



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN
MÉXICO: PROPUESTAS PARA LA PLANEACIÓN Y LA
VIGILANCIA DE LOS RECURSOS.”**

Tesis que para optar por el grado de licenciado en Ciencias Políticas
y Administración Pública (opción Administración Pública) presenta:

Víctor Alejandro Villegas Corona

Asesor: Salvador H. Yañez Campero

Ciudad Universitaria

Septiembre de 2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatorias

A Araceli y Víctor, gracias por la confianza, el cariño y la comprensión indispensables para desarrollarme, sin ustedes nada de esto hubiera sido posible; espero que algún día pueda regresarles aunque sea un poquito de todo lo que me han dado.

A mis herman@s Adriana, Cheli, Andrea, Adair y la personita que viene en camino; a mis abuelit@s Mary, Yolanda y Luis; y a Manuel y su familia por todo el apoyo.

A mis amig@s, colegas y cómplices, con los que aprendo más que en cualquier asignatura: Dalia, Rubén, Jorge, Isaac, Genaro, Alejandro, Alma y Esteban, hombres y mujeres brillantes con los que estoy seguro que compartiré más experiencias en lo que nos falta por vivir y conocer.

Y sobre todo a mis herman@s Antonia, Nadia y Nevid, de verdad gracias por estar ahí.

Agradecimientos

A mi asesor y amigo Salvador Yañez Campero por su paciencia y motivación y por darme plena libertad creativa en el proceso de investigación e impulsarme a la docencia.

A los profesores miembros del jurado: Rigoberto León Berber, Carlos Mora Jurado, Sergio Valderrama Herrera y Juan Carlos León y Ramírez, por sus valiosos comentarios que enriquecieron de manera determinante el contenido de esta investigación, y al profesor Ramiro Carrillo Landeros por su ejemplo de compromiso con la universidad.

Al Dr. Alfredo Andrade Carreño y a todo el equipo del proyecto PAPIME PE 307915 *Innovación Conceptual y Desarrollo Teórico en la Sociología Mexicana Contemporánea* financiado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico DGAPA - UNAM, por todo su apoyo para mi desarrollo personal y académico.

Al equipo de Arkemetría Social A.C. por darme la oportunidad de colaborar en un esquema de trabajo horizontal con amplia libertad creativa para la acción social efectiva.

La impecable lógica federalista ha tenido el más torcido, el menos impecable, de los efectos. Los congresos locales dejaron de ser los vigilantes y se convirtieron en los cómplices del ejercicio presupuestal de sus gobiernos. Los gobernadores metieron a la bolsa federal a sus legisladores y a su oposición, a su comunidad empresarial y a los medios locales y, con el apoyo de todos, pudieron ejercer esos recursos a su arbitrio.

Héctor Aguilar Camín

Esta investigación surge como producto de la situación generalizada de corrupción en los estados, con gobernador@s que se valen de todos los medios para saquear y derrochar recursos públicos sin rendir cuentas. Con el objetivo y la esperanza de contribuir aunque sea un poco en la larga lucha que desde distintos frentes se está gestando para terminar con la impunidad y la corrupción de aquellas personas que se dicen funcionarias públicas pero que solo trabajan para beneficio propio y/o de sus partidos, sin importarles las condiciones de miseria y violencia en que se encuentran inmersas la mayoría de las personas mexicanas. El trabajo extiende una invitación a la sociedad civil y la academia para canalizar la indignación generalizada y unirse en la coyuntura de discusión de las leyes de disciplina financiera, de transparencia y del sistema nacional anticorrupción y asegurar que no vuelva a ocurrir otro *Moreirazo*.

Septiembre de 2015

ÍNDICE

Introducción.....	3
CAPÍTULO 1. Fundamento teórico y legal de la herramienta de deuda pública de las entidades federativas.	
1. Marco Teórico	
1.1 Finanzas públicas.....	9
1.1.2 Ingresos públicos.....	12
1.1.3 Deuda pública.....	16
1.1.3.1 Concepciones teóricas respecto a la deuda pública.....	17
1.1.4 Gasto público.....	22
1.1.5 Federalismo fiscal	24
1.2 Marco Legal	
1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	25
1.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	27
1.2.3 Ley de Ingresos de la Federación	29
1.2.4 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	31
1.2.5 Ley General de Deuda Pública	33
1.2.6 Legislaciones locales sobre deuda pública	35
CAPÍTULO 2. Planeación de la deuda pública en el proceso ingreso - gasto de las entidades federativas mexicanas.	
2.1 Ingresos públicos de las entidades federativas.....	39
2.1.1 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	42
2.2 Evolución de la herramienta de deuda pública local	48
2.2.1 Consolidación de la deuda pública para el fortalecimiento financiero de las entidades federativas.....	52
2.2.2 Mecanismos adicionales de endeudamiento local.....	56
2.3 Planeación del desarrollo y política de deuda pública.....	62

2.3.1 Planeación en el ejercicio de los recursos de la deuda pública.....	68
2.3.2 Planeación en la política de deuda de las entidades federativas.....	73
CAPÍTULO 3. El incremento de los saldos de deuda pública de las entidades federativas: Elementos para evidenciar la ineficacia del marco institucional para el endeudamiento local.	
3.1 Modelos institucionales para el control de la deuda pública local.....	77
3.2 Controles al endeudamiento de las entidades federativas en México.....	80
3.2.1 El <i>Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios</i>	86
3.2.2 Otras disposiciones legales sobre la información del endeudamiento local.....	91
3.3 El marco institucional y administrativo para el control del endeudamiento local: Factor clave para el incremento de los índices de obligaciones financieras.....	93
3.3.1 La deuda improductiva: Violación sistemática de los postulados constitucionales.....	99
3.3.2 Un Registro de Obligaciones que propicia la opacidad: deuda oculta y destino incierto de los recursos.....	109
3.4 Consecuencias de la ineficacia de los mecanismos de control del endeudamiento público local	116
4. CONCLUSIONES. Hacia un esquema de limitantes al endeudamiento orientado a la vigilancia en el ejercicio de los recursos.	
4.1 Una reflexión sobre la reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios.....	123
4.1.2 Comentarios sobre la iniciativa de Ley en materia de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.....	126
4.2 Propuestas para verificar la formulación de proyectos de endeudamiento y la aplicación adecuada de los recursos.....	133
Bibliografía.....	139
Anexos.....	145

Introducción.

La deuda pública es una de las principales herramientas de los gobiernos para la obtención de recursos financieros para la realización de sus actividades. En las comunidades con organización federal como la mexicana, existen aparatos institucionales diseñados para procurar que el uso del instrumento por parte de los gobiernos locales se realice de manera disciplinada y productiva. En este sentido, la Constitución estipula obligaciones en cuanto al origen y el destino del endeudamiento a partir de las cuales las entidades federativas realizan sus legislaciones al respecto. También existe un '*Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios*' a cargo de la SHCP, que tiene por objetivo documentar los financiamientos adquiridos por los gobiernos locales.

A partir del año 2008 y hasta 2012 los indicadores mostraron que las entidades elevaron sus cifras de obligaciones financieras de manera exponencial, como en los casos de Coahuila, Nuevo León, Chiapas y Quintana Roo, que aumentaron en más del triple sus saldos de endeudamiento público en cuatro años con recurrentes evidencias de manejos indebidos y prácticas corruptas, por lo que se comenzó a discutir la eficacia de los mecanismos de control de la deuda en los gobiernos locales, pues diversos estudios ofrecieron indicios de que la opacidad en la utilización de la herramienta no permitió tener certeza de que los recursos fueron aplicados en proyectos de inversión productiva como señala el 117 constitucional, sino que se desviaron a otras áreas del gasto propiciando el desarrollo de actos de corrupción.

El objetivo de este estudio es contribuir a la discusión en torno a la eficacia del marco institucional para el control de la deuda pública local, demostrando que de acuerdo con los efectos observados en el período 2008 – 2012, su diseño imposibilitó la verificación del uso productivo de los recursos obtenidos por la vía del endeudamiento, para proponer modificaciones orientadas a confeccionar un modelo que garantice una formulación transparente de los planes de

financiamiento por medio de la herramienta de deuda y una vigilancia meticulosa en la aplicación de los recursos.

El incremento de los saldos de endeudamiento público local se explicó a través de distintas perspectivas, en la mayor parte de ellas se pone especial atención en aspectos económicos como la disminución generalizada de las tasas de interés, así como factores financieros, que incluyen el aumento en las opciones de financiamiento y garantía de pago y el diseño del modelo de coordinación fiscal que está caracterizado por una dependencia estatal hacia las transferencias federales, que tuvieron un importante descenso con la crisis financiera de 2008; inclusive se tomaron en cuenta factores políticos y partidistas. No obstante, resulta preciso concebir la problemática como un fenómeno que no tiene una causante única, sino que responde a una serie de elementos entre los que se debe incluir el diseño del aparato institucional para el uso de la herramienta.

Tomando en cuenta el marco teórico sobre los controles al endeudamiento público de los gobiernos locales utilizado por autores como Ter–Minassian (1997) y Plekhanov y Singh (2007), es posible identificar que en México existen distintos tipos de limitaciones a la deuda local: las de disciplina de mercado que obligan a las instituciones crediticias a cumplir con ciertos requisitos para el otorgamiento de préstamos; las reglas explícitas establecidas en la Constitución sobre el origen de las adquisiciones y uso de los recursos ingresados por endeudamiento y; una herramienta administrativa a cargo de la SHCP, el *‘Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios’* que documenta las operaciones al respecto.

Sobre los controles para el endeudamiento, el estudio de Franco y Solis (2008) aportó evidencias que indicaron que históricamente los recursos obtenidos mediante deuda no fueron gastados en inversiones productivas como lo establece el artículo 117 constitucional. Asimismo la ASF en sus *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios* (2011, 2012), incluyó al diseño

del marco institucional y administrativo a partir del cual los gobiernos hacen uso de la herramienta como uno de los factores causales del incremento de las cifras de endeudamiento, demostrando prácticas sistemáticas de incumplimiento de la disposición constitucional sobre el destino de los recursos y fallas del *Registro de Obligaciones*, pues no documentó la totalidad de las operaciones de crédito y sus características, ni ofreció detalles sobre los proyectos de inversión financiados con deuda, por lo que no fue posible tener certeza de la aplicación ordenada y productiva de los recursos.

A través de una evaluación a la efectividad de los mecanismos limitantes del endeudamiento, Kinto Reyes (2014) propuso concebir dos momentos en la evolución de la deuda pública local, ofreciendo elementos para sostener después del año 2007 se observó un incremento más acelerado comparado con la tendencia histórica del uso del instrumento de adquisición de obligaciones financieras, por lo que sostuvo que el marco institucional no cumplió con su objetivo de procurar el uso adecuado de la deuda pública local, por lo que afirmó que resulta pertinente un debate para reformarlo.

Este estudio tiene como propósito aportar elementos para la discusión de las reformas a las instituciones limitantes del endeudamiento, para que se orienten en hacer cumplir las estipulaciones constitucionales del uso de los recursos en inversiones públicas productivas. Es por ello que se pretende dirigir el debate hacia la búsqueda de un modelo con mecanismos de transparencia que permitan dar puntual seguimiento al destino de los recursos obtenidos por esa vía para asegurar una correcta ejecución de los proyectos de inversión financiados con operaciones crediticias. Entre los objetivos específicos de la investigación se encuentran:

- Analizar el marco institucional y administrativo de control del endeudamiento local para detectar posibles áreas de opacidad que

favorecieron el incremento en la utilización de la herramienta y el uso inadecuado de los recursos.

- Evaluar la eficacia de las disposiciones constitucionales sobre el destino de los recursos por deuda, para corroborar si las obligaciones financieras se realizaron para erogar proyectos de inversiones públicas productivas, así como la efectividad del *Registro de Obligaciones* para compilar información de utilidad sobre las operaciones de adquisición de obligaciones.
- Identificar las modificaciones necesarias en el marco regulatorio de la deuda local para proponer un esquema orientado a la transparencia para el escrutinio y seguimiento de la aplicación de los recursos ingresados por esa fuente, por medio de la publicación de información sobre los proyectos de inversión que incluya datos detallados sobre la evolución en la utilización de los montos, para hacer cumplir la disposición constitucional en cuanto al destino de los mismos y garantizar un ejercicio planificado y transparente de la política de endeudamiento.
- Analizar las modificaciones establecidas con la reforma constitucional en materia de disciplina financiera de entidades y municipios y la iniciativa de ley reglamentaria para comprobar si prestan la atención requerida a la vigilancia de las erogaciones financiadas con endeudamiento y proponer ajustes para lograr un esquema institucional orientado a la transparencia y monitoreo del destino de los recursos de la deuda.

La hipótesis central del estudio sostiene que el diseño del marco institucional y administrativo para el control del endeudamiento público de las entidades federativas favoreció la opacidad en la aplicación de los recursos e incentivó el uso indebido de los mismos. El esquema regulatorio no cuenta con mecanismos para dar seguimiento puntual al destino de los recursos, pues los proyectos de inversión que justifican los préstamos no se encuentran disponibles para el escrutinio público, por lo que también es imposible conocer si los montos efectivamente se aplicaron de manera productiva y si se utilizaron criterios del

método de planeación en el establecimiento de los contratos y el ejercicio de los recursos.

Es necesario discutir adecuaciones esquema institucional del endeudamiento local para que esté cimentado sobre lineamientos que den transparencia en el proceso ingreso – gasto, priorizando la máxima publicidad de la información al respecto, en específico la relativa al detalle de los proyectos de inversión financiados con deuda, a través de reglas para que los gobiernos locales informen a detalle sobre la evolución en la ejecución de los recursos y los resultados obtenidos, por medio de sus Cuentas Públicas, sus sitios web oficiales e inclusive en un *Catálogo de proyectos de inversión financiados con endeudamiento* como complemento al *Registro de Obligaciones* a cargo de la SHCP. Con ello se posibilitaría un seguimiento puntual del destino de los recursos y se propiciaría la participación de cualquier actor interesado para verificar el uso productivo de los mismos, con lo que se propiciará una gestión responsable de la política de deuda.

En cuanto al esquema metodológico de la investigación, el primer capítulo está compuesto por el marco teórico, con un abordaje al tema de las finanzas públicas en el marco del federalismo mexicano, prestando especial atención en la política de ingresos y en el instrumento de deuda pública por parte de los gobiernos locales, además del marco legal a partir del cual las entidades federativas ejercen su herramienta de endeudamiento.

En el segundo capítulo se estudian los ingresos públicos de las entidades federativas en el caso mexicano, con una revisión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las fuentes de financiamiento propio, haciendo énfasis en la evolución del marco regulatorio a partir del cual se utiliza la deuda pública. A continuación, se aborda el tema de la planeación como parte fundamental del proceso presupuestario, con especial atención en verificar la utilización del método racional para el establecimiento de operaciones endeudamiento por parte de los

gobiernos locales y para la erogación de los recursos por esa vía mediante la ejecución de proyectos de inversión pública.

En el tercer capítulo se resumen las aportaciones teóricas sobre los mecanismos institucionales para el control del endeudamiento local y se describe el marco implementado en México, para mostrar las fallas de las reglas constitucionales y el *Registro de Obligaciones* que permitieron la opacidad en la formulación y ejecución de los proyectos y la aplicación de los recursos. Asimismo, se ofrecen elementos para concebir a las deficiencias del marco regulatorio como factor clave en el incremento en los saldos de obligaciones financieras y el uso opaco de las cifras del endeudamiento.

El apartado de Conclusiones inicia con una reflexión sobre la reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, con una breve reseña de las modificaciones propuestas para el control del endeudamiento público, haciendo notar que en la discusión no se presta la atención que merece a la vigilancia del destino de los recursos, por lo que se propone una serie de adecuaciones legales para garantizar que el empleo de la herramienta se realice mediante un marco institucional que asegure la transparencia en el proceso de endeudamiento y permita dar seguimiento a la ejecución de los proyectos de inversión financiados con los recursos de la deuda para limitar las posibilidades de malos manejos.

CAPÍTULO 1. Fundamento teórico y legal de la herramienta de deuda pública de las entidades federativas.

1. Marco Teórico

1.1 Finanzas públicas

La gestión de recursos económicos es una parte fundamental de la organización política estatal, pues resulta necesaria para la realización de las actividades gubernamentales encaminadas a alcanzar los fines para los que fue constituida la comunidad. Es por esta razón que una cantidad importante de los estudios respecto al aparato administrativo del Estado se ocuparon con frecuencia del ámbito de las Finanzas Públicas, separándose de la Economía Política para conformarse como una rama disciplinaria autónoma dedicada al estudio de las herramientas gubernamentales de política financiera y sus efectos económicos en la comunidad.

El concepto de Finanzas Públicas proviene del vocablo *finances*, que hace alusión a la *hacienda*, término que surgió con las aportaciones fisiócratas y que se refiere al conjunto de bienes propiedad de un individuo o una empresa. El término *Hacienda Pública* alude entonces a los bienes que posee el Estado en tanto organización política de una colectividad. En palabras de H. Somers, las Finanzas Públicas pueden ser definidas como “un elemento poderoso que repercute con fuerza en la economía, extendiendo sus efectos a todas las esferas de la producción y el consumo.”¹ Concepción similar a la propuesta por Rosas y Santillán, quienes la conceptualizan como “la ciencia que se ocupa del estudio y

¹ Somers, Harold M. *Finanzas públicas e ingreso nacional*. México D.F. Fondo de Cultura Económica, 1977. Pág. 15.

forma de obtención de los ingresos monetarios, de su utilización por el poder público y de sus efectos en la actividad económica y social de un país”.²

Para entender con mayor precisión la idea de la función estatal al respecto, es preciso prestar atención a la aportación de Faya Viesca, quien sostuvo que las distintas concepciones de las actividades financieras del Estado difieren de acuerdo con la teorías económicas y políticas predominantes del momento histórico de que se trate, existiendo una gama que va desde el liberalismo con sus distintas variantes, que proponen una intervención moderada del aparato estatal en las interacciones económicas, hasta el intervencionismo, cuya máxima expresión se realizó en los países socialistas, en los cuales las estructuras gubernamentales se extendieron para actuar de manera directa y decisiva en el ámbito económico.³

En el mismo orden de ideas, existen maneras de actuación estatal ubicadas en un punto medio de los extremos ideológicos que ponen en tela de juicio el precepto clásico ‘*dejar hacer, dejar pasar*’ y cuestionan a la vez los excesos de las economías intervencionistas; formando una concepción del aparato estatal como un actor responsable en los intercambios económicos, que posee atribuciones decisorias que le dan ventaja sobre otros actores para dirigir acciones específicas en materia económica; de manera que el manejo de su política financiera juega un papel fundamental para realizar actividades en el ámbito como la planeación económica, el fomento productivo, y la distribución del ingreso, en pos de un desarrollo más equitativo.

Cabe señalar que el autor afirmó que la mayoría de los países occidentales, México incluido, se inclinaron hacia este tipo de actuación estatal, que considera a la política financiera como una herramienta clave no sólo para el sostenimiento del aparato administrativo del Estado, sino también para realizar las acciones

² Rosas Figueroa, Aniceto y R. Santillán López. *Teoría general de las finanzas públicas, el caso de México*. México D.F. UNAM. 1962. Pág. 11

³ Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*. México D.F. Editorial Porrúa. Sexta edición, 2003. Pp. 15 – 25.

necesarias de intervención en la economía; es por ello que el análisis de las herramientas administrativas en la materia reviste especial importancia para conocer sus alcances como instrumentos gubernamentales para la consecución de los objetivos de la comunidad.

Las Finanzas Públicas abarcan una amplia gama de recursos al alcance del aparato gubernamental para realizar acciones en el ámbito económico y social; de hecho, las diversas aportaciones sobre el tema tienden a agrupar en el ramo a todas las actividades de la estructura administrativa del Estado que se requieren para su conservación y la realización de sus fines; dichas actividades se componen de distintos elementos que se encuentran presentes en las concepciones teóricas acerca del tema; como ejemplo de ello, la aportación de Richard Musgrave, a manera de síntesis, refiere que el estudio de la Hacienda Pública se especializa en el “conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto del Estado”,⁴ con lo que indica la delimitación del estudio a una parte específica del quehacer estatal.

Para conocer los componentes de análisis, también es preciso retomar el concepto de Somers quien señala que el estudio de las Finanzas Públicas “considera los efectos de los gastos, impuestos, empréstitos públicos y amortización”;⁵ así como la propuesta de Santillán y Figueroa, quienes indican los mismos elementos, aunque no incluyen a los empréstitos pues pertenecen a la parte de ingresos, ni a la amortización de la deuda, pues representa una forma de gasto público.

Con las aportaciones descritas, es posible apreciar las dos grandes categorías en las que tradicionalmente se dividen los estudios respecto al tema de las Finanzas Públicas y que se encuentran íntimamente relacionadas entre sí: La etapa de ingresos, que se refiere a los medios con los que la administración estatal obtiene

⁴ Musgrave, Richard A. *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid, España. Ediciones Aguilar, 1969. Pág. 3.

⁵ Somers, Harold. Citado por Faya Viesca, Jacinto *Op cit.* Pág. 1.

los recursos financieros para integrar las arcas gubernamentales; y la parte de los egresos, es decir, el gasto público, donde los montos se ejercen para mantener el funcionamiento de las estructuras básicas gubernamentales y llevar a cabo las actividades necesarias para lograr los objetivos colectivos.

A continuación a manera de síntesis, se ofrece un análisis de los elementos básicos del ámbito de los ingresos públicos, atendiendo a la distinción entre ingresos ordinarios y extraordinarios, incluyendo la herramienta de deuda pública dentro de estos últimos; después de ello se continúa con un bosquejo general de las características de la parte de los egresos, es decir el gasto público.

1.1.2 Ingresos públicos

Un elemento primordial en la gestión de las Finanzas Públicas es el elemento de los ingresos públicos, que de acuerdo con Rosas y Santillán “comprenden todas las percepciones del Estado, tanto en efectivo como en especie o en servicios”;⁶ se refiere a los recursos, sobre todo económicos, obtenidos a través de distintos mecanismos para el mantenimiento de su estructura y la ejecución de actividades determinadas por su rol con respecto a la economía, necesarias para lograr los objetivos comunes propuestos.

Como se señaló, el papel que el Estado adopte con respecto a la economía representa un factor que determina la magnitud y alcance de las actividades que debe realizar a través de su estructura de gobierno; las cuales a su vez, determinan la manera en que se conducirá su hacienda pública, incluyendo todas las herramientas de política financiera que tienen a su disposición. Es por ello que tanto en la teoría como en la práctica, los ingresos públicos evolucionaron a la par del desarrollo de las concepciones del papel del Estado en la economía hasta

⁶ Rosas Figueroa, Aniceto y R. Santillán López. *Op cit.* Pág 32.

posicionarse como un elemento fundamental para el sostenimiento del mismo con importantes efectos en la economía nacional.

Para el análisis de los ingresos públicos, es preciso retomar las clasificaciones realizadas en la literatura especializada: Flores Zavala propuso una distinción en la cual se analicen en primer lugar los ingresos ordinarios, que se refiere a los que en teoría se perciben de manera regular y que se repiten a lo largo de distintos ejercicios fiscales;⁷ mientras que de acuerdo con Santillán y Rosas son recursos captados normalmente que “se destinan a cubrir los gastos también normales del Estado, por lo que son permanentes y previsibles”.⁸ Entre los ingresos ordinarios se encuentran los impuestos, los cuales pueden ser definidos como:

[...] un pago directo o indirecto y de carácter obligatorio, que los individuos (personas físicas) y las empresas (personas morales) deben realizar al Estado para que el gobierno cuente con recursos para funcionar e invertir en bienes y servicios públicos.⁹

Luego de la consolidación de lo que se reconoce como Estado moderno, los impuestos se posicionaron como la fuente de ingresos públicos por excelencia pues “son establecidos en leyes con absoluto carácter de obligatorio y como expresión formal del ejercicio de la soberanía estatal”,¹⁰ configurándose como un pago que la autoridad estatal tiene la capacidad coactiva de cobrar sin necesidad de dar una contraparte al individuo. De acuerdo con Faya Viesca, los impuestos se ubicaron como la fuente más importante en materia de ingresos para los Estados modernos, por lo que gran parte de los tratados teóricos y descriptivos sobre la parte de ingresos públicos de la Hacienda estatal se dedica a su estudio.

⁷ Flores Zavala, Ernesto. Elementos de finanzas públicas mexicanas. Los impuestos. México D.F. Editorial Porrúa.

⁸ Rosas Figueroa, Aniceto y R. Santillán López. *Op cit.* Pág. 74

⁹ Hernández Trillo, Fausto. *Para entender los impuestos en México.* México D.F. Nostra Ediciones. Pág. 9

¹⁰ Faya Viesca, Jacinto. *Op. Cit.* Pág. 28.

No es propósito de la investigación profundizar respecto a la fuente de ingresos vía impositiva; sin embargo es preciso señalar algunos elementos básicos de las exacciones tributarias, para lo cual se atenderá a la clasificación más difundida en los estudios sobre ingresos públicos, que los distingue entre impuestos directos, que se aplican a las fuentes de ingreso nacional (salarios, rentas, intereses y utilidades) y a los patrimonios, “son los que recaen sobre las personas, la posesión, o el disfrute de la riqueza, gravan situaciones normales y permanentes”.¹¹ Mientras que los de carácter indirecto recaen sobre el consumo, gravando la prestación de bienes y servicios.

Para el caso mexicano, es posible citar como ejemplos de impuestos directos el Impuesto Sobre la Renta (ISR), que como su nombre indica, grava ese rubro de ingreso nacional y el Impuesto Sobre Productos del Trabajo (ISPT), que se aplica al resultante de las actividades que involucran la aplicación de esfuerzo individual remunerado. Por otro lado, el ejemplo por excelencia de los impuestos indirectos es el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), exacción aplicada en cada una de las etapas de producción, así como el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), cuyo objeto son algunos productos tales como las bebidas alcohólicas, productos de tabaco, gasolinas y diésel, etc.¹²

Además de los impuestos, existen otros ingresos ordinarios que no se ubican dentro de los de carácter tributario, se trata de fuentes de financiamiento que varían de acuerdo con las características específicas de cada organización gubernamental; algunos teóricos como Arriaga Concha y Flores Zavala coincidieron en identificar específicamente para el caso mexicano los ingresos obtenidos a través de derechos, productos y aprovechamientos. Por su carácter variable de acuerdo con las especificidades administrativas del sistema de gobierno, en lugar de proponer una conceptualización general los autores hacen uso de la legislación aplicable para definirlos.

¹¹ Flores Zavala, Ernesto. *Op. Cit.* Pág. 314

¹² Ver: Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/VyAT94> [Fecha de consulta: 29 de marzo de 2014.]

En ese sentido, según el artículo 1 del Código Fiscal de la Federación, los derechos “son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público”;¹³ se trata exacciones aplicables a la prestación de servicios o por el goce de bienes públicos.

En tanto que de acuerdo al artículo 3 del mismo ordenamiento legal, los aprovechamientos son los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización; en resumen, los ingresos obtenidos de la aplicación de sanciones administrativas como multas, penas y/o recargos. El mismo apartado señala textualmente que “son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado”;¹⁴ es decir, los recursos generados por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. Adicionalmente el artículo 2 del Código indica algunas otras fuentes de ingreso tales como las cuotas de seguridad social y contribuciones de mejoras, así como la venta de bienes y servicios.

Por otro lado se encuentran los ingresos extraordinarios, que son aquellos que “provienen de actos eventuales para cubrir gastos también eventuales, por lo que generalmente también son imprevisibles”¹⁵; en teoría su principal característica, a diferencia de los de índole ordinaria, es que no provienen de un flujo continuo y constante, sino que varían de acuerdo con las diversas situaciones que pueden causarlos, como emergencias por fenómenos naturales, depresiones económicas, conflictos bélicos, entre otros. De acuerdo con Flores Zavala, dentro de los ingresos extraordinarios es posible encontrar a los impuestos extraordinarios, las expropiaciones y la emisión de deuda pública.

¹³ Código Fiscal de la Federación [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/jedRXu> [Fecha de consulta: 7 de enero de 2015]

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Rosas Figueroa, Aniceto. R. Santillán López. *Op cit*. Pág. 74.

Las clasificaciones existentes sobre los ingresos públicos tienden a ubicar a las fuentes de ingreso vía deuda pública en distintas categorías, dependiendo de los criterios utilizados para hacer la distinción; no obstante la visión que se tome en cuenta, todas ellas coinciden en concebir a la herramienta como una política indispensable en materia financiera, cuya importancia para las estructuras gubernamentales se consolidó con el establecimiento de los organismos estatales con las funciones con las que se conocen en la actualidad. En la siguiente sección se estudiarán los elementos de este instrumento de política de ingresos.

1.1.3 Deuda pública

De acuerdo con su raíz etimológica, la palabra *crédito* significa ‘creencia’ o ‘confianza’; vocablo adaptado a las teorías económicas para referirse a la confianza que se tiene a una persona física o moral con respecto al cumplimiento de sus obligaciones en términos monetarios; de tal forma que “una operación de crédito será aquella por medio de la cual se provee a una persona de una promesa de pago contra una promesa de reembolso”.¹⁶ Las transacciones de esta índole se pueden dar entre personas físicas y entre personas morales constituidas como instituciones crediticias, que conforman los movimientos de crédito privado, mientras que cuando se trata de gobiernos o instituciones crediticias gubernamentales se habla de crédito público, entendido como la capacidad que tiene el gobierno para que sea sujeto de préstamos monetarios. El mecanismo a partir del cual un organismo gubernamental hace uso del crédito es la deuda pública, cuya definición propuesta por Salas Villagómez es la siguiente:

Acto concreto de crédito público, por medio del cual un gobierno obtiene recursos provenientes de los miembros de una comunidad o de otros gobiernos

¹⁶ Salas Villagómez, Manuel. *La deuda pública, un estudio general. Examen del caso de México*. México D.F. Nacional Financiera S.A. 1950. Pág. 16.

o de entidades públicas o privadas, para reintegrarlos en un plazo determinado y pagando una cierta tasa de interés.¹⁷

Ayala Espino propuso que “la deuda pública se define como la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación.”¹⁸ Se trata de contratos que el gobierno en su calidad de persona jurídica, establece con instituciones, ya sea privadas o de desarrollo, para obtener recursos económicos, a cambio del pago de intereses y del reembolso del monto total en determinado tiempo. Es una herramienta financiera en materia de ingresos a través de la cual un gobierno u organismo gubernamental se hace de flujos monetarios por medio del establecimiento de contratos de préstamo que se fundan sobre el crédito público.

1.1.3.1 Concepciones teóricas respecto a la deuda pública

Para vislumbrar la importancia que reviste el instrumento, Salas Villagómez realizó un repaso sobre las concepciones de las distintas teorías económicas al respecto, señalando que el momento de aparición de las operaciones de crédito público como tal, coinciden con el florecimiento de los postulados fisiócratas, con pensadores como Adam Smith y David Ricardo, los cuales condenaron las operaciones de endeudamiento gubernamental porque disminuían los recursos al alcance de los privados para la realización de actividades productivas. Las teorías que se desarrollaron a la luz de los postulados clásicos concebían a la deuda pública como una fuente de ingresos extraordinaria cuya utilización para financiar el gasto público sólo se justificaba por cuestiones excepcionales de gran magnitud

¹⁷ Salas Villagómez, Manuel. *Op cit.* Pág. 14.

¹⁸ Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*. Grupo editorial Esfinge. México, 2005. Pág. 309.

e imprevistas como guerras, crisis económicas o desastres por fenómenos naturales.

Esta concepción se hegemonizó en el pensamiento económico clásico, el cual pugnaba por una mínima intervención estatal para el óptimo desarrollo del intercambio económico entre particulares; sin embargo, existieron opiniones contrarias a las concepciones generalizadas al respecto, como las de Alexander Hamilton, quien defendía abiertamente la incidencia gubernamental en la economía a través del ejercicio del gasto público, el cual podría valerse de la contratación de endeudamiento para aumentar los recursos disponibles y tener así mayor margen de actuación para la consecución de los objetivos de interés público.¹⁹

Durante el siglo XIX surgieron con cada vez mayor frecuencia opiniones similares a las del político estadounidense, que ponían en tela de juicio la concepción clásica crítica del uso de la herramienta de deuda. En el terreno de la praxis, en la primera mitad del siglo XX hubo cambios trascendentales en la economía mundial que modificó de forma determinante las posturas respecto a la política de endeudamiento de las naciones. Como resultado de las dos grandes guerras mundiales, se asistió a un aumento generalizado en las tasas de obligaciones financieras de los gobiernos involucrados en los conflictos bélicos; de hecho, luego de la primera guerra mundial el gobierno británico encargó a una comisión especial el desarrollo de un estudio respecto de la deuda pública, que estuvo al mando del célebre economista John Maynard Keynes cuyas opiniones opuestas al pensamiento económico hegemónico resultaron trascendentales para el cambio de paradigma del endeudamiento público.

Otro momento clave para la ruptura de la concepción clásica sobre la deuda pública fueron los cambios generados por la *Gran Depresión* de 1929, cuando las ideas keynesianas del *New Deal* comenzaron a consolidarse como una opción

¹⁹ Salas Villagómez, Manuel. *Op Cit.* Pp. 34 – 64.

viable para contrarrestar los efectos de la depresión, con el aumento de la utilización del gasto público en aspectos como la atención a los sectores desfavorecidos como pieza clave para la dinamización de la economía. De esta forma, se asistió a una expansión de las ideas a favor de la intervención económica estatal para el logro del desarrollo y el bienestar en general, y dado que las obligaciones del aparato administrativo del Estado demostraron crecer al ritmo de las necesidades de la población, fue necesaria una nueva concepción de las herramientas de política financiera pues los ingresos obtenidos de forma ordinaria difícilmente serían suficientes para lograr satisfacer todas las demandas sociales con su magnitud y complejidad que las caracterizan.

Continuando con la aportación de Salas Villagómez, a mediados del siglo XX se consolidó lo que se conoce como la '*nueva concepción de la deuda pública*', fundada en la escuela optimista con respecto al instrumento, la cual destaca sus áreas de oportunidad como una herramienta a través de la cual es posible fortalecer la incidencia gubernamental en la economía a través del gasto público, con la idea de que "un aumento en la deuda pública resultará en inversiones de capital en gastos que hagan posible la operación del multiplicador y, por consiguiente la reanimación económica".²⁰

Otra importante aportación con respecto a las concepciones de la herramienta de ingresos es la de Ayala Espino, quien hizo énfasis en señalar que sobre todo a partir de la década de los setenta, en los países en vías de desarrollo como México, la deuda pública pasó a ser concebida como un instrumento financiero esencial, pues permitió una obtención de recursos económicos a mayor escala y de manera más sencilla frente a las distintas fuentes de financiamiento ordinarias. Además, sus efectos resultan trascendentales para la economía pues tienen la capacidad de compensación de recursos monetarios faltantes para la conformación del gasto público, subsanando de esta forma la insuficiencia de los ingresos y dando pie a una ampliación del financiamiento gubernamental en

²⁰ *Ibidem*. Pág. 55.

distintos sectores productivos para dinamizarlos e incrementar la inversión pública en general.

De acuerdo con el economista, una de las características fundamentales a considerar de la deuda pública es “la existencia de un retropago, lo que significa que las personas que pagarán la deuda existente en el futuro, es decir, después de las que reciben el préstamo [...] dimensión [que] establece una relación intertemporal entre los contribuyentes fiscales, los prestamistas y los beneficiarios”.²¹ Es por tal motivo que se insiste en que los recursos obtenidos mediante endeudamiento sean utilizados para financiar proyectos de inversión a largo plazo, para que en el futuro las personas se beneficien de las obligaciones financieras que se encuentran pagando. En palabras del autor, la falta de consideración de este carácter básico de la herramienta, es uno de los posibles elementos causantes de la desconfianza en el endeudamiento, pues las y los contribuyentes no son capaces de notar que los recursos son utilizados con miras a futuro.

En la actualidad, sobre todo de las economías atrasadas o en vías de desarrollo se extendió una percepción negativa sobre el instrumento de deuda pública; cosa que se explica si se toma en cuenta de que sobre todo en la década de los ochenta, con las crisis del pago de la deuda que aquejaron a muchas economías emergentes, se identificó a la misma con aspectos económicos negativos que la acompañaron, producto de situaciones de la llamada década pérdida, pero sobre todo del manejo irresponsable de la herramienta de endeudamiento, que fue usada por distintos gobiernos para obtener recursos destinados a mantener las estructuras de un aparato gubernamental cada vez más grande e ineficaz o incluso para pagar obligaciones financieras derivadas de endeudamientos previos cuyos efectos benéficos difícilmente fueron percibidos por la población.

²¹ Ayala Espino, José. *Op cit.* Pág. 308.

No obstante, Ayala Espino afirmó que existen elementos para concluir que la deuda pública utilizada de manera correcta representa una herramienta benéfica para la integración de los ingresos; de hecho afirma que el endeudamiento tiene mayores ventajas para alcanzar un nivel de recursos con los cuales sea posible atender las demandas sociales. Los resultados del uso de la herramienta de deuda, pueden ser negativos o positivos de acuerdo con el manejo que se haga de ellos, dependiendo sobre todo de la labor de las agencias gubernamentales en relación con la administración de la deuda, que se refiere al “conjunto de operaciones administrativas de las autoridades públicas con objeto de mantener adecuadas condiciones de emisión, conversión y amortización de instrumentos financieros”,²² de manera que se pueda aminorar la carga gubernamental del pago de créditos con tasas de interés sostenidas.

Existen distintos criterios a través de los cuales es posible clasificar la deuda pública, siendo la más común la que considera su origen, ya sea al interior o el exterior del territorio nacional (deuda interna y externa), además de las que consideran el plazo de los pagos, si es a corto o largo plazo y por último, por el tipo de acreedor, ya sea la banca privada, la banca de desarrollo de organismos financieros internacionales o nacionales. Como se verá más adelante, además de la clasificación por estos criterios, para el caso de las entidades federativas mexicanas se tendrá que considerar la emisión de bonos de endeudamiento en el mercado financiero, la distinción por el sujeto acreedor, en el que incluye las obligaciones adquiridas directamente por el gobierno del estado, y las de sus organismos descentralizados, y la adquisición de obligaciones por medio de figuras de colaboración entre organismos públicos y privados.

²² *Ibidem*. Pág. 310.

1.1.4 Gasto público

El segundo elemento fundamental en el estudio de las Finanzas Públicas es el ámbito de los egresos, es decir, el gasto público, que de acuerdo con Rosas y Santillán “es la cantidad de dinero que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus funciones”,²³ las erogaciones con carácter imperativo realizadas por la estructura administrativa de gobierno para cubrir sus necesidades de operación y realizar actividades tendientes a cumplir con los objetivos de la comunidad política a través de la provisión de bienes y la prestación de servicios.

Al igual que los ingresos públicos, la idea del gasto público se modificó constantemente de la mano con los cambios en las ideologías económicas y políticas predominantes alrededor del globo. Las teorías económicas tradicionales de tinte liberal, que pugnaban por un Estado con funciones limitadas a garantizar el libre intercambio económico entre particulares, proponían un gasto público reducido y enfocado a realizar las tareas primordiales de la organización. No obstante, con el cambio radical en el pensamiento económico producto de los efectos de la Gran Depresión y las Guerras Mundiales, los postulados keynesianos que proponían una mayor actividad estatal en el ámbito económico ganaron terreno hasta volverse predominantes en la mayor parte de las naciones.

La modificación en la actuación de las estructuras estatales se realizó sobre todo a través del gasto público, que requirió una constante expansión para atender a los sectores desfavorecidos y ocuparse a la vez de actividades que garantizaran el pleno empleo y el bienestar social de las y los ciudadanos; de esta manera, la herramienta fue pieza clave para el cambio del paradigma en cuanto al papel del Estado en la economía después de la segunda mitad del siglo XX, además de que

²³ Rosas Figueroa, Aniceto. y R. Santillán López. *Op cit.* Pág. 45.

demonstró ser el instrumento financiero más poderoso del Estado para el logro de objetivos en el ámbito del desarrollo económico y social.²⁴

Los criterios de clasificación del gasto público se modificaron a la par de los cambios en la concepción de la herramienta a través de la historia; sin embargo, es posible encontrar algunas propuestas para distinguir las distintas erogaciones que realiza el aparato gubernamental, tal como la clasificación económica, en la que coinciden distintos teóricos, aún con distintos referentes: Rosas y Santillán los distinguen como gastos de consumo y gastos de inversión; Faya Viesca los nombra gastos de funcionamiento y gastos de capital; mientras que Ayala Espino, utilizando la clasificación económica propuesta por la ONU, los diferencia entre gastos corrientes y gastos de capital.

Los gastos corrientes se refieren a las erogaciones necesarias para cubrir las actividades del funcionamiento de la estructura administrativa; dentro de este rubro se ubican los montos destinados a toda clase de insumos administrativos, el pago de personal, la renta de bienes muebles e inmuebles, el mantenimiento de instalaciones y equipos y la compra de materiales, entre otros.

Por otro lado, los gastos de capital son los destinados a aumentar el patrimonio y la riqueza en activos, por lo que incluye la compra de equipo duradero, así como inversiones físicas y financieras tendientes a fomentar la economía y el desarrollo social. Adicionalmente, de acuerdo con Ayala Espino, son los que están destinados a cumplir “algunos tipos de inversión que el sector privado no lleva a cabo por corresponder a actividades de carácter social y/o comunitario, o bien para el fomento de la actividad privada”.²⁵

Ya se mencionaron los rubros que de acuerdo con las teorías, integran la esfera financiera de la actividad gubernamental. En la siguiente sección se analizarán las

²⁴ Para un análisis más profundo sobre la evolución en las concepciones respecto al gasto público ver: Faya Viesca, Jacinto. *Op cit.* Pp. 37 – 43.

²⁵ Ayala Espino, José. *Op cit.* Pág. 149

características derivadas del modelo de organización federal adoptado por México, indicando las particularidades de las finanzas públicas de los órdenes de gobierno que lo conforman así como los mecanismos institucionales para la coordinación en la materia.

1.1.5 Federalismo fiscal

El término ‘federalismo’ proviene del latín *foedus*, que significa unión, alianza o pacto; de manera que alude a una forma de organización surgida a través de un acuerdo entre distintos cuerpos políticos, cuya finalidad fundamental es la conformación de una forma de articulación que consiste en una estructura aglutinadora por medio de la cual fuera posible alcanzar algunos objetivos comunes, conservando al mismo tiempo un grado de autonomía para lo concerniente a sus asuntos interiores. De acuerdo con Rogelio Arellano, el federalismo es una “unión de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter individual”.²⁶

Históricamente, las organizaciones federales comenzaron a surgir a mediados del siglo XVIII, con casos como el suizo, sin embargo el federalismo estadounidense representó la punta de lanza para la difusión del modelo, pues la unión de las ex colonias inglesas dio cuenta de su utilidad para conformar entidades superiores que pudieran erigirse como contrapeso a las grandes potencias del momento histórico. La forma de organización se extendió a través del mundo, y aunque con variaciones de acuerdo con cada caso particular, fue reproducida por un amplio número de naciones, incluyendo países latinoamericanos como Brasil y Argentina. En el caso mexicano, el sistema federal fue impulsado principalmente por los representantes de algunas provincias hasta plasmarlo en la Constitución de 1824, que trascendió en las constituciones de 1857 y la vigente de 1917.

²⁶ Arellano Cadena, Rogelio. *México: Hacia un nuevo federalismo fiscal*. México. Gobierno del Estado de Puebla, Fondo de Cultura Económica. 1996.

El esquema federal tiene importantes repercusiones en la actuación del Estado en la economía, sobre todo en la esfera financiera pues en palabras de Ayala Espino “implica orgánicamente una colaboración del conjunto federado en la formación y participación de los recursos del Estado”.²⁷ Por tal motivo, una parte de los estudios sobre finanzas públicas se ocupa de la cuestión financiera del federalismo, la cual “se refiere al análisis de las interrelaciones entre cada una de las haciendas de los diversos ámbitos de gobierno que conforman una nación, que surgen en el proceso de ingreso y gasto público”.²⁸ La distribución de competencias entre distintos ámbitos gubernamentales, requiere una estructura de ingresos, por medio de la cual se proporcionen recursos económicos de acuerdo con la dimensión de los gastos que se requieren para realizar las funciones correspondientes.

Una vez señalados los principios teóricos que funcionan como base para la utilización de la herramienta de deuda pública de las entidades federativas, es preciso señalar los fundamentos legales confeccionados para regir el funcionamiento del instrumento financiero por parte de las entidades federativas mexicanas.

1.2 Marco Legal

1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Sobre el elemento financiero de ingresos públicos, la Constitución Política hace mención a la obtención de recursos para el logro de los fines planteados por el Ejecutivo en varios de sus artículos; en el artículo 31 fracción IV, se menciona como obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la

²⁷ Ayala Espino, José. *Op cit.* Pág. 350.

²⁸ Astudillo Moya, Marcela. *Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México.* Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM, México, 2009. Pág. 19.

Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”,²⁹ precepto que funciona como base para el establecimiento de la estructura de ingresos públicos por la vía impositiva. Por otro lado, la fracción IV del artículo 74 señala como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo [...]”³⁰

Con lo que se da cuenta del papel fundamental para el ejercicio de los egresos públicos, pues además discute y aprueba el documento que contiene la totalidad de contribuciones que se estiman necesarias para llevarlo a cabo, esto es la Ley de Ingresos, de la que se detalla con mayor profundidad en el resto de la fracción, estableciendo los tiempos y formas de su presentación, discusión y aprobación. Cabe señalar que de acuerdo con el artículo 134 de la Carta Magna, los recursos públicos que manejan todos los órdenes de gobierno deberán ser administrados “con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”,³¹ con lo que se pretenden delinear criterios para un uso disciplinado de los montos manejados por funcionarios y funcionarias gubernamentales.

Además de los gravámenes y los ingresos no tributarios, la Ley Fundamental señala a la deuda pública como una herramienta adicional que resulta indispensable en materia de política de ingresos, misma que se encuentra fundamentada en la fracción VIII del artículo 73, que señala las facultades del

²⁹ Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [en línea] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/hm/1.htm> [Fecha de consulta 8 de agosto de 2014]

³⁰ *Ibidem*

³¹ *Ibidem*.

Congreso de la Unión, indicando en la fracción VIII la relacionada con la autorización de los contratos de deuda al Poder Ejecutivo:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.³²

El apartado constitucional también otorga al Congreso la facultad de aprobar los montos de endeudamiento anuales en la Ley de Ingresos, incluyendo los del gobierno del Distrito Federal; con lo que se establece una cifra máxima de obligaciones financieras que pueden ser adquiridas por la Administración Pública Federal, en seguida, se encuentran delineados algunas de los requerimientos a los que se deben ajustar los contratos de endeudamiento, estableciendo que:

Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.³³

Por último, la fracción dispone la obligación del Ejecutivo federal de informar de manera anual al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de la deuda, al igual que Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien también deberá detallar al respecto con el órgano legislativo local al presentar la cuenta pública anual.

1.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Dentro de la Administración Pública centralizada se encuentran algunas de las estructuras a través de las cuales se realizan las actividades de gestión financiera;

³² *Ibidem*

³³ *Ibidem*

en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), se señalan los asuntos que corresponde atender a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre los cuales destacan por su utilidad para el estudio:

[...] II.- Proyectar y calcular los ingresos de la federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

V.- Manejar la deuda pública de la federación y del Gobierno del Distrito Federal;

VI.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público. [...] ³⁴

Conforme a lo dispuesto en el *Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, la dependencia está conformada por un Secretario, además de tres subsecretarías entre las que se encuentran la de Hacienda y Crédito Público y las subsecretarías de Ingresos y Egresos, que como sus nombres indican, son las responsables de las etapas de financiamiento y gasto público respectivamente.³⁵ De acuerdo con el documento, el objetivo de la Subsecretaría de Ingresos es:

Determinar las contribuciones, productos, aprovechamientos y sus respectivos accesorios para el financiamiento del gasto público del Estado, así como formular propuestas en materia fiscal federal, procurando la simplificación administrativa, el otorgamiento de seguridad jurídica a los contribuyentes y el constante mejoramiento del Sistema Recaudatorio Fiscal, en estrecha congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.³⁶

³⁴ Cfr. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/KeZGJI> [Fecha de consulta 8 de mayo de 2014]

³⁵ Cfr. Organigrama de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/j4X6ke> [Fecha de consulta 8 de mayo de 2014]

³⁶ Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/cQE5S5> [Fecha de consulta 8 de noviembre de 2013]

Entre las principales funciones de la Subsecretaría es posible encontrar las relacionadas con la proyección de los ingresos que recaudará la federación por conducto de sus fuentes de financiamiento, para la integración del proyecto de Ley de Ingresos, el cual deberá integrar las necesidades presupuestarias de todas las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal. La Subsecretaría cuenta a la vez con cuatro unidades administrativas:

- *Unidad de Política de Ingresos Tributarios*, la cual se ocupa de lo concerniente a la política fiscal de la Administración Pública Federal, proyectando los montos de recaudación y las consecuencias económicas de la misma.
- *Unidad de Política de Ingresos No Tributarios*, que se encarga de lo relativo a los derechos, productos y aprovechamientos provenientes de los bienes y servicios prestados por la administración pública federal.
- *Unidad de Legislación Tributaria*, cuyo objetivo es la formulación y modificación de todos los documentos legales que sustenten a la política financiera de ingresos de la federación.
- *Unidad de Coordinación con Entidades Federativas*, que está encargada de la política financiera que se realiza en conjunto con los órdenes de gobierno estatal y municipal.³⁷

1.2.3 Ley de Ingresos de la Federación

La Ley de Ingresos de la Federación es el documento legal expedido de manera anual, en el que se indican los montos de ingresos que se proyecta recibirá la administración pública federal por concepto de todas las fuentes tanto ordinarias como extraordinarias incluyendo los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como los recursos provenientes de las utilidades de los organismos paraestatales, de las empresas productivas del Estado, las

³⁷ *Ibidem.*

aportaciones de las y los usuarios de las instituciones de seguridad social, etc. Se consideran también los ingresos derivados de financiamientos, donde se incluyen el endeudamiento neto del gobierno federal, tanto del interior como del exterior, el diferimiento de pagos y el déficit de organismos y empresas de control gubernamental.

El ordenamiento legal especifica una de las atribuciones del Ejecutivo más importantes en cuanto a la obtención de ingresos de forma extraordinaria, esto es, a través de endeudamiento; en su artículo 2 que se mantiene invariable a lo largo de los ejercicios fiscales, se indica textualmente:

Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.³⁸

El fragmento del artículo que se modifica de forma anual, es el que se refiere al monto máximo que el Ejecutivo podrá adquirir a través de préstamos internos y externos, lo que se conoce como techo de endeudamiento, cuyas cifras a propuesta de la SHCP, son discutidas y aprobadas por la Cámara de Diputados. En la legislación correspondiente al ejercicio fiscal 2014, el nivel de endeudamiento neto interno se permitió por hasta por 570 mil millones de pesos, mientras que la adquisición de endeudamiento neto externo tuvo como límite los 10 mil millones de dólares de Estados Unidos de América. Al igual que lo dispuesto en la Constitución, la ley indica la obligación del Ejecutivo Federal de informar al Legislativo sobre el ejercicio de los recursos obtenidos por esta vía, especificando que la SHCP, debe presentar ante la Cámara de Diputados informes de manera trimestral sobre el endeudamiento, el estado de los pagos y de su aplicación en los proyectos.

³⁸ Cfr. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.

La legislación también se ocupa de delinear las bases para la celebración de operaciones de endeudamiento para el Gobierno del Distrito Federal, pues dadas las características *sui generis* que posee la demarcación, no cuenta con autonomía financiera respecto al tema, por lo que la Cámara de Diputados es la responsable de fijar los límites en los montos de su deuda y aprobar todos los contratos de esta índole.

1.2.4 Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en 2006, es la legislación más importante respecto a la regulación de las actividades financieras del gobierno federal, puesto que tiene por objetivo dictar las bases a las que se debe ajustar la administración de los recursos públicos en el procedimiento de ingresos y gastos. En torno al elemento de egresos, la primera sección señala las dependencias y organismos considerados ejecutores de gasto público federal, entre los que se incluyen a los poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; asimismo, se reconoce la atribución de integrar sus respectivos proyectos de presupuestos para enviarlos a la SHCP para la integración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

El artículo 16 de la Ley resulta trascendental para la elaboración de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, los documentos legales básicos para las esferas de ingresos y gasto público respectivamente, pues señala la obligatoriedad de ser elaborados:

[...] con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser

congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo [...] ³⁹

Con lo que se establecen lineamientos para que el proceso financiero de ingreso – gasto se realice de manera ordenada y planificada, por medio de instrumentos tales como los Criterios Generales de Política Económica, que es el documento en el cual se detallan las medidas estratégicas tomadas para la consecución de los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. La programación y la presupuestación son los rubros que de acuerdo con la ley, resultan fundamentales en lo que se refiere a las bases para la ejecución del proceso; en su artículo 24, las describe como las actividades realizadas por las dependencias y entidades para el cumplimiento de los objetivos y metas que se derivan del PND.

Una de las actividades básicas para la realización de estas tareas es la elaboración de los anteproyectos presupuestales, confeccionados por las dependencias y entidades con la obligatoriedad de ajustarlos a todo el bagaje de lineamientos de planeación y proponer un estimado de ingresos y gasto para los ejercicios fiscales de que se trate. Estos documentos son puestos a consideración de la SHCP para su aprobación y para su integración en un proyecto de PEF donde se recojan todos los requerimientos de las entidades y dependencias para el ejercicio de sus funciones.

A continuación la Ley señala algunas de las especificidades que deben contener los proyectos de Ingresos, tales como la exposición de motivos con una descripción de la política y la estimación de ingresos, el proyecto de decreto con una propuesta de endeudamiento neto, así como las características de los ingresos por esa vía, tales como el saldo y composición de la deuda pública y la justificación para los programas realizados con los recursos. En cuanto a los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación, además de la exposición de motivos, la propuesta de decreto precisa contener varias previsiones de gasto

³⁹ Cfr. Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/e6wW6H> [Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2014]

para distintos rubros tales como el desarrollo social, la atención a grupos vulnerables, etc.⁴⁰ Además de algunas especificaciones en cuanto al calendario en que se lleva a cabo la retroalimentación entre poder Ejecutivo y Legislativo para que éste apruebe los proyectos de Ley de Ingresos y PEF.

Las entidades federativas no están consideradas dentro de los ejecutores de gasto por la legislación, sin embargo en el Título Cuarto se enuncian varias estipulaciones que aplican para esas instancias gubernamentales, sobre todo en lo relativo a recursos transferidos por el gobierno federal a través de convenios, para los cuales se aplican todas las disposiciones de la ley para la evaluación de su ejercicio, siendo responsabilidad de los órdenes de gobierno locales la elaboración de reportes de ejecución para asegurar el uso adecuado de los recursos para el cumplimiento de metas y objetivos estratégicos delineados.

1.2.6 Ley General de Deuda Pública

La legislación secundaria más importante sobre la herramienta financiera en el ámbito de gobierno federal es la Ley General de Deuda Pública, pues contiene las especificaciones de su uso por parte del Ejecutivo Federal y sus dependencias, el gobierno del Distrito Federal y los organismos descentralizados de la APF. En su artículo 2, se establece que se entiende por financiamiento lo siguiente:

[...] la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

II.- La adquisición de bienes, así como la contratación [*sic*] de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

⁴⁰ Para un análisis más detallado de los requisitos legales de los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación, ver los artículos 40 y 41 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y,
- IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.⁴¹

No es propósito de este estudio profundizar sobre la herramienta financiera en el caso del gobierno federal, sin embargo, a manera de referencia se señalarán algunas de las características de la deuda pública de la federación. La SHCP es la responsable del cumplimiento y la aplicación de lo dispuesto en la legislación sobre endeudamiento público, es por ello que en el capítulo II de la Ley, se establecen las bases de las facultades de la dependencia del Ejecutivo en la materia, entre los que se encuentran la contratación y el manejo de la deuda total del Gobierno Federal, así como la autorización y vigilancia de los créditos de las entidades paraestatales.

El instrumento legal obliga a las entidades de gobierno a presentar informes financieros y toda la información solicitada por la Secretaría, para la autorización de la celebración de contratos. Para el caso de préstamos internos, sólo se requiere la aprobación del órgano de gobierno y un aviso formal a la autoridad hacendaria, la cual supervisa las negociaciones y la gestión de los recursos obtenidos. Con respecto a la vigilancia de las operaciones de empréstitos, se establece la responsabilidad de la SHCP para la administración del *Registro de Obligaciones*, donde se detalla el monto y el destino de los recursos derivados del endeudamiento de las dependencias y entidades de la APF. Otra de las obligaciones de la dependencia es la de vigilar que en los presupuestos de las entidades y dependencias deudoras se prevengan los montos para el cumplimiento de sus obligaciones.

⁴¹ Ley General de Deuda Pública[en línea] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136.pdf> [Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014]

1.2.5 Legislaciones locales sobre deuda pública

El fundamento constitucional del federalismo mexicano se encuentra en el artículo 40 de la Carta Magna, en el cual se indican algunos de los atributos primordiales de la organización estatal pues señala que se constituye como una República representativa, democrática, laica y federal; así como algunas de las características de los entes que la conforman pues señala, está compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. Además del artículo 43, en el que se mencionan las entidades que conforman el pacto de la unión y el 44, que indica algunas de los aspectos básicos del Distrito Federal como territorio donde se asientan los poderes de la Unión.

Con referencia a las características orgánicas de los distintos órdenes de gobierno, el artículo 115 indica la obligación de las entidades federativas de regirse bajo una forma de gobierno republicano, representativo y popular; con una distinción de poderes similar a la del Gobierno Federal con ramos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Además establece que la división política y administrativa de las entidades federativas es el Municipio Libre, tercer orden de gobierno dentro de la organización federal del Estado mexicano que se encuentra materializado por el Ayuntamiento.

Sobre el Poder Legislativo estatal, la Constitución señala que los Congresos deberán integrarse por un número de diputados y diputadas de acuerdo con la población de la entidad, estableciendo los mínimos de representantes según con el número de habitantes, además de que tendrá que conformarse por legisladores electos por votación directa y por representación proporcional. Es preciso poner atención en el hecho de que a las Cámaras locales le son otorgadas facultades similares a la Cámara de Diputados federal con respecto a la intervención en la política financiera, mediante la aprobación anual del presupuesto de gasto público, así como con la existencia de una entidad fiscalizadora con autonomía técnica y

de gestión al estilo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), herramientas que se rigen de acuerdo con las disposiciones locales.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 124 constitucional, las entidades pueden reservarse para sí las facultades y atribuciones que no estén expresamente concedidas a la federación siempre y cuando no contravengan las estipulaciones de la Carta Magna y cumplan con la distinción de poderes gubernamentales que obliga el artículo 115. Es por ello que las legislaciones con respecto a la herramienta financiera de deuda pública contienen peculiaridades específicas que varían de acuerdo a la entidad federativa de que se trate, sin embargo existen algunos lineamientos generales consagrados constitucionalmente en los cuales los gobiernos estatales se basan para reglamentar su política de financiamiento por deuda.

En este sentido, en el artículo 117 se señalan las actividades que las entidades federativas tienen prohibido realizar, con respecto a la herramienta de endeudamiento la fracción VIII estipula uno de los lineamientos más importantes pues indica la imposibilidad de los órdenes de gobierno estatal para:

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.⁴²

En el segundo párrafo de la fracción se señalan algunas especificidades a los cuales los estados de la Unión deben ajustarse para hacer uso de su capacidad de endeudamiento como política financiera en materia de ingresos, pues se indica textualmente que:

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las

⁴² Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.⁴³

De esta manera, se consagra la capacidad de los órdenes de gobierno de contratación de deuda pública siempre y cuando los contratos no se establezcan con extranjeros y los recursos obtenidos por este medio se apliquen para inversiones públicas productivas, refrendando así la autonomía financiera de los Estados, pues también indica que los documentos legales en la materia de cada jurisdicción, contendrán las características específicas del procedimiento para aplicar la herramienta de endeudamiento.

Al igual que con el ámbito de gobierno federal se garantiza la participación del órgano legislativo, pues debe aprobar en el presupuesto público, las cifras máximas de adquisición de obligaciones financieras, así como los rubros específicos en los que se ejercerán los recursos generados por empréstitos. Asimismo se indica la obligación por parte de los ejecutivos estatales de incluir en sus Cuentas Públicas una descripción de la situación del ejercicio de los recursos provenientes del endeudamiento.

Por su estatus jurídico, el Distrito Federal representa la única salvedad en estos preceptos, pues el artículo 122 que otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de endeudamiento en la capital del país, a partir de la iniciativa de ingresos el Ejecutivo realiza anualmente, la cual debe especificar la propuesta de monto de endeudamiento para el financiamiento de las actividades del gobierno capitalino. En el mismo artículo se especifica que en la ley de ingresos aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los montos de endeudamiento deben adecuarse a lo acordado anteriormente por el Legislativo federal.

⁴³ *Ibidem.*

Conforme a estos lineamientos constitucionales y con base en el precepto que prohíbe contradecir lo dispuesto en la Carta Magna, las entidades federativas confeccionaron sus respectivos documentos legales donde se establecen las bases para la realización de contratos de deuda pública. En el **Anexo I** se muestran las legislaciones locales en la materia. Como se puede observar, 27 de las 31 entidades federativas poseen un ordenamiento jurídico específico para regular la herramienta de endeudamiento, mientras que Chiapas, Zacatecas y Veracruz, establecen sus estipulaciones en la materia en sus respectivos Códigos Financieros y Nuevo León que lo reglamenta a través de su Ley de Administración Financiera.

CAPÍTULO 2. Planeación de la deuda pública en el proceso ingreso - gasto de las entidades federativas mexicanas.

2.1 Ingresos públicos de las entidades federativas

El uso de las herramientas de política de ingresos por parte de las entidades federativas se realiza de acuerdo con los lineamientos constitucionales que definen las reglas para la organización del sistema federal, señalando facultades y atribuciones en distintos rubros para cada uno de los órdenes gubernamentales. No obstante como afirmó Serna de la Garza, en lo que se refiere a la distinción de atribuciones en materia de ingresos públicos la Carta Magna:

[...] no establece una delimitación precisa entre los poderes tributarios de la Federación y los de las entidades federativas. Al contrario, el régimen consagrado desde la Constitución de 1857, que pasó a la de 1917, establece lo que la jurisprudencia y la doctrina constitucionales han denominado la “conurrencia” entre los poderes tributarios de ambos niveles de gobierno.⁴⁴

De forma que al igual que el modelo establecido en la Constitución estadounidense, se procuró no establecer limitantes a las entidades en cuanto a sus opciones de ingresos públicos. La única restricción en la concurrencia impositiva es el artículo 131 constitucional, que indica la facultad exclusiva de la federación para gravar importaciones, exportaciones y el tránsito de mercancías por el territorio nacional. Fuera de ello, la Ley fundamental no indica otros campos de tributación exclusiva del gobierno federal. Por otro lado, el artículo 117 indica explícitamente restricciones impositivas a los gobiernos estatales, al señalar la imposibilidad de:

[...] IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atravesasen su territorio.

⁴⁴ Serna de la Garza, José María. *Antecedentes constitucionales del federalismo fiscal mexicano*. México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Pág. 281.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera...

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic DOF 05-02-1917) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras [...] ⁴⁵

Con la entrada en vigor del sistema de concurrencias, caracterizada por la inexistencia de restricciones concretas en la materia, se hizo evidente que algunas exacciones podían ser aplicadas lo mismo por el Gobierno Federal que por las entidades federativas, situación que trajo efectos económicos negativos pues “los contribuyentes se veían obligados a pagar múltiples impuestos, conforme a una multiplicidad de normas, aplicadas por autoridades diversas, a través de procedimientos de recaudación distintos”.⁴⁶

Los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal para solucionar la problemática condujeron a la realización de una serie de Convenciones Nacionales Fiscales, celebradas en los años 1925, 1933 y 1947 con la participación de representantes de la SHCP y sus homólogos de los gobiernos estatales, reuniones que tuvieron como resultado la publicación una serie de documentos legales, como la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas de 1948,⁴⁷ en la que se establecía la distribución de un porcentaje de la recaudación por algunos impuestos entre las entidades federativas en cuyos territorios se realizaban las actividades gravadas. Así como la Ley de

⁴⁵ *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁶ Serna de la Garza, José María. *Op. Cit.* Pág. 286.

⁴⁷ *LEY que regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las entidades federativas.* Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1948. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/CJempW> [Fecha de consulta: 23 de abril de 2014]

Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953, que estableció una Comisión Nacional de Arbitrios, encargada de verificar que los gobiernos locales que gozaban de los esquemas de participaciones federales no establecieran gravámenes a las actividades que cuya imposición correspondía a la federación, teniendo capacidad de aplicar sanciones en caso de incumplimiento.⁴⁸

Asimismo, se produjeron modificaciones en distintas legislaciones en materia de impuestos específicos con el objetivo de otorgar estímulos a las entidades federativas para que eliminaran los gravámenes duplicados por medio de la distribución de la recaudación federal. Bajo este modelo se firmaban convenios específicos para cada uno de los distintos impuestos, por lo que los estados podrían optar por ceder a la federación algunas potestades tributarias pero conservar para ellos algunas otras. Un ejemplo de ello es el Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles, que desde la década de los cuarenta intentó aplicarse exclusivamente por el gobierno federal ofreciendo a los gobiernos locales un esquema de participaciones a cambio de abstenerse de aplicarlo, sin embargo para 1970 solamente 15 de los 29 estados entonces existentes habían renunciado a cobrar un impuesto similar en sus territorios para gozar del modelo propuesto.⁴⁹

Aunado a esto, el cálculo de las transferencias estaba basado en el origen territorial de los montos recaudados, por lo cual existía un desequilibrio entre lo recibido por cada entidad federativa que beneficiaba a los estados con mayor dinamismo económico pues en sus territorios se realizaban la mayor cantidad de las actividades gravables. De acuerdo con Núñez Jiménez ocho entidades federativas concentraban más del 70% de los recursos repartidos mediante los sistemas de distribución.⁵⁰ Estas situaciones hicieron evidente la necesidad de un

⁴⁸ LEY de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1953. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/zBZx6Z> [Fecha de consulta: 10 de junio de 2014]

⁴⁹ Núñez Jiménez, Arturo. *Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pp. 88 – 90 [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/tlhqHO> [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2014]

⁵⁰ *Ibidem*

nuevo modelo de coordinación intergubernamental orientado a disminuir la complejidad que implicaba la existencia de múltiples convenios sobre cada impuesto participable y paliar la inequidad en la distribución de los recursos que fomentaba la disparidad económica entre los estados, objetivos que se materializaron con la publicación de la aún vigente Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en diciembre de 1978.⁵¹

2.1.1 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El esquema de coordinación en materia fiscal inició una nueva etapa en su historia con la entrada en vigor de la Ley, pues basada en una distinción entre las atribuciones tributarias que no se encuentran explícitamente redactadas en la Constitución, dispone las bases para la distribución de recursos provenientes de los impuestos y demás contribuciones. Para el efecto, fue necesaria la creación de la Recaudación Federal Participable (RFP), bolsa de recursos integrada por las contribuciones ingresadas a las arcas federales sujeta a repartición entre los gobiernos locales, que como se indica en el artículo 2 de la Ley:

[...] será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones [...]

Adicionalmente, la recaudación federal participable estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal [...] así como de los ingresos excedentes...⁵²

Los lineamientos para conformación de la bolsa, se modificaron en distintas ocasiones y establecen algunas salvedades de recursos que no integran el

⁵¹ *LEY de Coordinación Fiscal*. Diario Oficial de la Federación. 27 de diciembre de 1978. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/viHorO> [Fecha de consulta: 14 de enero de 2014]

⁵² *Cfr. Ley de Coordinación Fiscal*. [en línea] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf [Fecha de consulta: 29 de marzo de 2014]

concepto, tales como el monto del ISR de los contratos petroleros, el ISR de los servidores públicos de las entidades federativas y municipios, lo recaudado por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, entre otras. La Ley señala la obligatoriedad de publicar los resultados del cálculo de la RFP y del total de transferencias en el DOF para que las entidades federativas puedan realizar sus respectivos cálculos en sus ingresos.⁵³

Otro de los cambios trascendentales que se introdujeron con la legislación es el de los convenios con las entidades federativas, pues contrario al modelo anterior en el que se accedían a los recursos obtenidos por cada uno de los distintos impuestos de manera selectiva, para disfrutar de las transferencias de la bolsa de recursos recaudados y los estímulos adicionales del nuevo esquema, todas las entidades debieron firmar con la SHCP un Convenio de Adhesión al SNCF avalado por sus legislaturas respectivas, al cual es posible añadir distintos anexos de acuerdo con las condiciones particulares de cada caso. Con estos convenios se terminó con los problemas derivados de la múltiple aplicación de impuestos al mismo bien o servicio pues incluyen cláusulas con las que las haciendas locales se comprometieron a no establecer gravámenes similares a los reservados para la federación.

Para la distribución de los recursos se confeccionaron una serie de fondos con distintas denominaciones y maneras de conformación que evolucionaron desde su aparición, cuyas fórmulas de distribución están diseñadas para fomentar la equidad en la asignación de recursos a cada una de las entidades federativas, pues toman en cuenta distintos rubros tales como información de carácter económica, demográfica y social del estado, así como datos sobre los ingresos propios. El **Anexo II** muestra un listado con los fondos que componen al ramo en la actualidad.

⁵³ A manera de ejemplo, véase: *ACUERDO por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2014, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Diario Oficial de la Federación*. 24 de diciembre de 2013. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/EFKrm0> [Fecha de consulta: 8 de julio de 2014]

Con la firma de los convenios de adhesión al SNCF realizados en 1979, se utilizó como incentivo la garantía de que los montos transferidos crecerían con respecto a sus ingresos propios registrados en años anteriores, siendo obligación de la SHCP compensar la diferencia en el caso de una transferencia menor.⁵⁴ De forma que con estas características los gobiernos estatales recibieron un flujo mayor de recursos que aumentó de manera sostenida durante las décadas siguientes.

La tendencia a la alza en el flujo de participaciones se dio a la par del aumento en las obligaciones que adquirieron los gobiernos de las entidades federativas producto de las políticas de descentralización de las administraciones federales de la década de los ochenta y noventa, tendientes a fortalecer la participación de los estados en la prestación de servicios públicos y en la ejecución de acciones y proyectos para el desarrollo, sobre todo a través de la firma de Convenios Únicos de Coordinación (CUC), por medio de los cuales se ofrecía a las entidades federativas un flujo mayor de recursos para financiar las actividades derivadas de sus nuevas responsabilidades.

El SNCF tuvo otro importante cambio a mediados de la década de los noventa, cuando el presidente Ernesto Zedillo lanzó el *Programa para un Nuevo Federalismo 1995 – 2000*, cuyos objetivos generales en materia hacendaria giraron en torno a la modificación de la lógica de las relaciones financieras intergubernamentales “con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.”⁵⁵

Los esfuerzos en el ámbito hacendario consistían fundamentalmente en modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal con las que se incrementó el Fondo General de Participaciones de 18.51% al 20% de la RFP y se aumentaron los rubros susceptibles a ser distribuidos entre las entidades federativas tales

⁵⁴ Núñez Jiménez, Arturo. *Op cit.* Pp. 100 – 101.

⁵⁵ *Programa para un Nuevo Federalismo 1995 – 2000.* [en línea] Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/348/6.htm?s=iste> [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2013]

como el porcentaje de la recaudación del IEPS en bebidas alcohólicas y en productos de tabaco que perciben en la actualidad. Adicionalmente se hizo explícita la facultad de las entidades federativas y municipios de interponer una controversia ante la SCJN en caso de que la SHCP incumpla con los lineamientos establecidos en la LCF.⁵⁶

Otra de las reformas fundamentales al respecto fue la que introdujo el capítulo V “De los Fondos de Aportaciones Federales” a la LCF con lo cual se diseñaron una serie de fondos que componen el total de aportaciones del ramo presupuestal número 33.⁵⁷ Esta modificación fue una innovación en el ámbito fiscal por introducir dotaciones de recursos etiquetados de tal manera que señalan detalladamente los ámbitos de aplicación en los que deben ser ejercidos, los requerimientos de los programas en los que deben ser aplicados y la manera en que debe publicarse la información de los resultados de su gestión.

Inicialmente las aportaciones federales estaban agrupadas en cinco fondos, no obstante a través de distintas reformas presentadas en el marco de los paquetes presupuestales de las sucesivas administraciones federales se fueron modificando los lineamientos y conformación de cada uno de los apartados. Un ejemplo de ello es la reforma de 1998 en la que se añadieron los fondos VI y VII⁵⁸ y la modificación de 2007 que añadió uno más, con lo que se alcanzó el total de ocho fondos que actualmente componen las transferencias en el rubro, mismos que se señalan en el **Anexo III**.

⁵⁶ *DECRETO por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras*. Diario Oficial de la Federación. 15 de diciembre de 1995. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/gZNdMW> [Fecha de consulta: 8 de enero de 2014]

⁵⁷ *DECRETO por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal*. Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1997. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/CVCZrB> [Fecha de consulta 6 de enero de 2015]

⁵⁸ *DECRETO por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal*. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1998. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/W25QJ9> [Fecha de consulta: 7 de marzo de 2014]

A través de la implementación de esta nueva lógica en la repartición de recursos se cumplió con el objetivo de incrementar las cifras disponibles para las arcas locales, pues el flujo de recursos mediante aportaciones federales creció de manera constante. No obstante los esfuerzos para fortalecer la capacidad financiera de los estados de la Unión continuaron, prueba de ello es la reforma en materia hacendaria de 2007, entre cuyos objetivos se encontraron el fortalecimiento del sistema de transferencias federales, para lo cual se realizaron modificaciones en las fórmulas de distribución de los recursos para tomar en cuenta información económica y demográfica, además de ofrecer mayores incentivos a la recaudación propia a través del Fondo de Fiscalización y de modificaciones en las maneras de calcular la distribución de los fondos de aportaciones federales.⁵⁹

Debido a las condiciones del pacto federal que supone la autonomía de las entidades federativas en ámbitos como el financiero, las fuentes de ingresos públicos de cada uno de ellos varían de acuerdo con sus características económicas y sus políticas financieras específicas. Sin embargo, atendiendo a la clasificación que distingue entre los ingresos de carácter tributario y no tributario, resulta posible identificar algunas vías de financiamiento de ambos rubros que con distintas características y esquemas son aplicadas por un amplio número de los gobiernos locales.

Dentro de los ingresos tributarios se encuentran los Impuestos sobre Nóminas, los Impuestos sobre Tenencia y uso de vehículos, los impuestos a la compra y venta de vehículos usados, los impuestos al hospedaje, así como gravámenes por organización de rifas, sorteos, espectáculos públicos, etc.⁶⁰ Por el lado de los

⁵⁹ *Modificación de los ramos 28 y 33 ante los cambios derivados de la Reforma Hacendaria*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/L54Q3E> [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2014]

⁶⁰ Para un análisis más amplio de las fuentes de ingresos públicos de las entidades federativas véase: De la O Hernández, Xóchitl. *Cómo son en 2013 los Ingresos de las Entidades Federativas*. *Federalismo hacendario, Ingresos y Finanzas Locales* No. 179 Marzo-Abril de 2013. INDETEC. [en línea] Disponible en:

ingresos no tributarios, se incluyen las obtenciones financieras por concepto de derechos, que se refieren a lo obtenido por el uso de bienes públicos propiedad del gobierno estatal; los productos, derivados de la venta de bienes y las utilidades de las empresas de participación estatal y organismos públicos que tienen a su cargo; y los aprovechamientos, obtenidos por la aplicación de multas, penas y recargos, realizados por las dependencias y entidades de sus respectivas administraciones públicas.

No obstante la existencia de fuentes de financiamiento que los gobiernos estatales pueden establecer de manera autónoma, como se señaló, el financiamiento estatal vía transferencias federales creció constantemente hasta desplazar a las opciones de ingresos locales, de tal suerte que los ingresos captados mediante el esquema del SNCF se posicionaron como la principal entrada económica de todos los gobiernos estatales, generando una completa dependencia de los presupuestos públicos de las entidades federativas hacia los recursos federales. Varios estudios señalaron la problemática de la debilidad de las estructuras hacendarias locales en cuanto a la generación de recursos propios y la amplia dependencia hacia las transferencias federales, las cuales representan más del 80% de los ingresos públicos locales, frente al menos de 10% que se recaudan por fuentes propias.⁶¹

Además del financiamiento a través de transferencias del gobierno federal y de las obtenciones por fuentes de ingresos propias, de carácter tributario y no tributario, como parte de las facultades derivadas de su autonomía en materia financiera los gobiernos de los estados de la Unión cuentan con una opción de

<http://132.248.9.34/hevila/INDETECFederalismohacendario/2013/no179/11.pdf> [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2014]

⁶¹ Para un estudio más profundo sobre la situación de dependencia financiera de los estados mexicanos véase:

Mandujano Ramos, Nicolás. *Dependencia e inequidad tributaria de los gobiernos estatales en México*. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. [en línea] Disponible en: <http://rde.iiec.unam.mx/revistas/6/articulos/2/25.php> [Fecha de consulta 10 de junio de 2014]

Merino, Gustavo. *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*. [en línea] Disponible en: <ftp://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf> [Fecha de consulta 10 de junio de 2014]

financiamiento alternativa: La herramienta de deuda pública, en la que se ahondará en la siguiente sección.

2.2 Evolución de la herramienta de deuda pública local

La mayor parte de la literatura especializada en la deuda pública se enfoca en la de carácter externo, cuestión abordada con especial interés por los estudios económicos y financieros por sus históricas repercusiones en los países en vías de desarrollo, como el caso de México. No obstante, aunque no se trate de manera específica la cuestión del endeudamiento en los distintos órdenes de gobierno que componen un Estado de corte federal, una revisión a los trabajos sobre la materia permite encontrar indicios sobre la evolución en las concepciones del endeudamiento público en México y su impacto en la estructura constitucional encargada de sentar las bases para su funcionamiento.

No es propósito del presente estudio reseñar los problemas a los que el país se enfrentó históricamente en materia de endeudamiento en el exterior, sin embargo es preciso señalar que el tema ocupó una posición central en los asuntos gubernamentales nacionales desde la consolidación del Estado mexicano como nación independiente, pues la deuda heredada de la administración virreinal fue una de las principales causas de la problemática financiera que prevaleció a lo largo del siglo XIX, con múltiples crisis en las arcas por la insuficiencia de liquidez que provocaron conflictos internos y tensiones internacionales que incluso condujeron a invasiones extranjeras.⁶² Debido a los constantes cambios en los puestos de gobierno derivados de los conflictos entre las distintas facciones partidistas, nunca fue posible consolidar el uso responsable de la política de

⁶² Para una reseña histórica de la política financiera de deuda pública en México, véase: Bazant, Jan. *Historia de la deuda externa de México 1823 – 1946*. El Colegio de México. México D.F. Tercera edición 1995.

crédito. Al respecto, en una investigación documental elaborada por la SHCP se afirmó que:

La obtención de estos créditos no se hacía con el propósito de promover el desarrollo económico del país y a éstos no se les consideraba como una adición a acervo de capital productivo interno. Por tanto, tampoco se preveía que el financiamiento obtenido habría de pagarse con los rendimientos que podría generar la inversión de estos recursos, o sea que no se asociaba de manera específica el acto del endeudamiento con las acciones que habría que realizar para el pago de la deuda en el futuro [...] ⁶³

Existieron diversos esfuerzos para solucionar la problemática financiera a través de regulaciones de la herramienta, inclusive desde la Constitución de 1824 se previeron atribuciones del Congreso para intervenir en el uso del crédito de la nación para contraer obligaciones financieras. Con la entrada en vigor de la Carta Magna de 1857, se conservó en el rango constitucional la participación del Legislativo en la utilización de la herramienta financiera, precepto que trascendió a la Constitución de 1917, que indicó en la fracción VIII de su artículo 73 la facultad del Congreso para “dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”. ⁶⁴

En cuanto a la utilización del instrumento por parte de los ámbitos de gobierno locales, con la estabilidad económica de la época de Porfirio Díaz que trajo consigo la recuperación de la confianza crediticia de las instituciones bancarias y los gobiernos extranjeros hacia México, en diciembre de 1901 se adicionó un rubro a las prohibiciones explícitas a las entidades federativas, para introducir la imposibilidad de celebración de contratos de endeudamiento público con personas

⁶³ SHCP. *Deuda externa*. Cuadernos de renovación nacional. Fondo de Cultura Económica. México. D.F. 1988. Pág. 15.

⁶⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicación Original*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/mqY0YJ> [Fecha de consulta: 23 de abril de 2014]

y gobiernos externos o pagaderos en moneda extranjera,⁶⁵ disposición que trascendió de manera literal al artículo 117 del texto de la Constitución Política de 1917 que se indicó con anterioridad.

Al término del conflicto armado revolucionario, los gobiernos tuvieron como prioridad en materia financiera la recuperación de la capacidad crediticia hacia el exterior, a través de una serie de acuerdos como el Montes de Oca – Lamont en 1931 y el Suárez – Lamont de 1942, en los que se negociaron los términos del pago de las obligaciones financieras adquiridas con anterioridad para lograr que el país pudiera ser sujeto de crédito de nueva cuenta. Adicionalmente, para evitar los problemas de endeudamiento que se observaron en gran parte del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, se hizo evidente la necesidad de establecer lineamientos que guiaran la utilización de la herramienta hacia un uso benéfico y adecuado para la economía nacional.

Con ese propósito, se añadió un fragmento a la fracción VIII al artículo 73 constitucional, que complementó lo dispuesto para la aprobación legislativa de los contratos de deuda pública celebrados por el Ejecutivo federal, añadiendo las siguientes especificaciones:

Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.⁶⁶

Asimismo, se reformó el artículo 117 para especificar el uso del endeudamiento público como herramienta auxiliar en la conformación de los presupuestos

⁶⁵ *Reformas y Adiciones a la Constitución de 1857. De 1901 a 1916.* [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/V5svxA> [Fecha de consulta: 23 de abril de 2014]

⁶⁶ *DECRETO por el que se reforma y adiciona la fracción VIII del artículo 73 y adiciona la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1946. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/RWYPPd> [Fecha de consulta: 16 de abril de 2014]

públicos estatales; añadiéndole a la citada fracción, un párrafo que enuncia: “Los Estados y Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos”.⁶⁷ De manera que se consagraron nuevas directrices para el empleo del instrumento de deuda pública como parte de la política de ingresos por parte de los distintos ámbitos gubernamentales, siempre y cuando se obtuvieran recursos para aplicarse específicamente para la producción de incrementos en los saldos ingresados.

De manera adicional, en 1976 en el contexto de las reformas del sexenio del presidente López Portillo se decretó la Ley General de Deuda Pública, texto jurídico fundamental para el ejercicio de la herramienta, pues como se señaló en el primer apartado, es el instrumento a partir del cual se reglamenta el procedimiento para la adquisición de ingresos a través del endeudamiento público, así como las bases para el cumplimiento de las obligaciones y la aplicación de los recursos obtenidos mediante esa vía.⁶⁸ La ley otorgó a la SHCP la responsabilidad de elaborar un programa de financiamiento, donde se especificaran los montos de endeudamiento requeridos para la realización de las acciones gubernamentales, así como la facultad de aprobar los proyectos de deuda de las dependencias y entidades federales y vigilar el cumplimiento oportuno de los pagos convenidos y la utilización correcta de los recursos obtenidos.

⁶⁷ *Ibídem.*

⁶⁸ *Ley General de Deuda Pública* (texto original). Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/oLLBmw> [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2014]

2.2.1 Consolidación de la deuda pública local para el fortalecimiento financiero de las entidades federativas

La última modificación constitucional en materia financiera de las entidades federativas se realizó en 1981,⁶⁹ en la antesala del proyecto descentralizador del entonces secretario de Programación y Presupuesto Miguel de la Madrid, que buscaba una mayor flexibilidad en el ámbito fiscal para que los gobiernos estatales incrementaran sus opciones de obtención de recursos económicos para costear los gastos derivados de las nuevas tareas en las que serían copartícipes con la federación. Con la reforma se cambió el precepto añadido en la década de los cuarenta, haciendo especial énfasis en el destino de aplicación de los montos obtenidos mediante obligaciones financieras, con lo que el segundo párrafo de la fracción quedó de la siguiente forma:

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.⁷⁰

A partir de la modificación por primera vez se hizo alusión a las leyes locales en materia de endeudamiento público, las cuales de acuerdo con el texto deben contener las bases y procedimientos requeridos para la utilización de la herramienta financiera por parte de cada uno de los Ejecutivos estatales. En torno a la participación de las legislaturas locales en el proceso de ingreso – gasto, se señala que en los presupuestos públicos locales se deben indicar de manera anual los conceptos y los montos máximos para el ejercicio de la política de

⁶⁹ *DECRETO por el que se reforma la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, 21 de abril de 1981. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/WBxZYG> [Fecha de consulta: 16 de abril de 2014]

⁷⁰ *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ingresos. Además se indicó explícitamente la obligación por parte de los Ejecutivos estatales de incluir información sobre el estado y el desarrollo del ejercicio de los recursos por la vía de empréstitos en la Cuenta Pública anual que precisa rendir ante los respectivos Congresos.

Adicionalmente con el establecimiento del SNCF se delinearón disposiciones alternas sobre el uso de la herramienta de endeudamiento. El artículo 9 del texto original de la legislación estableció que:

Las participaciones que corresponden a las entidades son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni están sujetas a retención, salvo para el pago de deudas contraídas por las entidades, previamente registradas a petición de las entidades por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [...] ⁷¹

Postulado que garantizó un flujo de participaciones libre de embargos y retenciones, a excepción de ciertos montos para el pago de obligaciones financieras adquiridas por los gobiernos locales en el caso de incumplimiento de las bases de los contratos, disposición aplicable a las operaciones registradas ante la SHCP. De manera que se hacía implícita la participación de la dependencia federal para realizar los descuentos pertinentes en los recursos participables para garantizar los pagos derivados de los contratos de endeudamiento con las instituciones crediticias.

Bajo este marco institucional la deuda pública se utilizó de manera cada vez más recurrente para financiar los requerimientos de los presupuestos públicos locales, prueba de ello son los índices de los montos totales de endeudamiento que mostraron una tendencia de constante ascenso durante la década de los ochenta hasta mediados de los años noventa, cuando la coyuntura derivada de la crisis económica puso al descubierto fallas estructurales en el sistema de endeudamiento local, pues como documentó el investigador Hernández Trillo “los

⁷¹ *LEY de Coordinación Fiscal*. Diario Oficial de la Federación 27 de diciembre de 1978. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/BLUmHd> [Fecha de consulta: 16 de septiembre de 2014]

bancos tenían incentivos para otorgar préstamos a los solicitantes subnacionales, ya que el riesgo crediticio era virtualmente nulo porque el pago estaba garantizado por el gobierno federal”,⁷² de manera que se hizo evidente que las instituciones crediticias no realizaban evaluaciones serias sobre la capacidad de pago de los gobiernos locales para tomarlas en cuenta en el establecimiento de los contratos de deuda.

Asimismo derivado del modelo de transferencias federales del SNCF las entidades federativas no desarrollaron sistemas sólidos de autogeneración de ingresos, por lo que no pudieron hacer frente a sus obligaciones por concepto de servicio de la deuda pública con tasas de interés que superaron el 100%. Motivo por el cual se visibilizó otra falla en el modelo de regulaciones, pues la SHCP no podía ejercer su atribución elemental en materia de retención de porcentajes de participaciones para el cumplimiento de contratos porque la magnitud de los adeudos era tal que las administraciones públicas estatales se hubieran paralizado de manera considerable. De manera que “el gobierno federal no tiene otra alternativa más que hacer el rescate financiero indirecto de los estados que incurren en suspensión de pagos”,⁷³ a través del envío de recursos para el cumplimiento de las obligaciones monetarias contraídas, con lo que se muestra del fracaso de las disposiciones en materia de regulación del endeudamiento local.

Por estas razones se cuestionó seriamente la eficacia del marco institucional del endeudamiento público local, por lo que se impulsaron modificaciones legales orientadas a otorgar mayor responsabilidad a los gobiernos locales en materia de sus obligaciones financieras y reducir los incentivos perversos que representaba la garantía de pago por parte de la SHCP. De esta manera se modificó de manera sustantiva el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal para indicar en su primer párrafo:

⁷² Hernández Trillo, Fausto, *et al. Factores determinantes y consecuencias del rescate financiero de los estados: el caso de México*. En Mendoza Velázquez, Alfonso, coord. Las finanzas públicas locales en México. Herramientas de diagnóstico y respuesta en un entorno de crisis. México D.F. Editorial Porrúa, 2011. Pág.27.

⁷³ *Ibidem*. Pp. 28 – 29.

Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las Entidades Federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.⁷⁴

El primer enunciado del nuevo texto representa una de las piezas clave de la reforma, pues eliminó la responsabilidad de la SHCP de modificar el flujo de las transferencias para pagar adeudos por incumplimiento de las obligaciones financieras garantizadas con transferencias federales, estableciendo que los contratos de endeudamiento de esta índole se cumplirían de acuerdo con lo estipulado en las leyes de deuda pública o su equivalente en el orden local, adicionalmente se hizo referencia explícita a mecanismos de registro particulares de cada entidad federativa. También se obligaba a las instituciones bancarias a evaluar la capacidad financiera de los solicitantes de préstamos, pues en adelante la dependencia federal no realizaría los pagos en caso de incumplimiento.

Adicionalmente con la aplicación del *Programa para un Nuevo Federalismo 1995 – 2000* que tenía como uno de sus principales objetivos “avanzar hacia un sistema nacional de coordinación hacendaria que incorporara las áreas de ingreso, gasto y deuda, a fin de generar una mayor autonomía financiera de las entidades federativas [...] al tiempo que fortalezcan y amplíen su acceso al financiamiento público.”⁷⁵ Con lo que se ofreció asistencia para la reestructuración de las deudas locales además del mencionado fomento al acceso al mercado del financiamiento público y privado y la introducción de los sistemas locales de información en materia de obligaciones financieras de las entidades.

⁷⁴ *DECRETO por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras.* Diario Oficial de la Federación. 15 de diciembre de 1995. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/JzIWik> [Fecha de consulta: 3 de enero de 2014]

⁷⁵ *Programa para un Nuevo Federalismo 1995 – 2000.* Op cit.

Otra modificación con la que las entidades federativas aumentaron su capacidad para el manejo de la herramienta de endeudamiento fue la realizada en diciembre de 2006, con la cual se introdujo el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), que menciona como rubro de aplicación el “saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior”.⁷⁶

Asimismo, se modificó el artículo 50 de la LCF para disponer que los flujos por concepto del nuevo fondo y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social “podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan [...]”,⁷⁷ siempre y cuando no destinen más del 25% de los montos de cada fondo para el efecto, con lo que se ampliaron las opciones para garantizar el pago de los préstamos contratados.

2.2.2 Mecanismos adicionales de las entidades federativas para la adquisición de obligaciones financieras

Además del establecimiento de contratos de endeudamiento realizados a través de las dependencias del Ejecutivo local con participación de los Congresos en su aprobación, en los últimos años surgieron mecanismos alternos para la adquisición de obligaciones financieras que no requieren la aprobación del Legislativo. Un ejemplo de ello es la obtención de recursos a través de operaciones financieras en la Bolsa Mexicana de Valores, figura introducida con la reforma a la Ley de Mercado de Valores del año 2001 con la que se creó una

⁷⁶ *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 2006. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/Ga42bY> [Fecha de consulta: 17 de agosto de 2014]

⁷⁷ *Ibidem*

nueva modalidad de instrumento financiero a disposición de estados, municipios y entidades de la administración pública paraestatal: los Certificados Bursátiles, que son instrumentos que permiten realizar programas en los que algunos activos monetarios con flujos predecibles de efectivo pueden venderse a un tercero en el mercado de valores.

A través de este tipo de esquemas “el Promotor -ó dueño de un activo- [sic] vende el derecho a recibir los flujos que se espera genere dicho activo en el futuro a una entidad creada especialmente y que se conoce como Vehículo de Propósito Específico”,⁷⁸ para el caso de las entidades y municipios, esta figura está representada por un fideicomiso, en el cual se depositan los activos, que pueden ser ingresos propios, ingresos de las entidades paraestatales o ingresos por transferencias federales, como garantía a los títulos de deuda que serán ofertados a los inversionistas. De esta manera, los recursos se aíslan ante cualquier situación económica que pudiera modificarlos para dar certeza al comprador de que el monto prestado será devuelto en el futuro.⁷⁹

A partir de la entrada en vigor de la reforma, las entidades y los municipios hicieron uso de ella cada vez en mayor medida. De acuerdo con la ASF “esta opción de financiamiento ha tenido un acelerado crecimiento, al pasar de 90.0 mdp en 2001 a 58,405.0 mdp al cierre de 2011, con un crecimiento promedio anual de 91.1% en este periodo”.⁸⁰ Aún con el incremento sostenido de las operaciones realizadas a través de este modelo de endeudamiento, la mayoría de las legislaciones locales no hacen necesaria la autorización de los congresos

⁷⁸ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados LX Legislatura (2009). *Bursatilización de la Deuda Subnacional*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/c38RVc> [Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2014]

⁷⁹ Para un análisis más detallado de los procesos de bursatilización como herramienta de deuda pública estatal véase:
Imaz Escutia, Andrea. *Endeudamiento subnacional y retornos anormales ajustados por el mercado de certificados bursátiles gubernamentales en México 2001 - 2006*. Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México D.F. 2012.

⁸⁰ Auditoría Superior de la Federación. *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios 2012*. Pág. 41 [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/F0ze19> [Fecha de consulta: 14 de enero de 2015]

locales para ejercerla. Además hasta diciembre de 2013, la información sobre su utilización se manejaba exclusivamente por organismos del sistema financiero, pues las entidades federativas no estaban obligadas a reportar las operaciones ante la SHCP.⁸¹

Además de la adquisición de endeudamiento de carácter directo, que se refiere a las operaciones realizadas por los gobiernos estatal y municipal, de acuerdo con la ASF la deuda pública de los órdenes de gobierno locales puede ser de tipo indirecta y contingente, definiciones que se reproducen a continuación.

- Indirecta.- operaciones de financiamiento que efectúen las entidades paraestatales, los gobiernos municipales o las entidades paramunicipales, con el aval del gobierno del estado o de los gobiernos municipales, según corresponda.
- Contingente.- operaciones de financiamiento que efectúen las entidades paraestatales y paramunicipales sin el aval del gobierno del estado o del gobierno municipal, y otros pasivos (laudos laborales, jubilaciones, pensiones, proyectos para la prestación de servicios).⁸²

Como se explicó, la figura de deuda indirecta se prevé en el artículo 117 constitucional, donde se delinear las bases para la utilización de los recursos por endeudamiento se especifica que los postulados aplican “inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas”,⁸³ de manera que se reconoce a los órganos de la administración pública paraestatal de los estados y municipios como sujetos acreedores de préstamos.

Cabe recordar que de acuerdo con las disposiciones constitucionales, la regulación integral de las distintas figuras de endeudamiento se realiza de acuerdo

⁸¹ *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Diario Oficial de la Federación. 9 de diciembre de 2013. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/h6i9i6> [Fecha de consulta: 14 de enero de 2015]

⁸² Auditoría Superior de la Federación (2012). *Op cit*. Pág. 106.

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Op cit*.

con lo establecido en las legislaciones locales en la materia, existiendo la posibilidad de que se incluyan operaciones a cargo de las entidades de la administración pública paraestatal y paramunicipal, que pueden ser efectuadas sin la participación directa de las Cámaras legislativas o los Ayuntamientos respectivamente para su aprobación, movimientos que la ASF cataloga como deuda contingente, al igual que otro tipo de obligaciones financieras derivadas del pago de rubros laborales tales como los laudos, pensiones y jubilaciones, que deben ser tomadas en cuenta para tener un panorama más amplio de las cargas financieras existentes para las finanzas públicas locales.

De acuerdo con la entidad fiscalizadora, también es necesario tomar en cuenta los financiamientos a corto plazo, de los cuales afirma que:

En términos generales, las leyes de deuda estatal definen el financiamiento de corto plazo como aquel cuyos vencimientos no rebasan un periodo de 180 días naturales, es decir, seis meses, en otros casos, es la que no rebasa el ejercicio fiscal, y por lo común para los efectos de registro, este financiamiento no es considerado deuda si cumple ciertos requisitos presupuestarios.⁸⁴

De manera que al no considerarse deuda pública, no está sujeta al requerimiento de autorización legislativa ni a la inscripción en los registros locales y federal, situación similar a la adquisición de obligaciones derivadas de los adeudos con proveedores, prestadores de servicios y en general los contratistas de las administraciones públicas, que representan cargos a los presupuestos públicos, así como operaciones de arrendamientos financieros.

Otra de las figuras financieras que deben tomarse en cuenta son las operaciones realizadas entre organismos de gobierno y particulares a través de esquemas de participación mutua surgidos en el orden federal con la entrada en vigor de la Ley de Asociaciones Público Privadas, cuyo objetivo fue “formalizar las asociaciones

⁸⁴ Auditoría Superior de la Federación. *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios 2000 – marzo 2011*. Pág. 28. [en línea] Disponible en <http://goo.gl/BaJeko> [Fecha de consulta: 14 de enero de 2015].

de la administración pública federal con particulares para la prestación de servicios, incluidos aquellos en los que se requiera construir infraestructura mediante esquemas de financiamiento distintos a los tradicionales”,⁸⁵ a partir de la celebración de contratos de esta índole, se establecen obligaciones pagaderas a largo plazo, es decir, en el caso del gobierno federal para un periodo superior a los 15 años.⁸⁶

A partir de su publicación, las entidades federativas realizaron modificaciones constitucionales y promulgaron legislaciones con distintas denominaciones y características que señalan la posibilidad de las dependencias y organismos estatales de llevar a cabo Proyectos de Prestación de Servicios PPS, “esquema particular de Asociación Público-Privada que implica la celebración de un contrato de servicios a largo plazo entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor”,⁸⁷ que establecen erogaciones presupuestales plurianuales durante el tiempo que dure la obra y/o la prestación del servicio.

Una de las cuestiones surgidas de la existencia de distintas legislaciones estatales al respecto es que “en ocasiones el marco legal no otorga el mismo tratamiento de registro contable a las operaciones que en esencia tienen el mismo efecto que el de la deuda pública”,⁸⁸ por lo que dichos contratos tampoco están sujetos a las disposiciones que obligan a registrar las obligaciones financieras, lo que imposibilita conocer a detalle las condiciones de los esquemas establecidos por las entidades que como se dijo, tienen repercusiones en los presupuestos públicos de hasta por 25 ejercicios fiscales después de su establecimiento.

⁸⁵ Bojórquez León, César. *¿Cómo Operan las APP y PP's en las Entidades?: Aspectos Jurídicos y Financieros*. Federalismo Hacendario. No. 178. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC. Pág. 83. [en línea] Disponible en: 132.248.9.34/hevila/INDETECFederalismohacendario/2013/.../8.pdf [Fecha de consulta: 8 de julio de 2015]

⁸⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Inversiones, 2010. *Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/WmXmvs> [Fecha de consulta: 8 de julio de 2015]

⁸⁷ Auditoría Superior de la Federación (2011) *Op cit* Pág.46.

⁸⁸ Bojórquez León, César. *Op. Cit.* Pág. 88.

De acuerdo con la SHCP en el año 2015 únicamente 8 entidades federativas se encuentran ejecutando proyectos bajo el esquema de PPS,⁸⁹ que trajeron como resultado la construcción y operación de infraestructura para servicios de salud y servicios públicos como alumbrado, drenaje, construcción de carreteras y rellenos sanitarios, e incluso infraestructura cultural, lo que da cuenta de una herramienta versátil pues puede ser utilizada para distintos tipos de servicios con cifras variables de recursos y diversos horizontes de tiempo. No obstante, se han evidenciado retos para el uso adecuado del esquema pues casos como la Ciudad Gobierno en Zacatecas, que se inició bajo el esquema de PPS pero que resultó más barato liquidar mediante la adquisición de más deuda a continuar con obligaciones presupuestales por 20 años,⁹⁰ muestran la necesidad de una discusión más detallada sobre la eficacia y el uso responsable del modelo que no es objeto de este estudio.

El surgimiento de distintas modalidades para la adquisición de obligaciones financieras representó una importante área de oportunidad para el incremento de recursos de las entidades federativas, sin embargo, aún existen retos importantes para lograr que las operaciones se ejecuten de forma transparente y responsable para que tengan un impacto benéfico en las y los habitantes del país. Prueba de ello son las controversias constitucionales resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por casos de inconsistencia en las modalidades para la adquisición de obligaciones financieras tal como la de Veracruz y su ley que regula los PPS ⁹¹ y la de Sonora y sus lineamientos para la emisión de bonos

⁸⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, 2015. *Proyectos para la Prestación de Servicios*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/YM6jJf> [Fecha de consulta: 8 de julio de 2015]

⁹⁰ Alfredo Valadez Rodríguez. Paga Zacatecas \$1,545 millones para liquidar Ciudad Gobierno. *Diario La Jornada* (16 de marzo de 2012) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/rptm1f> [Fecha de consulta: 18 de julio de 2015]

⁹¹ Seguimiento de Asuntos Resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 171/2007. “Establecimiento de deuda pública”. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/47O3xL> [Fecha de consulta: 8 de julio de 2015]

bursátiles,⁹² que demuestran la necesidad de mayor claridad para llevar a la práctica la obligatoriedad del uso de financiamiento para la realización proyectos de inversión pública que detonen el desarrollo económico y social de sus habitantes.

Hasta ahora se señalaron las distintas fuentes de financiamiento con los que cuentan las entidades federativas para realizar las erogaciones indispensables para el funcionamiento de sus administraciones y el logro de sus objetivos, además del marco institucional a partir del cual ejercen su política de ingresos y endeudamiento, existiendo varios tipos de mecanismos financieros a través de los cuales los gobiernos locales pueden adquirir obligaciones adicionales para integrar sus presupuestos públicos, mismos que deben ser tomados en cuenta para percibir un panorama integral del asunto del endeudamiento de los gobiernos locales.

A continuación, se explicará el marco metodológico que delinea las directrices para procurar que la actuación de todos los ámbitos gubernamentales se realice de manera ordenada y eficaz, que debe ser tomado en cuenta para conocer la medida en que la política de ingresos se efectúa en concordancia con el logro de los objetivos establecidos por la comunidad política: el paradigma de la planeación.

2.3 Planeación del desarrollo y política de deuda pública

A mediados del siglo XX, la complicada situación económica y social derivada de las guerras mundiales y la *Gran Depresión*, hizo evidente la necesidad de una modificación trascendental en el paradigma de actuación de los aparatos administrativos estatales, para lograr aliviar los malestares que aquejaban a

⁹² Jesús Aranda y Ulises Gutiérrez. Declara SCJN inconstitucional bursatilizar la deuda de Sonora. Diario La Jornada (18 de noviembre de 2009) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/fuH1Ci> [Fecha de consulta: 18 de julio de 2015]

amplios sectores de la población. Impulsados en el éxito del *New Deal* estadounidense y las políticas de desarrollo económico centralizado de los regímenes socialistas, la mayor parte de las naciones del mundo implementaron esquemas para incrementar las posibilidades de actuación gubernamental en los asuntos económicos para subsanar las desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, dando paso a una tendencia de intervencionismo económico para el logro del bienestar social.

De esta forma, se desarrollaron estrategias e instrumentos para hacer más eficaz la acción de gobierno en cuanto al ejercicio de sus atribuciones adquiridas por su nuevo papel como promotor del bienestar social y la distribución de la riqueza, tal como el proceso presupuestario, secuencia metodológica que tiene como objetivo la elaboración y ejecución del presupuesto público, que es la herramienta política y administrativa a partir de la cual el aparato estatal ejecuta su actuación, a través de un ejercicio en el que se plasman las pretensiones y objetivos de los actores políticos y de los sectores sociales, en un documento operativo que permite llevarlas a cabo de manera secuencial, ordenada y en concordancia con los objetivos fundacionales de la comunidad política estatal.

En este contexto, la primera etapa del proceso de presupuestación está conformada por la planeación, entendida como el ejercicio para el establecimiento de criterios básicos para la adecuada gestión de los asuntos públicos a través de la racionalidad, componente medular que determinará la toma de decisiones, pues “dado las múltiples posibilidades de acción, es necesario elegir racionalmente las alternativas para la realización de los valores finales [para] reducir el número de alternativas que se presentan a unas pocas, compatibles con los medios disponibles”.⁹³ Se trata de un método que ofrece la posibilidad de ordenar y sistematizar las distintas vías de acción con las que cuenta la estructura administrativa para elegir aquellas que le permitan impulsar de manera eficaz el

⁹³ Martner, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*. Siglo XXI Editores, decimoséptima edición. México, 1989. Pág. 8.

desarrollo económico y social, mediante un criterio de máximo aprovechamiento de las capacidades organizativas y los recursos a su alcance.

No es propósito de esta investigación realizar una descripción meticulosa de la introducción y evolución del paradigma administrativo planificador en la administración pública mexicana, cuyos antecedentes se pueden ubicar desde la década de 1930 con la publicación de la Ley sobre Planeación General de la República,⁹⁴ sin embargo es preciso recordar que la consolidación del Sistema Nacional de Planeación vigente estuvo a cargo del equipo del presidente Miguel de la Madrid (1982 - 1988), el cual propuso como eje articulador de sus propuestas la planeación democrática, concebida como un “instrumento de trabajo de la nación [a través de la cual] impulsaremos los cambios cualitativos que la nación demanda [...] para avanzar profunda y firmemente hacia la sociedad igualitaria que postula nuestro proyecto nacional”.⁹⁵

Para el efecto, se introdujo en la Constitución el reconocimiento del papel de la organización estatal como rectora del desarrollo nacional responsable de lograr las condiciones económicas necesarias para el ejercicio de las libertades fundamentales. Asimismo, se convirtió al artículo 26 constitucional en pieza clave para el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación, pues en su primer párrafo se consagró que:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y

⁹⁴ Para un análisis más detallado de la evolución de la planeación en la estructura de la administración pública federal véase:

Villagordoa Lozano, José Manuel. *Evolución histórica de los aspectos jurídicos de la planeación en México*. En: Bases para la planeación económica y social de México de Wionczek, Miguel (coord.) México D.F. Editorial Siglo XXI.

⁹⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel. *Planeación Democrática*. México D.F. INAP. Pág. 23.

equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.⁹⁶

A continuación se especificó claramente la vinculación entre el ejercicio de planeación gubernamental con el proyecto de nación consagrado en la Carta Magna, pues indicó textualmente que “los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación”,⁹⁷ con lo que se explicitó un marco de referencia obligatorio al cual requieren ajustarse las actividades de todos los organismos gubernamentales y se acudió a un nuevo orden en las relaciones que guarda el aparato administrativo estatal con los procesos económicos, intentando establecer una intervención para el logro del desarrollo, mismo que debe ser conseguido a través de la racionalización de recursos y capacidades que ofrece la planeación.

Cabe hacer énfasis en que la eficacia del actuar gubernamental está condicionada por la disponibilidad de los recursos, por tal motivo afirmó Chávez Presa, “la finalidad de todo presupuesto público es relacionar la recaudación de ingresos con la asignación de éstos a objetivos concretos de acuerdo con las prioridades que determine la sociedad. En esto consiste en esencia la planeación”.⁹⁸ Asimismo Chapoy Bonifaz la define como el instrumento que permite elegir las opciones “que de acuerdo con propósitos coherentemente coordinados y metas concretas establecidas de antemano, den mejores resultados, tomando en cuenta que van a emplearse recursos limitados”.⁹⁹

⁹⁶ *Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/u5U1MX> [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2014]

⁹⁷ *Ibidem*

⁹⁸ Chávez Presa, Jorge. *Para recobrar la confianza en el gobierno.* México. Fondo de Cultura Económica. 2000. Pág. 100.

⁹⁹ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. *Planeación, programación y presupuestación.* México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Pág. 1.

Es por ello que, de acuerdo con Martner, el ejercicio de planeación precisa estar basado en un diagnóstico del sistema fiscal para conocer la incidencia de la política de ingresos y gasto público en los modelos de desarrollo, detectando sus factores determinantes, de carácter exógeno y endógeno, para conocer las limitantes a la estabilidad financiera, factor elemental para llevar a cabo las actividades establecidas, pues “el grado de desenvolvimiento de las actividades económicas y el nivel de ingreso son los que condicionan las características y probabilidades del financiamiento público”.¹⁰⁰

De esta forma se pretende vincular las atribuciones en materia de política de ingresos al proceso presupuestario que inicia con la planeación, para que la definición de prioridades, propósitos, objetivos y metas se realice con base en la disponibilidad de recursos y la capacidad administrativa para la adquisición de los mismos. Esta concepción fue tomada en cuenta en el Sistema Nacional de Planeación (SNP), pues se delinearon postulados específicos en cuanto al ejercicio de la política de ingresos y en particular de la política de deuda pública, ofreciendo un marco metodológico al que deben ajustarse los organismos gubernamentales para la utilización del crédito público y el ejercicio de los recursos públicos obtenidos por esa vía.

La Ley de Planeación publicada en 1983, reglamentó de manera integral el funcionamiento del SNPD, otorgando a la SHCP la función básica de realizar las actividades de coordinación encargadas al Ejecutivo, así como la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y la vigilancia de su correcta aplicación por parte de las dependencias y entidades de la APF. Además la legislación estableció otras atribuciones de la SHCP que tienen capital importancia en cuanto a política de ingresos se refiere, que como se dijo, es una parte fundamental para el ejercicio de planeación en el marco del proceso presupuestario. Algunas de las atribuciones en el rubro son:

¹⁰⁰ Martner, Gonzalo. *Op cit.* Pp. 227 – 228.

- I. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;
- II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas;
- IV.- Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas;¹⁰¹

Con lo que se indicó la necesidad de establecer un canal de comunicación entre las atribuciones de la dependencia, en materia de planeación por un lado, al formular el Plan y coordinar las actividades federales del SNP y por otra parte para ajustar la acción gubernamental en materia de ingresos financieros al método. En cuanto la proyección y cálculo de los ingresos de la federación que culmina con la elaboración de la Ley de Ingresos, se indicó textualmente la necesidad de que se realice con base en los requerimientos de recursos indispensables para el desarrollo de las actividades proyectadas por el proceso de planeación, con lo que se hizo obligatorio confeccionar la política de ingresos tomando en cuenta los requerimientos financieros de los programas y proyectos formulados bajo el esquema racional.

También con relación a la política de ingresos públicos, la fracción cuarta estableció las bases para la utilización del crédito público, de manera que tal como lo establece la Constitución la política de deuda pública precisa implementarse exclusivamente para la obtención de recursos para la consecución de las necesidades de erogaciones de inversión productiva, mismas que se encuentran previstas en el ejercicio realizado en el marco del SNP, estableciendo la obligación de la SHCP de verificar que los recursos obtenidos mediante la herramienta financiera efectivamente sean empleados para el logro de metas y objetivos definidos por el aparato planificador.

¹⁰¹ Cfr. Ley de Planeación, artículo 15.

En este punto, también es preciso recordar las estipulaciones incluidas en la Ley General de Deuda Pública publicada en 1976, que hacen responsable a la SHCP del manejo de la deuda pública federal, así como de la autorización de los contratos de obligaciones financieras establecidos por los organismos descentralizados y la vigilancia de la efectiva aplicación de los recursos, con lo que se complementa las disposiciones en materia de planeación para lograr un ejercicio ordenado del crédito público.

2.3.1 Planeación en el ejercicio de los recursos de la deuda pública

La Ley de Planeación establece con carácter obligatorio la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) durante el primer semestre de cada administración del Ejecutivo Federal, con la participación de distintos actores gubernamentales y no gubernamentales como la academia, organizaciones civiles y público en general. La legislación indica que el documento “precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines”,¹⁰² por lo que sus lineamientos se utilizan como referencia para delimitar las prioridades y objetivos de la estructura administrativa federal y de todos los órdenes de gobierno, así como las y los responsables, los tiempos y las estrategias para su implementación.

Las múltiples reformas encaminadas a hacer más eficaz el ejercicio gubernamental también han tenido especial impacto la esfera del gasto público. Aunque si bien la ley está basada en una la ejecución de programas como propósito indispensable del gasto público, a través de los años se introdujeron distintas perspectivas y mecanismos para lograr mayor impacto y rendimiento en la aplicación de los recursos, algunas de ellas son el presupuesto basado en resultados, con el que se intenta otorgar mayor financiamiento a aquellas

¹⁰² *Ibidem*

actividades que demostraron generar un impacto en los objetivos buscados así como el presupuesto base cero, que se pretende implementar para el ejercicio fiscal 2016 para lograr mayor provecho de los recursos a través de la disminución del gasto operativo de las dependencias.¹⁰³

Aún con la introducción de estas perspectivas que pretenden mejorar las prácticas en el gasto, el gobierno federal mantiene como eje de las erogaciones la obligación de elaborar programas públicos de distintas índoles y magnitudes. De acuerdo con la Ley de Planeación estos pueden ser sectoriales, que se refiere a aquellos cuyas temáticas requieren el involucramiento de distintas entidades y dependencias; regionales, para zonas del país que requieran especial atención y abarquen varias entidades federativas; institucionales, que se refieren sobre todo a los elaborados por las entidades paraestatales; y/o especiales que tienen que ver con esferas prioritarias del desarrollo previstas en el PND.¹⁰⁴

Además de la clasificación de los programas públicos que ofrece la ley, existe otra distinción en la que se encuentran algunos cuyo objetivo es delinear el funcionamiento de las estructuras administrativas para el desarrollo de sus actividades de operación, los llamados Programas Operativos Anuales (POA) que son elaborados por las dependencias y entidades para en ejercicio fiscal para señalar las actividades que deberán realizar sus distintas áreas administrativas a lo largo del año.

Por otro lado, existen programas de inversión o de capital que tienen por objetivo el incremento del patrimonio público a través de la adquisición de bienes muebles o inmuebles y la construcción de infraestructura y se distinguen porque sus efectos son de disfrute a mediano y largo plazo. De acuerdo con Vázquez Arroyo, los programas de esta índole se caracterizan por plantearse metas realizables a

¹⁰³ *Para el presupuesto 2016 deben usarse dos modelos.* El Economista (26 de marzo de 2015). [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/2l2bpm> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015]

¹⁰⁴ Para un análisis más profundo sobre los tipos de programas que se desprenden del PND ver Capítulo Cuatro "Plan y Programas" de la Ley de Planeación.

través de un conjunto articulado de proyectos de inversión, mismos que define como una “obra o conjunto de obras técnicamente coherentes, destinadas a llenar una necesidad previamente determinada (producción de bienes y servicios determinados por el programa)”.¹⁰⁵

El paradigma de la planeación concibe a la utilización del crédito público como un área de oportunidad que posibilita la adquisición de montos adicionales para financiar las actividades que se requieren para el logro de las metas y objetivos delineados a través del ejercicio planificador, en específico los concernientes a inversiones productivas o de capital. En ese sentido el método precisa la realización de un amplio ejercicio de diagnóstico que incluye el análisis y la proyección de los ingresos y las erogaciones para poder determinar “el monto de ahorros públicos que puede generarse y calcular los recursos adicionales que serían necesarios para complementar los ahorros del gobierno en el financiamiento de las diversas inversiones públicas”.¹⁰⁶

De manera que de llevarse a cabo los lineamientos en materia de diagnóstico financiero y proyecciones para la política presupuestaria característicos del paradigma de planeación, el uso de la herramienta de deuda pública tendría que justificarse a partir de la comprobación de la insuficiencia del ahorro para el establecimiento de las erogaciones de inversión previstas, cuyos beneficios se esperan a futuro. Al respecto Martner afirmó que “la diferencia entre el total de inversiones públicas postuladas y el monto de los ahorros que puede generar el sistema fiscal, representa el endeudamiento a que debe recurrir el gobierno para alcanzar las metas de inversión pública”.¹⁰⁷

Es necesario poner atención en que de manera recurrente los teóricos sobre el tema hacen énfasis en la vinculación entre el uso de la herramienta de

¹⁰⁵ Vázquez Arroyo, Francisco. *Presupuesto por programas para el sector público de México*. México D.F. UNAM, cuarta edición. 1982. Pág. 25

¹⁰⁶ Martner, Gonzalo. *Op cit.* Pág. 246

¹⁰⁷ *Ibidem.* Pág. 247.

endeudamiento con el financiamiento de erogaciones de capital ya que por sus características, los efectos de este tipo de gasto tienden a perdurar a lo largo del tiempo pudiendo ser disfrutadas por generaciones futuras, lo que justifica la adquisición de cargas financieras para el pago de intereses. Como se explicó esta perspectiva fue adoptada en México, donde se instauró en el orden constitucional la obligación de los gobiernos locales de utilizar las operaciones de deuda pública exclusivamente para obtener recursos para inversiones públicas productivas.

Existen algunos mecanismos administrativos para ejercer de las erogaciones en materia productiva financiadas con recursos obtenidos mediante el establecimiento de obligaciones financieras. Un ejemplo de ello son los Proyectos de Inversión Diferida en el Registro del Gasto PIDIREGAS, conocidos también como Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo, un esquema de inversión pública a partir del cual algunas entidades de la administración pública federal como la Comisión Federal de Electricidad o Petróleos Mexicanos, establecen convenios con empresas privadas por medio de licitaciones públicas para que realicen obras de construcción de infraestructura productiva y/o de servicios.¹⁰⁸

De acuerdo con los términos de los contratos, una vez que la infraestructura productiva entra en operación y está en condiciones de generar ingresos, se inicia con la retribución a las empresas con una erogación de recursos que se señalan en un apartado específico del presupuesto de egresos de cada año. Aunque si bien con este esquema de financiamiento se consiguió la construcción y operación de infraestructura tecnológica por parte de grandes empresas transnacionales, como centrales eléctricas e instalaciones para la extracción de hidrocarburos, sin requerir cantidades importantes de desembolsos presupuestales de contado, los contratos generan compromisos financieros por alrededor de 40 años, que deben

¹⁰⁸Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. *PIDIREGAS, Un estudio general*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/SOWKes> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015]

ser tomados en cuenta para garantizar la solvencia financiera de las entidades federales.¹⁰⁹

Como es de apreciar, a lo largo de las últimas décadas se introdujeron distintos lineamientos para hacer más eficaz la actuación gubernamental trayendo como resultado la existencia de un extenso aparato legal que señala meticulosamente las características que debe seguir el proceso presupuestario para que se realice mediante la perspectiva de la planeación. Es por ello que instrumentos financieros como la deuda pública están regulados por varias disposiciones jurídicas que tienen por objetivo asegurar que su utilización se realizará de manera articulada con un amplio ejercicio prospectivo y ordenado para el financiamiento de la infraestructura económica y social necesaria para alcanzar los objetivos comunitarios.

Sin embargo como se verá más adelante, existen elementos para afirmar que el método de planeación no fue adoptado plenamente por las distintas instancias de gobierno en las actividades del proceso presupuestario. Distintos estudios señalaron algunas de las problemáticas del SNP vigente, pues como indicó Chávez Presa, fue diseñado como un instrumento de legitimación en el contexto de falta de competencia política característica del régimen unipartidista del siglo pasado, a través de un modelo simulado de participación inclusiva y plural que se reprodujo en las siguientes administraciones federales, estableciendo propuestas diseñadas por altos funcionarios que no se materializaron en objetivos y metas vinculantes para la actividad administrativa, por lo que se transfiguró en un catálogo de buenas intenciones cuyos lineamientos se conciben como “un trámite para cumplir con una obligación legal y no en un modo de trabajar del sector

¹⁰⁹ Para un análisis más extenso sobre el funcionamiento y el reporte del modelo ver: León Esparza, Rebeca. *Los PIDIREGAS y la deuda pública externa de México*. Tesis de licenciatura. UAM – Iztapalapa. [en línea] Disponible en: <http://148.206.53.84/tesiuami/UAMI11138.pdf> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015]

público federal con la finalidad de abordar los problemas del desarrollo nacional”.¹¹⁰

2.3.2 Planeación en la deuda pública de las entidades federativas

La consolidación del paradigma planificador del presidente De La Madrid estuvo basada en la idea de descentralización de la vida nacional que requirió la extensión de la práctica a todos los órdenes gubernamentales, por lo que se propuso el establecimiento de subsistemas de planeación en el orden estatal configurados como una dimensión territorial del SNP, para su fortalecimiento en la búsqueda de un modelo integral. De tal forma, durante la campaña presidencial de 1982 se realizó un ejercicio de integración de propuestas a cargo de los centros de estudios del PRI en cada uno de los estados, para ser presentados ante la federación con la pretensión de que fueran tomados en cuenta en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.¹¹¹ Adicionalmente se crearon 31 Planes Estatales de Desarrollo, bajo la coordinación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con la publicación del primer PND para el periodo 1983 – 1988, se indicó explícitamente la obligación de las entidades federativas de establecer estructuras administrativas para la planeación, de manera que fue necesario que todos los gobiernos estatales ajustaran la totalidad de sus marcos jurídicos a los nuevos lineamientos sobre el proceso de ingreso – gasto. De esta manera, se crearon ordenamientos legales que delinearón el funcionamiento de los Sistemas Estatales de Planeación de manera similar al de la federación, estableciendo la obligatoriedad de elaborar un Plan Estatal de Desarrollo y delimitando los

¹¹⁰ Chávez Presa, Jorge. *Op cit.* Pp. 139 – 140.

¹¹¹ De la Madrid Hurtado, Miguel. *Op cit.* Pp.51 – 57.

lineamientos para ajustar la creación y ejecución de programas y proyectos locales a lo dispuesto por el PND.

Adicionalmente desde inicios de la década de 1980 se facultó a los Ejecutivos de cada una de las entidades federativas para decretar la creación de Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), que son “organismos descentralizados de los gobiernos estatales, con la finalidad de promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo”.¹¹² La conformación de los Comités varía de acuerdo con los decretos de cada entidad federativa, sin embargo existe un esquema estructural que atienden todos ellos, en el cual participa el gobernador(a) del estado como presidente(a) del organismo y la persona titular de la dependencia local encargada de la planeación como secretario(a), además de representantes de otras dependencias estatales y federales, funcionarios municipales, representantes organizaciones civiles y empresariales, etc.

Si bien el objetivo de la creación de los Comités fue el fortalecimiento de la planeación en el orden local, en la praxis se hizo evidente su ineficacia para introducir el método racional en la lógica administrativa estatal, pues como señaló Narváez López la participación plural en los órganos resulta limitada e inclusive nula en algunos casos, además de que las reuniones de las distintas instancias que lo conforman “son muy esporádicas y por lo tanto, sus funciones no son desarrolladas conforme a las facultades que se les atribuye, encontrándose casos en que la única reunión plenaria que se ha realizado es la de la instalación del COPLADE”.¹¹³ Es por ello que aún con los esfuerzos realizados para el fortalecimiento de la planeación en el orden local, el SNP continúa caracterizándose por su esquema centralizado, pues como afirmó Rendón Huerta

¹¹² Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. *Op cit.* Pág. 74.

¹¹³ Narváez López, Alfonso. *Los comités de planeación del desarrollo, estatales y municipales.* Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/UjkNb3> [Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2014]

el modelo “no es nacional, porque no puede asegurar de manera equitativa y objetiva la participación de los componentes de la República”.¹¹⁴

Como se dijo, el marco legal que da forma al SNPD contiene especificaciones que obligan a confeccionar la política de ingresos públicos con base en los resultados del ejercicio de planeación, estableciendo la obligación de la dependencia encargada de la política financiera de calcular los ingresos de acuerdo con las necesidades identificadas en el establecimiento de los planes y programas y sobre todo, con la vigilancia de que las operaciones en que se haga uso del crédito público se realicen en concordancia con los objetivos y metas establecidos. Los subsistemas de planeación al estar diseñados con instrumentos jurídicos particulares que atienden a la estructura del sistema del orden federal, deberían disponer lineamientos similares al respecto.

Existen indicios que hacen posible sostener que los Sistemas Estatales de Planeación padecen deficiencias similares al de índole nacional, mismo que como afirmó Rendón Huerta, está construido sobre un aparato legal ineficaz puesto que en la práctica no garantiza la realización de las actividades de acuerdo con los parámetros establecidos. No obstante para fines de la investigación resulta preciso conocer la medida en que los marcos legales locales intentan ajustar la política de endeudamiento a la planeación en el marco del proceso ingreso – gasto, para comprobar si de manera análoga al del orden federal establecen lineamientos para que el uso de la herramienta de deuda pública se efectúe para el cumplimiento de las metas planeadas.

En el **Anexo IV** se muestra un listado con las leyes en materia de planeación del desarrollo en los estados de la federación y las disposiciones de cada una de ellas que obligan a vincular la política de deuda pública a las actividades de la estructura planificadora local, indicando el artículo de la ley donde se establece las

¹¹⁴ Rendón Huerta, Gustavo. *Planeación y derecho: ineficacia jurídica del sistema nacional de planeación en el Estado Mexicano*. México. Tesis de doctorado, UNAM. 2006. Pág. 406.

atribuciones de la Secretaría de Hacienda o su dependencia homóloga para sincronizar las acciones de obtención y ejercicio de los recursos con el marco de planeación.

Como es de apreciar, 21 de las 31 legislaciones estatales¹¹⁵ establecen explícitamente la participación de la dependencia encargada de las finanzas públicas locales en el Sistema Estatal de Planeación, la mayor parte de las cuales reprodujo disposiciones similares a la Ley de Planeación del orden federal que otorgan atribuciones a la dependencia encargada de la política financiera para elaborar las proyecciones y el cálculo de los ingresos basándose en los resultados del proceso de planeación y para verificar que las operaciones de endeudamiento se efectúen alineadas con el método, salvo el caso de Yucatán, que no hace mención a atribuciones en materia de utilización del crédito público.

Como se señaló, derivado de la autonomía en materia financiera de las entidades federativas, la utilización de la herramienta de endeudamiento público se realiza mediante las bases contenidas en sus respectivas legislaciones, sin embargo existe un marco institucional establecido por la federación al que deben ajustarse los gobiernos locales, diseñado para procurar que el endeudamiento se realice de forma ordenada. En el siguiente apartado se señalarán los elementos legales que lo conforman, poniendo especial atención en comprobar el establecimiento de vínculos con los lineamientos que ofrece el método planificador en materia de política de ingresos.

¹¹⁵ Como se indicó, la herramienta de endeudamiento público del Distrito Federal se trata de un procedimiento particular regido por la Ley General de Deuda Pública, en el que interviene la Cámara de Diputados federal en la aprobación.

CAPÍTULO 3. El incremento del saldo de la deuda pública de las entidades federativas: Elementos para evidenciar la ineficacia del marco institucional para el endeudamiento local.

3.1 Modelos institucionales para el control de la deuda pública local

Aunque gran parte de la literatura en torno a la herramienta de deuda pública se enfoca en la de índole externo, existen distintos acercamientos teóricos y prácticos para el tema del endeudamiento de los distintos ámbitos de gobierno que constituyen los Estados con carácter federal. En este sentido, Kinto Reyes realizó un ejercicio de compilación de distintas perspectivas teóricas propuestas para explicar el desempeño del endeudamiento de los órdenes de gobierno locales, detectando distintos estudios que explican el incremento en los índices de deuda de acuerdo con una amplia gama de causantes entre los que se encuentran factores de índole partidista y electoral que se plantea, inciden en el comportamiento de los gobiernos en cuanto al dinamismo de la política de ingresos públicos; factores financieros como el constante aumento del gasto público y la dependencia fiscal de los gobiernos locales, así como cuestiones institucionales, incluyendo la regulación del uso de la herramienta, entre otras.¹¹⁶

El investigador hizo especial énfasis en que la mayor parte de las aportaciones son realizadas a través de estudios empíricos de casos de distintas regiones y países del mundo, por lo que realizó un resumen de las investigaciones en la materia, donde los estudios norteamericanos ocupan un lugar preponderante pues representan las aportaciones más numerosas, con trabajos de diferentes momentos históricos que indagan las causantes del endeudamiento en los estados de la Unión, en el contexto de la amplia alternancia partidista en los

¹¹⁶ Kinto Reyes, Manuel. *¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria*. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014. Pág. 17 – 22. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/MgnClO> [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2014]

gobiernos de cada uno de ellos y la fuerte descentralización en la prestación de servicios públicos que caracteriza al sistema gubernamental estadounidense, por lo que concluyó que “los contextos y realidades propias de cada uno de los países son los que definen el cumplimiento o no de las perspectivas teóricas sobre el desempeño financiero y el endeudamiento”.¹¹⁷

Con el repaso de las distintas perspectivas utilizadas para entender el endeudamiento público de los gobiernos locales, es posible notar que además de los enfoques económico, político – partidista¹¹⁸ y financiero, uno de los principales abordajes teóricos del asunto se realiza a partir del análisis del diseño legal e institucional a través del cual se utiliza la herramienta financiera, partiendo de la idea de que un esquema adecuado evitará situaciones de endeudamiento excesivo, por lo que se promueve la confección de mecanismos que procuren establecer lineamientos para que la contratación de deuda por parte de los órdenes locales se realice de manera disciplinada, sin que ponga en riesgo la estabilidad financiera de la nación.

De esta manera, los trabajos empíricos sobre el diseño de los marcos regulatorios para el control de la herramienta financiera tomaron especial importancia resultando fundamentales para sucesivos estudios las aportaciones realizadas por Ter-Minassian y Craig¹¹⁹ del Fondo Monetario Internacional, quienes “después de revisar varios estudios de caso [...] fueron los primeros en clasificar las

¹¹⁷ Kinto Reyes, Manuel. *Op cit.* Pág. 29.

¹¹⁸ Sobre el uso de factores políticos y partidistas para explicar el endeudamiento, ver: Carpizo Riva Palacio, Carlos Ignacio. *Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: Un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003 – 2010*. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2012 [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/8fNUad> Fecha de consulta: 14 de enero de 2015.

¹¹⁹ Ter-Minassian, Teresa y Jon Craig. *Control of Subnational Government Borrowing*. en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, de Ter-Minassian, Teresa (editora). Washington D.C. Fondo Monetario Internacional. Ver además: Ter-Minassian, Teresa. *Borrowing by subnational governments: issues and selected international experiences*. IMF. Paper on Policy Analysis and Assesment. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C. 1996

restricciones a los préstamos subnacionales”¹²⁰ proponiendo distintos enfoques para la regulación de las obligaciones financieras de las entidades integrantes de federaciones. A continuación se resumen las perspectivas teóricas.

- *Arreglos cooperativos*: Se trata de acuerdos resultado de un proceso de negociación entre los distintos órdenes de gobierno, a través de los cuales se pactan las restricciones de los gobiernos locales en materia de política financiera a cambio de ciertas obligaciones del gobierno central.
- *Disciplina de mercado*. Mediante este enfoque, la regulación a la política de endeudamiento de las haciendas públicas locales se efectúa a través del establecimiento de lineamientos en el mercado financiero, para que la realización de contratos con las instituciones bancarias se base en las capacidades crediticias de los entes federados, incentivando la responsabilidad compartida entre el prestamista y los sujetos de préstamo, para lograr transacciones financieras disciplinadas y responsables.
- *Controles basados en reglas*. Consiste en la instauración de disposiciones explícitas en el marco jurídico gubernamental en materia financiera para establecer limitantes específicas, tales como los llamados techos de endeudamiento, la restricción en algunas fuentes de financiamiento, la obligatoriedad de usar los recursos obtenidos en ciertos rubros del gasto, etc.
- *Controles administrativos*. Se trata de mecanismos institucionales fijados unilateralmente por los gobiernos centrales, a partir de los cuales se establecen limitaciones en el uso de la herramienta, tales como requisitos administrativos para el registro de los contratos o incluso la centralización de la práctica concediendo al gobierno central la facultad de aprobación de las transacciones.¹²¹

¹²⁰ Plekhanov, Alexander y Singh, Raju. *How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence*. Fondo Monetario Internacional IMF Staff Papers. Vol. 53, No. 3. 2007. Pág. 432. Traducción propia.

¹²¹ Ter – Minassian, Teresa. *Op cit.*

Para un resumen sobre las perspectivas, ver también: Coronado Quintanilla, Jaime. *Sostenibilidad de las finanzas en los gobiernos subnacionales*. Debt Relief International Ltd. Programa de fortalecimiento de

Tomando en cuenta estos postulados, el estudio de Plekhanov y Singh marcó un parte aguas en la literatura al respecto, pues a partir de un ejercicio de compilación de información de distintos gobiernos del mundo, donde no solo se incluyó países desarrollados y emergentes con estructuras federales, sino también naciones con modelos centralistas cuyas demarcaciones territoriales cuentan con cierta autonomía en el aspecto financiero, se buscó detectar las regulaciones más extendidas para el control del uso de la deuda pública, así como sus características y limitaciones, con el fin de encontrar rasgos en común que podrían contribuir al éxito de los modelos.

De acuerdo con los resultados de la investigación, generalmente los distintos enfoques de controles al endeudamiento local no se aplican de manera individual sino que la mayor parte de los países optó por el establecimiento de limitantes de carácter mixto, que toman en cuenta dos o más de las perspectivas señaladas para adaptarlas a sus condiciones particulares, situación que resulta más efectiva que el establecimiento de controles simples. Además el estudio presentó evidencias para sostener que el éxito de los controles al endeudamiento local está determinado en gran medida por algunas otras características del sistema de relaciones financieras intergubernamentales del país, tales como el grado de desequilibrio fiscal vertical, la existencia de rescates financieros previos por parte del gobierno central y la calidad de los reportes financieros de los gobiernos.¹²²

3.2 Controles al endeudamiento de las entidades federativas en México

Utilizando el marco de referencia propuesto por Ter-Minassian y Craig, es posible advertir que en el caso de México se utiliza un modelo de limitantes con carácter mixto para la utilización del instrumento por parte de las entidades federativas. Al

capacidades de análisis y estrategia de deuda para los países pobres muy endeudados. Publicación No 12, 2009. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/sMKUm4> [Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2014]

¹²² Plekhanov, Alexander y Singh, Raju. *Op cit.* Pág. 339

respecto, Carpizo Riva Palacio realizó una síntesis de los controles establecidos, con una esquematización que se reproduce a continuación, donde se puede observar la existencia de mecanismos a partir de tres de los enfoques propuestos: la disciplina del mercado financiero, el establecimiento de reglas explícitas y un instrumento de carácter administrativo.¹²³

Figura 1. Componentes del marco regulatorio que limita el endeudamiento estatal en México	
Regulación Financiera y Mecanismos de Mercado	
<ul style="list-style-type: none"> - Los gobiernos subnacionales deben obtener al menos dos calificaciones crediticias para contratar cualquier tipo de obligación financiera. - Los bancos y entidades financieras que otorgan préstamos a los gobiernos locales están obligados a mantener reservas de capital en función del riesgo crediticio de los gobiernos deudores. - La regulación bancaria permite que los gobiernos locales utilicen una parte de las participaciones federales asignadas como fuente de pago y/o colateral para el cumplimiento de sus obligaciones financieras. - Existe un compromiso implícito del gobierno federal de no rescatar a ningún estado de la federación en caso de un incumplimiento inminente en sus obligaciones financieras. 	
Reglas explícitas	
<ul style="list-style-type: none"> - Las entidades federativas no pueden contratar deuda para fines distintos a la inversión pública. - Las entidades federativas no pueden adquirir obligaciones financieras en moneda extranjera ni recibir financiamientos de instituciones financieras registradas en el extranjero. 	
Controles administrativos	
<ul style="list-style-type: none"> - Las entidades federativas deberán registrar ante la Secretaría de Hacienda todos los créditos bancarios o emisiones bursátiles en las cuales se utilicen las participaciones como fuente de pago o garantía. 	

Fuente: Carpizo Riva Palacio, Carlos Ignacio. *Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: Un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003 – 2010*. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2012 [en línea] Consultado en: <http://goo.gl/Mz2yYl> el 14 de enero de 2015.

Las limitantes al endeudamiento desde la perspectiva de regulación del mercado financiero tuvieron un importante antecedente con las reformas introducidas en la

¹²³ Cabe señalar que de acuerdo con los resultados de la investigación, no existe evidencia de que los arreglos cooperativos resulten más efectivos que los demás esquemas institucionales para el control del endeudamiento local. De hecho se señala que son más usuales en países industrializados con mecanismos sólidos de coordinación intergubernamental en materia fiscal y bajos niveles de desequilibrio fiscal, por lo que su utilización en naciones en vías de desarrollo como México es poco común. *Ibidem* Pág. 339-440.

década de los noventa, luego del rescate virtual a las entidades federativas por la crisis económica que como se explicó, hizo necesario un conjunto de nuevas regulaciones que dotaran de mayor responsabilidad tanto a los prestamistas como a los deudores. Con la eliminación del papel de la SHCP como garante de los pagos, se obligó a las instituciones bancarias a tomar en cuenta indicadores financieros que probaran la capacidad de pago de los gobiernos locales para concederles préstamos.

De esta forma, los lineamientos más importantes establecidos para la regulación las operaciones crediticias entre gobiernos locales e instituciones financieras son las reglas para los requerimientos de capitalización, que obligan a los prestamistas a contar con un cierto monto de reservas de capital en función de los préstamos realizados. En el caso de operaciones con entidades federativas, se hacía preciso tomar en cuenta un porcentaje de ponderación del riesgo del 20% del monto total de cada crédito otorgado.¹²⁴ Sin embargo, luego del shock económico de mediados de la década de los noventa, se hicieron necesarias modificaciones para obligar a los prestadores a tomar en cuenta indicadores sobre la sostenibilidad en las finanzas públicas estatales y su capacidad de pago para establecer contratos crediticios.

Con una reforma que entró en vigor en abril de 2000, se sustituyó la tasa única de reservas de capital por un tabulador que incluye cuatro modalidades de supuestos, determinados por las calificaciones crediticias obtenidas por el gobierno local y la condición del registro de la obligación ante la SHCP. De esta manera, se hizo preciso que los gobiernos locales que solicitaran un préstamo obtuvieran al menos dos calificaciones de riesgo crediticio por parte de las instituciones del ramo, además de que se obligó a los organismos bancarios a mantener reservas en proporciones desde el 20% para préstamos a gobiernos con calificaciones crediticias altas, hasta el 150% para operaciones que no se registren ante la

¹²⁴ Véase: *REGLAS para los requerimientos de capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo*. Diario Oficial de la Federación. 29 de julio de 1994. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/75eg96> [Fecha de consulta: 14 de enero de 2015]

dependencia federal u otorgadas a gobiernos con calificaciones de calidad crediticia baja.¹²⁵ El **Anexo V** esquematiza el tabulador de requerimientos de reservas de capital.

Adicionalmente, se realizaron modificaciones para añadir dos puntos a los requisitos para el registro de obligaciones financieras ante la SHCP, que como se dijo, fue uno de los rubros considerados para calcular el monto de las reservas de capital para respaldar los préstamos. Los requisitos añadidos fueron:

[...] V.- Que se acredite la publicación, en un diario de circulación local y en uno de circulación nacional, de la información fiscal y financiera que la entidad solicitante considere relevante [...] En ningún caso la información deberá tener más de seis meses, y

VI.- Que la entidad solicitante acredite que se encuentra al corriente en el pago de los empréstitos que tenga contratados con las instituciones de banca de desarrollo. [...] ¹²⁶

Con lo que se buscó dotar de mayor publicidad a la información financiera de las entidades federativas para dar certeza de la sostenibilidad de las finanzas públicas locales, así como la documentación del cumplimiento de los pagos derivados de contratos de endeudamiento establecidos con la banca de desarrollo para comprobar que el acreedor cumplió con sus obligaciones financieras adquiridas con anterioridad.

Existe un amplio número de investigaciones enfocadas en estudiar las condiciones del sistema financiero en las que se desarrollan los contratos entre instituciones de

¹²⁵ *Resolución que modifica las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo, publicadas el 29 de julio de 1994.* Diario Oficial de la Federación. 13 de diciembre de 1999. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/sjZ1Tg> [Fecha de consulta: 11 de enero de 2015]

¹²⁶ *DECRETO por el que se adicionan las fracciones V y VI al artículo 2o. del Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.* Diario Oficial de la Federación. 28 de enero de 2000. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/ZuYURG> [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2015]

la banca privada y los gobiernos locales,¹²⁷ pues las limitantes de mercado representan uno de los mecanismos fundamentales para la regulación de la herramienta de endeudamiento. Queda fuera de los alcances de este estudio ahondar al respecto, sin embargo es preciso señalar que las reglas establecidas para el mercado financiero dotaron de capital importancia a las evaluaciones sobre el riesgo crediticio elaboradas por instituciones calificadoras pues “las calificaciones pueden afectar las condiciones del préstamo, ya que, mientras más baja sea la calificación, mayores reservas debe tener el banco y por lo tanto, se incrementa el costo del préstamo”,¹²⁸ cuestión que incentiva a las instituciones bancarias a tomar en cuenta la capacidad de pago de los gobiernos locales para establecer los contratos.

Este esquema fue criticado en algunos estudios, tales como el de Ibarra Salazar *et al* (2011), donde se señalaron algunas de las limitaciones de un control basado completamente en evaluaciones de agencias calificadoras pues:

[...] cuentan con criterios tanto objetivos como subjetivos para asignar una calificación a la probabilidad de falta de pago de intereses y principal de los estados. El público en general conoce la calificación asignada y los criterios utilizados por la agencia, pero no conoce ni la ponderación exacta de cada variable o criterio, ni el proceso a través del cual la agencia determina la calificación crediticia estatal.¹²⁹

¹²⁷ Para un análisis más profundo de las limitantes al endeudamiento por medio del mercado crediticio, véase: Hernández Trillo, Fausto. *¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Aristas para un nuevo federalismo*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/9LYx8n> [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2015]

Brandazza, Daniela. *El impacto de la crisis de 2009 sobre las calificaciones de riesgo crediticio en las entidades subnacionales en México*. Mendoza Velázquez, Alfonso coord. Las finanzas públicas locales en México. Herramientas de diagnóstico y respuesta en un entorno de crisis. Editorial Porrúa. México 2011.

¹²⁸ López Camacho, Víctor Adán. *Deuda Pública de Estados y Municipios: una Alternativa para Financiar Proyectos de Infraestructura*. INDETEC. México, 2003. Pág. 46. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/SESXw4> [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2015]

¹²⁹ Ibarra Salazar, Jorge, et al. *Determinantes de la calificación crediticia de los gobiernos estatales mexicanos*, en Mendoza Velázquez, Alfonso coord. Las finanzas públicas locales en México. Herramientas de diagnóstico y respuesta en un entorno de crisis. Editorial Porrúa. México 2011. Pág. 185.

Es por ello que Kinto Reyes propuso necesario modificar el modelo de limitantes de mercado para garantizar un proceso transparente en el establecimiento de reservas de capital que propicie que las agencias calificadoras tomen en cuenta criterios financieros sólidos como los ingresos propios, para evaluar la solvencia financiera real de los gobiernos locales a mediano y largo plazo.¹³⁰

En lo que concierne a las reglas explícitas, su conformación se abordó ampliamente en el Capítulo 1 de la investigación donde se detallaron los lineamientos constitucionales que rigen el empleo de la herramienta de deuda. Basta con recordar que la Constitución Política establece las limitaciones específicas a la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales en dos sentidos: En cuanto al origen, es decir, la fuente del financiamiento, únicamente es permitido el establecimiento de transacciones con instituciones o particulares establecidos en el territorio del país, pagaderos en moneda nacional y con la participación de los órganos legislativos locales, los cuales establecen las bases para la realización de las operaciones delineando limitantes en las leyes respectivas, el procedimiento para su aprobación y su vigilancia a través de la revisión de la cuenta pública. Por otro lado, en cuanto al destino de los recursos de la deuda, la regla constitucional indica la obligatoriedad de la utilización de la herramienta para el financiamiento de ‘inversiones públicas productivas’.

Adicionalmente, el marco jurídico administrativo que delinea la actuación crediticia de los distintos ámbitos de gobierno en México incluye una herramienta de carácter administrativo como apoyo a las limitantes establecidas por la disciplina del mercado financiero y las reglas constitucionales en la materia. Se trata del *‘Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios’*, el cual será abordado con mayor detalle a continuación.

¹³⁰ Kinto Reyes, *Op cit.* Pág. 48.

3.2.1 El Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios

El primer antecedente de la actual herramienta para el control del endeudamiento público de los estados y municipios es el “*Registro de los Compromisos que Adquieran las Entidades Federativas con Garantías de sus Participantes en Ingresos Federales*”,¹³¹ introducido en 1935. Como su nombre indica, el instrumento tenía como objetivo documentar las operaciones de financiamiento en las cuales se hiciera uso de las transferencias federales como garantía de pago.

El siguiente paso en la evolución del mecanismo administrativo se dio con la entrada en vigor de la aún vigente Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se establecieron las bases para la construcción de un registro para documentar las operaciones financieras de endeudamiento por parte de los órdenes de gobierno estatal y municipal, pues como se explicó, en el artículo 9 se garantizó un flujo de transferencias constante y libre de embargos y retenciones “salvo para el pago de deudas contraídas por las entidades, previamente registradas a petición de las entidades por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.¹³²

La disposición legal no hace mención explícita del registro como herramienta para el control del endeudamiento, sino que al igual que el instrumento administrativo de 1935, la obligación de registrar las operaciones se articuló fundamentalmente con la finalidad de documentar los contratos garantizados con transferencias federales, añadiendo la posibilidad de hacer válidos descuentos en los montos de recursos recibidos por los gobiernos locales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas.

¹³¹ En los artículos transitorios del Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal de 1982 hace referencia al Registro, indicando que fue publicado el 20 de junio de 1935. Sin embargo, no fue posible localizarlo en la página web del Diario Oficial de la Federación.

¹³² *LEY de Coordinación Fiscal*. Diario Oficial de la Federación 27 de diciembre de 1978. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/51wPgU> [Fecha de consulta: 14 de enero de 2015]

Derivado de estos lineamientos, en diciembre de 1982 se publicó el *Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipales*,¹³³ el cual estableció la sustitución del documento establecido en 1935 por un '*Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios*', mencionando los requisitos para la inscripción de las operaciones financieras, entre los que se encontraban un ejemplar del instrumento de contratación y el comprobante de aprobación por parte de la legislatura local. También estableció la obligación por parte de los gobiernos locales de entregar informes trimestrales a la SHCP sobre el estado de las obligaciones, así como de brindar toda la información complementaria que solicitara la dependencia.

Al igual que el marco jurídico de 1935, el documento de registro previsto con la publicación del Reglamento de 1982 tenía como objetivo esencial documentar las operaciones que en caso de incumplimiento por parte de los gobiernos locales, deberían ser pagadas por la SHCP a través de descuentos en los flujos de recursos federales enviados a los estados. Es por ello que en su artículo 11 estableció que la inscripción de las operaciones "confiere a los acreditantes el derecho a que sus créditos, en caso de incumplimiento, se cubran con cargo a las participaciones afectadas, deduciendo su importe de las que correspondan a aquéllos en los ingresos federales",¹³⁴ estableciendo el procedimiento para que la institución crediticia solicitara el pago ante la dependencia.

Con el nuevo papel de las legislaciones locales en torno a la regulación de los pagos, la función del Registro de Obligaciones se modificó sustancialmente convirtiéndose en un documento de carácter informativo, pues se eliminaron las competencias de la SHCP para intervenir en el asunto. Sin embargo, no se realizaron modificaciones al Reglamento del artículo 9 de la LCF, que delinea el

¹³³ *Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipales*. Diario Oficial de la Federación. 7 de junio de 1982. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/z8kklg> [Fecha de consulta: 14 de enero de 2015]

¹³⁴ *Ibidem*

funcionamiento del Registro, de manera que se continuó con el esquema de inscripción previsto la legislación de 1982, que como se indicó, estaba diseñado previendo la intervención de la SHCP para el cumplimiento oportuno de los pagos establecidos en los contratos.

La única modificación al Reglamento se realizó al final del sexenio del presidente Zedillo, añadiendo dos párrafos más a la lista de requisitos del artículo 2 para hacer indispensable la publicación de información financiera de la entidad solicitante en medios de comunicación impresos y la acreditación de encontrarse al corriente en los pagos de obligaciones contraídas con instituciones de la banca de desarrollo. Estos cambios en el Reglamento estuvieron orientados a otorgar mayor certeza sobre la capacidad financiera de los gobiernos estatales para la contratación de créditos, pero no modificaron en lo sustancial la integración del documento para adecuarlo a los nuevos objetivos que perseguía luego de la entrada en vigor de las reformas en materia fiscal de la segunda mitad de la década de los noventa.

Por tal razón en octubre de 2001, en el primer año del presidente Vicente Fox como titular del Ejecutivo, se publicó un nuevo Reglamento para la integración del *Registro de Obligaciones*, que al igual que el anterior tuviera como propósito documentar las operaciones financieras en las cuales se afecten las participaciones federales para el pago de las obligaciones resultantes, con adecuaciones para atender las nuevas disposiciones en la materia establecidas desde 1995. Al respecto, la exposición de motivos del documento señaló que:

[...] la inscripción de las obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios [...] se realizará para efectos informativos, en virtud de la existencia de sistemas de registro y pago estatales y que la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público ya no tiene a su cargo la ejecución de las participaciones afectadas.¹³⁵

Además de los requisitos introducidos por la administración del presidente Zedillo, referentes a la publicación de la información financiera y el comprobante del pago oportuno de obligaciones adquiridas con la banca de desarrollo, a los que se hizo alusión con anterioridad y el ejemplar del documento mediante el cual se estableció el contrato de endeudamiento, el nuevo Reglamento dispuso como indispensable un comprobante que demuestre la inscripción de la obligación en el Registro de cada entidad federativa.

Para asegurar que la obligación financiera fue contratada con apego a las disposiciones constitucionales sobre el origen del préstamo, es decir con Instituciones de Crédito que operen en el territorio nacional o personas físicas o morales mexicanas, pagaderos en moneda nacional y bajo los lineamientos establecidos por las legislaciones locales en la materia, el Reglamento únicamente señaló como requisito una declaración por escrito del solicitante donde manifieste “*bajo protesta de decir la verdad*”, que la operación financiera fue efectuada dentro del marco legal establecido.¹³⁶

Una vez cumplidos los requisitos, la dependencia federal asigna un folio de la inscripción y una descripción de los términos y condiciones del contrato y se procede a compilación en el Registro, mismo que solo puede ser modificado mediante la solicitud del gobierno de la entidad federativa, el cual precisa mostrar el documento legal que compruebe que las condiciones del contrato fueron modificadas. La cancelación de contratos en el instrumento se efectúa una vez que las y los funcionarios hacendarios de la entidad tienen la posibilidad de

¹³⁵ *REGLAMENTO del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios*. Diario Oficial de la Federación. 15 de octubre de 2001. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/qrD3wl> [Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2014]

¹³⁶ *Requisitos para la inscripción de obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/GUumlb> [Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2013]

comprobar que el pago señalado en el Registro fue cubierto totalmente bajo los términos y condiciones establecidos.

Es preciso señalar que dentro de la estructura orgánica de la SHCP, la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas es la encargada de la gestión del Registro. De acuerdo con el Manual de organización de la Secretaría, una de las funciones del área de la dependencia consiste en:

Operar el sistema de información sobre el registro de deuda pública de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios, así como elaborar y difundir la información estadística sobre el particular a las instancias que lo requieran.¹³⁷

Función que se complementa con la disposición señalada en el artículo 9 del Reglamento del Registro, en el cual se establece que “con base en los datos del Registro, la Secretaría podrá dar a conocer información agregada de las obligaciones crediticias de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios.”¹³⁸ De manera que la sistematización y difusión de la información sobre las obligaciones financieras de los gobiernos locales es una de las principales herramientas de la dependencia federal para un mayor alcance al carácter declarativo del Registro de Obligaciones.

De esta forma, la página oficial de la SHCP presenta información respecto a los saldos totales de las obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios de manera trimestral, sistematizada a través de distintos componentes analíticos, entre los que destacan contrastes con datos económicos y financieros de cada una de las entidades, como el PIB y el monto de ingresos públicos y participaciones de cada una de ellas, la distinción de las obligaciones de acuerdo

¹³⁷ MANUAL de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Op cit.*

¹³⁸ REGLAMENTO del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios. *Op cit.*

con el tipo de deudor y la fuente de pago, el tipo de garantía de pago utilizada, el tipo de acreedor de los préstamos, etc.¹³⁹

3.2.2 Disposiciones sobre la información del endeudamiento local

Además de los controles descritos, un factor fundamental para la gestión adecuada del endeudamiento de los gobiernos locales, es el manejo de la información financiera. Como se señaló, Plekhanov y Singh afirmaron que uno de los factores determinantes para el éxito o fracaso de los sistemas de restricciones a los préstamos es la calidad de los sistemas de información financiera gubernamental, pues “la adopción de estándares comunes en el reporte financiero [...] puede incrementar la efectividad de las reglas fiscales impuestas por el centro”.¹⁴⁰

En el caso mexicano, estudios como el elaborado por Franco y Solís (2008) señalaron las deficiencias en la presentación de informes financieros de los gobiernos locales como uno de los factores que dificultan corroborar el uso adecuado del endeudamiento, pues se detectó que los gobiernos locales utilizaban distintos criterios para sistematizar la información al respecto.

Con la publicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2008 se inició un proceso de cambio en la manera en que se registra la información financiera de todas las dependencias y entidades de la APF y de todos los ámbitos de gobierno, así como su documentación para efectos de difusión y fiscalización, para lograr mayor eficacia en los egresos e ingresos públicos, incluyendo la administración de la deuda pública. De acuerdo con sus estipulaciones, se obligó

¹³⁹ Para observar el listado completo de los distintos rubros en que se desagrega la información sobre endeudamiento difundida por la SHCP, véase *Indicadores de Deuda Subnacional y Afectación de Participaciones*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/9GiZ3d> [Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2014]

¹⁴⁰ Plekhanov, Alexander y Singh, Raju. *Op cit.* Pág. 443.

a todos los organismos públicos a presentar una serie de documentos con información contable, presupuestaria y programática, donde deben señalar de manera puntual datos acerca de la obtención, ejercicio y aplicación de los recursos públicos.

Dentro de la información financiera gubernamental, la ley obliga a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los poderes gubernamentales y los órganos autónomos del orden federal y a los gobiernos de las entidades federativas a generar periódicamente estados de información financiera confeccionadas de acuerdo con las especificaciones delineadas. Dentro de la información requerida, existe un apartado en específico que se refiere a la de carácter contable, entre las que se ubican datos sobre la situación financiera y su variación, así como de los activos y pasivos, incluyendo información sobre la deuda pública contraída. En el punto de las obligaciones financieras, la ley establece una salvedad específicamente para el caso de las entidades federativas, sus sistemas contables precisan reportar la información al respecto con la siguiente desagregación:

- I. Estado analítico de la deuda, del cual se derivarán las siguientes clasificaciones:
 - a) Corto y largo plazo
 - b) Fuentes de financiamiento;
- II. Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, y
- III. Intereses de la deuda¹⁴¹

Otra de las innovaciones de la ley fue que obligó a las dependencias y entidades a presentar la información en sus portales de internet, de manera alterna a los reportes realizados en sus respectivas cuentas públicas, las cuales deben estar confeccionadas de manera anual tomando como base la información financiera generada trimestralmente con las particularidades que establece la ley. De acuerdo con el artículo 78 de la legislación, dentro de estos informes trimestrales,

¹⁴¹ Ley General de Contabilidad Gubernamental. [en línea] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf> [Fecha de consulta: 29 de marzo de 2014]

además de información sobre el uso de los recursos del FAFEF para el saneamiento financiero, a través de amortizaciones a la deuda pública,¹⁴² deben incluir la siguiente información sobre las obligaciones financieras adquiridas:

- I. Tipo de obligación;
- II. Fin, destino y objeto;
- III. Acreedor, proveedor o contratista;
- IV. Importe total;
- V. Importe y porcentaje del total que se paga o garantiza con los recursos de dichos fondos; y
- VI. Plazo;¹⁴³

Estos postulados cobran especial importancia porque se sincronizan con la disposición constitucional que obliga a las entidades federativas a publicar los resultados de la aplicación de los recursos obtenidos por la vía del endeudamiento en los informes de cuenta pública que se realizan ante los Congresos locales, mismos que son analizados por sus órganos legislativos.

3.3 El marco institucional y administrativo para el control del endeudamiento local: Factor clave para el incremento de los índices de obligaciones financieras

En septiembre de 2010, durante la comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Diputados con motivo de la glosa del cuarto informe de gobierno, el funcionario informó sobre el incremento observado en la

¹⁴² El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, introducido en ejercicio fiscal 2007, inversión física, saneamiento financiero, mejoramiento de sistemas de pensiones y propiedad, modernización de sistemas recaudatorios, etc. Se distribuye mediante una fórmula que toma en cuenta el monto entregado en el ejercicio fiscal anterior y el rezago económico de acuerdo con el PIB estatal.

Ver: *El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/OzzqFF> [Fecha de consulta: 29 de marzo de 2014]

¹⁴³ Ley General de Contabilidad Gubernamental. [en línea] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf> [Fecha de consulta: 29 de marzo de 2014]

tendencia de la deuda pública de las entidades federativas, que mostró un aumento de 33% en tan solo un año y medio, entre diciembre de 2008 y junio de 2010, existiendo casos de serios desbalances financieros en algunos gobiernos estatales, cuyas deudas representaban más del 100% de sus percepciones por concepto de participaciones federales.¹⁴⁴

Durante los meses siguientes se desencadenó un debate público protagonizado por legisladores(as) de distintos partidos políticos y funcionarios(as) de varios ámbitos de gobierno, quienes aprovecharon la oportunidad para lanzar acusaciones mutuas. Sin embargo, como se demostró en distintos medios la situación del alza en los saldos de endeudamiento se observaba en un amplio número de entidades federativas, gobernadas por distintas agrupaciones políticas, por lo que la discusión debió extenderse más allá del aspecto partidista.¹⁴⁵ De hecho, organismos financieros como el Banco de México y el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF),¹⁴⁶ realizaron un análisis meticuloso de la situación que los condujo a dimensionar las posibles consecuencias del endeudamiento desmedido a las finanzas públicas nacionales, por lo que instaron a dialogar opciones para corregir la tendencia. Las casas calificadoras de riesgos que operan en el país también alertaron sobre la situación e incluso modificaron a la baja sus evaluaciones de la calidad crediticia de varias entidades federativas.¹⁴⁷

Como producto del debate en la materia, la ASF realizó una auditoría especial a la deuda pública de los estados y municipios,¹⁴⁸ además de las dos entregas del estudio '*Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*'

¹⁴⁴ José Manuel Arteaga y Juan Arvizu. *Deuda de estados se sale de control: SHCP* (28 de septiembre de 2010) El Universal. en línea] Disponible en: <http://goo.gl/ubNPTp> [Fecha de consulta: 29 de marzo de 2015]

¹⁴⁵ Enrique Quintana. *El comal le dijo a la olla*. COORDENADAS (18 de agosto de 2011) Diario Reforma

¹⁴⁶ Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero. *Informe anual sobre el estado que guarda la estabilidad del sistema financiero y sobre las actividades realizadas por el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/t0ugMu> [Fecha de consulta: 25 de mayo de 2014]

¹⁴⁷ Dolores Ortega. *Ahoga a estados su deuda pública* (21 de marzo de 2011) Diario Reforma.

¹⁴⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Deuda Estatal y Municipal. Auditoría Especial: 10-0-06100-06-0989, GB-028. Auditoría Superior de la Federación*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/TM2ach> [Fecha de consulta: 25 de mayo de 2014]

(2011, 2012) en los cuales confirmó la tendencia a la alza en las cifras de ingresos por la vía de deuda pública comparando los datos de 2008, año en que comenzó la crisis económica, con los obtenidos al cierre de 2011. En este lapso el aumento total de la deuda en términos nominales fue del 92.4% es decir, de casi el doble.

El crecimiento exponencial de las cifras de endeudamiento en el periodo 2008 - 2011 se observó en la mayoría de las entidades federativas, pues 16 de ellas alcanzaron un incremento de más del 100%, algunas de las cuales incluso elevaron multiplicaron sus montos de obligaciones totales como Quintana Roo que aumentó de 1,700 millones de pesos a 13 mil millones y Zacatecas que de 639 millones pasó a adeudar más de 5 mil millones de pesos. El caso de Coahuila resulta el más sobresaliente en cuanto al incremento, pues presentó un ascenso de 1,893% al pasar de 1800 millones de pesos en 2008 a 36 mil millones al cierre de 2011.

Como se dijo, un común denominador de los estudios que se ocuparon del endeudamiento de los gobiernos locales, es la elaboración de hipótesis para explicar el incremento de la deuda pública local a través del uso de distintos factores de distinta índole, como los de carácter económico, donde se destaca la reducción generalizada de las tasas de interés observada en los últimos años; los de carácter financiero, donde se ubican la ampliación de opciones de financiamiento como la emisión de certificados bursátiles, por ejemplo y la diversificación de los rubros sujetos a presentarse como garantía de pago con la inclusión de algunos fondos de aportaciones y algunas fuentes de recursos propios, además del desequilibrio fiscal vertical que caracteriza al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es decir, el nivel de dependencia financiera al que se aludió en el Capítulo 2.¹⁴⁹

Con la crisis financiera de 2008 se evidenciaron las debilidades del modelo de coordinación fiscal, pues la disminución de los ingresos federales por la caída de

¹⁴⁹ El estudio de Kinto Reyes, demuestra una correlación evidente entre algunos factores económicos (tasas de interés) y factores financieros (dependencia presupuestal) y el incremento de los saldos de la deuda. Ver: Kinto Reyes, Manuel. *Op Cit.* Pp. 34 – 38.

las exportaciones, las remesas y la renta petrolera trajeron consigo amplias repercusiones en los flujos de recursos que distribuidos entre los estados.¹⁵⁰ De acuerdo con la ASF “la menor captación de ingresos públicos se reflejó en el descenso del gasto federalizado por un monto de 95.3 miles de millones de pesos (mmp) en términos reales respecto de 2008, y particularmente de las participaciones federales que lo hicieron en 65.1 mmp reales”.¹⁵¹

De forma que los presupuestos públicos de las entidades federativas, al estar conformados en más del 80% por las transferencias federales, se enfrentaron a situaciones deficitarias que tuvieron que resarcir por medio de otras fuentes de financiamiento. Es por ello que la entidad fiscalizadora mencionó como una de las principales causas del incremento en los saldos de las obligaciones financieras la “elevada dependencia de los recursos de origen federal y debilidad de los ingresos obtenidos de la recaudación propia”.¹⁵²

Si bien es cierto que el incremento en el uso de la herramienta de endeudamiento debe ser explicado a través de una visión integral que tome en cuenta los factores derivados del modelo de coordinación fiscal y de las modificaciones en el sistema financiero mexicano que permitieron mejorar las condiciones para el establecimiento de contratos, el análisis de ambos rubros queda fuera del alcance de este estudio. Además existen evidencias que apuntan hacia algunos otros factores que influyeron de forma determinante en el incremento de los saldos de endeudamiento tal como el marco legal y administrativo para el uso de la herramienta financiera.

¹⁵⁰ Para un análisis más completo sobre los efectos de la crisis financiera iniciada en 2008 en las finanzas públicas mexicanas, véase:
Hernández Trillo, Fausto. *La crisis financiera y su impacto en México*. Fundación Friedrich Ebert, Proyecto Regional “La Crisis Económica Global y su impacto sobre América Latina”. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/8uyw3M> [Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2014]

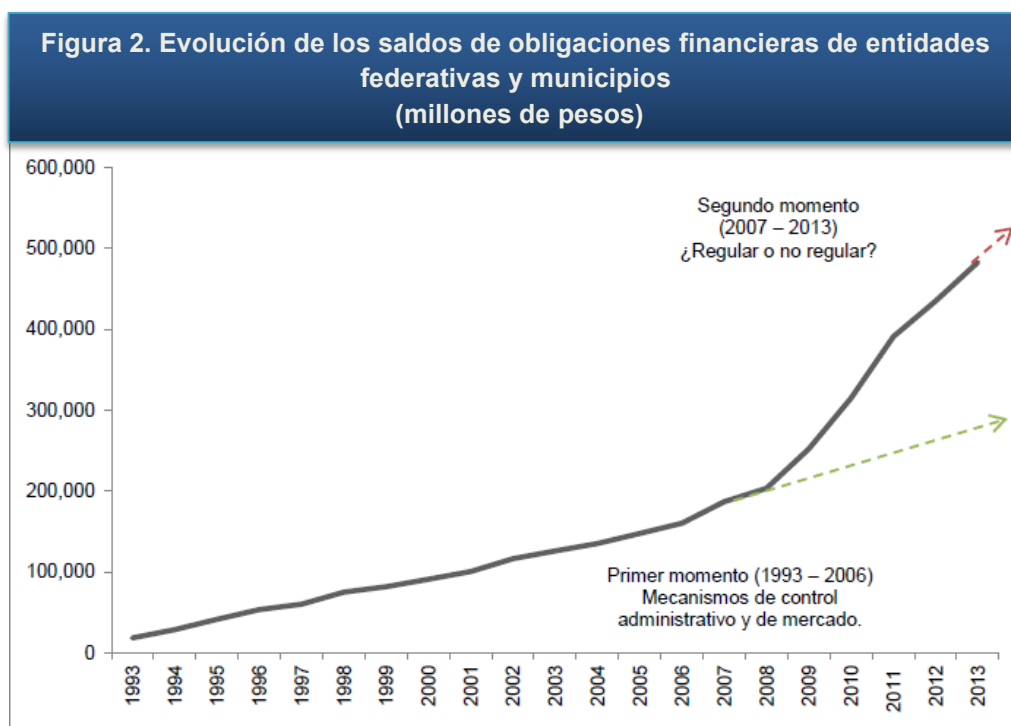
¹⁵¹ Auditoría Superior de la Federación (2012) *Op cit* Pág. 29

¹⁵² Auditoría Superior de la Federación (2011) *Op cit* Pág. 5.

En junio de 2011, se dio a conocer uno de los caso más emblemáticos sobre la situación de endeudamiento local, pues se hizo público que el estado de Coahuila poseía obligaciones financieras por más de 30 mil millones de pesos, mismas que en su mayor parte evadieron el control administrativo del Registro de Obligaciones de la SHCP pues no fueron inscritas ante la dependencia, ocultándose al público durante varios meses, además de que los adeudos se establecieron violando las regulaciones constitucionales, pues como se demostró en la denuncia penal presentada ante la PGR, los contratos no fueron respaldados por el Congreso estatal, sino que se falsificaron los documentos de aprobación legislativa para obtener el préstamo.¹⁵³ De manera que las disposiciones constitucionales fueron violadas para realizar operaciones ilícitas para obtener recursos cuyo destino es incierto.

Además de Coahuila, las situaciones de entidades como Quintana Roo, Nuevo León y Zacatecas que incrementaron su deuda en más del triple, hicieron evidente las fallas de los mecanismos de control de la deuda pública, pues lejos de propiciar un manejo responsable de la herramienta, dieron pie a operaciones poco transparentes con recurrentes denuncias por corrupción. Es por ello que algunas aproximaciones para explicar el incremento de la deuda local pusieron especial atención en el marco legal administrativo a partir del cual se realizaron las operaciones. Tal es el caso de la perspectiva desde la cual Kinto Reyes (2014) abordó el tema, pues vinculó la evolución en las cifras de endeudamiento a los mecanismos establecidos para propiciar un uso responsable y controlado de la deuda. En la siguiente gráfica se muestra la propuesta del investigador:

¹⁵³ *PGR indaga 5 créditos irregulares de Coahuila* (2 de noviembre de 2011) El Universal. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/XHJ0Ks> [Fecha de consulta: 8 de febrero de 2015]



Fuente: Kinto Reyes, Manuel. *¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria*. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/jwocYO> [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2014]

Como se puede observar, el investigador propuso distinguir entre dos momentos en la evolución del uso de la herramienta financiera. En el primero de ellos, que se extiende durante más de una década, el aumento presentó una tendencia sostenida a la alza y se caracterizó porque en ese lapso fueron introducidos los controles de tipo administrativo, es decir, el Reglamento de Obligaciones publicados en 2001 y los mecanismos de mercado con las reformas financieras de mediados de la década de 1990.

Por otra parte, el autor identificó la problemática del incremento en la utilización de la herramienta, pues después del año 2007 “se registró un crecimiento acelerado en los saldos de la deuda pública subnacional, desfasándose de la tendencia que originalmente presentaba y reportándose, inclusive, saldos máximos históricos que a la fecha [2011] alcanzan un monto total cercano a los 483 mil millones de

pesos”,¹⁵⁴ por lo que el autor sugirió concebirlo como un segundo momento en la historia del uso de la herramienta.

Una parte importante del debate generado con el incremento observado en los saldos de endeudamiento local se centró en el cuestionamiento de la eficacia de los mecanismos de control de la deuda. En este sentido, la propuesta de Kinto Reyes juzgó pertinente realizar una evaluación a los mecanismos de control para comprobar la medida en que cumplen con sus objetivos, a fin de encontrar áreas de oportunidad susceptibles a ser modificadas para fortalecer las disposiciones legales en su propósito de propiciar un uso racional y ordenado de la herramienta de política de ingresos.¹⁵⁵

Como se señaló, esta investigación tiene como objetivo aportar material en la discusión para el perfeccionamiento de los mecanismos de control de la deuda pública local, es por ello que a continuación se discutirá la eficacia de las disposiciones constitucionales en materia del destino de los recursos obtenidos por empréstitos, en seguida, se disertará sobre la efectividad de los mecanismos administrativos que tienen por objetivo propiciar una utilización ordenada y transparente de la deuda por parte de las entidades federativas.

3.3.1 La deuda improductiva: Violación sistemática de los postulados constitucionales

Debido a la autonomía en materia financiera que poseen las entidades federativas, rubro fundamental del modelo de organización federal del Estado mexicano, la regulación específica sobre la política de ingresos que incluye la herramienta de

¹⁵⁴ Kinto Reyes, Manuel. *Op. Cit.* Pág. 2.

¹⁵⁵ Si bien Kinto Reyes concluyó que las variables institucionales no fueron significativas para explicar el incremento en el endeudamiento, como se dijo, el autor únicamente tomó en cuenta la existencia de disposiciones limitantes al endeudamiento en las legislaciones locales, dejando fuera del análisis a los lineamientos constitucionales y administrativos establecidas por la Federación en la materia.

deuda pública, se realiza por medio de documentos legales de índole local, los cuales pueden incluir distintas bases para el procedimiento siempre y cuando no contravengan los principios establecidos en la Constitución federal. En este sentido, lo dispuesto en el artículo 117 de la Carta Magna representa la única limitante para la herramienta financiera de los gobiernos locales, haciendo indispensable la intervención del Legislativo local para establecer una ley que delimite los lineamientos del uso de la herramienta, así como de fijar los conceptos y montos susceptibles a ser adquiridos por endeudamiento en la aprobación anual de los presupuestos públicos.

Distintos estudios se han enfocado en evidenciar las laxitudes de las disposiciones constitucionales sobre la utilización de la herramienta de endeudamiento, pues al no establecer lineamientos explícitos, dan pie a que las entidades federativas establezcan leyes en la materia con estipulaciones distintas entre sí. A través de distintos análisis de las legislaciones locales, se ha documentado la heterogeneidad en las disposiciones relativas a las bases para la autorización de los contratos y de los montos y conceptos que pueden ser adquiridos por deuda. Entre las evaluaciones realizadas desde esta perspectiva, resaltan las elaboradas por la consultora privada ARegional,¹⁵⁶ el '*Ranking de normatividad estatal del gasto público*',¹⁵⁷ elaborado en 2011 por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), que incluyó un capítulo dedicado a la deuda pública, así como el estudio de Franco Vivanco y Solís Amodio de 2008, en el que se elaboró un '*Índice de calidad legislativa para el endeudamiento estatal*'.¹⁵⁸

Uno de los estudios más importantes con esta perspectiva analítica fue el realizado por la ASF en 2011, que propuso como rubro fundamental para el

¹⁵⁶ ARegional. *Deuda pública de las Entidades Federativas, 2006 – marzo 2013*. Síntesis. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/bGds2p> [Fecha de consulta el 3 de enero de 2015]

¹⁵⁷ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. *¿Por qué gastan así? Ranking de normatividad estatal del gasto público*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/T2emPn> [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2014]

¹⁵⁸ Franco Vivanco, Edgar y María de los Ángeles Solís Amodio. *Impacto del endeudamiento público estatal sobre la inversión productiva en México, 1993-2006*. En Finanzas públicas. Volumen 1. Número 2. Segundo semestre 2009. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados. 2009.

análisis de las leyes locales, la definición específica de 'deuda pública' que emplean y la clasificación de las operaciones financieras que se consideran como tales, pues como se indicó, existen varios tipos de movimientos a partir de los cuales las entidades federativas adquieren obligaciones tales como la deuda a corto plazo, los adeudos a proveedores y los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), que no son contabilizados en los registros locales ni el federal lo que imposibilita conocer la magnitud de las cifras de endeudamiento real ni sus términos y características.

Otro de los conceptos tomados en cuenta en las evaluaciones de las legislaciones locales son los controles al endeudamiento a través de la reglamentación de los procedimientos para la autorización de las operaciones, así como del establecimiento de montos máximos susceptibles de contratación, los llamados 'techos de endeudamiento'. Al respecto, en la evaluación elaborada por CIDAC A.C., el rubro 'restricciones al endeudamiento' fue el que obtuvo la calificación más baja en el promedio nacional de las legislaciones estatales, con 40 puntos sobre 100.¹⁵⁹ Asimismo, la ASF identificó que únicamente 17 entidades federativas prevén disposiciones para limitar los montos de las contrataciones por financiamiento, encontrando que los estados sin regulación al respecto tuvieron una variación real mayor en sus saldos de deuda del periodo 2009 - 2010 en comparación con las entidades que establecieron restricciones.¹⁶⁰

Además de la intervención de los Congresos en la elaboración de la legislación sobre endeudamiento, la Constitución indica la obligatoriedad del Ejecutivo local de rendir cuentas ante los legisladores de su entidad sobre los avances en la aplicación de los recursos financieros a través de la presentación de la cuenta pública anual. Sin embargo, esta disposición resulta endeble si se toma en cuenta los resultados de estudios que demuestran que aún con la alternancia partidista,

¹⁵⁹ Adicionalmente, la Asociación Civil consideró para su análisis los rubros 'Deuda como inversión productiva y referencias', 'Excepciones de deuda pública' y 'Aprobación de deuda'.

¹⁶⁰ Auditoría Superior de la Federación (2011). *Op cit.* Pp. 28 - 32

en muchas entidades federativas existen situaciones de ausencia de controles efectivos por parte del Poder Legislativo que dieron pie a sistemas de rendición de cuentas que en la práctica no funcionan de manera eficaz en sus labores de vigilancia,¹⁶¹ pues como afirmó Aguilar Camín, en todos los estados “se impuso la lógica del mecanismo de complicidad de poderes en el ejercicio y la vigilancia del gasto público”.¹⁶²

Por otro lado, sobre el destino del financiamiento, el artículo 117 constitucional indica la obligación de utilizar los montos ingresados por obligaciones financieras en ‘inversiones públicas productivas’, sin embargo en el texto no establece una definición clara y puntual de lo que se refiere por erogaciones de este tipo. Otros instrumentos legales también omiten establecer la precisión que la Constitución no realiza, la Ley General de Deuda Pública contiene disposiciones que aplican únicamente para el orden de gobierno federal, por lo que no indica lineamientos respecto a la utilización de la herramienta en los gobiernos locales. La Ley de Coordinación Fiscal, que dicta las pautas para el uso de transferencias federales como garantía de pago en las operaciones de endeudamiento tampoco detalla al respecto.

El único instrumento legal que realizó una definición precisa sobre el destino de los recursos por vía de endeudamiento fue el *Reglamento del artículo 9 de la LCF en materia de Registro de Obligaciones* publicado en 1982, donde se señaló que se entiende por inversiones públicas productivas:

[...] las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de

¹⁶¹ Véase: Ugalde, Luis Carlos. *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 4. ASF. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/v7P9cu> [Fecha de consulta: 20 de enero de 2015]

¹⁶² Héctor Aguilar Camín. *La parranda local*. Diario Milenio. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/UQYXCv> [Fecha de consulta: 20 de julio de 2015]

los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas.¹⁶³

Sin embargo, en el Reglamento del año 2001 se eliminó el apartado que contenía la precisión, por lo cual, las legislaciones estatales fueron las encargadas de delinear una definición propia de inversiones públicas productivas por lo que lo estipulado en cada uno de sus textos jurídicos contiene diferencias de acuerdo con la entidad federativa de que se trate. Es por ello que el equipo de CIDAC A.C. concluye que la ausencia de una definición explícita del destino de los recursos por endeudamiento en la Constitución “permite que cada estado defina (o no) el concepto a su conveniencia, dando pie a que se gaste la deuda en rubros que no contribuyen al incremento de infraestructura local.”¹⁶⁴

Adicionalmente el análisis elaborado por ARegional concluyó que solamente 14 de las legislaciones locales cuentan con una definición concreta de las erogaciones que pueden considerarse como inversión productiva, mientras que las demás ofrecen textos imprecisos y ambiguos que propician el uso de los montos en otros ámbitos presupuestales.¹⁶⁵ Un claro ejemplo de ello es la Ley Número 616 de Deuda Pública para el Estado de Guerrero, en cuyo concepto de inversiones productivas incluye las erogaciones “para cubrir un déficit imprevisto en la Hacienda Publica [*sic*] del Estado o Municipal”,¹⁶⁶ lo que deja ver una clara violación al postulado constitucional.

¹⁶³ *Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipales*. Diario Oficial de la Federación. 7 de junio de 1982. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/U5lrAq> [Fecha de consulta: 14 de enero de 2015]

¹⁶⁴ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. *Op cit.* Pág. 36. Para el análisis de la legislaciones la asociación civil diseñó el rubro, ‘deuda como inversión productiva y referencias’, para analizar la existencia de un definición explícita de ‘inversiones públicas productivas’ y si se prohíbe explícitamente su uso en gasto corriente.

¹⁶⁵ ARegional. Información para decidir. *Op. Cit.*

¹⁶⁶ Ley Número 616 de Deuda Pública para el Estado de Guerrero. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/yOMYtR> . [Fecha de consulta el 20 de julio de 2015]

Asimismo en el estudio de Franco y Solís (2008) se desarrolló un '*Índice de calidad legislativa para endeudamiento estatal*' confeccionado exclusivamente para identificar la medida en que las legislaciones locales están diseñadas para procurar que los recursos ingresados por endeudamiento se utilicen en inversiones productivas, a través de cuatro subíndices con los que midieron la definición del destino de los recursos, las especificaciones sobre las obligaciones a corto plazo, los lineamientos para la reestructuración y las restricciones adicionales.

Como resultado del índice, las evaluaciones más altas fueron de 6.6 puntos sobre 10, por lo que se afirmó que ninguna de las legislaciones contiene las condiciones mínimas para asegurar un efectivo control sobre el destino de los recursos, concluyendo además que "la calidad de la legislación sobre deuda pública sí influye en la estructura del gasto de los recursos provenientes de esta fuente".¹⁶⁷ Adicionalmente, el estudio realizó ejercicios para determinar la medida en que los recursos provenientes del endeudamiento público local se utilizaron de forma productiva, obteniendo que "en promedio, en los estados por cada peso que se contrata de deuda sólo se aumentó el gasto en inversión entre aproximadamente 16 y 24 centavos, esto es, que hay evidencia de que se están desplazando recursos a otro tipo de gasto."¹⁶⁸

Sobre el tema, la ASF en su publicación al respecto de 2012 propuso una serie de indicadores que toman en cuenta datos de carácter económico y financiero para medir el impacto del endeudamiento local; dentro de la información que sugiere considerar se encuentra la relativa al gasto en inversiones públicas, no obstante, la entidad señaló las dificultades que existieron para obtener las cifras reales de la composición del gasto público de las entidades federativas, pues en muchas ocasiones los datos que presentaron en sus respectivas Cuentas Públicas anuales no corresponden a los publicados por INEGI, que utiliza información proveniente

¹⁶⁷ Franco Vivanco, Edgar y María de los Ángeles Solís Amodio. *Op cit.* Pág. 55.

¹⁶⁸ *Ibidem.*

de distintas instituciones del sistema financiero para calcular los montos del gasto ejercidos por cada rubro.

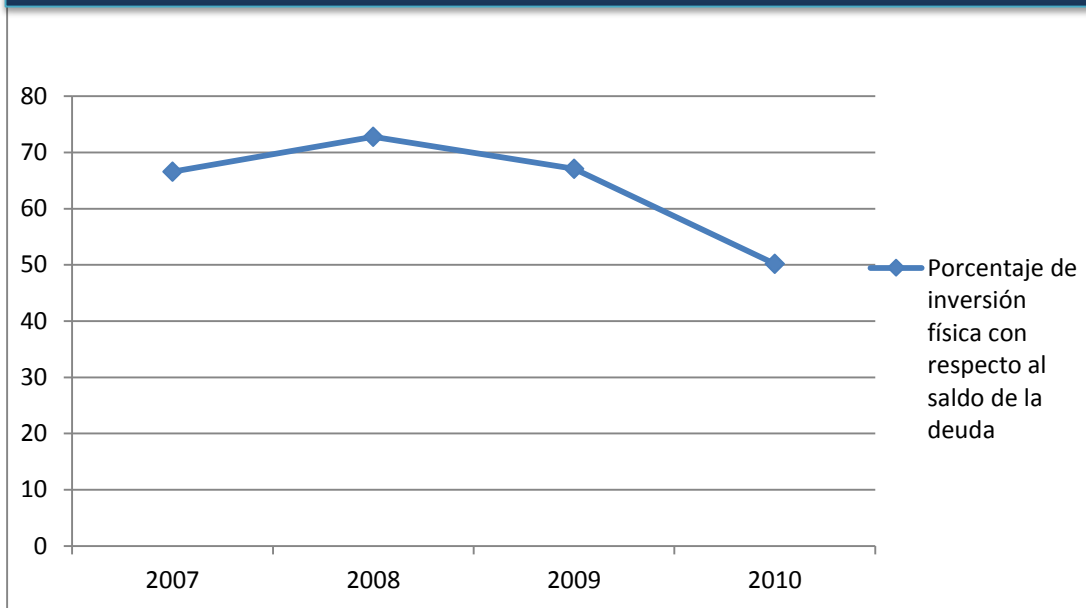
La entidad del Legislativo también propuso un indicador que toma en cuenta la clasificación económica del gasto público para conocer la medida en la que el incremento en la deuda pública incidió en las cifras de gasto de capital, obteniendo como resultado para el periodo 2008 – 2010 que “el gasto de capital disminuyó a nivel nacional en 1.3 pp [puntos porcentuales] y el gasto corriente se incrementó en la misma proporción, por lo que es posible inferir que el aumento de la deuda financió principalmente erogaciones de naturaleza económica corriente.”¹⁶⁹ Esta tendencia del aumento en el gasto corriente y la reducción al gasto de inversión se encontró en 23 de las 32 entidades federativas.

Asimismo se diseñó un indicador para calcular la medida en que los recursos obtenidos por endeudamiento se utilizaron en inversiones de carácter físico, es decir, los destinados a obra pública y adquisición de bienes, para el efecto la entidad fiscalizadora contrastó las cifras del gasto de inversión física respecto al saldo total de la deuda pública local. De acuerdo con los resultados obtenidos, en el año 2008 una proporción del 72.8% del saldo de la deuda agregada de las entidades federativas se aplicaba en erogaciones de inversión física, mientras que para el cierre de 2010, únicamente el 50.2% de los recursos se utilizaron de esa manera, mientras que prácticamente la otra mitad, se destinaba a distintos rubros; 25 entidades presentaron la tendencia al mayor crecimiento de la deuda respecto a las erogaciones de inversión física.¹⁷⁰ La siguiente gráfica esquematiza la situación.

¹⁶⁹ *Ibidem*. Pág. 80.

¹⁷⁰ *Auditoría Superior de la Federación (2012) Op cit.* pp. 78 - 79

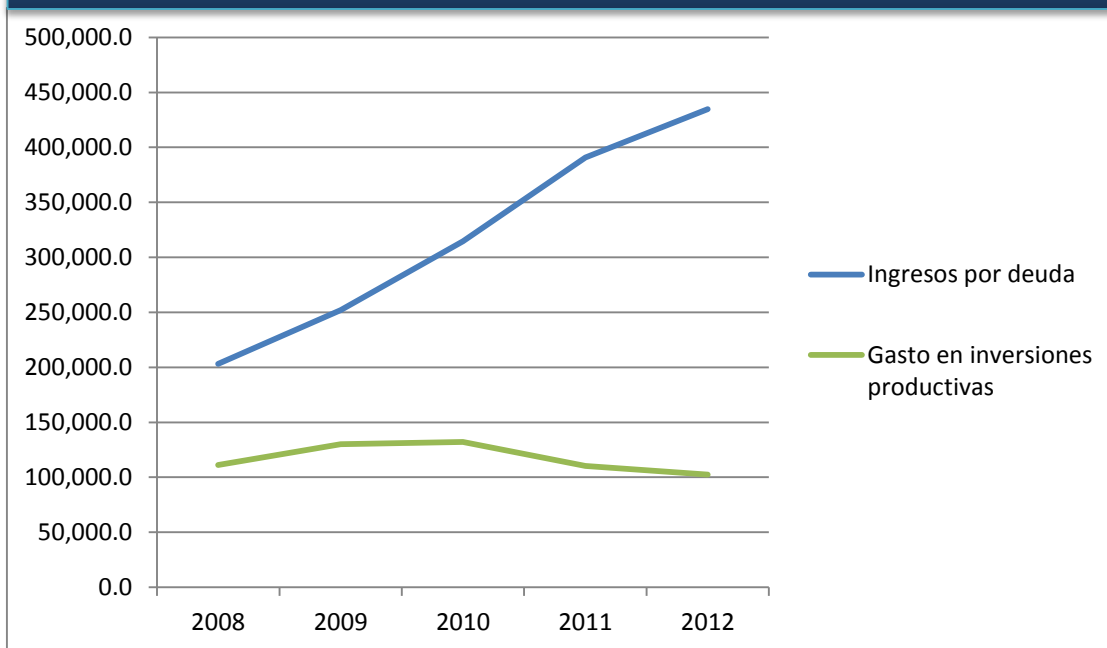
Figura 3. Porcentajes de inversión física con respecto a los saldos de endeudamiento



Fuente: Elaboración propia con base en *Análisis de la deuda pública de las Entidades Federativas y los Municipios*. Auditoría Superior de la Federación (2012) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/F0ze19> [Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2013]

Analizando las cifras totales de ingresos por endeudamiento y egresos en inversiones públicas productivas, se observa un desbalance que confirma la violación de los lineamientos constitucionales por parte de los gobiernos locales. En la siguiente gráfica se contrastan los datos de la evolución del saldo de las obligaciones financieras de los gobiernos estatales, con la evolución de las erogaciones destinadas al gasto de capital. Como se puede apreciar, no existe una correlación entre el aumento en las cifras de deuda pública y las del gasto considerado de capital, de acuerdo con la clasificación económica del mismo.

Figura 4. Ingresos por deuda pública vs Gasto público en inversiones productivas (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en *Registros Administrativos de Finanzas públicas estatales y municipales*, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática INEGI. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/uaWYli> [Fecha de consulta: 15 de enero de 2014]. Y *Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/F9gF0l> [Fecha de consulta: 15 de enero de 2014]

Cabe señalar que debido a que la información publicada por la SHCP es un agregado de las obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios que hicieron uso de transferencias federales como garantía de pago inscritas ante el Registro de Obligaciones, las cifras no representan una imagen completa del asunto, pues como se dijo, existen distintas formas de adquisición de obligaciones que eluden el Registro de Obligaciones. Lo que interesa señalar es la tendencia de crecimiento del uso de la herramienta contra el descenso de las erogaciones por concepto de gasto de capital, que incluyen las aplicadas en la compra de bienes muebles, inmuebles e intangibles, así como las etiquetadas como inversión pública e inversiones financieras y otras provisiones.

A partir de 2010, cuando vencieron los plazos para que las entidades federativas adoptaran los lineamientos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, fue posible observar una considerable caída en los gastos etiquetados como de

inversión, pues la nueva legislación hizo más meticulosa la conformación de la información financiera que dan forma a las Cuentas Públicas. Es por ello que es posible sugerir que antes de la armonización contable las entidades federativas reportaban erogaciones como inversiones cuando no cumplían totalmente con los criterios para considerarlas como tales.

Las distintas evaluaciones a las legislaciones locales ofrecieron elementos para afirmar que la disposición constitucional que obliga a las entidades federativas a aplicar los recursos obtenidos por la vía del endeudamiento público en 'inversiones públicas productivas' fue violada constantemente por las entidades federativas, que utilizaron la imprecisión del postulado de la Carta Magna para realizar erogaciones en otros rubros presupuestarios; evidencia que se reforzó con las estadísticas de gasto público estatal, que demostraron que antes de la entrada en vigor de las disposiciones de la LGCG, los gobiernos estatales reportaban erogaciones como gasto de capital sin que se incrementara la inversión pública, por lo que se manifiesta que utilizaron los recursos de la deuda para gasto corriente.

Como es de apreciar, las disposiciones constitucionales en materia del destino de las obligaciones financieras adquiridas por las entidades federativas resultaron ineficaces, pues existen elementos para afirmar que fueron violadas sistemáticamente por los gobiernos locales. A continuación, se analizará la efectividad de los mecanismos administrativos para el control del endeudamiento, en específico la integración y el funcionamiento del Registro de Obligaciones para identificar la medida en que cumple con sus objetivos.

3.3.2 Un Registro de Obligaciones que propicia la opacidad: deuda oculta y destino incierto de los recursos

Por el lado de la herramienta de control administrativo que representa el Registro de Obligaciones, varios informes de organismos gubernamentales señalaron las restricciones en su funcionamiento que dieron pie al incumplimiento de su función informativa. En su cuarta reunión ordinaria, el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, organismo integrado por funcionarios y funcionarias de la SHCP y diversas entidades del sistema financiero mexicano, creado en 2010 para supervisar la estabilidad de las finanzas y coordinar acciones al respecto afirmó que:

[...] de acuerdo con el Registro de Obligaciones Financieras y Empréstitos de la Secretaría de Hacienda, el endeudamiento de estas entidades se ubicó en 314,428 millones de pesos al cierre de marzo de 2011. Sin embargo, la información preliminar sobre este endeudamiento proporcionado para la misma fecha a las autoridades financieras por los propios intermediarios financieros, y así como la proveniente de la emisión de valores, sitúa dicha cifra en 363,422 millones de pesos.¹⁷¹

Cabe recordar que de acuerdo con los requisitos del Reglamento vigentes, los contratos que se acreditaron ante la SHCP son aquellos en los que se utilizaron transferencias federales como garantía de pago, con lo cual algunas figuras alternas a través de las cuales se adquirieron obligaciones financieras tales como la emisión de bonos y las operaciones garantizadas con ingresos propios estuvieron exentas de ser declaradas y su inclusión en el Registro fue opcional, por lo que la compilación llevada a cabo por la Secretaría no representa con exactitud las cifras reales del uso de la herramienta de endeudamiento.

El documento tampoco tomó en cuenta otras formas de adquisición de obligaciones financieras como los PPS, los cuales han demostrado ser utilizados

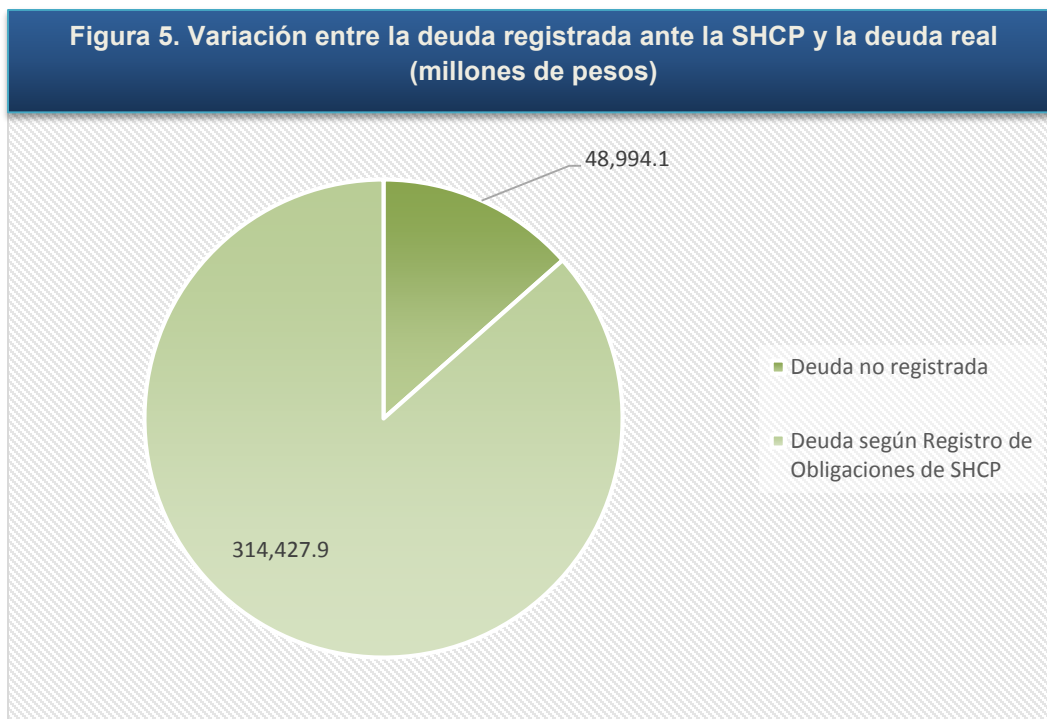
¹⁷¹ Comunicado de prensa. Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero. 23 de junio de 2011. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/2JTjHj> [Fecha de consulta: 6 de enero de 2015]

con opacidad y planeados de manera deficiente, como en el mencionado caso de Zacatecas donde resultó más barato adquirir más deuda para liquidar las obligaciones que habían sido pactadas para pagarse por 20 años, y el caso del controversial proyecto *Monterrey VI* en Nuevo León, caracterizado por una formulación opaca que trajo consigo demandas por corrupción e incrementos de más del doble del costo inicial a pagarse por 27 años, por lo que el equipo del gobernador electo anunció la intención de cancelarlo.¹⁷² También se omitió la obligación de declarar los adeudos a proveedores, que de acuerdo con la información de denuncias por parte de grupos empresariales, para 2014 sumó más de 100 mil millones de pesos.¹⁷³ De esta manera, la falta información completa y accesible al respecto hace imposible dimensionar la magnitud real de los adeudos locales.

La ASF también detectó la situación de ausencia de información y tomando como referencia datos proveniente de organismos del sistema financiero, llegó a la conclusión de que para el primer trimestre de 2011 existían obligaciones financieras por alrededor de 50 mil millones de pesos que no se encontraban documentadas en el Registro de Obligaciones, por lo que el monto de la deuda real de los Estados y Municipios resultó ser superior en más de 15% a las cifras de la SHCP. El siguiente gráfico muestra la totalidad de obligaciones financieras de los gobiernos locales incluyendo la proporción de obligaciones financieras no registradas.

¹⁷² Lourdes Flores. *Confirma El Bronco que detendrá Monterrey VI*. El Economista. (17 de julio de 2014) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/DqQ0pf> [Fecha de consulta: 1 de agosto de 2015]

¹⁷³ Isabel Becerril. *Estados y municipios adeudan más de 100 mil mdp a proveedores*. El Financiero (17 de julio de 2014) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/DiSIBJ> [Fecha de consulta: 1 de agosto de 2015]



Fuente: elaboración propia con base en Análisis de la deuda pública de las Entidades Federativas y los Municipios. Auditoría Superior de la Federación (2012) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/40Kros> [Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2014]

En el **Anexo VI** se muestran las cifras de los saldos totales de la deuda y los saldos no registrados al cierre de 2011, presentando en orden descendente las entidades con los mayores montos de endeudamiento no reportados ante la SHCP. Como es de observar la situación del ocultamiento de los montos varía entre cada estado, sin embargo 25 de ellos tuvieron saldos no registrados de los cuales 10 fueron por más de mil millones de pesos.

Además del emblemático caso de Coahuila, que ocultó al menos 23 mil millones de pesos, lo que representa alrededor de las dos terceras partes de sus obligaciones crediticias, resaltan casos como Chihuahua que fue investigado por la agencia calificadora Fitch Ratings por resguardar información por alrededor 5 mil millones de pesos de su deuda,¹⁷⁴ el Estado de México y Distrito Federal, con saldos no registrados por alrededor de 3 mil millones de pesos cada uno y el caso

¹⁷⁴Enrique Lomas. *Oculto Chihuahua deuda pública real*. Noticias Terra (30 de agosto de 2011) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/MjY7OA> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015]

de Tabasco, en el que como parte de toda una serie de operaciones para el desfaldo a las arcas locales por parte de funcionarios y familiares del gobernador priista Andrés Granier, se escondió información sobre alrededor de la mitad del saldo total de endeudamiento.¹⁷⁵

También resulta preciso considerar que el Registro de Obligaciones no se encuentra disponible a todo público para su consulta; de hecho el tema fue motivo de controversia en el pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), luego de que un ciudadano(a) solicitó a la SHCP información sobre las bases y características de los contratos de endeudamiento de los estados y municipios documentados en el Registro, obteniendo sólo una serie de hipervínculos con información sobre el estado de las obligaciones financieras locales que se encuentran disponibles en el portal web de la dependencia, haciendo caso omiso al requerimiento de información en específico sobre los documentos necesarios para el registro.

Ante la negativa de la dependencia, la persona solicitante recurrió a un recurso de revisión ante el IFAI, alegando que la información que le entregaron no contaba con los datos precisos solicitados. La SHCP en su calidad de sujeto obligado, sostuvo que no existía una copia electrónica de los documentos tal y como lo pedía el solicitante, por lo que lo instó a analizar los documentos a través de consulta directa. Ante esta situación, la comisionada encargada del caso, María Elena Pérez-Jaén, realizó una indagatoria más profunda para conocer los detalles de los documentos que dan forma al Registro, a través de nuevas solicitudes a las que la SHCP respondió que la información relativa a operaciones de crédito se considera reservada, pues constituye parte del secreto fiscal.

Por tal motivo, la comisionada pidió al sujeto obligado que presentara ante el Instituto los expedientes en formato físico para un análisis aleatorio, después del cual, se determinó que las cédulas de inscripción de cada uno de los registros

¹⁷⁵ Redacción. *Tabasco en quiebra: ¿Por qué se endeudó 'el Edén'?*. Aristegui Noticias. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/8b8d2t> [Fecha de consulta 5 de agosto de 2015]

documentados contenían la información específica que el solicitante requería, además de que se declaraba infundado el argumento que hacía alusión al secreto fiscal para ocultar la información pues “son los estados y los municipios, y no las instituciones de crédito, los que proporcionan a la SHCP la información relativa a los empréstitos contraídos”,¹⁷⁶ motivo por el cual el pleno votó por unanimidad solicitar a la Secretaría que hiciera públicas la totalidad de cédulas de inscripción del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, solicitadas para publicitar la información solicitada por la persona ciudadana.

Con las modificaciones a la LCF de diciembre de 2013¹⁷⁷ se obligó a la SHCP a publicar el Registro de Obligaciones a través de su portal web, de manera que a partir de 2014 la dependencia habilitó un hipervínculo mediante el cual es posible descargar un archivo en formato Excel que contiene información sobre las 2425 operaciones de endeudamiento documentadas en él hasta septiembre de 2014, fecha de la última actualización, ordenados de manera ascendente por su fecha de contratación.¹⁷⁸

En el **Anexo VII** se muestra una tabla que esquematiza la información publicada por la Secretaría. Como se observa, los conceptos se refieren a detalles del contrato o la operación de endeudamiento, tales como los sujetos que lo celebraron, el carácter de la obligación, las fechas de realización y de inscripción en el Registro y el tipo de garantía utilizada para el efecto. Sobre los montos de recursos adquiridos por esa vía se indican las cifras pactadas, el plazo para realizar los pagos y la suma reembolsada hasta el momento de actualización de la información.

¹⁷⁶ NOTA INFORMATIVA. *La SHCP deberá entregar los documentos en que constan los registros de la deuda pública contratada por Estados y Municipios IFAI*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales IFAI. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/owp2ll> [Fecha de consulta: 7 de enero de 2014]

¹⁷⁷ *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Diario Oficial de la Federación, 9 de diciembre de 2013. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/paef81> [Fecha de consulta: 7 de enero de 2014]

¹⁷⁸ *Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público [Versión descargable] Disponible en: <http://goo.gl/SBWP3o>

El último apartado de la información debería dar cuenta del destino de los recursos obtenidos a través del establecimiento del contrato de endeudamiento, es decir, el “rubro en el que fue catalogado el único fin para el cual fue contraída la obligación”.¹⁷⁹ La gran mayoría de los registros indican que el destino fue ‘inversiones públicas productivas’, con un total de 2160 contratos, 241 operaciones que fueron realizadas para ‘refinanciamiento’ y 24 para aplicación en ambos rubros, sin embargo no ofrece información específica sobre las inversiones públicas que se realizaron con esos recursos.

No obstante, la información no permite al público conocer especificidades sobre los proyectos de erogación en los cuales se aplicaron los recursos, de manera que no existe garantía de que se hayan utilizado de forma productiva, pues cabe la posibilidad de que fueran reportados como erogaciones de inversión, sin contar con las características descritas en la ley, pues como se indicó, antes de la homologación en la información financiera realizada con la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, los criterios para etiquetar recursos eran distintos en cada entidad federativa. Tampoco se conocen detalles sobre el avance en la ejecución de los proyectos, las áreas responsables de llevarlo a cabo ni sus resultados e impacto.

Es por ello que por medio de una solicitud de acceso a la información vía Infomex, se pidió a la SHCP datos más específicos sobre el destino en que se aplicaron los recursos de las obligaciones financieras inscritas ante el Registro, a lo que la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas respondió que:

Esta Unidad Administrativa únicamente verifica que el destino de las obligaciones y empréstitos registrados en el ROEEM sean efectivamente “inversión pública productiva”, “refinanciamiento” o “reestructura”, sin que se

¹⁷⁹ *Ibidem*

analicen y capturen en el propio ROEEM los detalles específicos del destino de las obligaciones y empréstitos a inscribir.¹⁸⁰

De manera que la dependencia federal admitió que no cuenta con procedimientos para asegurar que las obligaciones financieras registradas en el instrumento administrativo a su cargo se realicen de acuerdo con los criterios constitucionales sobre el destino de los recursos de la deuda. Aunado a ello, la dependencia también sostiene que:

[...] la gran mayoría de los instrumentos en los que constan las obligaciones sujetas de inscripción en el ROEEM, únicamente señalan como destino de manera genérica “inversión pública productiva”, sin especificar los detalles del destino de las obligaciones y empréstitos a inscribir, ni tampoco es requisito especificar que obligaciones o créditos serán refinanciadas o reestructuradas, ya que los detalles al respecto se formalizan una vez dispuesto el crédito y de lo cual no se informa a esta Unidad Administrativa.¹⁸¹

De manera que se admite que en el procedimiento de inscripción ni siquiera se requiere que los instrumentos a registrarse ofrezcan detalles sobre el uso que se le va a dar a los recursos, incluso se señala que los detalles sobre el destino del financiamiento se formalizan ya que se aprobó el crédito y no se informa a la dependencia federal, de manera que se comprueba la sospecha de que los contratos de deuda se aprueban sin que exista certeza sobre a dónde van a parar los recursos.

La Unidad pone a disposición del solicitante la opción de entregar copias simples de los ejemplares de contratación para el periodo de 2008 a 2013, para que realice una búsqueda personal entre los documentos de inscripción del periodo que consta de más 29 mil páginas, para verificar si alguno de los instrumentos de

¹⁸⁰Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública folio 0000600173315. Sistema Infomex Gobierno Federal.

¹⁸¹ *Ibidem*.

registro señalan los detalles sobre el destino de los recursos por endeudamiento, aunque no sea requisito señalarlo.

Un claro ejemplo de la situación de opacidad con que se ejercen los recursos obtenidos por endeudamiento es el caso de Coahuila, pues después del escándalo generado por el incremento abrupto de la deuda y el ocultamiento de las cifras reales de la misma, organizaciones civiles como Alianza Cívica, establecieron estrategias para transparentar la información al respecto, que cuatro años después llevaron el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información a ordenar a la Secretaría de Finanzas del estado a publicar información sobre los intereses y los rubros y proyectos en que fueron utilizados los recursos del endeudamiento que se adquirieron en la administración gobernador Humberto Moreira.¹⁸² De manera que se prueba que la única forma de contar con datos específicos sobre los montos y el uso del endeudamiento es a través de procedimientos de acceso a la información, pues como se dijo, el marco institucional no obliga a publicar información detallada al respecto, por lo que no es posible verificar en tiempo real lo que ocurre con el ejercicio de los recursos de la deuda.

3.4 Consecuencias de la ineficacia de los mecanismos de control del endeudamiento

La tendencia de incremento exponencial en los saldos de endeudamiento observada entre los años 2008 y 2012 (cuando pasó de 203 mil millones a 434 mil millones de pesos) no se mantuvo constante, sin embargo la deuda pública de las entidades federativas continuó en crecimiento hasta alcanzar máximos históricos. En marzo de 2015, fecha de la última actualización de la información reportada ante la SHCP, se documentaron obligaciones financieras por un monto de 510,

¹⁸² Camelia Muñóz. *Ordena ICAI entregar información sobre deuda de Coahuila*. Noticias MVS (9 de abril de 2015) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/qWj9wJ> [Fecha de consulta: 7 de agosto de 2015]

030.8 millones de pesos,¹⁸³ cifra que se incrementaría de forma considerable de tomarse en cuenta las modalidades de obligaciones financieras no registradas.

Es por ello que las debilidades del modelo de control al endeudamiento local siguen siendo ampliamente discutidas por periodistas y analistas, quienes en distintos medios han manifestado su preocupación por la opacidad con la que se maneja el instrumento financiero,¹⁸⁴ pues además del denominado *Moreirazo* de Coahuila, que dio una muestra de la magnitud de los daños a las finanzas públicas que puede traer consigo el uso irresponsable de la herramienta de endeudamiento y las prácticas corruptas que favorece, existen otros casos en que se demuestra que ha sido constantemente utilizada para realizar millonarios robos y saqueos a las arcas locales.

Un ejemplo de ello son las recientes acusaciones de corrupción en el manejo financiero del gobierno de Chihuahua, que como se indicó, fue investigado por ocultar información sobre el saldo total de su deuda, mismo que de acuerdo con las cifras de SHCP, en los primeros cuatro años del priista César Duarte como gobernador de la entidad se multiplicó abruptamente, al ascender de 12,500 millones de pesos en 2010, a 41,700 millones de pesos en 2014, con reiteradas dudas sobre la efectividad de la negociación con la banca privada pues es la entidad con el mayor plazo promedio para el pago de sus obligaciones y el estado con la cifra más alta de valores colocados en la Bolsa.¹⁸⁵ Es por ello que diversos grupos de la sociedad civil y opositores partidistas presentaron una denuncia

¹⁸³ SHCP. *Saldo histórico de obligaciones financieras de entidades federativas y municipios*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/4X2LK9> [Fecha de consulta: 7 de agosto de 2015]

¹⁸⁴ Redacción. *La deuda avanza más rápido en los estados marcados por los escándalos: Tabasco, Zacatecas, Veracruz, Coahuila...* SinEmbargoMX (21 de febrero de 2013) [en línea] Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/21-02-2013/534658> [Fecha de consulta: 7 de agosto de 2015]

¹⁸⁵ Sergio Armendáriz. *Chihuahua: voraz deuda pública*. El Diario Ciudad Juárez (23 de febrero de 2014) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/F81LhR> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015]

formal ante la PGR por peculado y enriquecimiento ilícito, ofreciendo pruebas sobre supuestos actos de corrupción en el manejo financiero de la entidad.¹⁸⁶

Varios casos similares se difundieron ampliamente en la coyuntura de la alternancia partidista en las gubernaturas locales, como en Tabasco, donde el equipo del gobernador priista Andrés Granier ocultó información sobre su deuda total y solicitó otro crédito por 3 mil millones de pesos a poco menos de dos meses del fin de su mandato.¹⁸⁷ Con el cambio de administración se dio a conocer una serie de corruptelas en distintas áreas financieras que incluía desvíos de fondos federales, adeudos a proveedores y por supuesto endeudamiento público como una de las opciones a su alcance para el instrumentar el desfalco.

La situación de Nuevo León resulta una de las más emblemáticas en la actualidad, luego del controvertido triunfo electoral del candidato sin partido político Jaime Rodríguez *el Bronco*, quien capitalizó el hartazgo ciudadano hacia la falta de resultados en distintos ámbitos como la seguridad y las recurrentes denuncias de prácticas de corrupción del priista Rodrigo Medina,¹⁸⁸ cuya administración inició con una deuda de 17 mil millones de pesos y se incrementó hasta superar los 60 mil millones de pesos para convertir a su estado en el más endeudado solo detrás del D.F., con una complicada situación financiera que incluye adeudos a proveedores, operaciones opacas con contratistas e ineficacia en la planeación y operación de proyectos como el citado *Monterrey VI*, lo que posicionó a la austeridad y combate a la corrupción en el centro de la agenda del gobernador electo.¹⁸⁹

¹⁸⁶Víctor Chávez. *Chihuahua duplica su deuda, acusan diputados panistas y piden que la PGR investigue*. El Financiero (29 de septiembre de 2014) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/Tg4STE> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015]

¹⁸⁷ Redacción. *Granier se despide de Tabasco con deuda* Aristegui Noticias (14 de noviembre de 2012) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/RaHk8J> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015]

¹⁸⁸ Sanjuana Martínez. *Buscan enjuiciar al gobernador de Nuevo León por corrupción*. Diario La Jornada (7 de junio de 2015) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/bpwe0F> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015]

¹⁸⁹Juan Antonio Lara. *¿Está Nuevo León en la bancarrota?* El financiero (10 de agosto de 2015) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/KVZRk4> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015]

Algunos medios de información como el diario Reforma han puesto atención en las situaciones de ocultamiento de información sobre la situación real de las finanzas públicas dadas a conocer en los cambios de administración, y que en distintas ocasiones vinieron acompañadas de robos millonarios y otras actividades ilícitas, por lo que se ha hecho especial énfasis en el mejoramiento de las herramientas para vigilar el manejo de los recursos, pues como afirma el columnista Sergio Aguayo “el que sólo nos enteremos de estos manejos irresponsables al terminar cada gobierno nos revela que no hay instrumentos eficaces para dar seguimiento al gasto mientras éste se ejerce”.¹⁹⁰

El marco institucional continúa sin permitir la verificación del cumplimiento de la disposición constitucional sobre el destino de los recursos, muestra de ello es el caso de Oaxaca, entidad que tan solo en 2013, incrementó sus obligaciones de 5,600 millones a más de 10 mil millones de pesos y en julio de 2015 contrató un crédito más por 2.4 mil millones de pesos bajo el argumento de que se utilizaría para el pago de obligaciones con el magisterio,¹⁹¹ o Veracruz, cuyo gobierno realizó una emisión de bonos para el pago de aguinaldos y otras prestaciones,¹⁹² con garantía al impuesto sobre la tenencia de vehículos que fue eliminado en 2012.

El asunto del uso inadecuado de la herramienta de deuda pública local recobró especial importancia por la compleja situación financiera por la que atraviesa el país en la segunda mitad de 2015, pues el petróleo que representa el principal ingreso presupuestal del gobierno federal, se proyectó tendría un precio promedio de 79 dólares por barril en el año pero descendió hasta ubicarse por debajo de los 40 dólares, lo que orilló al equipo financiero del gobierno federal a anunciar importantes recortes e incluso a implementar una orientación distinta en la

¹⁹⁰ Sergio Sarmiento. *Arcas Vacías*. Diario Reforma (4 de enero de 2013).

¹⁹¹ Virgilio Sánchez. *Gabino Cué aumenta deuda en Oaxaca por sus maestros*. Noticias Terra (2 de julio de 2015) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/dN21FQ> [Fecha de consulta: 14 de agosto de 2015]

¹⁹² Alfredo Bielma. *Bursatilización y deuda*. Veracruz Informa (31 de mayo de 2015)[en línea] Disponible en: <http://www.veracruzinforma.com.mx/?p=126417> [Fecha de consulta: 11 de agosto de 2015]

confección del presupuesto basada en la técnica de Presupuesto Base Cero para el ejercicio fiscal 2016, con el fin de reducir el gasto público operativo, poniendo énfasis en el máximo aprovechamiento de los recursos.¹⁹³

La reducción del precio del petróleo traerá serias consecuencias para las haciendas públicas locales pues como se dijo, todas ellas dependen en alrededor de un 80% de las transferencias federales,¹⁹⁴ pues si bien hasta ahora el Fondo para la Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas logró mitigar el impacto del descenso en la recaudación, todo parece indicar que las condiciones financieras pueden dar pie al incremento del endeudamiento público.¹⁹⁵ Es por ello que se pone de manifiesto la necesidad de establecer estrategias para que los gobiernos estatales realicen profundos ajustes presupuestarios que permitan hacer más eficiente el ejercicio de los recursos privilegiando el gasto de inversión frente al gasto corriente, pues ante la compleja situación financiera, se ha demostrado que se continúa con la tendencia de incremento en el gasto de operación en perjuicio de las erogaciones de capital.¹⁹⁶

Los lineamientos constitucionales en cuanto al destino de los recursos obtenidos por endeudamiento, conciben a la herramienta como una posibilidad de financiamiento adicional para la realización de erogaciones con impacto económico y social a mediano y largo plazo, cuyos beneficios serán disfrutados por las y los contribuyentes del futuro, por el hecho de que “las obras que generan servicios públicos y cuyos beneficios se extienden en el tiempo, son un gasto público especial, toda vez que su alto costo obligaría a limitar otro tipo de servicios

¹⁹³Dainzú Patiño. *Presupuesto 2016, el más difícil de la historia de México: expertos*. El Financiero (12 de agosto de 2015) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/TluFFB> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015]

¹⁹⁴ Staff Forbes. *Precio del petróleo presionará a las finanzas estatales en 2016*. Forbes México (26 de enero de 2015) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/FHqUcf> [Fecha de consulta: 4 de agosto de 2015]

¹⁹⁵ Israel Pantaleón. *4 razones por las que se disparará la deuda de los estados*. Forbes México (10 de abril de 2015) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/8dlNUw> [Fecha de consulta: 12 de agosto de 2015]

¹⁹⁶ Fernando Franco. *Recortes de hasta 100% en el gasto productivo estatal. El Economista*. (4 de marzo de 2015) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/iB2TBU> [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2015]

básicos a la población”,¹⁹⁷ de manera que la carga tributaria precisa distribuirse en el tiempo para no afectar las erogaciones actuales.

Ahora bien como se indicó en el apartado anterior, la introducción del paradigma de la planeación para lograr mayor eficacia y articulación en la actuación administrativa de todos los ámbitos gubernamentales tiene especial repercusión en el proceso presupuestal de ingreso - gasto, que requiere efectuarse para obtener los recursos financieros necesarios para la ejecución de las actividades para el logro de los objetivos y metas delineados. Es por ello que el uso de la herramienta de deuda pública precisa estar basada en un amplio ejercicio prospectivo para la identificación de las metas en materia de erogaciones productivas que requieran un monto adicional a los recursos disponibles para su financiamiento.

Sin embargo, la ineficacia de los mecanismos de control da pie a que los gobiernos estatales no realicen sus operaciones de endeudamiento de acuerdo a los postulados constitucionales ni haciendo uso correcto del aparato legal de la planeación, sino que distintos ejemplos han mostrado que se realiza de manera improvisada y discrecional, pues además los proyectos de inversión que motivaron los contratos de endeudamiento, no se encuentran disponibles para escrutinio público lo que no permite conocer con exactitud si el instrumento financiero se realizó de forma transparente y eficaz, en concordancia con las metas y objetivos planeados.

Como es de apreciar, el diseño del marco institucional para el uso de la deuda pública resultó ser ineficaz para lograr un uso equilibrado de la herramienta financiera: Por un lado como se demostró, los postulados constitucionales en cuanto al destino del financiamiento quedaron en letra muerta, pues existen evidencias de que los recursos están siendo utilizados de manera productiva, por otro lado, la herramienta administrativa a cargo del Registro de Obligaciones

¹⁹⁷ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. *Op cit.* Pág. 19.

tampoco cumplió con su función, pues no documentó la totalidad de las operaciones ni transparentó las características de las mismas, incluyendo la información sobre el uso adecuado del dinero.

Es por ello que desde la perspectiva de esta investigación, además de los factores económicos, financieros y partidistas, que no fueron objeto del estudio, resulta preciso poner especial atención en el diseño del aparato institucional para el control del endeudamiento, pues contiene serias deficiencias que lo convirtieron en un factor determinante para el uso indisciplinado de la herramienta y la aplicación de recursos de forma violatoria a la Constitución. Además el modelo no incentiva a los órdenes de gobierno a realizar una política de endeudamiento alineada con un ejercicio de racionalidad en el cual se conciba a la política de ingresos como una etapa fundamental en el proceso presupuestario para la obtención de recursos indispensables para realizar actividades orientadas al logro de metas y objetivos a través de una política de gasto público ordenada y transparente. En palabras de Kinto Reyes:

[...] se debe incentivar mecanismos que impliquen el endeudamiento cooperativo, para que efectivamente esté alineado a las políticas nacionales, estatales y municipales, tal como se persigue con el Plan Nacional de Desarrollo; donde la descentralización del gasto, implique también una planeación financiera del uso de los recursos, que permita al final del día una mayor eficacia en la gestión gubernamental, pero al mismo tiempo una mayor transparencia y rendición de cuentas.¹⁹⁸

En el siguiente apartado se concluye con una reflexión respecto a la discusión de reforma constitucional en materia de disciplina financiera de entidades federativas y municipios en la arena legislativa. A continuación, se enumeran una serie de propuestas para la construcción de un modelo institucional orientado a ofrecer incentivos a los gobiernos locales para que la herramienta de deuda pública se realice de forma planificada para la aplicación de recursos de manera productiva.

¹⁹⁸ Kinto Reyes, Manuel. *Op cit.* Pág. 52.

4. CONCLUSIONES. Hacia un esquema de limitantes al endeudamiento orientado a la vigilancia en el ejercicio de los recursos.

4.1 Reflexiones sobre la reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.

Con el incremento en los saldos de obligaciones financieras locales observado a partir de 2008 la discusión se orientó hacia las características del marco institucional que regula el endeudamiento, por lo que surgieron distintas propuestas para modificarlo. Desde 2010 se presentaron iniciativas legislativas en la materia,¹⁹⁹ siendo una constante en los años siguientes la emisión de declaraciones al respecto por parte de personas funcionarias públicas y miembros de los principales partidos políticos, además de posicionamientos por parte de personas de la academia y líderes de opinión en la materia,²⁰⁰ que propiciaron un amplio debate para la formulación de distintas propuestas de reforma en el rubro.

La reforma constitucional en materia de disciplina financiera de entidades federativas y municipios se basa en un proyecto de decreto que modifica y adiciona los artículos 25, 79, 108, 116 y 117 de la Constitución,²⁰¹ y que después de una larga serie de movimientos entre ambas Cámaras legislativas, se aprobó por los Diputados el 5 de febrero de 2015²⁰² y por la mayoría de las legislaturas

¹⁹⁹ Gaceta del Senado 12 de octubre de 2010. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/yAHcJ2> [Fecha de consulta: 14 de enero de 2015]

²⁰⁰ Véase: *México El feudalismo imperfecto*. Revista Nexos, número 406. Octubre de 2011.

²⁰¹ *Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de los estados y los municipios* [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/MW5vsM> [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2015]

²⁰² Resumen de la sesión no. 22 de la Cámara de Diputados (Abril, 14 de 2015). H Cámara de Diputados LXII Legislatura [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/Qloa0c> [Fecha de consulta: 14 de mayo de 2015]

estatales en abril del mismo año.²⁰³ En el **Anexo VIII** se muestra una síntesis sobre las modificaciones realizadas.

Como se aprecia, un eje clave de la reforma es el endurecimiento de las limitantes de índole local para el uso de la herramienta de endeudamiento, como el requisito de las dos terceras partes de las y los diputados del estado para el establecimiento de los montos máximos de endeudamiento y la aprobación de los contratos de deuda, lineamientos cuya efectividad podría verse limitada en la práctica por la ausencia de órganos legislativos plurales e independientes, situación señalada en distintos espacios que ofrecieron evidencias de que los Congresos estatales y las entidades auditoras emanadas de ellos, no representan un contrapeso efectivo a los Ejecutivos locales,²⁰⁴

Otro elemento central de las modificaciones consiste en la ampliación de las facultades de las auditorías locales y la ASF, con los cambios en los artículos 116 y 79 respectivamente, para desarrollar actividades de vigilancia en la ejecución del instrumento de deuda, con un marco de acción para fincar responsabilidades a las y los servidores públicos que hagan mal uso del endeudamiento, enfoque coercitivo cimentado bajo un modelo de fiscalización que ha demostrado sus limitaciones para investigar y ejecutar sanciones en casos de manejos indebidos, por lo que sus alcances estarán íntimamente vinculados a la efectividad del Sistema Nacional Anticorrupción próximo a discutirse.

Resulta interesante la inclusión de la obligatoriedad del Estado de velar por la estabilidad de las finanzas públicas y el sistema financiero en la elaboración de los planes nacional y locales de desarrollo, sin embargo como se mencionó, no existen elementos para probar la eficacia de la estructura institucional del SNP para cambiar el paradigma de la actuación gubernamental, por lo que sin una reforma radical orientada a crear mecanismos institucionales para incentivar a los

²⁰³ *Avalan 19 Congresos reforma para acotar endeudamiento de estados* (26 de abril de 2015) Diario Excelsior [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/Zvmgl8> [Fecha de consulta: 28 de abril de 2015]

²⁰⁴ Véase: Espinosa Herrera, Jesús Alejandro. *Dispendio*. Revista Nexos. Diciembre de 2013.

servidores públicos a que adopten los lineamientos sobre el método de planeación como eje articulador de su acción, las modificaciones aprobadas podrían estar destinados a engrosar las filas de estipulaciones sobre planeación que quedaron en letra muerta.

Otro aspecto medular de la reforma fue el cambio realizada al artículo 117 constitucional que delinea las prohibiciones explícitas de las entidades federativas, para señalar especificaciones en cuanto al origen de los préstamos, las características a las que se deberán ajustar los procedimientos de contratación de la deuda, como el mencionado requisito de la aprobación de las dos terceras partes del Congreso local y la necesidad de comprobar que se realizó en las 'mejores condiciones de mercado', además de mencionar algunas bases para la contratación de endeudamiento de corto plazo cuya regulación era prácticamente inexistente.

En cuanto al destino del endeudamiento, aunque si bien se señala que puede utilizarse para refinanciamiento y se introduce la prohibición explícita del empleo de los préstamos en gasto corriente, se omitió establecer textualmente lo que se refiere por 'inversiones públicas productivas', por lo que resulta preciso dar seguimiento a la discusión y aprobación de la legislación reglamentaria para asegurar no solamente que se detalle claramente el concepto para terminar con la problemática del modelo anterior en el que cada legislación local la definía a su manera, sino que también existan mecanismos para cerciorarse de que efectivamente se estén aplicando los recursos en proyectos de tales características.

Además de los rubros anteriores, resulta fundamental la modificación al artículo 73 que prevé la facultad del Congreso de la Unión para aprobar una legislación que señale las bases específicas para la utilización de la herramienta de deuda por parte de los gobiernos locales, la cual se señala, deberá contener un esquema de inscripción obligatoria en un registro único, un sistema de alertas sobre el manejo

de la herramienta y las bases para la conformación de una comisión bicameral que se ocupará de las situaciones de entidades federativas con casos de endeudamiento elevado, analizando las estrategias de fortalecimiento a las finanzas locales implementadas en colaboración con la Federación.

4.2 Comentarios sobre la iniciativa de Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

El 17 de agosto de 2015, el presidente Peña Nieto anunció la presentación de la iniciativa de Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, reglamentaria de la reforma constitucional.²⁰⁵ La Comisión permanente del Congreso de la Unión le dio recepción el día 19 de agosto, con lo que añadió un pendiente más a la larga lista de propuestas que corresponderá discutir a las y los integrantes de la legislatura próxima a instalarse, entre los que destacan la aprobación del paquete presupuestal para el año 2016, que como se explicó, tendrá importantes retos que resolver por la situación financiera actual marcada por la disminución de los ingresos públicos y la consecuente adopción de una nueva técnica para efectuar las actividades de presupuestación.

No es objetivo de la investigación reseñar a profundidad el contenido de la iniciativa que servirá como base para la discusión y cuyos detalles se encuentran disponibles en el portal web de la presidencia,²⁰⁶ sin embargo es preciso señalar que la propuesta en gran parte se basa en la responsabilidad financiera, pues establece lineamientos para asegurar un balance presupuestario sostenible en las

²⁰⁵ Diainzú Patiño. *Peña Nieto presenta iniciativa de ley para disciplina financiera de estados*. El Financiero (17 de agosto de 2015) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/B62aYq> [Fecha de consulta: 17 de agosto de 2015]

²⁰⁶ Presidencia de la República. *Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y se reforman las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General Gubernamental*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/sJBBdX> [Fecha de consulta: 25 de agosto de 2015]

finanzas públicas locales, precisando que se realicen ejercicios de proyección financiera en la elaboración de sus instrumentos presupuestarios, así como consideraciones contables para evitar desbalances hacendarios. También señala las bases para la gestión de la información sobre esquemas de financiamiento con la iniciativa privada como los PPS, obliga a detallar sobre el gasto destinado a servicios personales en las cuentas públicas para monitorear su incremento y se delinea una definición precisa de las inversiones públicas productivas, con lo que se terminaría con las distintas conceptualizaciones estatales del esquema anterior.²⁰⁷

Además se establecen nuevos lineamientos para la coordinación intergubernamental en materia financiera, mediante los cuales la federación podría dar garantía a la contratación de obligaciones para coadyuvar a reconfigurar las deudas de algunas entidades federativas, con la introducción de la figura de deuda estatal garantizada, así como un Sistema de Alertas mediante el cual se detectaría a los estados y municipios con niveles elevados de endeudamiento y les otorgaría la posibilidad de establecer convenios con la Federación para atender las situaciones particulares de desbalances financieros por las obligaciones adquiridas.

Otro de los avances más evidentes son las reglas para la conformación de un Registro Público Único pues se amplían las figuras de adquisición de obligaciones que requieren ser inscritas en el documento incluyendo: “créditos, emisiones bursátiles, contratos de arrendamiento financiero, y operaciones de factoraje, garantías, instrumentos derivados que conlleven a una obligación de pago mayor a un año y contratos de Asociaciones Público - Privadas”,²⁰⁸ de manera que el

²⁰⁷ De acuerdo con la iniciativa, se considera gasto en inversiones productivas: “toda erogación por la cual se generen, directa o indirectamente, un beneficio social, y cuya finalidad sea: (i) la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público; (ii) la adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público, o (iii) la adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico”. *Ibidem*

²⁰⁸ *Ibidem*

instrumento permitirá dimensionar de mejor manera la situación real del endeudamiento, pues también se prevé que la Secretaría podría conciliar la información con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y elaborar reportes sobre la gestión de las situaciones financieras estatales, además de que la información se actualizaría diariamente en la página web de la dependencia y se alimentará con información trimestral de las entidades enviada mediante un sistema electrónico.

No obstante como es de apreciarse, de manera similar a las reformas legales establecidas luego de la crisis económica de mediados de los noventa, que pusieron atención en limitar las contrataciones de endeudamiento con la banca privada a través de la introducción de reglas más estrictas para el otorgamiento de los créditos, la propuesta de reforma aprobada por el Congreso y la iniciativa de ley reglamentaria también hacen especial énfasis en establecer una regulación más detallada en la parte del origen del financiamiento, es decir del establecimiento de los contratos, mediante lineamientos más específicos para su aprobación, pues gran parte de la discusión sobre el asunto del endeudamiento local se basó en perspectivas que intentan limitar tajantemente las posibilidades financieras de las entidades federativas.

No obstante, también es recurrente la preocupación sobre las deficiencias en el marco institucional que delinea la vigilancia de la aplicación adecuada de los recursos obtenidos por deuda pública. En su estudio de 2011, la ASF propuso como una de las causantes del incremento en los saldos de obligaciones financieras la “opacidad y casi nula rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos obtenidos mediante financiamiento”.²⁰⁹ Asimismo, Carpizo Riva Palacio concluyó que uno de los “temas preocupantes que no están contemplados actualmente por el marco regulatorio tienen que ver 1) con la falta de

²⁰⁹ Auditoría Superior de la Federación (2011) *Op cit* Pág. 5.

transparencia sobre el uso eficiente de los recursos que se obtienen a través de los financiamientos”.²¹⁰

Es preciso considerar la noción de la herramienta de deuda pública como un área de oportunidad en el actuar financiero de las estructuras gubernamentales, que permite una obtención de recursos de manera rápida y sencilla no solo para hacer frente al sinnúmero de contingencias a las que se puede enfrentar como guía de la colectividad, tales como desastres causados por fenómenos naturales, sino también como una fuente de recursos para realizar acciones encaminadas a alcanzar los fines para los que fue constituida la comunidad, tales como la óptima distribución del ingreso, una adecuada prestación de servicios públicos, el desarrollo social, la seguridad ciudadana, el fomento al empleo, etc. a través de erogaciones de carácter productivo que contribuyan a incrementar la infraestructura económica y social.

Es por ello que el objetivo de las reformas debe ser un modelo que asegure que el instrumento de endeudamiento permanezca al alcance de los gobiernos locales, en lugar de un esquema limitativo y centralizado que dificultaría el acceso al mercado crediticio con todos los beneficios que puede traer si se realiza de forma responsable, reduciendo de manera considerable las posibilidades de actuación de las finanzas públicas locales, las cuales se han intentado fortalecer durante varias décadas, pues cuentan con un amplio potencial para el mejoramiento de los servicios públicos y para hacer frente a la compleja situación financiera de finales de 2015.²¹¹

De tal manera que la discusión para construir modificaciones al marco institucional del endeudamiento local debe estar orientada a la búsqueda de un enfoque que privilegie focalizar la atención en el destino de los recursos, es decir, en la

²¹⁰ Carpizo Riva Palacio, Carlos Ignacio. *Op cit.* Pág. 15.

²¹¹ Colmenares Páramo, David. *Ante la crisis, finanzas locales.* El Financiero (24 de abril de 2015) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/QfEADg> [Fecha de consulta: 25 de agosto de 2015]

vigilancia de la aplicación adecuada de los montos obtenidos por esa vía, para corroborar que se opte por la adquisición de deuda solo para financiar proyectos de inversión pública productiva que justifiquen la carga financiera de los futuros presupuestos y que formen parte de un conjunto articulado de acciones con miras al cumplimiento de objetivos y metas a mediano y largo plazo, es decir, que se establezca a partir de lineamientos para la planeación.

Es necesario que el esquema institucional del endeudamiento local esté cimentado sobre la transparencia del proceso ingreso – gasto, priorizando la máxima publicidad de la información al respecto, en específico la relativa al detalle de los proyectos financiados con deuda, así como de la evolución en su ejecución y los resultados obtenidos en concordancia con las metas y objetivos acordados de antemano por el aparato gubernamental, de manera que se presente “un balance de los costos y beneficios y de la eficacia de la deuda para alcanzar los objetivos de los gobiernos”.²¹²

En el siguiente apartado se concluye con una serie de propuestas encaminadas a orientar la discusión de la ley en materia de disciplina financiera hacia la búsqueda de un esquema de marco regulatorio que tenga como propósito llevar a la práctica los postulados constitucionales en cuanto al destino de los recursos por endeudamiento, poniendo especial atención en vigilar la ejecución de los montos adquiridos mediante el establecimiento de obligaciones financieras. Algunas de las preocupaciones vertidas en la investigación se retoman como ejes de la iniciativa del Ejecutivo, misma que como se dijo, contiene grandes aciertos sobre todo en la introducción de requerimientos de sostenibilidad financiera.

Sin embargo existen importantes cuestiones en las que es preciso poner atención pues podrían generar irregularidades similares a las del modelo anterior, caracterizado por no contar con mecanismos para la vigilancia de la aplicación de

²¹² González – Aréchiga, Bernardo. *Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública. Criterios, áreas y retos para México*. Auditoría Superior de la Federación. Serie Cultura de la rendición de cuentas. 2004. Pág. 108

los recursos, un ejemplo de ello es el artículo 55 de la iniciativa que propone que la información sobre el Registro Público Único que deberá publicarse en el portal web de la SHCP estaría conformada por datos sobre el “deudor u obligado, acreedor, monto contratado, fecha de contratación, tasa de interés, plazo contratado, recurso otorgado en Garantía o Fuente de pago, fecha de inscripción y fecha de última modificación”.²¹³ Como se observa, se omite completamente el apartado de destino de los recursos, con lo que se continúa con la situación de opacidad respecto a los proyectos que fueron financiados con montos provenientes de endeudamiento.

Resulta preocupante que legislación no tome en cuenta mecanismos de transparencia para los proyectos de inversión, pues únicamente obliga a que se señalen en el instrumento de aprobación legislativa, sin especificar detalles sobre los datos en específico que deben contener las propuestas ni requerimientos para que se publique en algún sitio con mayor nivel de publicidad que las gacetas parlamentarias locales, tampoco establece mecanismos para propiciar un seguimiento de la ejecución de los proyectos especificados en el proceso legislativo.

Sobre la planeación de los proyectos de inversión, únicamente se ofrecen detalles para aquellos con un monto superior a 10 millones de Unidades de Inversión, para los que se requiere que se realice para su contratación “un análisis costo y beneficio, en donde se muestre que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables”,²¹⁴ para lo cual establece que “cada entidad federativa deberá contar con un área encargada de evaluar el análisis socioeconómico [...] así como de

²¹³ Presidencia de la República, Op cit.

²¹⁴ *Ibidem*

integrar y administrar el registro de proyectos de Inversión pública productiva de la entidad federativa correspondiente”.²¹⁵

Resulta interesante el establecimiento de obligaciones para que las entidades realicen ejercicios para comprobar la viabilidad del establecimiento de proyectos de inversión pública por medio de obligaciones financieras, tales como los esquemas de asociación público privada, no obstante aunque las evaluaciones y proyecciones realizadas deben ser públicas en las páginas oficiales de internet de las secretarías de finanzas, preocupa que no se incluyan la totalidad de los proyectos y que únicamente se trate de análisis costo y beneficio, por lo que quedan pendientes esquemas para el seguimiento de la aplicación de los proyectos que permitan comprobar que efectivamente se están llevando a cabo tal como fueron planeados y que funcionen como insumos para la rendición de cuentas en los gobiernos locales.

Asimismo se continúa con la singularidad del esquema en el que la SHCP no se responsabiliza de la información vertida en el documento, se dice que el objetivo del Registro es la transparencia, pero se omite establecer información detallada sobre la totalidad del proceso de endeudamiento que culmina con la aplicación de los recursos, misma que debería estar disponible para todo público pues se trata de dinero de las y los ciudadanos que implicarán cargas presupuestarias en el futuro, por lo que se debe asegurar que efectivamente tengan un impacto benéfico en la situación socioeconómica de la entidad, mediante un seguimiento puntual de los proyectos ejecutados para garantizar el logro de objetivos.

Debido a la magnitud de la impunidad en México, que permitió que aún con el escándalo del endeudamiento excesivo del gobernador Moreira sus presuntas responsabilidades en el mal uso de la herramienta únicamente están siendo investigadas por autoridades judiciales estadounidenses, el debate y la construcción de alternativas para regular la deuda pública local requiere la

²¹⁵ *Ibidem*

intervención del sector académico y de la sociedad civil para lograr un modelo de vigilancia de recursos que elimine las áreas de opacidad de que se valen las y los gobernadores para cometer desfalcos y hacer un uso inadecuado de los recursos de la comunidad.

La iniciativa que servirá como base para la discusión de los nuevos lineamientos en la materia contiene elementos importantes que orientarán la discusión en torno a reglas para un manejo financiero responsable y transparente, es por ello que la coyuntura de su discusión y aprobación que como se dijo, coincide con la aprobación de los instrumentos presupuestarios de 2016 y legislaciones en materia anticorrupción y transparencia, debe aprovecharse para insistir sobre la necesidad de criterios de máxima publicidad en las distintas etapas del proceso de utilización del endeudamiento, sobre todo en la aplicación de los recursos para lograr un manejo financiero responsable y productivo que beneficie a la comunidad, evite prácticas de corrupción y contribuya a llevar a la práctica la máxima constitucional de honradez y eficacia en el manejo de los recursos públicos.

4.2 Propuestas para verificar la formulación racional de proyectos de endeudamiento y la aplicación adecuada de los recursos

- El método de racionalidad administrativa postulado por la planeación, ofrece elementos para basar la confección de la política de deuda pública en un ejercicio prospectivo a partir del cual sea posible justificar la adquisición de recursos adicionales para la ejecución de proyectos de inversión que trasciendan a lo largo de los años y que impulsen el crecimiento económico y el desarrollo social, garantizando su adecuado cumplimiento sin representar riesgos para la estabilidad financiera.

Es por ello que resulta necesaria una reforma profunda en materia de planeación del desarrollo que obligue a los funcionarios a adoptar el paradigma en la práctica a lo largo del proceso presupuestal, para que la utilización de la herramienta de endeudamiento se realice con una estrecha vinculación al cumplimiento de las metas y objetivos delineados en el ejercicio planificador, generando proyectos productivos con impacto económico y social que contribuyan a alcanzar la visión de futuro vislumbrada. Para ello es necesario fortalecer los requerimientos de análisis costo y beneficio para el establecimiento de inversiones productivas para que garanticen un ejercicio efectivo de los lineamientos planificadores.

- Sobre las reglas en cuanto al destino de los recursos de la deuda, no basta con que la Ley especifique la definición de las ‘inversiones públicas productivas’, sino que es preciso que se establezcan mecanismos administrativos adicionales para asegurar que las entidades federativas y municipios cumplan con la obligación de destinar los recursos a proyectos de inversión pues como se evidenció, que existan disposiciones en la Constitución no garantiza que será llevado a cabo en la práctica por los gobiernos locales.
- Resultan trascendentales los nuevos lineamientos en cuanto al Registro Público Único, pues precisa incluir nuevas figuras de adquisición de obligaciones financieras y mecanismos más ágiles para la actualización de la misma, sin embargo resulta preocupante que la iniciativa presentada por el Ejecutivo no mencione la obligación de señalar el destino de los recursos, ni reglas para dar seguimiento a la correcta aplicación de los mismos, por lo que la discusión debe orientarse a fortalecer los efectos informativos del instrumento administrativo para que efectivamente transparente los detalles de todas las etapas de la adquisición de obligaciones, con especial énfasis en la aplicación de los recursos para que se transforme en un instrumento

que permita la rendición de cuentas respecto al uso y ejecución de la deuda.

- Aunado a ello, es indispensable el desarrollo de mecanismos administrativos eficaces para corroborar la utilización de los lineamientos establecidos por el aparato de planeación en cuanto a política de ingresos y la ejecución adecuada de los recursos en gasto de capital, como lo marca la Constitución. Para el efecto se propone la introducción de un “*Catálogo de proyectos de inversión financiados con endeudamiento*” en el que sea obligatorio inscribir todos los proyectos de erogaciones de capital establecidos con recursos obtenidos por la vía de la deuda pública, cuya actualización se realice de manera trimestral y que sea de libre acceso para cualquier persona interesada a través del portal web de la SHCP.
- El Catálogo precisa incluir un apartado de información financiera de la entidad federativa o municipio que tome en cuenta un análisis sobre la composición de las erogaciones de gasto corriente y de capital, para garantizar que efectivamente los recursos del endeudamiento se utilizaron de manera productiva con las especificaciones derivadas del sistema de homologación contable, que se incrementaron las erogaciones de capital previstas de antemano y se compruebe que los montos no fueron desviados a otras áreas del gasto.

Asimismo, el instrumento debe contener un segmento en el cual la entidad federativa demuestre la existencia de acciones de reingeniería presupuestal a través de los cuales se obtuvieron recursos del gasto corriente para transferirlos al proyecto de inversión, para comprobar que se optó por la adquisición de deuda pública solo para complementar el ahorro público logrado.

La propuesta del Catálogo no exime de incorporar los proyectos de refinanciamiento y reestructuración de la deuda, sino que es posible

establecer lineamientos que obliguen a precisar detalles sobre la operación financiera con énfasis en un análisis de la reducción en las cifras de obligaciones y las modificaciones logradas en las tasas de interés y los esquemas de pago.

- Los requerimientos de publicación de información sobre los análisis costo y beneficio de los proyectos, representan un buen avance para asegurar el uso planificado de la herramienta, sin embargo es necesario que la información de los portales web gobiernos locales también contenga datos específicos sobre el estado de avance en la ejecución de los proyectos de inversión, los cuales tendrían que actualizarse de manera trimestral, incorporarse a la Cuenta Pública anual que el Ejecutivo presente ante los Congresos locales y compilarse en un apartado del Catálogo de la SHCP.
- El proceso de construcción de una nueva perspectiva en la información sobre el endeudamiento público requiere la participación activa de instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, empresariales, periodistas y el público en general interesadas en el tema, para garantizar que la política de crédito no será utilizada con opacidad. De hecho, existe una importante área de oportunidad para intervenir en el tema, pues a través del uso de herramientas como el sistema de acceso a la información pública sería posible obtener y socializar datos específicos sobre el endeudamiento de las entidades federativas y municipios, intentando ir más allá del Registro Público Único para obtener datos sobre los proyectos de inversión productiva que se erogaron con recursos de deuda para verificar su estado de avance, así como dar transparencia a los contratos para conocer las condiciones y características de los préstamos.
- Resulta preciso poner atención a las modificaciones derivadas de la legislación en materia anticorrupción, en particular sobre las responsabilidades de las y los servidores públicos, para corroborar que efectivamente se impulsarán sanciones a aquellas personas que realicen

manejos indebidos de los recursos por endeudamiento, en específico, que no cumplan con los lineamientos para comprobar el uso del financiamiento en inversiones de carácter productivo.

- El tema de las regulaciones en el mercado financiero aportan material suficiente para la realización de investigaciones más profundas que no son objeto de este estudio, sin embargo, mediante la perspectiva de vigilancia en la aplicación de recursos podrían diseñarse esquemas que obliguen a las instituciones crediticias a realizar evaluaciones sobre la viabilidad de los proyectos de inversión pública que los gobiernos locales pretenden pagar con deuda, además de sistematizar y analizar la información sobre la capacidad de pago y solvencia financiera antes de otorgar los préstamos.
- Cabe mencionar que como se evidenció en distintos estudios, resulta fundamental una reforma profunda al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de la cual se dote de mayor responsabilidad a las entidades federativas y municipios en cuanto a la política de ingresos para lograr una mayor captación de recursos por fuentes propias y reducir la dependencia financiera hacia las transferencias federales, factor que como se señaló, también fue determinante para el incremento de los índices de endeudamiento. Sin un cambio radical en las relaciones intergubernamentales en el ámbito financiero, se corre el riesgo de continuar con un modelo que incentiva a los gobiernos locales para endeudarse cada vez que la recaudación federal disminuya por cuestiones económicas.

Lo que se requiere es una reforma integral del federalismo hacendario, que permita fortalecer los ingresos de las haciendas locales de la mano del establecimiento de mecanismos para el logro de una mayor eficacia y transparencia en el ejercicio del gasto público, tomando en cuenta que

como señaló Luis Carlos Ugalde, “la descentralización sin mecanismos de rendición de cuentas puede conducir al dispendio y la corrupción.”²¹⁶

- El uso de la herramienta de deuda pública por parte de los Ayuntamientos, se encuentra regulada por el mismo aparato institucional conformado por los ordenamientos constitucionales y especificidades de otras legislaciones como la LCF y la LGCG, así como las leyes locales al respecto, es por ello que aunque el presente estudio estuvo enfocado primordialmente a la deuda de las entidades federativas, las observaciones y propuestas para verificar la planeación en la política de endeudamiento y corroborar el uso adecuado del financiamiento aplican también para los gobiernos municipales.

²¹⁶ Ugalde, Luis Carlos. *Op cit.* Pág 43.

Bibliografía.

- Arellano Cadena, Rogelio. *México: Hacia un nuevo federalismo fiscal*. México. Gobierno del Estado de Puebla, Fondo de Cultura Económica. 1996.
- Astudillo Moya, Marcela. *Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México*. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM, México, 2009
- Auditoría Superior de la Federación. *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios 2000 – marzo 2011*. [en línea] Disponible en <http://goo.gl/BaJeko> [Fecha de consulta: 6 de enero de 2014].
- _____. *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios 2012* [en línea] Disponible en <http://goo.gl/F0ze19> [Fecha de consulta: 14 de enero de 2014]
- Ayala Espino. *Economía del sector público mexicano*. Grupo editorial Esfinge. México, 2005.
- Bazant, Jan. *Historia de la deuda externa de México 1823 – 1946*. El Colegio de México. México D.F. Tercera edición 1995.
- Bojórquez León, César. *¿Cómo Operan las APP y PP's en las Entidades?: Aspectos Jurídicos y Financieros*. Federalismo Hacendario. No. 178. INDETEC. [en línea] Disponible en: 132.248.9.34/hevila/INDETECFederalismohacendario/2013/.../8.pdf [Fecha de consulta: 8 de julio de 2015]
- _____. *Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS): Una nueva opción para el financiamiento público local*. INDETEC. [en línea] Disponible en: http://www.indetec.gob.mx/News/files/PPS_Una_Opcion.pdf [Fecha de consulta: 8 de julio de 2015]
- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. *La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIV, núm.101, mayo – agosto de 2001. Pp. 421 -452.
- _____. *Planeación, programación y presupuestación*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2003
- _____. *Finanzas nacionales y finanzas estatales: Mecanismos de coordinación*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1992
- Chávez Presa, Jorge. *Para recobrar la confianza en el gobierno*. México. Fondo de Cultura Económica. 2000. Pág. 100.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados LX Legislatura (2009). *Bursatilización de la Deuda Subnacional*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/c38RVc> [Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2014]

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. *PIDIREGAS, Un estudio general*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/S0WKes> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015]

Coronado Quintanilla, Jaime. *Sostenibilidad de las finanzas en los gobiernos subnacionales*. Debt Relief International Ltd. Programa de fortalecimiento de capacidades de análisis y estrategia de deuda para los países pobres muy endeudados. Publicación No 12, 2009. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/sMKUm4> [Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2014]

De la Madrid Hurtado, Miguel. *Planeación Democrática*. México D.F. INAP.

De la O Hernández, Xóchitl. *Cómo son en 2013 los Ingresos de las Entidades Federativas. Federalismo hacendario, Ingresos y Finanzas Locales* No. 179 Marzo-Abril de 2013. INDETEC. [en línea] Disponible en: <http://132.248.9.34/hevila/INDETECFederalismohacendario/2013/no179/11.pdf> [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2014]

Espinosa Herrera, Jesús Alejandro. *Dispendio*. Revista Nexos diciembre de 2013.

Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*. México D.F. Editorial Porrúa. Sexta edición, 2003

Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de finanzas públicas mexicanas. Los impuestos*. México D.F. Editorial Porrúa

Franco Vivanco, Edgar y María de los Ángeles Solís Amodio. *Impacto del endeudamiento público estatal sobre la inversión productiva en México, 1993-2006*. En Finanzas públicas. Volumen 1. Número 2. Segundo semestre 2009. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados. 2009.

González – Aréchiga, Bernardo. *Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública. Criterios, áreas y retos para México*. Auditoría Superior de la Federación. Serie Cultura de la rendición de cuentas. 2004

Hernández Trillo, Fausto. *¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Aristas para un nuevo federalismo*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/9LYx8n> [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2015]

_____, et al. *Factores determinantes y consecuencias del rescate financiero de los estados: el caso de México*. En Mendoza Velázquez, Alfonso, coord. *Las finanzas públicas locales en México. Herramientas de diagnóstico y respuesta en un entorno de crisis*. México D.F. Editorial Porrúa, 2011

_____. *La crisis financiera y su impacto en México*. Fundación Friedrich Ebert, Proyecto Regional “La Crisis Económica Global y su impacto sobre América Latina”. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/8uyw3M> [Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2014]

-
- _____. *Para entender los impuestos en México*. México D.F. Nostra Ediciones. 2009.
- León Esparza, Rebeca. *Los PIDIREGAS y la deuda pública externa de México*. Tesis de licenciatura. UAM – Iztapalapa. [en línea] Disponible en: <http://148.206.53.84/tesiuami/UAMI11138.pdf> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015]
- López Camacho, Víctor Adán. *Deuda Pública de Estados y Municipios: una Alternativa para Financiar Proyectos de Infraestructura*. INDETEC. México, 2003. Pág. 46. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/SESXw4> [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2015]
- Imaz Escutia, Andrea. *Endeudamiento subnacional y retornos anormales ajustados por el mercado de certificados bursátiles gubernamentales en México 2001 - 2006*. Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México D.F. 2012.
- Kinto Reyes, Manuel. *¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria*. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014. Pág. 29. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/MgnCI0> [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2014]
- León Berber, Rigoberto. *La necesidad de vincular normativamente las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo con el presupuesto de egresos de la federación*. Tesis de doctorado. UNAM. México D.F. 2011
- Mandujano Ramos, Nicolás. *Dependencia e inequidad tributaria de los gobiernos estatales en México*. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. [en línea] Disponible en: <http://rde.iiiec.unam.mx/revistas/6/articulos/2/25.php> [Fecha de consulta 10 de junio de 2014]
- Martner, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*. Siglo XXI Editores, decimoséptima edición. México, 1989. Pág. 8.
- Mendoza Velázquez, Alfonso coord. *Las finanzas públicas locales en México. Herramientas de diagnóstico y respuesta en un entorno de crisis*. Editorial Porrúa. México 2011.
- Merino, Gustavo. *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*. [en línea] Disponible en: <ftp://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf> [Fecha de consulta 10 de junio de 2014]
- Musgrave, Richard A. *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid, España. Ediciones Aguilar, 1969.
- Narváez López, Alfonso. *Los comités de planeación del desarrollo, estatales y municipales*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/UjkNb3> [Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2014]

- Núñez Jiménez, Arturo. *Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pp. 88 – 90 [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/tlhqHO> [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2014]
- Plekhanov, Alexander y Singh, Raju. *How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence*. Fondo Monetario Internacional IMF Staff Papers. Vol. 53, No. 3. 2007. Pág. 432.
- Rendón Huerta, Gustavo. *Planeación y derecho: ineficacia jurídica del sistema nacional de planeación en el Estado Mexicano*. México. Tesis de doctorado, UNAM. 2006.
- Rosas Figueroa, Aniceto y R. Santillán López. *Teoría general de las finanzas públicas, el caso de México*. México D.F. UNAM. 1962
- Salas Villagómez, Manuel. *La deuda pública, un estudio general. Examen del caso de México*. México D.F. Nacional Financiera S.A. 1950
- Serna de la Garza, José María. *Antecedentes constitucionales del federalismo fiscal mexicano*. México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Deuda externa*. Cuadernos de renovación nacional. Fondo de Cultura Económica. México. D.F. 1988. Pág. 15.
- _____. Unidad de Inversiones, 2010. *Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)*. [en línea] Disponible en: <http://www.cmic.org/comisiones/tematicas/financiamiento/pps2010.pdf> [Fecha de consulta: 8 de julio de 2015]
- Somers, Harold M. *Finanzas públicas e ingreso nacional*. México D.F. Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Ter-Minassian, Teresa. *Borrowing by subnational governments: issues and selected international experiences*. IMF. Paper on Policy Analysis and Assessment. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C. 1996.
- _____. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Fondo Monetario Internacional. Washington, DC. 1997.
- Ugalde, Luis Carlos. *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 4. ASF. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/v7P9cu> [Fecha de consulta: 20 de enero de 2015]
- Vázquez Arroyo, Francisco. *Presupuesto por programas para el sector público de México*. México D.F. UNAM, cuarta edición. 1982
- Villagordo Lozano, José Manuel. *Evolución histórica de los aspectos jurídicos de la planeación en México*. En: *Bases para la planeación económica y social de México* de Wionczek, Miguel (coord.) México D.F. Editorial Siglo XXI.

Mesografía

- ARegional. *Deuda pública de las Entidades Federativas, 2006 – marzo 2013*. Síntesis. [en línea] Disponible en: <http://www.arinformacion.com/docs/publicaciones/sintesis2.pdf> [Fecha de consulta el 3 de enero de 2015]
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. *El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)* [en línea] Disponible en: <http://ciep.mx/entrada-investigacion/el-fondo-de-aportaciones-para-el-fortalecimiento-de-las-entidades-federativas-fafef/> [Fecha de consulta: 29 de marzo de 2014]
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. *¿Por qué gastan así? Ranking de normatividad estatal del gasto público*. [en línea] Disponible en: http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Ranking_de_normatividad_estatal_del_gasto_publico-web_2.pdf [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2014]
- Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero. *Informe anual sobre el estado que guarda la estabilidad del sistema financiero y sobre las actividades realizadas por el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero*. [en línea] Disponible en: http://www.cesf.gob.mx/docs/2011_informe_anual_cesf.pdf [Fecha de consulta: 25 de mayo de 2014]
- INDETEC. *Requisitos para la inscripción de obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios*. [en línea] Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/news/files/artregistro.htm> [Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2013]
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Indicadores de Deuda Subnacional y Afectación de Participaciones* [en línea] Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx [Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2014]
-
- Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios*. [Versión descargable] Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/registro.aspx
- Presidencia de la República. *Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y se reforman las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General Gubernamental*. [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/sJBBdX> [Fecha de consulta: 25 de agosto de 2015]
- Programa para un Nuevo Federalismo 1995 – 2000*. [en línea] Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/348/6.htm?s=iste> [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2013]
- Senado de la República. *Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en*

materia de disciplina financiera de los estados y los municipios. [en línea]
Disponible en: <http://goo.gl/MW5vsM> [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2015]

Hemerografía

Diario El Economista

Diario El Financiero

Diario La Jornada

Diario Reforma

Diario SinEmbargoMX

Diario El Universal

México El feudalismo imperfecto. Revista Nexos, número 406. Octubre de 2011.

Anexo I. Legislaciones estatales sobre deuda pública.

Entidad federativa	Legislación sobre deuda pública
Aguascalientes	<i>Ley de Deuda Pública del Estado de Aguascalientes</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/cDGBkp
Baja California	<i>Ley de Deuda Pública del Estado de Baja California y sus Municipios.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/2g5Ovr
Baja California Sur	<i>Ley de Deuda Pública para el Estado de Baja California Sur.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/CULq28
Campeche	<i>Ley de Deuda Pública del Estado de Campeche.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/ksOghv
Coahuila de Zaragoza	<i>Ley de Deuda Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/sDtvR1
Colima	<i>Ley de la Deuda Pública del Estado de Colima.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/aLKsj3
Chiapas	<i>Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/itqozQ
Chihuahua	<i>Ley de Deuda Pública del Estado de Chihuahua y sus Municipios.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/r78IHv
Durango	<i>Ley de Deuda Pública del Estado de Durango y sus Municipios.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/XsEGt9
Guanajuato	<i>Ley de Deuda Pública para el Estado de Guanajuato y sus Municipios.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/ti5O6p
Guerrero	<i>Ley Número 616 de Deuda Pública para el Estado de Guerrero.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/yOMYtR
Hidalgo	<i>Ley de Deuda Pública del Estado de Hidalgo.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/ZsVDNU
Jalisco	<i>Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/pAfBBO
México	<i>Ley de Deuda Pública del Estado de México.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/U8dxEO
Michoacán de Ocampo	<i>Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/YaV6vt

Continúa en la siguiente página.

Anexo I. (continuación)

Entidad federativa	Legislación sobre deuda pública
Morelos	<i>Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/4aLlfm
Nayarit	<i>Ley de Deuda Pública del Estado de Nayarit.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/Z7o7O1
Nuevo León	<i>Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/jFTuVl
Oaxaca	<i>Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/1OOeh0
Puebla	<i>Ley de Deuda Pública para el Estado Libre y Soberano de Puebla.</i> Disponible en: http://goo.gl/V8OEa1
Querétaro	<i>Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/YDmkrl
Quintana Roo	<i>Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/przeyL
San Luis Potosí	<i>Ley de Deuda Pública del Estado y Municipios de San Luis Potosí.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/v5nLYK
Sinaloa	<i>Ley de Deuda Pública para el Estado de Sinaloa.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/OYLSkT
Sonora	<i>Ley de Deuda Pública.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/liMwu7
Tabasco	<i>Ley de Deuda Pública del Estado de Tabasco y sus Municipios.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/4LIJCm
Tamaulipas	<i>Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Tamaulipas.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/CN2NqT
Tlaxcala	<i>Ley de Deuda Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/D4O5Dy
Veracruz de Ignacio de la Llave	<i>Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.</i> Disponible en: http://goo.gl/6NEpEq
Yucatán	<i>Ley de Deuda Pública del Estado de Yucatán.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/9lzo4F
Zacatecas	<i>Código Financiero para el Estado y los Municipios de Zacatecas.</i> [en línea] Disponible en: http://goo.gl/HyPF8D

Fuente: Elaboración propia, con base en consultas vía web realizadas el 16 de noviembre de 2013.

Anexo II. Listado de fondos que componen las participaciones federales del ramo presupuestal 28.

- I. Fondo General de Participaciones; Compuesto por el 20% de la RFP.
- II. Fondo de Fomento Municipal; integrado por el 1% de la RFP
- III. Una proporción de lo ingresado por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; 20% de lo recaudado por bebidas alcohólicas y 8% de lo obtenido por tabacos labrados.
- IV. Fondo de Fiscalización y Recaudación; Conformado por el 1.25% de la RFP, funciona a manera de incentivo para la recaudación local.
- V. De lo recaudado a través del IEPS por concepto de gasolina y diesel, una proporción de 9/11, se destina a las entidades de acuerdo a sus índices de consumo de los combustibles.
- VI. Fondo de Compensación, conformado por el 2/11 restante de la recaudación del IEPS en gasolina y diesel, se reparte entre las entidades con los índices más bajos de consumo de combustibles.
- VII. El 0.136 por ciento de la RFP, destinado a los municipios con límites fronterizos y/o con litorales.
- VIII. Fondo de Extracción de Hidrocarburos. Repartido entre las entidades en cuyos territorios se realizan actividades en la materia.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público *Hacienda para todos: Ramo 28, participaciones*. [en línea]
Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>
[Fecha de consulta: 19 de octubre de 2014]

Anexo III. Listado de fondos que componen el ramo 33 'Aportaciones'.

- I.** Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- II.** Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III.** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV.** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V.** Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI.** Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII.** Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII.** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal. [en línea] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf [Fecha de consulta: 29 de marzo de 2014]

Anexo IV. Preceptos legales en el orden local que vinculan la política de ingresos y deuda pública con lineamientos sobre planeación.

Entidad federativa	Atribuciones de la dependencia hacendaria en la planeación de los ingresos	Proyección y cálculo de ingresos de acuerdo con planeación	Verificación de operaciones de crédito público
Aguascalientes	Art. 9	Art. 9, II	Art. 9, IV
Baja California	Art. 13, III	Art. 13, III, i)	Art. 13, III, j)
Baja California Sur	Art. 14	Art. 14, II	Art. 14, III
Campeche	Art. 18 (LOAPE)	No	No
Coahuila	No	No	No
Colima	Art. 49	Art. 49, II	Art. 49, II
Chiapas	Art. 42 bis	Art. 42 bis, II	Art. 42 bis, III
Chihuahua	Art. 8, d)	Art. 8, d) 2	Art. 8, d) 2
Durango	Art. 10	Art. 10, II	Art. 10, IV
Guanajuato	No	No	No
Guerrero	Art. 27	Art. 27, II	Art. 27, II
Hidalgo	Art. 21	Art. 21, II	Art. 21, III
Jalisco	No	No	No
México	Art. 11	Art. 11, II	Art. 11, IV
Michoacán	Art. 11	Art. 11, II	Art. 11, IV
Morelos	Art. 16	Art. 16, IX	Art. 16, XI
Nayarit	Art. 13	Art. 13, II	Art. 13, III
Nuevo León	No	No	No

Continúa en la siguiente página.

Anexo IV. (continuación)

Entidad federativa	Atribuciones de la dependencia hacendaria en la planeación de los ingresos	Proyección y cálculo de ingresos de acuerdo con planeación	Verificación de operaciones de crédito público
Oaxaca	Art. 18	Art. 18, II, III	Art. 18, V
Puebla	No	No	No
Querétaro	No	No	No
Quintana Roo	Art. 34	Art. 34, II	Art. 34, III
San Luis Potosí	No	No	No
Sinaloa	Art. 12	No	Art. 12
Sonora	Art. 8, c)	Art. 8, c), II	Art. 8, c), III
Tabasco	Art. 17	Art. 17, II	Art. 17, IV
Tamaulipas	Art. 16	Art. 16, II	Art. 16, IV
Tlaxcala	No	No	No
Veracruz	Art. 9, II	Art. 9, II, e)	Art. 9, II, f)
Yucatán	Art. 23	Art. 23, II	No
Zacatecas	No	No	No

Fuente: Elaboración propia con base en consultas vía electrónica a las legislaciones locales, realizadas el día 10 de enero de 2014.

Anexo V. Requerimientos de fondos de capital en contrataciones de endeudamiento.

Grupo	Características del grupo	Porcentaje de ponderación de riesgo.
1 *	Se trata de operaciones realizadas por el Banco de México, así como los créditos otorgados al Gobierno Federal con el aval de bancos o gobiernos de países con calificaciones "AA".	0
2	Incluye endeudamiento de entidades federativas y municipios, inscritas ante la SHCP y que cuenten con al menos una calificación que no debe ser menor hasta en dos niveles a la otorgada a la deuda en pesos mexicanos del Gobierno Federal.	20
2 Bis	Incluye las mismas condiciones del grupo 2, salvo la calificación crediticia, que puede ser del tercero o cuarto nivel inferior de la otorgada al Gobierno Federal	50
3*	Operaciones a cargo de entidades financieras no incluidas en los grupos 1 y 2.	80
4*	Operaciones a cargo de entidades financieras no incluidas en los grupos 1, 2 y 3.	100
4 Bis	Operaciones realizadas por gobiernos locales con calificaciones crediticias por debajo de la del gobierno federal en más de cuatro posiciones en la escala.	115
5	Créditos a gobiernos u organismos descentralizados locales, no inscritos ante la SHCP o que no cuenten con calificaciones de crédito.	150

* Grupos que por sus características, no incluyen operaciones de entidades federativas y municipios.

Fuente: Elaboración propia con base en *REGLAS para los requerimientos de capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo*. Diario Oficial de la Federación. 29 de julio de 1994. [en línea] Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4720952&fecha=29/07/1994 [Fecha de consulta: 14 de enero de 2015]. Y *Resolución que modifica las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo, publicadas el 29 de julio de 1994*. DOF. 13 de diciembre de 1999. [en línea] Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4957925&fecha=13/12/1999 [Fecha de consulta: 11 de enero de 2015]

Anexo VI. Variación entre la deuda registrada ante la SHCP y la deuda total (mdp)

Entidad federativa	Registro en SHCP	Saldo no registrado	Total	Variación entre total y registrado
Coahuila	8,329.3	23,643.8	31,973.1	283.9%
Chihuahua	13,105.4	5,168.4	18,273.8	39.4%
México	37,731.2	3,007.1	40,738.3	8%
Distrito Federal	52,258.7	2,941.3	55,200	5.6%
Chiapas	9,035.5	2,595.6	10,631.1	32.3%
Nuevo León	34,634.4	2,269.1	36,903.5	6.6%
Tabasco	2,332.6	2,060.2	4,392.8	88.3%
Michoacán	13,381.6	1,655.8	15,037.4	12.4%
Oaxaca	4,608.7	1,330.6	5,939.3	28.9%
Zacatecas	651.6	1,094.2	1,745.8	167.9%
Baja California	9,601.4	1,068.2	10,669.6	11.1%
Veracruz	21,655.8	911	22,566.8	4.2%
Tamaulipas	9,087.7	901.1	9,988.8	9.9%
Quintana Roo	10,286.5	682.1	10,950.6	6.6%
Puebla	9,119.5	626.8	9,746.3	6.9%
Durango	3,663.5	495.3	4,158.8	13.5%
Colima	1,434.9	324.1	1,759	22.6%
Yucatán	1,829.1	186.6	2,015.7	10.2%
Hidalgo	3,928.1	180.4	4,193.1	4.6%

Continúa en la siguiente página.

Anexo VI. (continuación)

Entidad federativa	Registro en SHCP	Saldo no registrado	Total	Variación entre total y registrado
Guanajuato	7,608.4	132.7	22,068.4	1.7%
Guerrero	4,093	100.1	1,497.3	2.4%
Jalisco	21,969.4	99	22,068.4	0.5%
Morelos	1,436.1	61.2	1,497.3	4.3%
Campeche	438.1	5.6	443.7	1.3%
Querétaro	2,187.3	3	2,190.3	0.1%
Tlaxcala	0	0	0	0%
Baja California Sur*	1,870.3	-237.4	1,632.9	-12.7%
Aguascalientes*	2,550.5	-244.6	2,305.9	-9.6%
Sinaloa*	4,542.1	-416	4,126.1	-9.2%
Nayarit*	4,127.6	-489.7	3,637.9	-11.9%
Sonora*	13,160.2	-552.8	12,607.4	-4.2%
San Luis Potosí*	4,787.5	-608.9	4,178.6	-12.7%
TOTAL	314,427.9	48.994.1	363,422	15.6%

* Entidades federativas que muestran saldos negativos en la variación entre la deuda registrada y la deuda total, porque para la fecha en que se realizó el estudio, no habían actualizado la liquidación de algunas obligaciones ante el Registro de la SHCP.

Fuente: elaboración propia con base en *Análisis de la deuda pública de las Entidades Federativas y los Municipios*. Auditoría Superior de la Federación (2012) [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/F0ze19> [Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2013]

Anexo VII. Información del Registro de Obligaciones publicada en el portal web de la SHCP.

Concepto	Descripción
Entidad	Entidad federativa.
Acreditado	Se refiere a la entidad, municipio u organismo que contrae la obligación.
Acreedor	Se refiere a las instituciones de crédito que operan en territorio nacional [...] con quienes se contraigan las obligaciones y empréstitos.
Tipo de obligación	Se refiere al tipo de obligación que asume el acreditado, y que puede ser cualquiera de las siguientes: crédito simple, crédito en cuenta corriente, emisión bursátil, garantía de pago oportuno (GPO) y contratos de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).
Fecha de firma	Se refiere a la fecha en que se firmó la obligación en cuestión entre el acreditado y el acreedor.
Fecha de inscripción	Se refiere a la fecha en la que la obligación en cuestión se inscribió en el Registro.
Monto original contratado	Se refiere al monto que se pactó entre el acreditado y el acreedor, mismo que consta en el instrumento jurídico en el cual se contrae la obligación
Saldo a la fecha de actualización de la información	Se refiere al saldo insoluto de la deuda [...] reportado por las entidades de manera trimestral.
Plazo pactado	Se refiere al plazo de vencimiento de la obligación, pactado entre el acreditado y el acreedor y que consta en el contrato o instrumento inscrito en el Registro.
Fuente o garantía de pago	Se refiere al recurso afectado como fuente o garantía de pago para las obligaciones contraídas.
Destino	Se refiere al rubro en el que fue catalogado el único fin para el cual fue contraída la obligación.

Fuente: Elaboración propia con base en la información sobre el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios publicada en el portal web de la SHCP. Disponible en línea para descarga en: http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/registro.aspx

Anexo VIII. Síntesis de las modificaciones constitucionales propuestas en materia de disciplina financiera de los estados y los municipios.

Artículo	Modificaciones / adiciones
25	Se introduce la obligatoriedad del Estado de velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero estableciendo que tanto el PND como los planes de desarrollo locales deberán garantizar dicho principio.
73 fracción VIII	Faculta al Congreso para establecer un ordenamiento legal que dicte las bases sobre la adquisición de obligaciones financieras locales, el cual deberá contener las modalidades para la afectación de transferencias federales como garantía de pago, un esquema de inscripción obligatoria en un registro único, un sistema de alertas sobre el manejo de la herramienta y sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan con los lineamientos. Asimismo, plantea la conformación de una comisión bicameral que se ocupará de las situaciones de entidades federativas con casos de endeudamiento elevado, analizando las estrategias de fortalecimiento a las finanzas locales, celebradas con la Federación y emitiendo opiniones al respecto.
79	Otorga a la ASF la facultad de fiscalizar el ejercicio de los recursos por endeudamiento garantizados con transferencias federales
108	Introduce la responsabilidad de los funcionarios públicos por el manejo indebido de recursos y en particular de la deuda.
116	Faculta a las entidades auditoras estatales para realizar acciones de fiscalización a la deuda pública local.
117 fracción VIII	Se añade el refinanciamiento y la reestructuración de la deuda como posible destino de los recursos por endeudamiento, se prohíbe explícitamente su uso en gasto corriente y se introduce la obligatoriedad de establecer contratos con las mejores condiciones de mercado. Asimismo introduce el requisito del voto de las dos terceras partes del Congreso local para autorizar los montos máximos de endeudamiento, con un análisis del destino, capacidad financiera y garantías utilizadas. Sobre el uso de la deuda de corto plazo, se dispone que deberá realizarse de acuerdo con las estipulaciones de la ley general, se indica la obligatoriedad de liquidarlas tres meses antes del término del periodo de gobierno local.

Fuente: Elaboración propia con base en: *Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de los estados y los municipios* [en línea] Disponible en: <http://goo.gl/NPuAwx>
[Fecha de consulta 14 de enero de 2015]