

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Carrera Hernández, Ady P.

Desarrollo local y gobernabilidad. Construyendo nuevas redes para el financiamiento del desarrollo local en México

Buen Gobierno, núm. 4, enero-junio, 2008, pp. 92-110

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

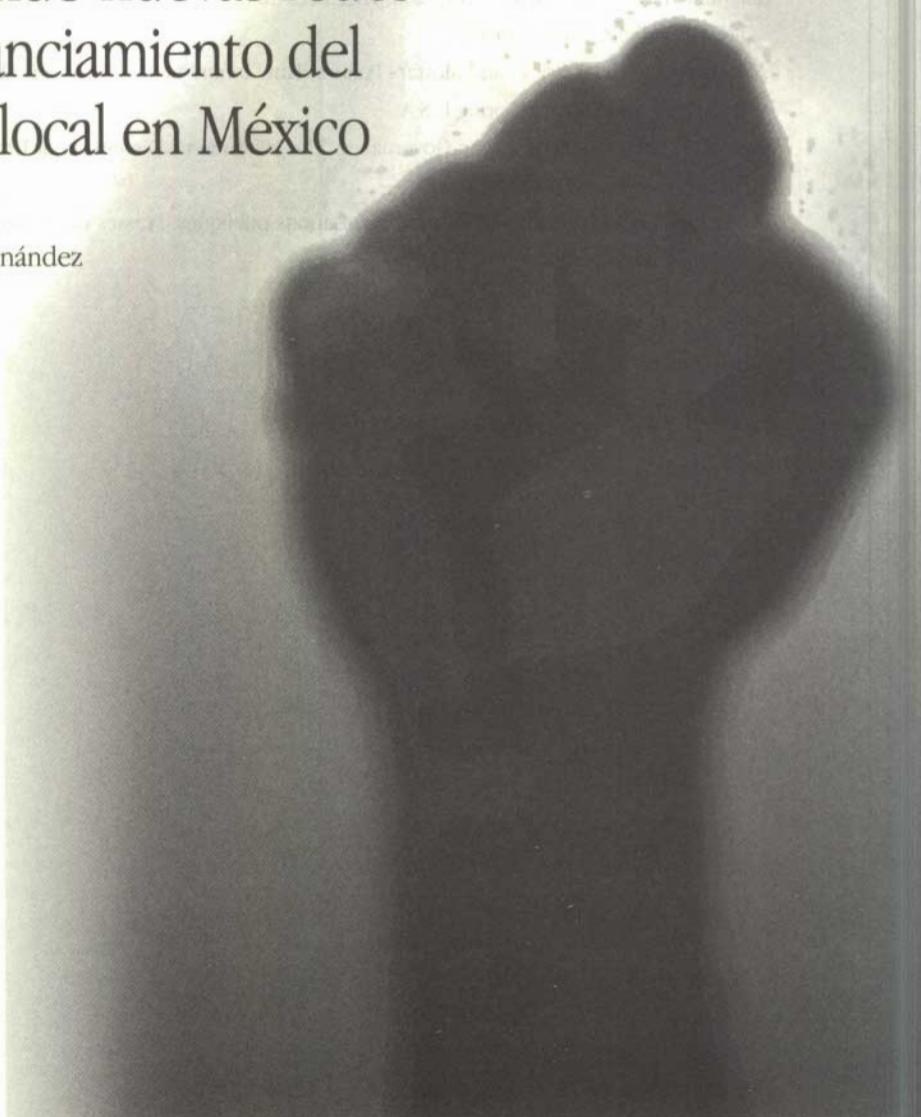
Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660526008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

# Desarrollo local y gobernabilidad

Construyendo nuevas redes  
para el financiamiento del  
desarrollo local en México

Por Ady P. Carrera Hernández



## RESUMEN

Aunque el concepto de gobernabilidad se ha utilizado básicamente en el área de la ciencia política, recientemente se ha tratado de incorporarlo al área de las políticas públicas para aplicarlo a aspectos específicos de la acción gubernamental. En este documento se pretende aportar algunas reflexiones en torno a la relación entre gobernabilidad y desarrollo local, enfocándolo específicamente en la problemática del financiamiento para el desarrollo local en México.

El concepto de gobernabilidad a pesar de no tener un contenido único se refiere esencialmente a las relaciones entre los gobernantes y los gobernados. Esta relación está inherentemente vinculada al conflicto, por lo que uno de los principales atributos de la gobernabilidad es desarrollar instituciones que permitan la superación de ese conflicto e impulsen el desarrollo de la sociedad en su conjunto. La gobernabilidad es entonces una cualidad que debe ser desarrollada tanto por la ciudadanía como por el gobierno, por el sistema social en su conjunto, ya que sin la colaboración de ambos es imposible la generación de instituciones que cumplan con este cometido.

En este contexto, se analizan las graves limitaciones que muestra el marco institucional para el financiamiento del desarrollo local en el país, lo cual ha significado que los municipios mexicanos no cuenten prácticamente con ninguna posibilidad real de disponer de recursos para realizar obra pública que incentive el desarrollo económico y social de sus comunidades. En un marco en el que el problema parecía imposible de resolver de manera favorable para los municipios; el documento analiza una alternativa que destaca porque no provino del sector público sino de la iniciativa privada. La estructuración de un nuevo tipo de red conformada por actores económicos privados y autoridades municipales, ha permitido ofrecer una solución óptima para el acceso de los gobiernos locales a los recursos que representan la posibilidad de desarrollo para sus comunidades.

### ¿Qué se entiende por gobernabilidad?

El concepto de gobernabilidad no tiene al día de hoy, un significado único. Como lo establece Prats (2001), en la comunidad del desarrollo, el término de gobernabilidad muchas veces es utilizado como sinónimo de gobernanza (*governance*), pero aunque complementarios, no son lo mismo. Por ello conviene precisar qué se va a entender por gobernabilidad para efectos de este trabajo.

**P**ara Nohlen (1992), la gobernabilidad se refiere esencialmente a la interacción entre gobernantes y gobernados, haciendo énfasis en la tensión que existe entre ambas partes. La resolución de dicha tensión compete al sistema de gobierno en cuanto éste tenga, o no, la capacidad de producir decisiones políticas y encargarse de su ejecución, de tal forma que los problemas planteados por los gobernados encuentren una adecuada solución por parte de su gobierno.

Otros autores apoyan la visión de que la gobernabilidad depende en mayor medida de las capacidades del gobierno. Tal es el caso de Tomassini (1996:2), para quien la gobernabilidad puede ser definida como “la capacidad de gobernar efectivamente en forma estable o la viabilidad misma del gobierno”. De acuerdo con este mismo autor, la gobernabilidad está vinculada a la habilidad del gobierno para desarrollar relaciones adecuadas con los distintos actores sociales para alcanzar los principales objetivos que deben perseguir las sociedades contemporáneas: crecimiento económico, equidad y participación ciudadana.

Desde esta perspectiva liberal, la gobernabilidad depende fundamentalmente “del éxito o fracaso de un gobierno dado en compatibilizar los factores económicos, sociales y políticos de los cuales depende la satisfacción de un espectro mayoritario de las demandas ciudadanas” (Tomassini, 1996: 12).

Así pues, las definiciones hasta ahora presentadas sugieren que la gobernabilidad es una característica que depende en gran medida de las capacidades o habilidades de los gobiernos para dar respuestas satisfactorias a su población, por lo cual, la gobernabilidad aparece entonces como una característica de los gobiernos o de los sistemas políticos. En este contexto, Prats (2001:120) hace una importante contribución al señalar que “La gobernabilidad es una cualidad que proponemos se postule de las sociedades o sistemas sociales, no de sus gobiernos”. Para Prats no es el gobierno el principal responsable de lograr la gobernabilidad sino que la considera una capacidad social que depende de la articulación de actores estratégicos quienes toman decisiones colectivas para resolver el conflicto inherente a la relación gobernantes-gobernados.

Como bien lo señala Guzmán (2003:11), “en la aproximación de Joan Prats...la gobernabilidad adquiere contenidos más amplios. Se refiere a la capacidad de un sistema social democrático para auto gobernarse enfrentando positivamente los retos y las oportunidades”. Así pues, aunque el concepto de gobernabilidad no tenga un significado único, si parece tener un carácter dinámico, el cual evoluciona de acuerdo con el contexto social y político, teniendo como núcleo central “la calidad de las relaciones entre el gobierno y la sociedad” (Guzmán, 2003:11).

Así entendida, a la gobernabilidad le es inherente el conflicto entre actores, el cual para poder resolverse requiere de ciertas reglas y procedimientos, tanto formales como informales, los cuales pueden tener distintos grados de institucionalización (Prats, 2001). Luego entonces, la gobernabilidad depende en gran medida de la capacidad que tengan los actores estratégicos

de una sociedad para generar las reglas que aseguren acuerdos y toma de decisiones colectivas en beneficio de la sociedad.

Otro punto en el que coinciden los diferentes enfoques de la gobernabilidad es en relación con la necesidad de cambiar dichas reglas o instituciones existentes para recuperar o construir la legitimidad entre Estado y sociedad (Guzmán, 2003). La construcción de nuevas instituciones es pues uno de los restos más importantes para la gobernabilidad. Por ello Corrales (2002:1) afirma, en el mismo sentido que Prats, que la gobernabilidad es “la capacidad de la sociedad para identificar sus problemas y retos, diseñar las soluciones adecuadas e implantar la institucionalidad que permita de manera eficiente, responder y superar dichos problemas y retos”.

En este contexto, las condiciones para alcanzar un nivel adecuado de gobernabilidad en una sociedad son (Corrales 2002:1):

- “El que exista un consenso social frente a los problemas, sus soluciones y la distribución de los costos y beneficios asociados a dichas soluciones.”
- Una relación transparente entre Estado y sociedad que impulse el diseño de políticas públicas acordes con los intereses revelados por la sociedad.
- El desarrollo progresivo de arreglos institucionales eficientes y estables, que respondan a las necesidades identificadas por la sociedad, y que impulse soluciones que se apoyen en las competencias existentes, superen las limitaciones e impulsen un proceso creciente de aumento de las capacidades que sustente el consenso y la cohesión social.
- Un liderazgo político social que propicie, a largo plazo, la implantación y el desarrollo del marco institucional”.

Sin duda alguna, uno de los mayores problemas que enfrenta la gobernabilidad es la inequidad que prevalece y se agudiza cada vez más en nuestras sociedades. Es un hecho que el modelo neoliberal de desarrollo en lugar de reducir las disparidades, las hace más graves, lo que hace sumamente difícil la reconstrucción del tejido social. Por ello, es claro que la gobernabilidad no se limita a cambios en los regímenes políticos sino que debe verse reflejada también en cambios en el modelo de desarrollo: “en este sentido, la política debe abrirle camino a la economía en las nuevas condiciones impuestas por la globalización y el cambio tecnológico, y la estabilidad económica debe constituirse en una base de legitimidad de los gobiernos” (Guzmán, 2003:12). El desarrollo exige gobernabilidad pero no toda forma de gobernabilidad es capaz de producir desarrollo, por lo cual es pertinente preguntarse qué formas de gobernabilidad son capaces de generar desarrollo (Prats, 2001).

## **GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO LOCAL**

Para Prats, las formas de gobernabilidad superiores son aquellas capaces de producir desarrollo (2001). Por lo que podemos afirmar que de la capacidad que tenga una sociedad para

generar instituciones que le permitan resolver sus conflictos de manera eficaz y eficiente, en un entorno democrático, dependerá su capacidad de promover su propio desarrollo.

De acuerdo con los conceptos analizados en el apartado anterior, la gobernabilidad deberá implicar necesariamente la necesidad de transformar las reglas e instituciones para articular las dimensiones políticas y económicas con el fin de procurar el desarrollo económico y humano de la sociedad: "Se trata entonces de una construcción sistémica y simultánea de democracia, mercado y equidad" (Guzman, 2003:12).

Prats señala que cuando los actores estratégicos de una sociedad acuerdan un marco institucional duradero en el cual se proteja eficazmente la autonomía y libertad económica del sector privado, que integre potencialmente a toda la población, con un sector público respetuoso, y esto sea posible mantenerlo a largo plazo, el sistema institucional generará desarrollo sostenido para la sociedad en su conjunto. Lo más difícil es crear las instituciones políticas y económicas con las cuales se podrán lograr este objetivo, por lo que "la investigación sobre gobernabilidad deberá focalizarse en las reglas, procedimientos o fórmulas –marco institucional formal e informal– y en si los mismos son o no capaces y en qué grado debe producir desarrollo" (Prats, 2001:29).

A pesar de la falta de consenso acerca de su definición, la gobernabilidad se ha convertido en un concepto ampliamente utilizado en diversas áreas de las ciencias políticas. Como lo señala Corrales (2002), muy recientemente ha comenzado a explorarse su aplicación en algunas áreas específicas y este es el caso en el contexto del desarrollo local.

Una vez examinado el concepto de gobernabilidad y su vínculo con el tema del desarrollo, es necesario definir su aplicación en el ámbito de los gobiernos locales. Una definición integral del desarrollo local lo concibe como "un complejo proceso de concertación entre los agentes —sectores y fuerzas— que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano que viven en ese territorio o localidad (Enríquez, 1997, citado en Llorens, Albuquerque y Castillo, 2002).

De modo que, considerando esta última definición, se puede concluir que la gobernabilidad para el desarrollo local se refiere a la capacidad de los actores estratégicos de un municipio para interactuar, entre ellos y con otros agentes externos, en el marco de instituciones que les permitan generar acuerdos en torno a un proyecto común cuya implementación tenga un impacto económico, social y político positivo para la mayor parte de ellos. Como se señaló anteriormente, la pregunta es cómo construir las instituciones que posibiliten el logro de estos objetivos.

Hemos determinado que la gobernabilidad no depende fundamentalmente del gobierno o de su capacidad para crear acuerdos. Como lo señala Prats, en sociedades complejas como las contemporáneas, la calidad de la gobernabilidad depende de la generación de redes de actores. Para ello, es indispensable que exista suficiente flexibilidad para acomodar nuevos actores y readecuar a los actores estratégicos ya existentes (2001).

En la literatura sajona este cambio entre lo que antes parecía responsabilidad exclusiva del gobierno y que ahora éste comparte con otros actores ha recibido el nombre de gobernanza local (*local governance*). Así se habla de que se ha pasado de una concepción de gobierno local a una de gobernanza local, siendo el rasgo distintivo de ésta última el referirse no sólo a las agencias formales del gobierno local, sino también a un amplio rango de otros actores, institucionales e individuales, privados, voluntarios y del sector público que están involucrados en el funcionamiento de la economía y sociedad local (Imrie y Racot, 1999).

Para otros autores, la distinción se refiere a lo que es gobierno en estricto sentido y lo que es gobernanza, entendiéndose por el primero a aquéllos legal y formalmente investidos de autoridad y poder para ejecutar e implementar actividades, mientras que la segunda se refiere a la creación, ejecución e implementación de actividades apoyadas por las metas compartidas de ciudadanos y organizaciones, las cuales pueden tener, o no, autoridad formal y poder (Bingham, 2005).

Más recientemente se ha desarrollado el concepto de nueva gobernanza que se refiere a la “naturaleza colaborativa de los esfuerzos modernos para satisfacer las necesidades humanas, el uso amplio de herramientas de acción que articulan redes complejas de actores públicos y privados, y la necesidad resultante de un estilo diferente de gestión pública, y un tipo diferente de sector público, enfatizando colaboración y apertura, más que jerarquía y control” (Salomon, 2002, citado en Bingham, 2005:10).

Luego entonces, uno de los elementos más importantes para la creación de instituciones que generen una gobernabilidad superior, que a su vez incentive desarrollo, se basa en la construcción de redes de actores estratégicos, lo cual se genera a través de la gobernanza. Si bien

**De modo que, considerando esta última definición, se puede concluir que la gobernabilidad para el desarrollo local se refiere a la capacidad de los actores estratégicos de**

**un municipio para interactuar, entre ellos y con otros agentes externos, en el marco de instituciones que les permitan generar acuerdos en torno a un proyecto común cuyo implementación tenga un impacto económico, social y político positivo para la mayor parte de ellos.**

el gobierno no juega necesariamente el rol principal en la promoción de este tipo de redes, las autoridades deben estar dispuestas a incentivar y participar en este tipo de colaboración.

En este contexto se habla de gestión colaborativa, la cual se define como “el proceso de facilitar y operar en arreglos multiorganizacionales para resolver problemas que no pueden ser resueltos, o resueltos fácilmente, por una sola organización” (Agranoff y McGuire, 2003, citado en Bingham, 2005:4). En los países industrializados hay numerosos ejemplos de este tipo de arreglos, los cuales varían de acuerdo a las condiciones políticas y económicas. Los actores que se reúnen en este tipo de prácticas poseen diferentes culturas organizacionales, pero todos participan de manera voluntaria y los consensos son el único mecanismo para lograr acuerdos que beneficien a todos.

En países desarrollados como el Reino Unido la incorporación de actores no gubernamentales a las tareas que antes eran consideradas como exclusivas del Estado se ha convertido en algo común, al grado de que algunos académicos consideran que esta manifestación de la gobernanza local implica el debilitamiento del gobierno local. De acuerdo con ellos, en la medida que nuevos actores se empoderan, los gobiernos locales experimentan un decline de su autoridad.

En los países latinoamericanos la situación es muy distinta, ya que si bien un gran número de organizaciones no gubernamentales ha unido esfuerzos con los gobiernos locales, los casos en los que la iniciativa privada y las autoridades trabajan con un objetivo común no son todavía muchos. Menos aún en el área de gestión pública de que se ocupa este trabajo: el financiamiento del desarrollo local.

**...los gobiernos locales de nuestros países viven en una perenne escasez de recursos financieros, el cual es uno de los principales motivos, aunque no el único, por el que su capacidad de gestión es tan limitada.**

Como es de todos es sabido, los gobiernos locales de nuestros países viven en una perenne escasez de recursos financieros, el cual es uno de los principales motivos, aunque no el único, por el que su capacidad de gestión es tan limitada. Como se demostrará en la siguiente sección, la incapacidad de los municipios para financiar infraestructura económica y social representa uno de los obstáculos más graves que enfrenta este ámbito de gobierno para poder generar un desarrollo endógeno.

## DESARROLLO LOCAL E INFRAESTRUCTURA

Existen tres tipos de infraestructura: la local, la nacional y la trasnacional y cada una de ellas está sujeta a ciertas fallas del mercado, lo que hace necesaria la intervención gubernamental en mayor o menor medida. La infraestructura se clasifica en dos grandes áreas (Fourie, 2006):

a) Infraestructura económica: se define como aquella que promueve actividad económica, como calles, autopistas, vías férreas, aeropuertos, puertos marítimos, electricidad, telecomunicaciones, provisión de agua potable y salubridad en general.

b) Infraestructura social: es aquella que promueve la salud, educación y cultura de la población. En ella se incluye escuelas, bibliotecas, hospitales, clínicas, museos, teatros, parques y jardines. En esta área se considera también a la infraestructura necesaria para la provisión de servicios sociales como el cuidado de niños o los servicios de prisión, incluso la función de policía (Makin, 2003).

En algunos casos la infraestructura puede pertenecer a ambas áreas, por ejemplo, la relacionada con la salubridad, que puede ser considerada tanto económica como social. En relación con la teoría económica, la infraestructura tiene un impacto importante en al menos cuatro áreas: comercio, competitividad, integración regional y turismo (Fourie, 2006). De acuerdo con datos del Banco Mundial, la infraestructura puede ayudar a reducir la pobreza a través de la provisión de servicios claves como los son el agua potable y medidas de salubridad básicas. No sólo eso, también es un componente importante para alcanzar las metas relacionadas con el desarrollo humano (Briseño, Estache y Shafik, 2004).

Así pues, la infraestructura tiene una influencia enorme en la capacidad de desarrollo de una jurisdicción, para lo cual cuenta tanto la cantidad como la calidad de la misma (Fourie, 2006). En el caso de los gobiernos locales, es importante garantizar que la calidad de los servicios públicos sea mantenida en un nivel razonable para lo cual se requiere que la infraestructura con la que se cuenta reciba un mantenimiento sistemático. Generalmente se piensa que la inversión u obra pública se refiere exclusivamente a la construcción de nueva infraestructura. Pero tan importante como construirla, es mantenerla en buenas condiciones de operación. El mantenimiento preventivo de infraestructura reduce los costos de operación y amplía la vida útil de los bienes. Existe evidencia de que canalizar recursos para el mantenimiento puede tener consecuencias positivas para el Producto Interno Bruto PIB (Briseño, Estache y Shafik, 2004).

Una pregunta pertinente es la de ¿quién financia el gasto en infraestructura? En los países menos desarrollados como los latinoamericanos, el sector público es quien cubre la mayor parte del costo de la infraestructura, lo cual se calcula entre el 2% del PIB, en países de alto ingreso medio, y el 4% en aquellos de bajo ingreso. En los casos de los países de ingreso bajo e ingreso medio bajo, este porcentaje es hasta 3% menor que lo que se calcula son sus necesidades de inversión. En un estudio realizado en ocho países de América Latina, se encontró que la inversión del sector público disminuyó del 3% al 0.8% del PIB durante la década de los 90s (Briseño, Estache y Shafik, 2004:17-18).

Se considera que los gobiernos locales han contribuido en gran medida a la disminución de la inversión del sector público en infraestructura. Lo anterior debido a que los procesos de descentralización en la región han dejado en manos de este ámbito de gobierno la expansión

y mantenimiento de infraestructura básica, tal como los caminos secundarios, el drenaje y el agua potable (Briseño, Estache y Shafik, 2004).

**...la falta de capacidad institucional en los gobiernos municipales deriva en infraestructura de baja calidad, costos excesivos y la ausencia de inversionistas privados.**

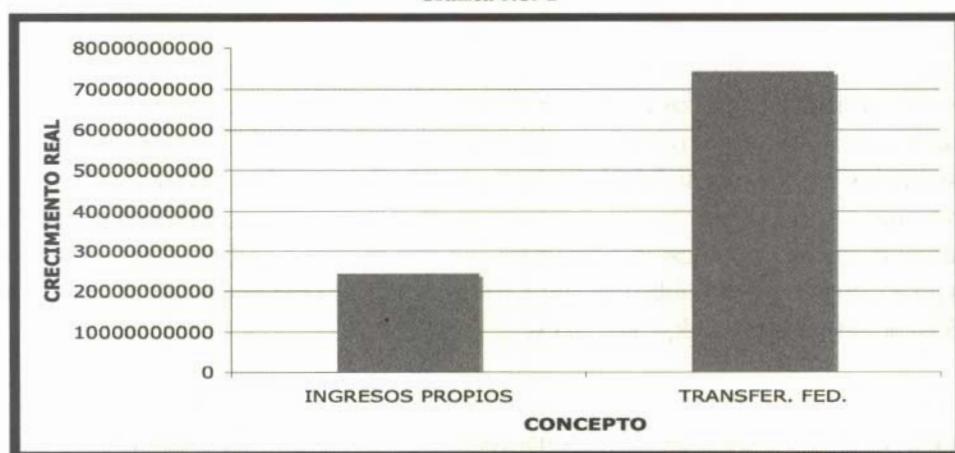
Por otra parte, la falta de capacidad institucional en los gobiernos municipales deriva en infraestructura de baja calidad, costos excesivos y la ausencia de inversionistas privados. A ello hay que agregar otra clase de elementos, como el hecho de que los políticos prefieren invertir en infraestructura nueva en lugar de darle mantenimiento a la ya existente, ya que esto último les puede ganar mayor número de votos.

Así pues, si la responsabilidad de generar y dar mantenimiento a la infraestructura básica recae en buena medida en los gobiernos locales, y dada la importancia que esto tiene para su desarrollo, resulta interesante analizar en qué situación se encuentra este nivel de gobierno para enfrentar esta responsabilidad. En el siguiente apartado se analizará la situación que enfrentan los municipios mexicanos, en términos de su capacidad financiera, para responder a este problema.

## FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO LOCAL. EL CASO DE MÉXICO

Como se ha señalado en otros trabajos (Carrera, 2006), la tendencia de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales en México es hacia un aumento real de sus ingresos. Sin embargo, este incremento no ha sido a través del fortalecimiento de sus facultades tributarias, sino a través de una mayor asignación de transferencias federales. La gráfica no. 1 muestra la enorme diferencia entre el crecimiento real promedio de los recursos propios municipales en comparación con el de las transferencias federales recibidas en el período 1990-2005.

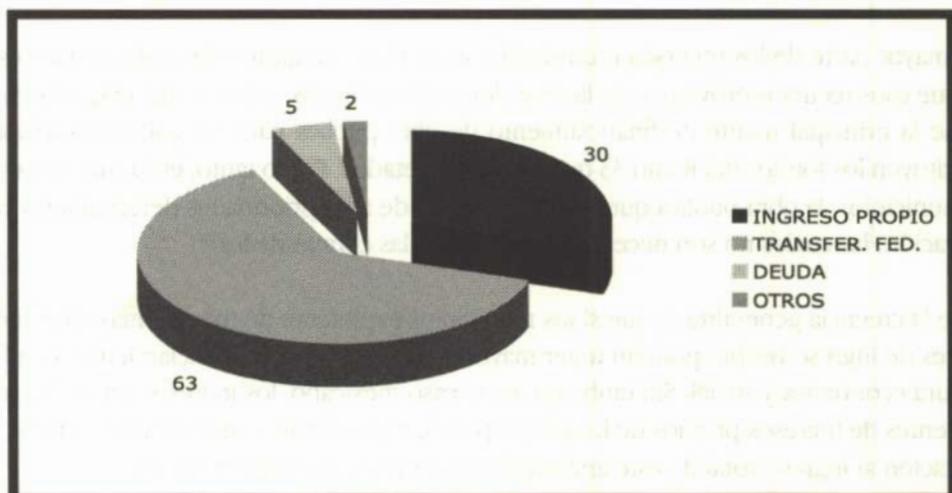
Gráfica No. 1



Crecimiento Real de los Ingresos Propios y de las Transferencias Federales (1990-2005)  
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIMBAD-INEGI. 1994 = 100

Como lógica consecuencia, los municipios mexicanos han incrementado su dependencia de los recursos federales. En el lapso entre 1990 y 2005, los ingresos provenientes de la bolsa federal representaron prácticamente dos terceras partes del ingreso total de los gobiernos locales, mientras que los ingresos propios aportaron menos de una tercera parte (véase Gráfica No. 2).

Gráfica No. 2

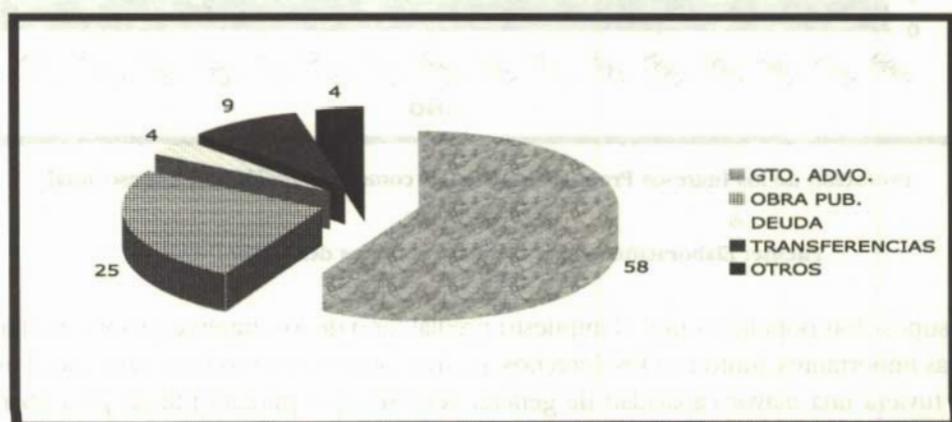


Estructura Porcentual del Ingreso de los Municipios Mexicanos (1990-2005)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIMBAD-INEGI

Esta negativa tendencia en materia de ingresos, ha sido acompañada de otro patrón negativo en materia de gasto. Los municipios mexicanos gastan mucho más en la operación de su aparato administrativo que en su obra pública. Entre 1990 y 2005, los gobiernos locales canalizaron prácticamente dos terceras partes de sus recursos al pago de su gasto corriente, mientras que para la obra pública dedicaron la mitad de estos recursos (véase Gráfica No. 3).

Gráfica No. 3



Estructura Porcentual Promedio del Gasto de los Municipios de México (1990-2005)

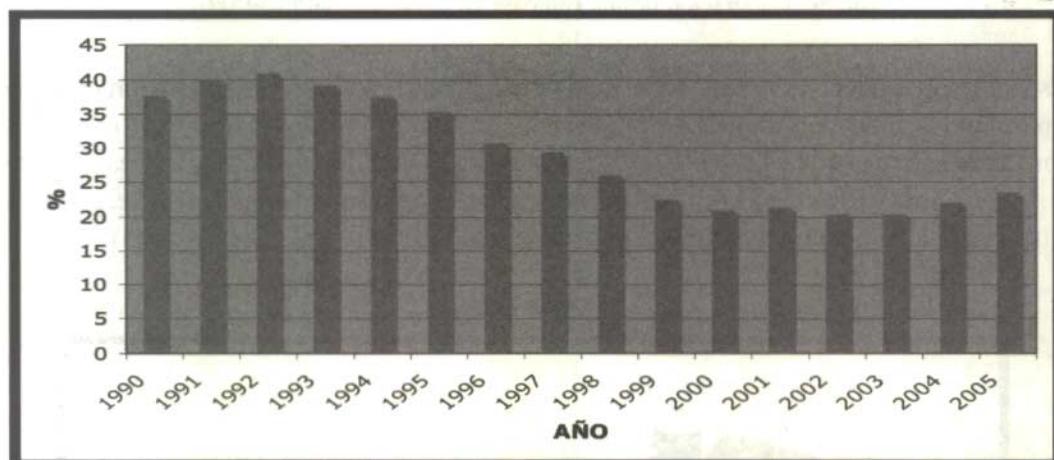
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIMBAD-INEGI

Debe considerarse que de las transferencias federales que reciben los municipios, el 50% en promedio provienen del Fondo General de Participaciones (Ramo 28), y estos son recursos que pueden ejercer con libertad, mientras que el otro 50% proviene de los Fondos de Aportaciones (Ramo 33), el cual tiene la característica de venir etiquetado; lo cual significa que los gobiernos locales deben gastarlo con base en los parámetros definidos por el gobierno federal.

Si la mayor parte de los recursos municipales se emplean en gasto administrativo, eso significa que esos recursos provienen de las transferencias federales que no están etiquetadas, por lo que la principal fuente de financiamiento de obra pública para los gobiernos locales lo constituyen los fondos del Ramo 33 que están etiquetados. Por lo tanto, en la mayor parte de los municipios, la obra pública que se realiza responde a las prioridades determinadas por la federación, las cuales no son necesariamente las de las comunidades.

Existe la creencia generalizada que si los municipios explotaran de manera más eficiente sus fuentes de ingreso propio podrían tener mayores recursos para el financiamiento de infraestructura económica y social. Sin embargo, en el caso mexicano, los ingresos provenientes de las fuentes de ingresos propios de los municipios han presentado una tendencia a reducir su aportación al ingreso total de este ámbito de gobierno (véase Gráfica No. 4).

**Gráfica No. 4**



**Evolución de los Ingresos Propios Municipales como Proporción del Ingreso Total  
(1990-2005)**

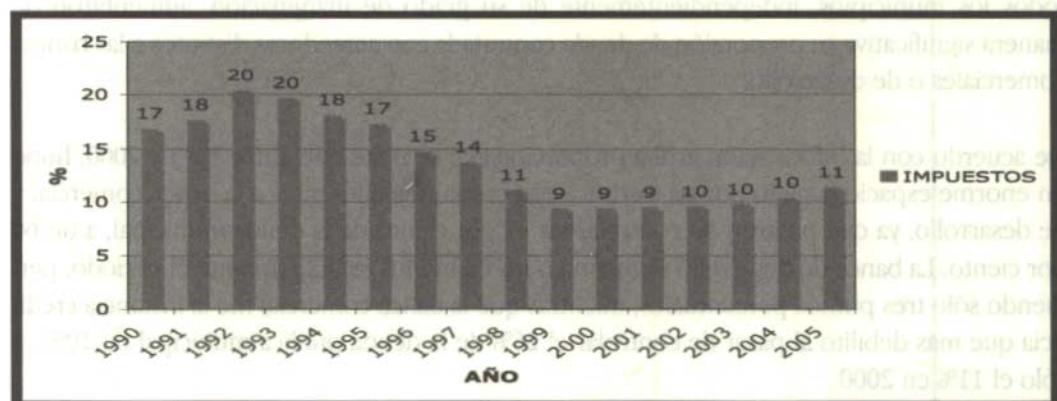
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIMBAD-INEGI

Otra suposición popular es que el impuesto predial, uno de los ingresos propios municipales más importantes, junto con los derechos, podría convertirse en la base para que el municipio tuviera una mayor capacidad de generar recursos que pudiera utilizar para financiar infraestructura. Sin embargo, estudios realizados a nivel internacional demuestran que este

impuesto, incluso en los países más desarrollados, apenas rinde lo suficiente para financiar la prestación de los servicios públicos locales, ya no se diga su expansión (Bird, 2000).

En el caso de los municipios mexicanos, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria son los más importantes de sus ingresos propios, pero al igual que éstos últimos, a partir de 1998 han mostrado una clara tendencia a disminuir su aportación a los ingresos locales (véase Gráfica No. 5).

**Gráfica No. 5** Aportación de los Impuestos Municipales al Total del Ingreso (1990-2005)



#### Aportación de los Impuestos Municipales al Total del Ingreso (1990-2005)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIMBAD-INEGI

Si los municipios no tienen recursos propios para financiar el desarrollo económico o social, y la mayor parte de su gasto en obra pública lo realizan con recursos federales etiquetados, ¿Existe alguna otra posibilidad para obtener recursos que les permitan financiar infraestructura diferente a la definida por la federación? La única respuesta parece ser el endeudamiento, pero para ello también existen fuertes limitaciones.

La Constitución Federal señala que los estados y municipios sólo podrán contratar deuda pública con instituciones nacionales, en moneda nacional y deberán utilizar esos recursos para gasto de inversión. En el caso de los municipios, la contratación de la deuda está sujeta a la aprobación del congreso estatal. En este marco, los gobiernos locales municipales tienen grandes dificultades para el acceso al mercado de créditos.

De acuerdo con datos de la encuesta de Desarrollo Institucional de los municipios del país levantada en 1995, sólo el 37% de los municipios encuestados, 898, declararon tener deuda pública. Del total de estos municipios, 26% tenía contratada su deuda con la banca comercial, el 33% con la banca de desarrollo, y el 41% con otro tipo de acreedores. Agrupando a los municipios de acuerdo con su Grado de Marginación, se observó que a menor grado de marginación correspondía una menor proporción de deuda contratada con otro tipo de acreedo-

res. Es decir, entre mayor era su grado de marginación, los municipios contrataron un mayor porcentaje de su deuda con acreedores diferentes a las bancas comerciales o de desarrollo.

La encuesta aplicada en 2000 a los municipios mexicanos arrojó que 624 de ellos, es decir el 26% del total, declaró tener deuda pública. El 11% de esta deuda se tenía contratada con la banca comercial, el 29% con la banca de desarrollo, y el 60% restante con otros acreedores. Al considerarse el Grado de Marginación de los municipios, se obtuvo nuevamente que los más marginados fueron los que tuvieron una mayor proporción de su deuda contratada con instituciones diferentes a las bancas de desarrollo y comercial. Es de destacarse que en 2000, todos los municipios, independientemente de su grado de marginación, aumentaron de manera significativa su proporción de deuda contratada con acreedores distintos a las bancas comerciales o de desarrollo.

De acuerdo con la información arriba proporcionada, se tiene que entre 1995 y 2000, hubo un enorme espacio ganado por las instituciones crediticias diferentes a la banca comercial y de desarrollo, ya que pasaron de controlar un 41 por ciento de la deuda municipal, a un 60 por ciento. La banca de desarrollo se mantuvo más o menos estable durante el período, perdiendo sólo tres puntos porcentuales; mientras que la banca comercial fue la instancia crediticia que más debilitó al pasar de controlar el 26% de la deuda pública municipal en 1995, a sólo el 11% en 2000.

**A mayor grado de marginación en los municipios correspondió una mayor dependencia de instituciones diferentes a las bancas comerciales o de desarrollo para obtener créditos.**

Las estadísticas examinadas señalan que entre 1995 y 2000, mientras la banca de desarrollo mantuvo estable su clientela en el mercado de deuda pública, la banca comercial se vio desplazada por otro tipo de instituciones. A mayor grado de marginación en los municipios correspondió una mayor dependencia de instituciones diferentes a las bancas comerciales o de desarrollo para obtener créditos. En el caso de los municipios más desarrollados esto podría ser debido a que empezaron a utilizar el mercado de bonos de deuda. La explicación en el caso de los municipios más marginados es que ante la imposibilidad de reunir los requisitos de la banca comercial o de desarrollo para la aprobación de un crédito, les fue más fácil conseguir créditos con otro tipo de acreedores.

Al respecto es importante comentar que estos acreedores pueden ser desde cooperativas de ahorros hasta particulares, los cuales otorgan créditos más rápidamente y sin tantos requisitos como las bancas comerciales o de desarrollo, pero su costo es mucho más elevado. Así pues, aunque no existen estudios al respecto, es altamente probable que los municipios más pobres enfrenten costos mucho más altos para el pago de su deuda pública que los de los municipios más ricos. Por otra parte, al contratar su deuda con instancias que no están debidamente registradas en el sector financiero, los municipios más pobres no hacen historia crediticia, una de las razones por las cuales la banca comercial y de desarrollo no les otorgan préstamos. Así

pues, esta situación se ha convertido en un círculo vicioso en el que los municipios más marginados enfrentan severas limitaciones para el acceso a los mercados de deuda pública.

Una alternativa de financiamiento para los gobiernos locales de Estados Unidos han sido los bonos, en México pocos municipios pueden tener acceso a este mercado. En 2004, de los 2,428 municipios que existían en México, se estimó que no más de 40 eran los que podían acceder al financiamiento bursátil. Los seis municipios que hasta entonces habían realizado emisiones en México tenían ingresos fiscales entre 500 y 2400 millones de pesos, con un promedio cercano a los 1100 mdp.<sup>2</sup> Hasta el día de hoy, de los 2435 municipios del país, menos de 100 tienen una calificación de grado de inversión, además de que la emisión de bonos es muy costosa (Leyva, 2006:7).

Así pues, el marco institucional en el que los municipios pueden adquirir deuda es claramente poco adecuado para utilizar esta modalidad de financiamiento para proyectos de infraestructura social o económica que satisfagan las necesidades de sus comunidades. Sometidos a un esquema de relaciones fiscales intergubernamentales que debilita su autonomía fiscal y política, los municipios, particularmente lo más pobres o más pequeños de México se ha tenido que conformar con créditos obtenidos en condiciones sumamente deficientes o simple y sencillamente no tener ninguna posibilidad de acceso al mercado crediticio.

Hasta hace poco tiempo parecía que no existía la posibilidad de encontrar una respuesta adecuada a la problemática recién descrita. Hasta que una iniciativa promovida desde el sector privado ofreció una alternativa novedosa y exitosa para solucionarla.

## **CREANDO NUEVAS REDES DE ACTORES PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL. LOS CRÉDITOS MUNICIPALES REESTRUCTURADOS**

De acuerdo con las categorías y conceptos examinados en la primera sección de este trabajo, la gobernabilidad requiere de la construcción de instituciones que permitan a los diferentes actores estratégicos, llevar a cabo la resolución de conflictos y realizar una toma de decisiones que permita el llegar a acuerdos que beneficien a grandes sectores de la sociedad. Para ello, se señaló que es necesario la creación de nuevas redes de actores en el marco de la gobernanza. En el caso del desarrollo local, estos supuestos son claramente fundamentales para poder fortalecer, e incluso hacer posible, la capacidad que los municipios tienen para actuar como agentes que estimulen el crecimiento económico y social de sus comunidades.

En este contexto, el caso de los Créditos Municipales Reestructurados se convierte en un excelente ejemplo de cómo la interacción virtuosa de actores provenientes de la iniciativa privada y de los gobiernos locales pueden producir cambios positivos en las condiciones que este ámbito de gobierno enfrenta para financiar su desarrollo.

**...el caso de los Créditos Municipales Restructurados se convierte en un excelente ejemplo de cómo la interacción virtuosa de actores provenientes de la iniciativa privada y de los gobiernos locales pueden producir cambios positivos en las condiciones que este ámbito de gobierno enfrenta para financiar su desarrollo.**

De acuerdo con Raúl Noriega, socio de la firma Noriega, Ponce de León y Asociados, S. C., la iniciativa para crear este esquema financiero surgió cuando él se dio cuenta de la problemática que enfrentaban los municipios del estado de Jalisco para poder acceder al mercado crediticio. Este era pues un nicho de mercado que no había sido explotado, debido a la problemática descrita en la sección anterior. Raúl Noriega se percató de que la alternativa de la banca de desarrollo en México es poco atractiva para los gobiernos locales del país ya que los esquemas crediticios que ofrece son injustos e inefficientes, la mayor parte de las veces, con tasas muy superiores a las de la banca privada. Por otra parte, los trámites son lentos y compiten en condiciones desleales con la banca privada. Esto explicaría en gran medida, la información estadística analizada en la sección anterior que indica que la mayor parte de los créditos contratados por los municipios en los últimos años se han adquirido con agencias diferentes a las de la banca de desarrollo.

El reto para poder aprovechar este segmento del mercado era diseñar un esquema atractivo y viable. La respuesta la proporcionó la creación de un fideicomiso a través del cual los municipios pudieran dejar como garantía las transferencias federales que reciben por la vía del Fondo General de Participaciones (Ramo 28). Para ello, era necesario que varios municipios pudieran unirse con el fin de ofrecerles mejores condiciones para el acceso a los créditos de la banca privada. Esto que parecería ser un problema difícil de resolver dado lo reacios que son las autoridades municipales para realizar acciones de manera conjunta, fue resuelto gracias a la intermediación del despacho jurídico que actúa como gestor de los recursos crediticios.

La idea es encontrar al menos dos municipios que deseen adherirse al mismo fideicomiso. Lo destacable del esquema es que cada uno maneja de manera individualizada su crédito lo cual hace que los municipios acepten unirse ya que el cumplimiento o no de cualquiera de ellos, no afecta la situación de los demás. La idea de unir a los municipios es básicamente para que el agente intermediario, en este caso la firma Noriega, Ponce de León y Asociados, pueda negociar mejores condiciones ante los bancos privados al solicitar un volumen mayor de crédito. Idealmente se debe involucrar a un municipio grande para hacer atractivo el paquete a los diferentes bancos que ofrecerán crédito. Esto significa beneficios para todas las partes, ya que la presencia de municipios más grandes beneficia la gestión de los recursos para obtenerlos en mejores condiciones, pero la incorporación de municipios más pequeños no afecta el acceso a los recursos de la banca privada.

El plazo que se maneja en este esquema crediticio es de 15 años, de tal manera que los municipios tengan la capacidad de hacer pagos que no signifiquen el debilitamiento de su capacidad de financiar su gestión cotidiana. Por otra parte, el esquema de liberación de los recursos así obtenidos está diseñado de forma tal que los recursos fresco no se liberan todos al mismo tiempo, sino que cada administración municipal, que cambia cada tres años, dispone de cierta cantidad del préstamo para poder ejercerlo.

## CONCEPCIÓN

Los municipios que aceptan adherirse a este esquema crediticio son evaluados cada tres meses en su cumplimiento por agencias calificadoras privadas, como Fitch y Moodys, lo que constituye una forma de garantizar el cumplimiento cabal de los pagos. En caso de incumplimiento, los municipios se arriesgan a bajar la calificación de deuda, lo cual significa cerrarse las puertas del mercado de créditos para el futuro. La agencias calificadoras también verifican qué se hizo con los recursos para asignar una calificación a la deuda de cada municipio.

La primera experiencia que se tuvo fue en el estado de Jalisco, en la cual el municipio de Zapotlán el Grande tuvo un papel destacado. Este municipio atravesaba por grandes dificultades financieras, ya que se estaba en situación de incumplimiento de obligaciones ante el principal banco de desarrollo del gobierno federal, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), el cual estaba a punto de embargarlo. Lo primero que se hizo fue buscar la reestructuración de sus pasivos y una vez realizado se buscó nuevas fuentes de crédito en la banca privada. Para ello se creó un fideicomiso en el que se invitó a participar a otros dos municipios del estado: Cuquío y Ameca, entre los tres municipios se logró un crédito de seis millones de dólares para el financiamiento de obra pública.

Una de las características más destacables de esta experiencia es el hecho de que los tres municipios involucrados pertenecen a los tres principales partidos políticos del país: Partido de la Revolución Institucionalizada (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Esto fue posible gracias a la mediación del despacho jurídico, quien en su papel de gestor del crédito se limitó a ofrecer el esquema por separado a cada municipio, explicándoles sus bondades. Para ello, ni siquiera tuvieron que reunirse los ayuntamientos de los tres municipios, cada uno por separado decidió aceptar el esquema, el cual les ofreció no sólo la posibilidad de obtener recursos a los que de otra forma hubiera sido imposible acceder, sino que lo hizo en condiciones más eficientes, con tasas más bajas y con costos operativos también más reducidos.

Actualmente, este esquema crediticio además de Jalisco está siendo operado con gran éxito en los estados de Morelos, Nuevo León, León, Yucatán, Quinta Roo y Estado de México. Incluso ya ha sido copiado por otros despachos que también están tratando en los estados de Morelos, Nuevo León, bajando en otros estados como Sonora.

Yucatán, Quinta Roo y Estado de México. Incluso ya ha sido copiado por otros despachos que también están trabajando en otros estados como Sonora. Con la intención de no mezclar elementos políticos en estos arreglos, una política del despacho es no gestionar créditos en los seis meses que anteceden a las elecciones municipales de cada estado.

## CONCLUSIONES

El concepto de gobernabilidad a pesar de no tener un contenido único re refiere esencialmente a las relaciones entre los gobernantes y los gobernados. Esta relación está inherentemente vinculada al conflicto, por lo que uno de los principales atributos de la gobernabilidad es desarrollar instituciones que permitan la superación de ese conflicto e impulsen el desarrollo de la sociedad en su conjunto. La gobernabilidad es entonces una cualidad que debe ser desarrollada tanto por la ciudadanía como por el gobierno, por el sistema social en su conjunto, ya que sin la colaboración de ambos es imposible la generación de instituciones que cumplan con este cometido.

Aunque el concepto de gobernabilidad se ha utilizado básicamente en el área de la ciencia política, recientemente se ha tratado de incorporarlo al área de las políticas públicas para aplicarlo a aspectos específicos de la acción gubernamental. En este documento se ha pretendido aportar algunas reflexiones en torno a la relación entre gobernabilidad y desarrollo local, enfocándolo específicamente en la problemática del financiamiento para el desarrollo local en México.

En este contexto, se ha analizado las graves limitaciones que muestra el marco institucional para el financiamiento del desarrollo local en el país, lo cual ha significado que los municipios mexicanos no cuenten prácticamente con ninguna posibilidad real de disponer de recursos para realizar obra pública que incentive el desarrollo económico y social de sus comunidades.

En un marco en el que el problema parecía imposible de resolver de manera favorable para los municipios, se generó una alternativa que destaca porque no provino del sector público sino de la iniciativa privada. La estructuración de un nuevo tipo de red conformada por actores económicos privados y autoridades municipales, ha permitido ofrecer una solución óptima para el acceso de los gobiernos locales a los recursos que representan la posibilidad de desarrollo para sus comunidades.

El caso de los Créditos Municipales Reestructurados muestra que ante un estímulo suficientemente fuerte, los actores políticos estarán dispuestos a establecer un nuevo tipo de relación con implicaciones en dos niveles diferentes. El primero, en la relación que tienen entre los propios actores políticos, para quienes en la mayor parte de las ocasiones, la variable de filiación política ha impedido concretar alianzas que pudieran beneficiarlos. En segundo término, la interacción con nuevos actores provenientes del sector económico privado, gracias a cuya iniciativa y gestión es posible dar respuesta a un problema que limita en gran medida

a la mayor parte de los municipios del país para avanzar en el cumplimiento de una de sus responsabilidades más importantes.

La experiencia demuestra claramente que nuestras instituciones locales están evolucionando, y que lo que se necesita es la creación de sinergias entre actores estratégicos a través de esquemas novedosos de colaboración. En el caso analizado, hizo falta la creatividad del sector privado, que conservando su principal objetivo económico se dio a la tarea de diseñar una alternativa óptima para todas las partes involucradas, así como la voluntad de las autoridades municipales preocupadas por ofrecer mejores condiciones de desarrollo a su población en un esquema sostenible y transparente.

La práctica analizada ilustra que los actores estratégicos involucrados, provenientes de culturas organizacionales distintas y con objetivos que parecerían encontrados, pueden tomar decisiones con base en criterios técnicos y racionales, para lograr consensos que beneficien a todas las partes. Además de las implicaciones que esto tiene para el financiamiento del desarrollo local, será también muy interesante analizar de qué manera este tipo de prácticas influye en la cultura organizacional de los municipios, y qué tipo de cambios genera en términos de gestión, no sólo financiera.

## REFERENCIAS

- 1 Sobre la discusión de este tema en el caso de los gobiernos locales del Reino Unido, véase Gibbs et al, 2001, e Imrie y Racot, 1999.
- 2 Convención Nacional Hacendaria, Minuta de la 5a . Reunión la III Mesa de Deuda Pública, México, D.F., 31 de Marzo de 2004 > disponible en: <http://cnh.gob.mx/documentos/2/2/art/archivos/lnn0dma.pdf> 20/07/2006
- 3 La información contenida en esta sección fue proporcionada por el Lic. Raúl Noriega Sendel, socio de la firma de abogados Noriega, Ponce de León y Asociados, S. C., en una entrevista realizada el día 18 de julio de 2007, en sus oficinas de la Ciudad de México. La autora agradece al Lic. Noriega su disposición y tiempo para llevarla a cabo.

Ady P. Carrera Hernández

Ady Patricia Carrera Hernández es Doctora en Políticas Públicas y Maestra en Gestión Económica Pública por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Estudió su Licenciatura en Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado como Jefa del Departamento de Estudios de Administración Estatal y Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública de México; Investigadora en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas; y Asesora del Director General del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Ha sido consultora del Instituto Holandés de Vivienda y Desarrollo Urbano; de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de Presidencia de la República; y de la Secretaría de Desarrollo Social y el Banco Mundial. Actualmente se desempeña como Profesora-Investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México; en donde es Líder del Cuerpo Académico en Administración Pública, Política y Gobierno.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bingham, Lisa y Tina Nabatchi, Rosemary O'Leary (2005) "The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government", en *Public Administration Review*, September/October, Vol. 65, No. 5 USA
- Bird, Richard (2000) *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Inter-American Development Bank, Washington, D. C.
- Briceño, Cecilia y Antonio Estache y Nemat Shafik (2004) *Infrastructure Services in Developing Countries: Access, Quality, Costs and Policy Reform*, World Bank Policy Research Working Paper 3468, Washington, D. C.
- Carrera, Ady (2006) Descentralización fiscal y desarrollo local en México, Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD, Ciudad de Guatemala, Guatemala
- Corrales, María (2002) Gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina, Mimeo
- Fourie, Johan (2006) "Economic Infrastructure: A review of definitions, theory and empirics", *South African Journal of Economics*, Vol. 74:3, September, México.
- Gibbs, David et alt (2001) "Governance, institutional capacity and partnership in local economic development: theoretical issues and empirical evidence from the Humber sub-region", en *Transactions of The Institute of British Geographers*, March, Vol. 26:1, U.S.A.
- Guzmán, Virginia (2003) Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible, Serie Mujer y Desarrollo, no. 48, CEPAL, Santiago de Chile.
- Imrie, Rob y Mike Raco (1999) "How new is the new local governance? Lessons from the United Kingdom", en *Transactions of The Institute of British Geographers*, April, Vol. 24:1. England.
- Leyva, Reus (2006) "Diseñan esquemas de financiamiento bancario para municipios pequeños", en *El Financiero*, 26 de julio, México.
- Makin, Tony (2003) "The Changing Public-Private Infrastructure Mix: Economy-wide Implications", en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 62: 3, September, Australia.
- Nohlen, Dieter (1992) *Sistemas electorales y gobernabilidad*, Mimeo
- Prats, Joan (2001) "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No 10, Barcelona, España.
- Tomassini, Luciano (1996) Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.