterios Generales de Política Económica: Política de Deuda Pública*, México: SHCP.
- Senado de la República (2001). *Temas sobre descentralización y federalismo fiscal*. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/>.

- Sistema de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (2012). *Ingresos y Egresos municipales*. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=10961&c=23707&s=est&cl=4>. México: INEGI.
- _____ (2013). *Ingresos y Egresos municipales*. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=10961&c=23707&s=est&cl=4>. México: INEGI.
- Siegel, S. (1986). *Estadística no paramétrica aplicada a las Ciencias de la Conducta*. México: Editorial Trillas.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2006). *Indicadores de deuda pública*.
- _____ (2009). *Coordinación con entidades federativas*.
- _____ (2012). *Indicadores de financieros*. Recuperado de http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/coordinacion.aspx
- Sours, L. (2008). Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 23, Núm.2 (68), pp. 271-297. México: COLMEX.
- Stiglitz, J. (2000). *Economía del sector público*. España: Antoni Bosch
- Uvalle, R. 2010. *Descentralización política y federalismo: Consideraciones sobre el caso de México*. México: E-Local. Recuperado de http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Descentralizacion.
- Vargas-Hernández, J.G. (2002). *Descentralización política y administrativa como mecanismos de gobernabilidad*. Recuperado de <http://www.grupochoarvi.org/mancomunidad/gobernabilidad.pdf>
- Vázquez, D. (2010). Evaluación de la estructura de la deuda pública de México, 1980-2008. *Análisis Económico* Vol. 25 (8), pp. 77-98. México: UAM.
- Villarreal, F. (2009). *La descentralización en un municipio rural. El caso del municipio de San Carlo, Salta*. Argentina: FLACSO.
- Villatoro, J. y López, J. (2011). *Prueba de Friedman*.
- Wiesner, E. (1992). *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal*. Informe final de la misión para la descentralización, Presidencia-DNP.

ANEXOS

Anexo 1. Ingresos locales

Año	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Participaciones federales y estatales	Aportaciones federales y estatales	Otros ingresos	Por cuenta de terceros	Financiamiento
1993	12 786 000	8 106 000	1 606 000	2 078 000	41 493 000	-	-	-	33 777 000
1994	17 169 000	10 442 000	3 577 000	54 023 000	57 452 000	-	-	-	-
1995	15 605 264	5 278 541	2 300 832	11 596 878	56 690 348	-	-	11 252 590	5 727 821
1996	15 118 260	11 601 549	2 341 054	8 238 203	53 947 041	500 000	1 367 154	-	-
1997	18 377 880	16 195 604	3 185 217	16 749 315	74 323 845	3 674 530	306 859	-	12 932 159
1998	22 225 223	18 717 959	6 712 499	16 648 186	85 776 628	39 323 464	659 745	-	32 208 760
1999	20 027 392	21 779 563	9 285 817	21 613 131	112 095 596	66 239 529	260 246	-	13 886 513
2000	23 109 185	26 109 175	8 221 924	334 335 889	134 115 129	76 311 578	645 863	-	46 646 684
2001	29 704 578	30 709 430	8 271 800	21 615 094	149 327 662	85 609 740	-	-	24 308 881
2002	43 239 785	43 337 946	9 293 742	34 230 378	147 985 347	86 884 396	42 337 593	-	30 930 685
2003	48 296 307	37 269 313	10 861 156	29 906 309	182 363 422	86 528 764	140 689	-	112 821 230
2004	53 927 946	46 985 480	12 696 110	35 216 927	205 531 999	95 541 806	883 972	-	67 006 777
2005	57 097 150	40 709 816	14 641 445	31 739 919	228 366 356	119 762 848	540 758	-	62 059 075
2006	67 563 821	38 789 759	14 166 624	37 357 037	258 417 419	124 533 663	910 560	-	64 902 421
2007	77 791 271	39 545 727	12 407 339	36 680 147	262 440 621	135 078 904	974 214	-	73 670 524
2008	72 250 225	40 220 660	12 575 127	1 996 605	287 427 951	239 542 861	14 924 155	-	167 207 441
2009	68 734 584	40 287 869	10 077 700	41 403 685	291 307 739	222 312 524	500 262	-	132 147 327
2010	63 713 415	40 672 418	6 694 060	16 642 843	321 215 366	215 924 334	89 325 154	-	2 266 253

Fuente: Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013).PRIPAN

Anexo 2. Egresos locales

Año	Servicios personales	Materiales y suministros	Servicios Generales	Subsidios y transferencias	Adquisición de bienes inmuebles			Obras públicas y acciones sociales	Aplicación de recursos federales y estatales	Otros egresos	Deuda Pública
					de bienes inmuebles e inmuebles						
1993	28 229 000.0	11 766 000.0	0.0	15 575 000.0	0.0	42 753 000.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
1994	36 095 000.0	18 734 000.0	0.0	6 913 000.0	0.0	70 823 000.0	0.0	0.0	0.0	6 178 000.0	
1995	11 209 584.0	1 194 690.0	37 547 625.0	5 938 310.0	200 135.0	39 193 728.0	0.0	0.0	0.0	18 397 866.0	
1996	17 971 230.0	1 687 614.0	32 705 655.0	3 261 726.0	6 130 913.0	14 675 497.0	0.0	0.0	0.0	13 508 982.0	
1997	46 797 220.0	1 397 909.0	41 510 674.0	6 484 775.0	2 928 721.0	19 541 344.0	0.0	0.0	0.0	26 606 146.0	
1998	30 718 909.0	2 218 137.0	77 802 518.0	8 529 974.0	11 256 352.0	49 276 351.0	0.0	0.0	104 538.0	38 406 307.0	
1999	44 257 812.0	5 444 225.0	104 683 896.0	13 754 111.0	8 385 699.0	53 129 440.0	0.0	0.0	92 838.0	18 804 282.0	
2000	53 478 116.0	8 811 449.0	135 546 661.0	20 305 970.0	315 534 173.0	91 705 916.0	0.0	0.0	77 645.0	18 097 370.0	
2001	54 557 734.0	9 052 341.0	24 488 379.0	47 126 309.0	3 503 942.0	202 921 653.0	2 089 365.0	2 089 365.0	262 555.0	24 339 522.0	
2002	136 645 265.0	17 964 853.0	75 573 645.0	49 502 304.0	25 576 976.0	80 658 836.0	0.0	0.0	22 131 756.0	22 286 259.0	
2003	184 344 807.0	21 186 639.0	79 624 886.0	52 243 715.0	15 158 902.0	53 196 128.0	0.0	0.0	9 258.0	107 115 299.0	
2004	193 814 184.0	47 663 217.0	52 791 864.0	27 037 152.0	5 073 336.0	99 718 747.0	0.0	0.0	5 103 905.0	87 407 720.0	
2005	214 156 501.0	38 638 100.0	106 587 193.0	40 299 485.0	31 466 315.0	52 657 281.0	0.0	0.0	0.0	13 850 959.0	
2006	238 308 136.0	30 788 812.0	115 629 753.0	53 665 519.0	24 444 211.0	83 338 199.0	0.0	0.0	0.0	61 570 057.0	
2007	255 525 917.0	43 440 407.0	127 638 283.0	56 718 348.0	9 178 309.0	114 449 882.0	0.0	0.0	0.0	77 723 606.0	
2008	67 319 445.0	8 235 273.0	111 973 714.0	89 518 881.0	8 878 265.0	126 732 709.0	0.0	0.0	294 306 008.0	94 218 279.0	
2009	257 832 107.0	114 567 945.0	175 244 268.0	60 199 565.0	786 746.0	139 064 511.0	0.0	0.0	111 903.0	85 153 163.0	
2010	63 206 126.0	14 321 816.0	98 759 335.0	84 624 228.0	5 233 764.0	121 467 535.0	0.0	0.0	296 439 594.0	103 875 478.0	

Fuente: Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013). PRI-PAN

Anexo 3. Estructura de la cuenta pública local

Año	Partido en el poder	Gasto corriente	Gasto de capital	Egresos Netos	Recaudación propia	Transferencias federales	Ingresos Netos	Balance operacional
1993	PRI	39 995 000	42 753 000	98 323 000	24 576 000	41 493 000	99 846 000.0	1 523 000
1994	PRI	61 007 000	70 823 000	138 743 000	85 211 000	57 452 000	142 663 000.0	3 920 000
1995	PRI	68 349 765	39 393 863	113 681 938	34 781 515	56 690 348	108 452 274.0	-5 229 664
1996	PAN	65 873 481	20 806 410	89 941 617	37 299 066	54 447 041	93 113 261.0	3 171 644
1997	PAN	116 311 949	22 470 065	145 266 789	54 508 016	77 998 375	145 745 409.0	478 620
1998	PAN	149 250 409	60 532 703	218 313 086	64 303 867	125 100 092	222 272 464.0	3 959 378
1999	PRI	173 283 053	61 515 139	248 552 303	72 705 903	178 335 125	265 187 787.0	16 635 484
2000	PRI	216 011 241	407 240 089	643 557 300	391 776 173	210 426 707	649 495 427.0	5 938 127
2001	PRI	112 700 531	206 425 595	368 341 800	90 300 902	234 937 402	349 547 185.0	-18 794 615
2002	PAN	274 601 778	106 235 812	430 339 894	130 101 851	234 869 743	438 239 872.0	7 899 978
2003	PAN	392 280 889	68 355 030	512 879 634	126 333 085	268 892 186	508 187 190.0	-4 692 444
2004	PAN	386 780 890	104 792 083	518 610 125	148 826 463	301 073 805	517 791 017.0	-819 108
2005	PRI	373 232 753	84 123 596	497 655 834	144 188 330	348 129 204	554 917 367.0	57 261 533
2006	PRI	446 296 758	107 782 410	607 744 687	157 877 241	382 951 082	606 641 304.0	-1 103 383
2007	PRI	504 328 213	123 628 191	684 674 752	166 424 484	397 519 525	638 588 747.0	-46 086 005
2008	PRI	576 052 719	135 610 974	801 182 574	127 042 617	526 970 812	836 145 025.0	34 962 451
2009	PRI	632 909 386	139 851 257	832 960 208	160 503 838	513 620 263	806 771 690.0	-26 188 518
2010	PRI	576 602 349	126 701 299	787 927 876	127 722 736	537 139 700	756 453 843.0	-31 474 033
Media		286 992 676	107 168 918	429 927 579	119 137 949	252 669 245	430 003 270	75 691
Max		632 909 386	407 240 089	832 960 208	391 776 173	537 139 700	836 145 025	57 261 533
Mín		39 995 000	20 806 410	89 941 617	24 576 000	41 493 000	93 113 261	-46 086 005

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013).

Anexo 4. Clasificación del gasto local

Año	Partido en el poder	Gasto corriente	Gasto de capital	Otros gastos programables	Gasto programable	Gasto no programable
1993	PRI	39 995 000	42 753 000	15 575 000	82 748 000	0
1994	PRI	61 007 000	70 823 000	6 913 000	125 652 000	6 178 000
1995	PRI	68 349 765	39 393 863	5 938 310	89 345 762	18 397 866
1996	PAN	65 873 481	20 806 410	3 261 726	73 170 909	13 508 982
1997	PAN	116 311 949	22 470 065	6 484 775	112 175 868	26 606 146
1998	PAN	149 250 409	60 532 703	8 529 974	171 376 805	38 510 845
1999	PRI	173 283 053	61 515 139	13 754 111	215 993 910	18 897 120
2000	PRI	216 011 241	407 240 089	20 305 970	605 153 960	18 175 015
2001	PRI	112 700 531	206 425 595	49 215 674	294 786 604	24 602 077
2002	PAN	274 601 778	106 235 812	49 502 304	358 551 331	44 418 015
2003	PAN	392 280 889	68 355 030	52 243 715	353 520 620	107 124 557
2004	PAN	386 780 890	104 792 083	27 037 152	404 165 253	92 511 625
2005	PRI	373 232 753	84 123 596	40 299 485	443 505 390	13 850 959
2006	PRI	446 296 758	107 782 410	53 665 519	492 509 111	61 570 057
2007	PRI	504 328 213	123 628 191	56 718 348	550 232 798	77 723 606
2008	PRI	576 052 719	135 610 974	89 518 881	617 445 414	388 524 287
2009	PRI	632 909 386	139 851 257	60 199 565	687 607 480	85 265 066
2010	PRI	576 602 349	126 701 299	84 624 228	599 428 170	400 315 072

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Finanzas Públicas estatales y municipales (2013).

Anexo 5. Correlaciones de Spearman, no paramétricas

			Correlaciones					
			Deuda Pública	Gasto corriente (-deuda)	Gasto de capital	Recaudación propia	Transferencias federales	Balance operacional
Rho de Spearman	Deuda Pública	Coefficiente de correlación	1.000	.738**	.395	.418	.765**	-.437
		Sig. (bilateral)	.	.000	.104	.084	.000	.070
		N	18	18	18	18	18	18
	Gasto corriente (-deuda)	Coefficiente de correlación	.738**	1.000	.653**	.787**	.959**	-.146
		Sig. (bilateral)	.000	.	.003	.000	.000	.565
		N	18	18	18	18	18	18
	Gasto de capital	Coefficiente de correlación	.395	.653**	1.000	.798**	.738**	-.179
		Sig. (bilateral)	.104	.003	.	.000	.000	.478
		N	18	18	18	18	18	18
	Recaudación propia	Coefficiente de correlación	.418	.787**	.798**	1.000	.754**	-.133
		Sig. (bilateral)	.084	.000	.000	.	.000	.598
		N	18	18	18	18	18	18
	Transferencias federales	Coefficiente de correlación	.765**	.959**	.738**	.754**	1.000	-.259
		Sig. (bilateral)	.000	.000	.000	.000	.	.299
		N	18	18	18	18	18	18
	Balance operacional	Coefficiente de correlación	-.437	-.146	-.179	-.133	-.259	1.000
		Sig. (bilateral)	.070	.565	.478	.598	.299	.
		N	18	18	18	18	18	18

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia

Anexo 6. Correlaciones de Spearman, no paramétricas

	I ₁	I ₂	I ₃	I ₄	I ₅	I ₆	I ₇	I ₈	I ₉	I ₁₀	I ₁₁	I ₁₂	I ₁₃	I ₁₄	I ₁₅	I ₁₆	I ₁₇	I ₁₈												
I ₁	1.0	.81*	.82*	.33	.96*	.82*	.82*	.32	.43	1.0	.28	.22	-.04	-.35	.24	.61*	.67*	.17	-.25	1.0	.73*	1.0	.84*	.68*	.79*	.40	.64*	-.02	.24	.59*
I ₂	.81*	1.0	.79*	.32	.82*	.85*	.61	-.39	.54*	.83*	.67*	.53*	.74*	.47*	.62*	.51*	-.02	.60*	-.02	.60*	.42	.75*	-.02	.41	.73*					
I ₃	.82*	.79*	1.0	.43	.74*	.77*	.36	-.35	.74*	.86*	.68*	.64*	.65*	.59*	.51*	-.02	.24	.50*												
I ₄	.33	.32	.43	1.0	.28	.22	-.04	-.25	.24	.55*	.64*	.40	.18	.27	.38	-.02	-.08	.02												
I ₅	.96*	.82*	.74*	.28	1.0	.97*	.52*	-.30	.61*	.85*	.63*	.72*	.91*	.34	.78*	.02	.52*	.76*												
I ₆	.96*	.85*	.77*	.22	.97*	1.0	.62*	-.35	.67*	.85*	.59*	.75*	.91*	.41	.75*	-.02	.53*	.72*												
I ₇	.54*	.61*	.36	-.04	.52*	.62*	1.0	-.32	.17	.36	.14	.45	.46	.52*	.26	-.32	.43	.42												
I ₈	-.30	-.39	-.35	-.25	-.30	-.35	-.32	1.0	-.25	-.39	-.39	-.21	-.35	-.30	-.30	-.05	-.24	-.16												
I ₉	.71*	.54*	.74*	.24	.61*	.67*	.17	-.25	1.0	.73*	.58*	.64*	.67*	.37	.48*	-.11	.21	.54*												
I ₁₀	.90*	.83*	.86*	.55*	.85*	.85*	.36	-.39	.73*	1.0	.84*	.68*	.79*	.40	.64*	-.02	.24	.59*												
I ₁₁	.65*	.67*	.68*	.64*	.63*	.59*	.14	-.39	.58*	.84*	1.0	.39	.61*	.15	.55*	-.07	.10	.33												
I ₁₂	.76*	.53*	.64*	.40	.72*	.75*	.45	-.21	.64*	.68*	.39	1.0	.63*	.60*	.46	-.30	.21	.47*												
I ₁₃	.90*	.74*	.65*	.18	.91*	.91*	.46	-.35	.67*	.79*	.61*	.63*	1.0	.31	.81*	.07	.54*	.70*												
I ₁₄	.42	.47*	.59*	.27	.34	.41	.52*	-.30	.37	.40	.15	.60*	.31	1.0	.09	-.16	.13	.18												
I ₁₅	.75*	.62*	.51*	.38	.78*	.75*	.26	-.30	.48*	.64*	.55*	.46	.81*	.09	1.0	.39	.64*	.55*												
I ₁₆	-.02	-.02	-.02	-.02	.02	-.02	-.32	-.05	-.11	-.02	-.07	-.30	.07	-.16	.39	1.0	.22	-.02												
I ₁₇	.41	.60*	.24	-.08	.52*	.53*	.43	-.24	.21	.24	.10	.21	.54*	.13	.64*	.22	1.0	.57*												
I ₁₈	.73*	.58*	.50*	.02	.76*	.72*	.42	-.16	.54*	.59*	.33	.47*	.70*	.18	.55*	-.02	.57*	1.0												

Fuente: Elaboración propia

Notación: I₁= Impuestos; I₂=Derechos; I₃= Productos; I₄= Aprovechamientos; I₅= Participaciones Federales y Estatales; I₆= Aportaciones Federales y Estatales; I₇=Otros Ingresos; I₈= Por cuenta de terceros; I₉= Financiamiento; I₁₀= Servicios personales; I₁₁= Materiales y suministros; I₁₂= Servicios generales; I₁₃= Subsidios y transferencias; I₁₄= Adquisición de bienes muebles e inmuebles; I₁₅= Obras públicas y acciones sociales; I₁₆= Aplicación de recursos federales y estatales; I₁₇= Otros egresos; I₁₈= Deuda pública.

Anexo 7. Correlaciones de Spearman, no paramétrica

	I ₁	I ₂	I ₃	I ₄	I ₅	I ₆	I ₇	I ₈	I ₉	I ₁₀	I ₁₁	I ₁₂
I ₁	Coef. 1.000	.963**	.579*	-.451	-.451	-.199	-.375	-.356	-.333	-.053	-.059	-.049
	Sig.	.000	.012	.060	.060	.428	.126	.147	.176	.839	.816	.848
I ₂	Coef. .963**	1.000	.500*	-.525*	-.525*	-.292	-.475	-.404	-.400	-.020	-.143	-.167
	Sig.	.000	.041	.031	.031	.256	.054	.107	.112	.938	.585	.522
I ₃	Coef. .579*	.500*	1.000	-.181	-.181	-.154	-.333	-.133	-.174	.020	-.187	-.241
	Sig.	.012	.041	.473	.473	.542	.176	.598	.489	.938	.457	.335
I ₄	Coef. -.451	-.525*	-.181	1.000	1.000**	.732**	.773**	.907**	.878**	.048	.024	.024
	Sig.	.060	.031	.473		.001	.000	.000	.000	.854	.925	.925
I ₅	Coef. -.451	-.525*	-.181	1.000**	1.000	.732**	.773**	.907**	.878**	.048	.024	.024
	Sig.	.060	.031	.473		.001	.000	.000	.000	.854	.925	.925
I ₆	Coef. -.199	-.292	-.154	.732**	.732**	1.000	.876**	.851**	.899**	-.097	.189	.160
	Sig.	.428	.256	.542	.001	.001	.000	.000	.000	.713	.452	.525
I ₇	Coef. -.375	-.475	-.333	.773**	.773**	.876**	1.000	.798**	.922**	-.277	.266	.278
	Sig.	.126	.054	.176	.000	.000	.000	.000	.000	.282	.286	.264
I ₈	Coef. -.356	-.404	-.133	.907**	.907**	.851**	.798**	1.000	.922**	.211	.069	.022
	Sig.	.147	.107	.598	.000	.000	.000	.000	.000	.417	.785	.932
I ₉	Coef. -.333	-.400	-.174	.878**	.878**	.899**	.922**	.922**	1.000	-.135	.274	.247
	Sig.	.176	.112	.489	.000	.000	.000	.000	.000	.607	.271	.323
I ₁₀	Coef. -.053	-.020	.020	.048	.048	-.097	-.277	.211	-.135	1.000	-.109	-.199
	Sig.	.839	.938	.938	.854	.713	.282	.417	.607		.676	.445
I ₁₁	Coef. -.059	-.143	-.187	.024	.024	.189	.266	.069	.274	-.109	1.000	.963**
	Sig.	.816	.585	.457	.925	.452	.286	.785	.271	.676		.000
I ₁₂	Coef. -.049	-.167	-.241	.024	.024	.160	.278	.022	.247	-.199	.963**	1.000
	Sig.	.848	.522	.335	.925	.525	.264	.932	.323	.445	.000	

Fuente: Elaboración propia

Notación: I₁= Balance operacional como % del gasto neto; I₂= Balance operacional como % de la deuda pública; I₃= Deuda pública/ Balance operacional; I₄= Deuda pública como % del gasto corriente (con deuda); I₅= Deuda pública como % del gasto de capital; I₆= Deuda pública como % de los ingresos propios; I₇= Deuda pública como % de los ingresos federales; I₈= Deuda pública como % de las participaciones federales; I₉= Deuda pública como % del gasto no programable; I₁₀= Financiamiento (empréstitos) como % de los ingresos netos; I₁₁= Financiamiento (empréstitos) como % de los ingresos propios; I₁₂= Ingresos propios como % del ingreso total.

Anexo 8. Prueba Kolmogórov-Smirnov para dos muestras relacionadas

Frecuencias		
	Partido en el poder	N
Deuda Pública	PRI	12
	PAN	6
	Total	18
Balance operacional	PRI	12
	PAN	6
	Total	18
Gasto corriente (+deuda)	PRI	12
	PAN	6
	Total	18
Gasto de capital	PRI	12
	PAN	6
	Total	18
Transferencias federales	PRI	12
	PAN	6
	Total	18
Recaudación propia	PRI	12
	PAN	6
	Total	18

Estadísticos de contraste ^a							
		Deuda Pública	Balance operacional	Gasto corriente (+deuda)	Gasto de capital	Transferencias federales	Recaudación propia
Diferencias más extremas	Absoluta	.333	.417	.417	.583	.500	.333
	Positiva	.333	.417	.167	.000	.083	.167
	Negativa	-.083	-.250	-.417	-.583	-.500	-.333
Z de Kolmogorov-Smirnov		.667	.833	.833	1.167	1.000	.667
Sig. asintót. (bilateral)		.766	.491	.491	.131	.270	.766

a. Variable de agrupación: Partido en el poder

Fuente: Elaboración propia

Anexo 9. Prueba de U Mann Whitney para dos muestras

Rangos				
	Partido en el poder	N	Rango promedio	Suma de rangos
Deuda Pública	PRI	12	8.83	106.00
	PAN	6	10.83	65.00
	Total	18		
Balance operacional	PRI	12	9.08	109.00
	PAN	6	10.33	62.00
	Total	18		
Gasto corriente (+deuda)	PRI	12	10.00	120.00
	PAN	6	8.50	51.00
	Total	18		
Gasto de capital	PRI	12	11.25	135.00
	PAN	6	6.00	36.00
	Total	18		
Transferencias federales	PRI	12	10.50	126.00
	PAN	6	7.50	45.00
	Total	18		
Recaudación propia	PRI	12	10.33	124.00
	PAN	6	7.83	47.00
	Total	18		

Estadísticos de contraste*						
	Deuda Pública	Balance operacional	Gasto corriente (+deuda)	Gasto de capital	Transferencias federales	Recaudación propia
U de Mann-Whitney	28.000	31.000	30.000	15.000	24.000	26.000
W de Wilcoxon	106.000	109.000	51.000	36.000	45.000	47.000
Z	-.749	-.468	-.562	-1.967	-1.124	-.937
Sig. asintót. (bilateral)	.454	.640	.574	.049	.261	.349
Sig. exacta [2*(Sig. unilateral)]	.494 ^b	.682 ^b	.616 ^b	.053 ^b	.291 ^b	.385 ^b

a. Variable de agrupación: Partido en el poder

b. No corregidos para los empates

Rangos	
	Rango promedio
Deuda Pública	2.00
Balance operacional	1.11
Gasto corriente (+deuda)	5.50
Gasto de capital	3.56
Transferencias federales	4.89
Recaudación propia	3.94

Fuente: Elaboración propia

Anexo 10. Cuadro de diálogo prueba de Friedman

Estadísticos de contraste ^a	
N	18
Chi-cuadrado	72.444
gl	5
Sig. asintót.	.000

a. Prueba de Friedman

Anexo 11. Estadísticos descriptivos

	N	Media	Desviación típica	Mínimo	Máximo
Deuda Pública	18	45418849.722	37129599.0950	.0	107115299.0
Balance operacional	18	75691.389	23167017.3776	-46086005.0	57261533.0
Gasto corriente (+deuda)	18	286992675.7778	201984446.67685	39995000.00	632909386.00
Gasto de capital	18	107168917.5556	88591621.25918	20806410.00	407240089.00
Transferencias federales	18	252669245.0000	169612700.32490	41493000.00	537139700.00
Recaudación propia	18	119137949.2778	82488680.78475	24576000.00	391776173.00
Partido en el poder	18	1.33	.485	1	2

Fuente: Elaboración propia

Sobre el autor



Héctor Alberto Fernández Morales es maestro en Administración de Empresas Agropecuarias y Doctor en Administración Pública por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Ha incursionado en la iniciativa privada y la función pública, destacando su participación en temas de administración financiera y análisis del desarrollo.

Actualmente es profesor de tiempo completo con perfil PROMEP en la Unidad Académica de Derecho y Ciencias Sociales de la UAT, miembro de la Red Regional de Investigación en Seguridad Pública y Desarrollo Social y de la Red Latinoamericana de estudios administrativos (LASA) y también, es integrante del Cuerpo académico en consolidación “Medios de comunicación y opinión pública”. Sus principales líneas de investigación son: Administración y Finanzas Públicas, desarrollo municipal, seguridad y opinión pública. También ha participado en congresos y coloquios nacionales e internacionales, dentro y fuera del país.

Deuda pública, estructura financiera y alternancia política, de Héctor Alberto Fernández Morales, publicado por la Universidad Autónoma de Tamaulipas y Colofón, se terminó de imprimir en marzo de 2019. El tiraje consta de 300 ejemplares impresos de forma digital en papel Cultural de 75 gramos. El cuidado editorial estuvo a cargo del Consejo de Publicaciones UAT.