



Transparencia y rendición de cuentas ¿mecanismos para limitar la deuda pública subnacional?¹

Transparency and accountability, mechanisms to limit subnational public debt?

Marcela Astudillo Moya, Andrés Blancas Neria* y
Francisco Javier Fonseca Corona

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Recibido el 03 de diciembre del 2016; aceptado el 12 de octubre del 2017
Disponible en Internet el 29 de junio del 2018

Resumen

En este artículo se analiza la forma en que las entidades federativas rinden cuentas respecto a su endeudamiento. La deuda pública subnacional ha crecido aceleradamente sobre todo a partir de 2008 por distintas causas, entre ellas, la falta de transparencia y rendición de cuentas en las finanzas públicas estatales. Con base en la revisión de documentos oficiales de entidades federativas, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y del marco normativo, se encontró que las entidades federativas rinden cuentas respecto al monto, los acreedores, los plazos de vencimiento y el servicio de su deuda pública; sin embargo, no todos rinden cuentas respecto al destino de los recursos obtenidos mediante esta fuente de ingresos. Es necesario incluir en la legislación mexicana la obligación de rendir cuentas respecto al destino de los recursos derivados de endeudamiento; no es suficiente con que se prohíba el endeudamiento para cubrir el gasto corriente, se necesita transparentar el uso de los recursos.

¹ Proyecto PAPIME-PE309316: Agradezco la colaboración de Antonio Rojas, Alicia Jiménez y José A. García como becarios del proyecto.

*Autor para correspondencia

Correo electrónico: neria@unam.mx (A. Blancas Neria)

La revisión por pares es responsabilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<http://dx.doi.org/10.22201/fca.24488410e.2018.1335>

0186- 1042/© Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Códigos JEL: H, H7, H74, H79, H83, K4, K42, M42, M48.

Palabras clave: Deuda Subnacional, Transparencia, Rendición de Cuentas, Corrupción.

Abstract

This article analyzes the way in which State and local entities report on their indebtedness. Subnational public debt has grown rapidly, especially since 2008 for a variety of reasons, including lack of transparency and accountability in state public finances. Based on the review of official documents of State and local entities, the Ministry of Finance Office, and the regulatory framework, it was found that such State and local entities report on the amount, creditors, maturities and service of their public debt; however, not all the entities are accountable for the destination of the resources obtained through this source of income. It is necessary to include in Mexican legislation the obligation to render accounts regarding the destination of resources derived from indebtedness; It is not enough to prohibit indebtedness to cover current expenditure, it is necessary to make transparent the use of resources.

JEL Classification: H, H7, H74, H79, H83, K4, K42, M42, M48

Key words: Subnational Debt, Transparency, Accountability, Corruption

Introducción

En México, a principios de la década de 1990, la deuda pública subnacional empezó a crecer de manera importante, con una tendencia cada vez más pronunciada durante la crisis económica de 1994, y que se transformó en un crecimiento exponencial a partir de la gran crisis internacional de 2008. Este acelerado crecimiento de la deuda subnacional puede tener diversas causas y efectos; entre las causas podemos considerar, la falta de transparencia y rendición de cuentas en las finanzas públicas estatales. En cuanto a los efectos del creciente endeudamiento destaca el crecimiento de la producción local en algunas entidades federativas, pero también se identifica en otras entidades la falta de rendición de cuentas respecto al destino de los recursos obtenidos mediante deuda y que no necesariamente se reflejan en un aumento en la producción. Estos efectos se estiman en un modelo econométrico con datos panel.

El objetivo de este artículo es analizar la manera en que las entidades federativas rinden cuentas respecto a su endeudamiento. Para ello, se revisaron las cuentas públicas de las entidades federativas y la información sobre deuda subnacional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), además del marco normativo. A partir de ello se encontró que las entidades federativas rinden cuentas respecto al monto, los acreedores, los plazos de vencimiento y el servicio de su deuda pública; sin embargo, no todos rinden cuentas respecto al destino de los recursos obtenidos mediante esta fuente de ingresos.

Es urgente que en la vasta legislación mexicana, en la que ya es posible encontrar algunos instrumentos que, de manera directa o indirecta, buscan combatir la corrupción, se incluya la obligación de rendir cuentas respecto al destino de los recursos obtenidos mediante financiamiento; no es suficiente con que se prohíba el endeudamiento para cubrir el gasto corriente, se necesita transparentar el uso de los recursos.

La corrupción en el ámbito de las finanzas públicas

Definir la corrupción no resulta tarea fácil, principalmente por dos razones (Casar, 2015): En primer lugar, la corrupción implica diversas conductas que no necesariamente se encuentran debidamente tipificadas en la ley. En segundo lugar, tales conductas se practican de manera clandestina y quienes las llevan a cabo, tratan de no dejar rastro alguno.

Stapenhurst y Sedigh (1999) definen la corrupción como “el abuso del poder, la mayoría de las veces utilizado para obtener ganancias personales o para el beneficio de un grupo al que uno le debe lealtad”.

Respecto a los estados federales donde coexisten tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, con atribuciones tanto para generar ingresos como para ejercer gastos, en la literatura sobre corrupción no hay consenso respecto al efecto de la descentralización sobre este fenómeno. Para algunos autores (Tanzi, 1995) la descentralización abre nuevos ámbitos para las decisiones discrecionales. Para otros (Alonso y Garciamartín, 2011) la competencia entre ámbitos de gobierno que propicia la descentralización puede mejorar la provisión de servicios públicos. En lo que hay coincidencia es en que por lo general la corrupción es mayor en gobiernos con instituciones débiles por ineficientes o ilegítimas (Alonso y Garciamartín, 2011).

En el caso mexicano, a pesar de que con el advenimiento del internet (Kim y Lee, 2012) se abrieron nuevas posibilidades para la transparencia, lo cual puede constituir un medio para prevenir la corrupción, pues la información puede ser almacenada y diseminada más fácilmente y su consulta puede hacerse en cualquier momento independientemente del lugar y del día (Grimmelikhuijsen et al., 2013); en algunas entidades federativas no se ha logrado mejorar la transparencia en sus finanzas públicas.

En un estudio de Sour-Vargas (2007) en el que se compara la transparencia de la información sobre ingresos, gastos y deuda pública en los sitios de internet estatales, con lo que cada estado estaba obligado a publicar de acuerdo con la entonces vigente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), se encontraron varios sitios con serias deficiencias de información, lo que corrobora que el gobierno electrónico no puede, por sí solo, impulsar la transparencia de las finanzas públicas: es necesario modificar el contexto institucional y las características de las organizaciones. Indudablemente, las leyes de rendición de cuentas y acceso a la información son fundamentales para lograr la transparencia de las acciones gubernamentales. El Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas 2015 registra que uno de cada ocho estados presenta niveles bajos de transparencia fiscal y una práctica recurrente es la opacidad en el manejo de la deuda pública (ASF, 2015).

La transparencia, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas

Los conceptos de transparencia, derecho de acceso a la información y acceso a la información pública, se encuentran íntimamente ligados al grado que en ocasiones llegan a ser tratados como si constituyeran las partes de un todo y que, por tanto, deben considerarse en conjunto. A guisa de ejemplo, Fox y Haight (2007) señalan:

“En el saber convencional, se supone que, de alguna manera, la transparencia por sí sola conduce a la rendición de cuentas. De hecho, la rendición de cuentas es conceptualmente también un terreno en disputa, con actores poderosos aceptando nominalmente ‘la responsabilidad’ de sus equívocos, pero sin que se responsabilicen por sus actos. En efecto, todavía no se ha generado un consenso en torno al significado del término. Para unos, la rendición de cuentas implica un proceso, a veces conocido como ‘responsabilidad’, por el cual los tomadores de decisiones se ven obligados a explicar y justificar sus actos. Para otros, lo que ‘cuenta’ es que una transgresión o un desempeño pobre dé lugar a consecuencias y sanciones efectivas. Y los analistas apenas están dejando ver a la transparencia y a la rendición de cuentas como sinónimos y comenzando a hacerse las siguientes preguntas. ¿En qué condiciones consigue la transparencia generar rendición de cuentas? O mejor aún, ¿qué tipos de transparencia generan qué tipos de rendición de cuentas?” (pp 33-34).

Asimismo (Monsiváis, 2005) señala que, en la práctica, la rendición de cuentas cada vez tiene más importancia para evaluar el desempeño de las entidades gubernamentales; sin embargo, también se afirma que solo ha significado llenar las oficinas gubernamentales con formatos para exponer solicitudes de información, lo cual se ve como un obstáculo para el desarrollo de las acciones del gobierno.

Es indudable que la manera como se implemente la rendición de cuentas depende de las circunstancias políticas, económicas y sociales. Como se señaló anteriormente, para algunos autores como Fox y Haight (2007) lo importante de ésta es que los tomadores de decisiones expliquen y justifiquen sus actos, es más, implica la obligación de informar y evaluar lo que se ha llevado a cabo (Gordon, 2011), puesto que la información por sí sola no produce transparencia. Para otros, lo importante de la rendición de cuentas es que dé lugar a consecuencias y sanciones efectivas. En lo que hay consenso es en la necesidad de la participación ciudadana para fortalecer la rendición de cuentas (Monsiváis, 2005).

La rendición de cuentas se ha clasificado en horizontal y vertical (Hevia de la Jara, 2005). En el primer caso, se trata de organismos de control del Estado con autoridad para imponer sanciones. La rendición de cuentas vertical se refiere a la opinión pública y a los medios de comunicación.

Según el Indicador de Transparencia Presupuestaria en los Países de la OCDE (ASF, 2015) en México, la información presupuestaria públicamente disponible en 2013 carece de perspectiva de largo plazo de ingresos y gastos, no se permite la participación de analistas independientes y tampoco se informa sobre el ciclo presupuestario.

En el Índice de Presupuesto Abierto 2015 México obtuvo 66 de calificación en una escala de 100. En el caso del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2014 que analiza 10 países de esta región, México ocupó el séptimo lugar con 37 de calificación. En promedio, los diez países de la lista obtuvieron 42 (ASF, 2015).

También se ha considerado que la herramienta fundamental de la transparencia es el derecho ciudadano al acceso a la información en poder del Estado, con lo que se facilita el control de la sociedad sobre el gobierno (Del Solar, 2008). El tema ha sido una preocupación constante y muy antigua; se ha visto como un posible medio de obstaculizar la corrupción. Así, la primera Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas se decretó en Suecia en 1776.

De tal manera, se ha reconocido que el acceso a la información pública es la columna vertebral de la transparencia. En cuanto a las finanzas públicas, se refiere al derecho a recibir en forma eficaz y oportuna cualquier información que se relacione con fondos públicos y que se encuentre en poder del Estado. Este derecho a saber es importante (Fox y Haight, 2007), entre otras razones, porque la supervisión ciudadana es necesaria para que el poder se ejerza de manera honesta; además, para que la ciudadanía participe en la conformación de la agenda pública, requiere estar informada. No es suficiente con tener una buena ley y unos reglamentos que la refuercen. Se necesita cambiar hábitos y la organización del trabajo burocrático para que estén debidamente documentadas las acciones gubernamentales (Vergara, 2007). De acuerdo con Merino (2006) para que realmente haya transparencia se necesita, además del acceso a la información pública, criterios explícitos del proceso de elaboración, implementación y evaluación de las decisiones gubernamentales.

El Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), elaborado por *Fundar*, Centro de Análisis e Investigación A.C., evalúa las leyes de transparencia y acceso a la información. Se compone de cuatro variables: diseño normativo, diseño institucional, procedimiento de acceso a la información pública y obligaciones de transparencia. En 2015 el promedio nacional fue de 6.2 en una escala de 10; solamente dos entidades obtuvieron una calificación promedio de 9 y 14 entidades federativas estuvieron por abajo del 6.

Análisis jurídico

En materia de deuda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un principio general en el artículo 73, fracción VIII. El Congreso de la Unión, al expedir las normas para la celebración de empréstitos, debe observar el principio general de que los recursos obtenidos por esa vía deben destinarse a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos. El propio texto constitucional incluye tres excepciones a ese principio: 1) Cuando se adquiera deuda con propósitos de regulación monetaria; 2) Cuando se trate de operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que (de acuerdo a una modificación reciente) deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado, y 3) Los empréstitos que se contraten durante alguna emergencia (invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto) declarada por el Presidente de la República.

El 26 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una importante reforma constitucional en materia de disciplina financiera. En el propio artículo 73 fracción VIII, se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en las que se establezcan bases sobre la deuda de las entidades federativas y municipios, incluyendo los límites y modalidades bajo los cuales puedan afectar sus participaciones para el pago de la deuda, y la obligación de transparentar los empréstitos y obligaciones de pago a través de un registro único. También se incluye un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda y la posibilidad de que se apliquen sanciones a los servidores públicos que incumplan con las normas en la materia. Asimismo, en caso de las entidades federativas que tengan niveles elevados de deuda, se faculta al Congreso de la Unión para analizar, a través de una comisión legislativa bicameral, la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de aquellas que pretendan celebrar convenios con el Gobierno Federal para obtener garantías con el fin adquirir empréstitos. Finalmente se adicionó,

en el mismo artículo 73, una fracción XXIX-W en la que se faculta al Congreso de la Unión a expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria con el objetivo de que se logre un manejo sostenible de las finanzas públicas en todos los ámbitos de gobierno.

En lo que toca a las normas en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, estas fueron surgiendo en distintos momentos de la historia contemporánea del país, y no fue sino hasta tiempos muy recientes, que comenzaron a ser actualizadas. Sin embargo, el fenómeno del incremento inmoderado de la deuda en los niveles subnacionales se presentó en medio de una jungla normativa, en la que reinaba la falta de precisión, de coordinación y las lagunas jurídicas.

Por su parte, el marco jurídico sobre el combate a la corrupción resulta sumamente complejo, pues no es sino hasta mayo de 2015 que se publica el decreto por el que se abre paso al Sistema Nacional Anticorrupción mediante una modificación constitucional. Antes de esa reforma lo que podemos encontrar es un entramado de normas federales y locales de distinta naturaleza: disposiciones que instituyen órganos fiscalizadores; regímenes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; normas penales para sancionar delitos como el peculado, el cohecho, el tráfico de influencias, etc. Las normas corresponden a distintos momentos y circunstancias históricas del país. Son muy diversos los instrumentos para combatir la corrupción (si bien no aparecen con esa denominación específica en la legislación mexicana), entre los cuales se encuentran: el órgano fiscalizador; el régimen de responsabilidades administrativas; el ámbito penal; otras disposiciones, el nuevo sistema anticorrupción y la legislación local.

Cabe mencionar que actualmente, además de instrumentos preventivos en la legislación nacional, México ha suscrito con la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) varios instrumentos internacionales destinados a combatir la corrupción, como son: la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA; Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE y la Convención de la ONU contra la Corrupción.

El órgano fiscalizador de la federación

La Contaduría Mayor de Hacienda es una antigua institución que data de los tiempos de la colonia (Solares, 2004:24). Esta figura fue recogida en la Constitución Federal de 1917 como un órgano de fiscalización que busca, bajo el principio de la separación de poderes, establecer un medio de control externo al Poder Ejecutivo (el órgano fiscalizador federal depende hasta ahora de la Cámara de Diputados).

En julio de 1999, bajo la denominación de Ente Superior de Fiscalización, se le concedió autonomía técnica y de gestión, y se le encargó, entre otras, la tarea de fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas y los municipios. El ente contó además, desde entonces, con la atribución de investigar los actos u omisiones que impliquen irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, así como la de determinar daños y perjuicios a la hacienda pública y fincar directamente responsabilidades y sanciones pecuniarias. Los fundamentos constitucionales del órgano fiscalizador fueron nuevamente modificados en 2008 y 2015. En 2008 se estableció la obligación de las legislaturas de los Estados, de contar con entidades estatales de fiscalización

(art. 116, fr. II). A partir de las reformas de mayo de 2015 en materias anticorrupción y de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios, ya bajo la denominación de Auditoría Superior de la Federación (ASF), se otorga al órgano la facultad expresa de fiscalizar la deuda, así como las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios. También podrá fiscalizar el destino y ejercicio de los recursos que provengan de empréstitos que cuenten con tal garantía. En el mismo sentido, las entidades fiscalizadoras locales, habrán de fiscalizar la deuda pública de los estados y municipios, y los informes de auditoría tendrán un carácter público. Por otra parte, la ASF formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

Otro instrumento para combatir la corrupción es el régimen de responsabilidades administrativas. El artículo 108, párrafo cuarto, de la CPEUM, determina que los servidores públicos en el ámbito local, pueden ser sujetos de responsabilidad, en términos de sus constituciones locales, por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública, sin embargo esto fue agregado a la Carta Magna apenas en mayo de 2015.

Por otra parte, en el Código Penal Federal desde 1931 existe el Título Décimo, destinado a contemplar las sanciones por los delitos cometidos por “funcionarios” (hoy servidores públicos). Para nuestro objeto de estudio resulta de interés el tipo penal establecido en el artículo 217, fracción I, inciso c). En él se establece que comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades, aquel que... “otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos”. A quien comete tal delito se le debería sancionar con una pena de seis meses a doce años de prisión, de cien a trescientos días multa, y destitución e inhabilitación de seis meses a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Cabe subrayar la palabra debería, pues uno de los grandes problemas que aqueja a nuestro país no es la ausencia de normas, sino la falta de aplicación de las mismas. En el caso del endeudamiento excesivo de entidades federativas y municipios, ni de organismos paraestatales, ni de la federación misma en su momento, hemos visto que de forma específica se haya sancionado de manera ejemplar a los principales responsables de que se contrataran empréstitos que han dejado endeudadas a generaciones enteras. Generalmente la responsabilidad se diluye entre quienes proponen, quienes aprueban y quienes contratan los créditos.

Es importante subrayar que en la vasta legislación federal mexicana es posible encontrar algunos otros instrumentos –de reciente creación por cierto– que, de manera directa o indirecta, buscan combatir la corrupción, como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2009 y la Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas de junio de 2012.

Merece atención aquí la primera de las leyes mencionadas, pues en ella se establece que la fiscalización de la Cuenta Pública comprende, entre otros aspectos, la revisión de la deuda pública (art. 1º). La Cuenta Pública debe contener (art. 8º) el estado analítico de la deuda (fr. I, inciso “g”) y la información presupuestaria incluyendo el endeudamiento neto y los intereses de la deuda (fr. II, incisos “c” y “d”). Asimismo, se faculta a la Auditoría Superior de la Federación a fiscalizar la deuda pública en su contratación, registro, renegociación, administración y pago (art. 15, fr. XXV).

Finalmente entre los instrumentos para combatir la corrupción, resulta de gran relevancia señalar que por decreto del 27 de mayo de 2015 se reformó la Constitución para establecer el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual es definido por el artículo 113 constitucional como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes

en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. En su último párrafo, esa disposición constitucional establece que las entidades federativas contarán también con sistemas anticorrupción con el fin de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

El 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual establece una compleja estructura institucional que combina elementos federales y locales, así como participación de la sociedad civil, y que busca establecer mecanismos para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción. Con el paso del tiempo se verán los resultados del Sistema.

La legislación local

Al momento de elaborar este trabajo, de un análisis de la legislación de las 32 entidades federativas, se observó que en todas ellas, sin excepción existen disposiciones a nivel constitucional (o estatutario en el caso de la Ciudad de México), así como leyes que establecen órganos de fiscalización, regímenes de responsabilidades de los servidores públicos y cuentan con códigos en los que existen tipos penales y sanciones para delitos cometidos por servidores públicos. De tal manera se observa que la ausencia de normas no es el problema. Los conocidos escándalos por las preocupantes tasas de endeudamiento de algunas entidades, de lo cual se dará cuenta con cifras más adelante, denotan, en todo caso, la falta de una aplicación estricta de la Ley.

La deuda pública de las Entidades Federativas

Marco constitucional

En el artículo 79, fracción I, se estableció la facultad de la Auditoría Superior de la Federación de fiscalizar la deuda, así como las garantías que otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios.

La reforma de mayo de 2015 añadió más candados en materia de deuda subnacional: en el artículo 108 se estableció la posibilidad de los servidores públicos de las Entidades Federativas y Municipios incurran en responsabilidades por el manejo indebido de la deuda. Asimismo se estableció que las entidades de fiscalización de las entidades federativas deberán fiscalizar las acciones en materia de deuda.

Finalmente, en el artículo 117, fracción VIII, se replicaron para las Entidades Federativas y Municipios, los principios que para la Federación se establecen en materia de deuda. Se añadió que se deben buscar las mejores condiciones del mercado incluso para el caso de que los Estados otorguen garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. También se agregó la prohibición absoluta de que se destinen empréstitos para cubrir gasto corriente. El monto máximo de la deuda deberá ser aprobado por una mayoría calificada de dos terceras partes en las legislaturas locales. Se contempló una excepción para las obligaciones contratadas para cubrir necesidades de corto plazo en las entidades federativas y municipios. En estos casos no se deben rebasar los toques máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión y las obligaciones se deberán liquidar por lo menos tres meses antes de que termine el periodo de gobierno correspondiente.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios

La creciente preocupación por el aumento de la deuda de algunas entidades federativas y municipios anterior impulsó la reciente reforma constitucional (de la cual ya se dio cuenta en el apartado anterior), así como la aprobación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, la cual recoge los principios constitucionales y agrega medidas prudenciales como el establecimiento de un registro público único para la inscripción de obligaciones y financiamientos de los sujetos obligados, así como la creación de un sistema de alertas sobre los indicadores de deuda de los gobiernos subnacionales. El problema con este tipo de medidas de carácter legislativo, es que constituyen una tabla rasa para todas las entidades y municipios del país, cuando han sido sólo algunos los que han incurrido en endeudamientos excesivos, como se verá más adelante, además de que las reformas constitucionales y la nueva ley –ésta última ya desde su denominación–, vulneran el pacto federal y establecen medidas recentralizadoras (Fonseca 2016).

Marco jurídico de la deuda pública subnacional

La deuda pública en los gobiernos subnacionales se encuentra primeramente regulada por los principios que establece la Constitución Federal. Las constituciones locales recogen esos principios. A la fecha en que se escriben estas líneas, la mayoría de las entidades cuenta con una Ley de Deuda Pública, salvo cuatro estados que contemplan la materia en alguna sección de otro instrumento legal (código financiero o similar).

La rendición de cuentas y la deuda pública subnacional

Para el estudio del tema que nos ocupa se revisaron las cuentas públicas de las entidades federativas y la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se encontró que las entidades federativas rinden cuentas respecto al monto, los acreedores, los plazos de vencimiento y el servicio de la deuda pública; sin embargo, no rinden cuentas respecto al destino de los recursos obtenidos mediante esta fuente de ingresos.

Así, se observa que a principios de la década de 1990, la deuda pública subnacional empezó a crecer de manera importante, con una tendencia cada vez más pronunciada durante la crisis económica de 1994, y que se transformó en un crecimiento exponencial a partir de la gran crisis internacional de 2008. Este acelerado crecimiento de la deuda subnacional puede tener causas económicas pero también se ha vinculado a la falta de transparencia y rendición de cuentas en las finanzas públicas estatales (Astudillo, Blancas y Fonseca, 2017). El saldo de la deuda pública subnacional pasó de 20 mil millones de pesos (mmp) en 1993 a 536 mmp en 2015; lo que prácticamente duplicó su proporción en el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) al aumentar de 1.7 % en 2008 a 3.1 % en 2015, de acuerdo con la información más reciente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Este aumento se aprecia mejor si se considera la relación de la deuda con las participaciones de las entidades federativas, que representan su principal fuente de ingreso: esta relación aumentó de 40 % en 2008 a 85.2 % en 2015. (Figura 1)

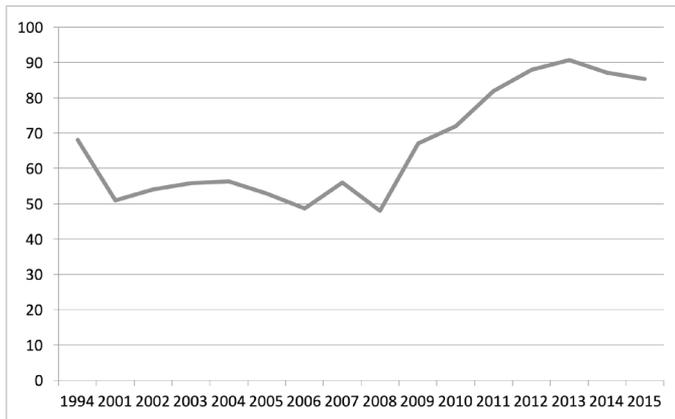


Figura 1. Relación Deuda Subnacional/Participaciones Federales, 1994, 2001-2015 (Porcentaje)

Las preguntas que surgen son: ¿Qué entidades federativas fueron las que contribuyeron a esta situación? ¿Qué efectos provocaron en la producción local? ¿Quiénes o qué agentes económicos están involucrados en este proceso de endeudamiento? ¿Cuáles han sido las características y a cuánto asciende el servicio de la deuda pública subnacional? En esta sección damos respuesta a estas preguntas con base en el análisis de la situación de endeudamiento de las entidades federativas que se presenta en sus respectivas cuentas públicas, así como la información de la SHCP y del INEGI que se utiliza para la estimación de un modelo econométrico de datos panel.

La deuda pública subnacional por Entidad Federativa

A pesar de que la gran mayoría de las entidades federativas han aumentado su deuda, se puede observar una gran concentración de las obligaciones financieras en pocas entidades. En 2015, la mitad de las 32 entidades federativas participaron con 87.8 % del total de la deuda subnacional. Las diez entidades más endeudadas en 2015, en orden ascendente fueron: Chiapas (3.5 %), Quintana Roo (4.2 %), Sonora (4.2 %), Jalisco (4.8 %), Coahuila (7.1 %), Estado de México (7.8 %), Chihuahua (8 %), Veracruz (8.6 %), Nuevo León (11.9 %) y Ciudad de México (13.3 %). Estas entidades acumularon 393 mmp. del monto total de la deuda subnacional en 2015 que fue de 536 mmp.

Las causas de la alta concentración de la deuda subnacional en 10 entidades federativas podrían ser en algunos casos de carácter económico. Es decir, que en este número reducido de entidades también se concentra la mayor proporción de la actividad económica del país, lo cual se puede asociar a un alto nivel de déficit y gasto público. Sin embargo esto también podría vincularse con prácticas de corrupción, falta de transparencia y rendición de cuentas en el proceso de endeudamiento.

Las entidades con mayor actividad económica podrían ser las que más deuda tienen. Para algunas entidades se puede identificar cierta relación de su nivel de endeudamiento con su mayor participación en la producción total (PIBE). Si consideramos la información anual sobre PIBE y deuda subnacional proporcionada por INEGI y la SHCP, respectivamente, en el periodo 2003-2014, encontramos un comportamiento muy semejante en estas variables al de 2015.

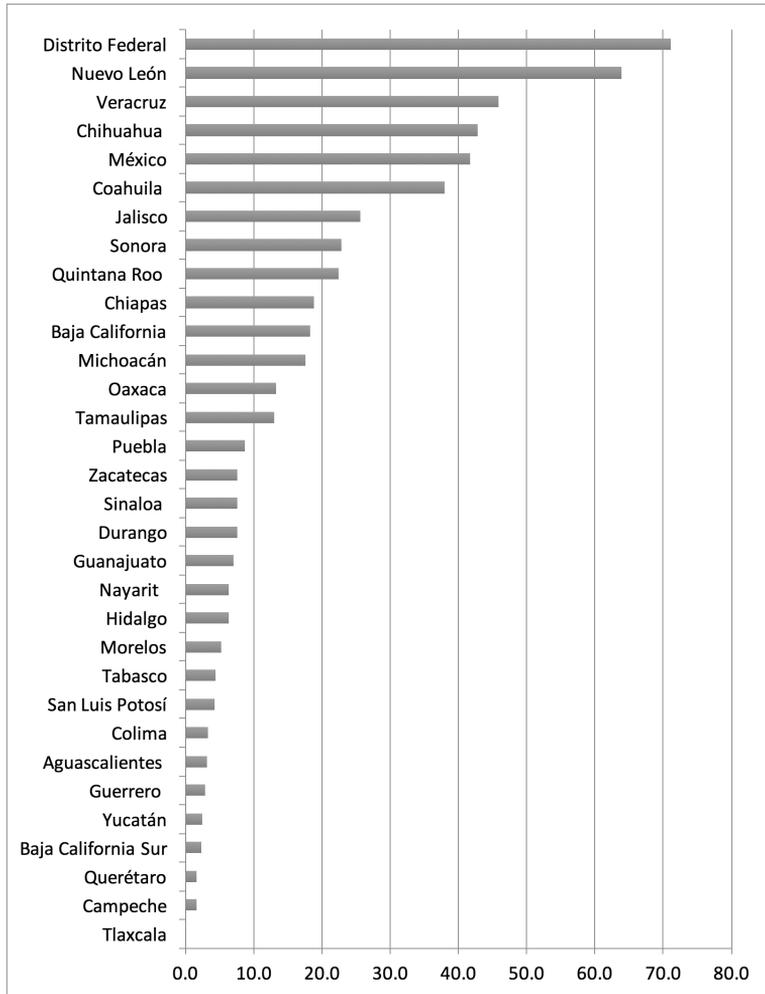


Figura 2. Deuda por entidad federativa, 2015 (Miles de Millones de pesos)

Es decir, hay una gran concentración de la deuda y de la producción promedio en un número reducido de entidades federativas. Las Figuras 3 y 4 muestran que las 3 entidades que más participaron en promedio en el PIB entre 2003 y 2014 fueron Ciudad de México (17.2 %), Estado de México (9.1 %) y Nuevo León (7 %) lo que representa el 33.3 % del PIB; mientras que estas mismas 3 entidades acumularon en promedio el 40.9 % de la deuda subnacional en el mismo periodo. A priori puede parecer que el aumento de la deuda de estas tres entidades está vinculada con la actividad económica, aunque no podríamos asegurar que estas entidades están exentas de prácticas de corrupción, opacidad y rendición de cuentas que afecten el aumento de sus obligaciones financieras. También podríamos incluir a Jalisco por estar en el cuarto lugar en el PIB promedio y en quinto lugar en la deuda subnacional. Hay casos individuales que llaman la atención por su comportamiento en la actividad económica y/o en su endeudamiento.

Tal es el caso de Campeche que ocupó el quinto lugar del PIBE promedio entre 2003-2014 mientras que en materia de deuda subnacional ocupó el penúltimo lugar, lo cual podría estar asociado a la actividad petrolera que se desarrolla en esa entidad, solo atrás de Tlaxcala que se ha caracterizado por una muy baja o nula deuda subnacional.

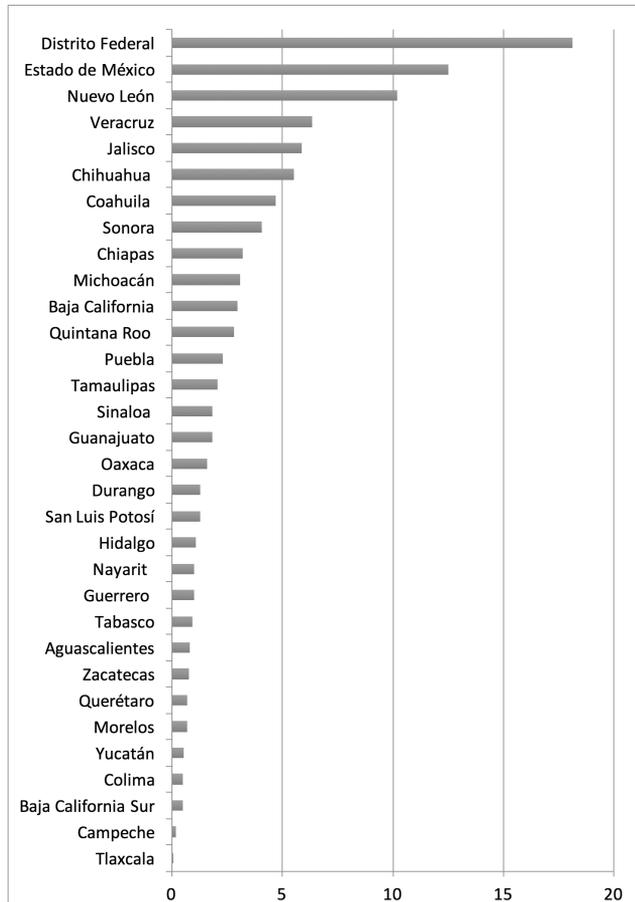


Figura 3. Deuda Subnacional por Entidad Federativa 2003-2014 (Promedio porcentual)

Fuente: Elaborado en base a datos de la SHCP: www.gob.mx/shcp

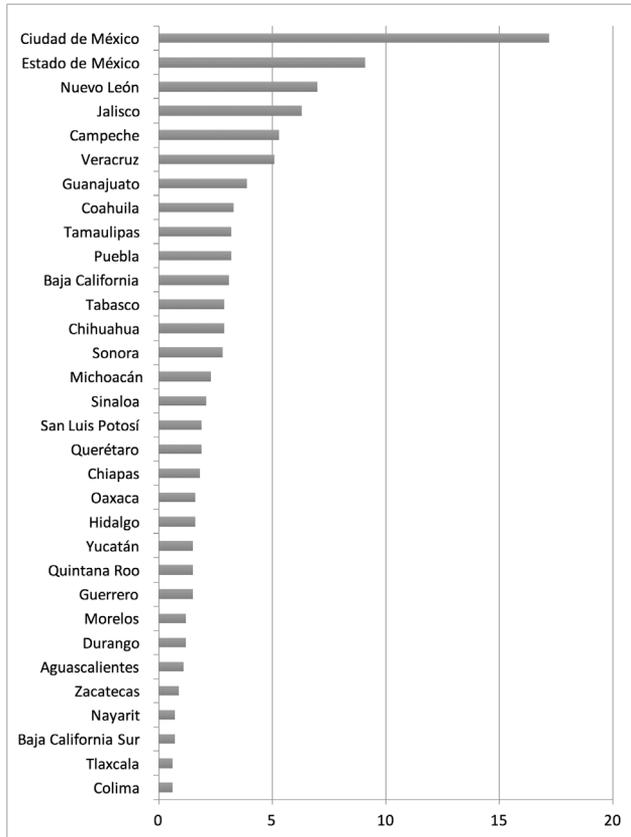


Figura 4. PIBE por Entidad Federativa 2003-2014 (Promedio porcentual)

Sin embargo, hay entidades en las que su elevado nivel de deuda no se corresponde con el nivel de su actividad productiva. Y esto se puede observar si consideramos la relación Deuda/PIBE por Entidad Federativa.

La Figura 5 muestra que 12 entidades federativas aumentaron su deuda en relación al PIBE por encima del promedio nacional (2.2 %) entre 2001 y 2015: Chihuahua (3.9 %), Quintana Roo (3.8 %), Estado de México (3.6 %), Chiapas (3.4 %), Sonora (3.4 %), Nuevo León (3.1 %), Nayarit (2.8 %), Coahuila (2.6 %), Ciudad de México (2.6 %), Michoacán (2.5 %), Veracruz (2.4 %) y Durango (2.4 %).

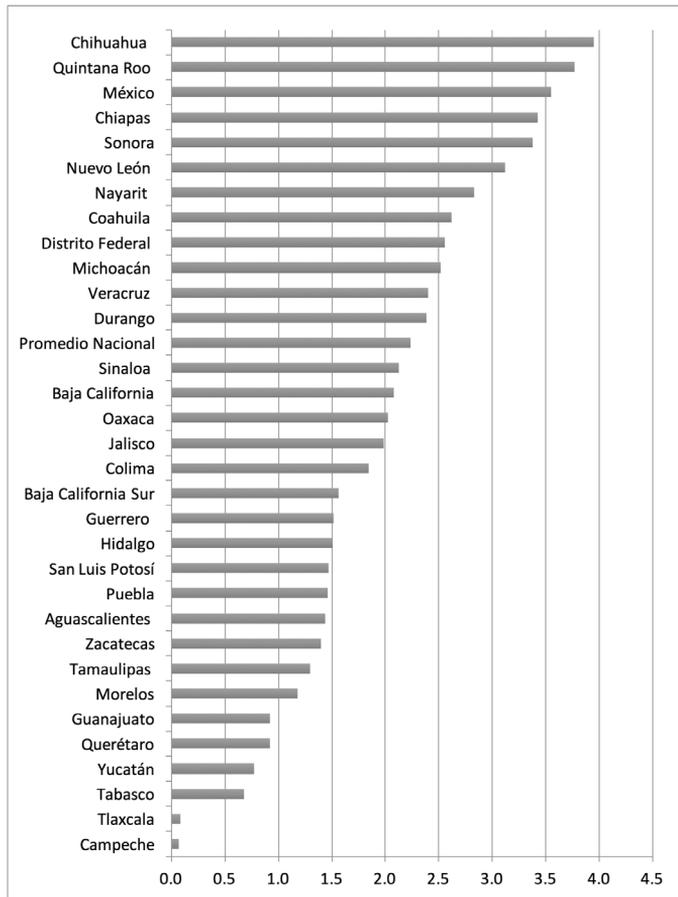


Figura 5. Deuda Subnacional/PIBE por Entidad Federativa, 2001-2015 (Promedio Porcentual)

La trayectoria de endeudamiento individual de estas 12 entidades indica diferencias importantes entre dos grupos de entidades, como se puede observar en la Figura 6: aquellas que aumentaron de forma exponencial sus saldos de deuda en relación al PIBE a partir de 2007 y aquellas que mostraron una tendencia descendente desde los principios de la década de 2000. El primer grupo lo componen por orden de importancia: Chihuahua (que alcanzó el record histórico más alto de 9.5 % de Deuda/PIBE en 2013), Quintana Roo 8.5 % en 2015, Chiapas 7.6 % en 2013, Coahuila 7.8 en 2011, Nayarit 6.5 % en 2012, Nuevo León 5.2 % en 2014, Veracruz 5 % en 2015, Michoacán 4.5 % en 2014 y Sonora 4.5 % en 2015. Es probable que en este grupo se encuentren también entidades con problemas de transparencia y rendición de cuentas. En el segundo grupo de entidades que redujeron sus niveles de deuda/PIBE se encuentran las dos entidades que tienen la mayor proporción tanto de deuda subnacional como del PIBE (Figuras 3 y 4): la Ciudad de México, que en 2003 inició una tendencia a reducir su relación Deuda/PIBE del 3.4 a 2.5 % en 2015, y el Estado de México que de 5.6 % en 2002 redujo su relación Deuda/PIBE a 2.6 % en 2015.

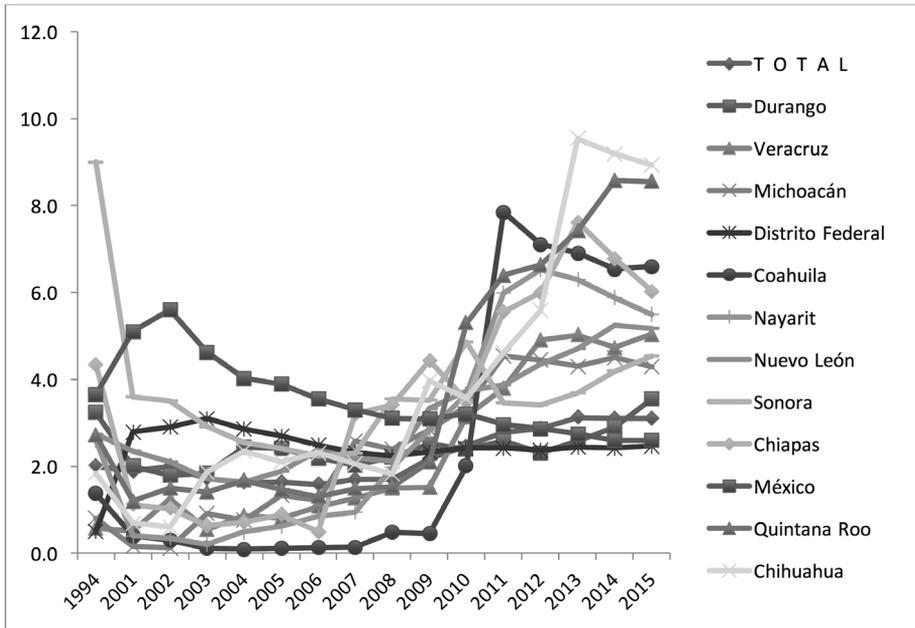


Figura 6. Deuda/PIBE de Entidades mayor al Promedio Nacional, 1994,2001-2015 (Porcentaje)

Lo anterior se aprecia mejor si consideramos la velocidad a la que creció esta relación Deuda/PIBE por entidad. Tendremos entonces las entidades que provocaron el crecimiento exponencial de la deuda subnacional total. La Figura 7 muestra que, con excepción de Querétaro, Estado de México, Sinaloa, Ciudad de México, Tlaxcala y Campeche, que mostraron tasas de crecimiento negativas o nulas en su relación Deuda/PIBE, 26 entidades contribuyeron con una dinámica de crecimiento exponencial al crecimiento acelerado de la deuda subnacional total. Las entidades que aumentaron su relación Deuda/PIBE a una tasa superior al 20 % anual entre 2002-2015 fueron: Morelos, Veracruz, Nayarit, Tabasco, Chihuahua, Oaxaca, Yucatán, Tamaulipas, Chiapas, Coahuila, Michoacán y Zacatecas. Por la forma en que creció su deuda, es probable que en estas entidades se encuentre también una falta de transparencia y rendición de cuentas en materia de deuda pública. De estas entidades, identificamos a las que no tienen un límite explícito a la deuda en su legislación local al momento en que se redactó este artículo: Morelos, Veracruz, Nayarit, Chihuahua, Yucatán, Tamaulipas, Coahuila, y Zacatecas (Astudillo, Blancas y Fonseca, 2016). Asimismo, de éstas, las entidades que no tienen obligación publicar de oficio los montos de la deuda pública, de acuerdo con sus leyes en materia de transparencia, son: Chihuahua, Tamaulipas y Chiapas.

Un modelo econométrico de datos panel para medir el impacto del endeudamiento y falta de transparencia en el PIBE.

Para medir el efecto del endeudamiento y la falta de transparencia en el manejo de la deuda sobre el nivel del PIBE podemos suponer una relación lineal entre el PIBE (Y_{it}), la deuda subnacional (X_{it}) y una variable dummy de transparencia (D_{it}), de tal forma que:

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 X_{it} + \beta_2 D_{it} + \mu_{it} \quad (1) \quad \text{para } i = 1, 2, \dots, 32 \text{ y } t = 2008, \dots, 2015$$

Donde α es el intercepto de la ecuación (1) que muestra el nivel del PIBE independiente de las variaciones de la deuda subnacional y de la falta de transparencia, por lo que se espera que su valor sea positivo. Por otra parte, β_1 es un coeficiente que indica la tasa de cambio en el PIBE ante cambios unitarios de la deuda subnacional, se espera que su valor sea positivo; es decir, un aumento en la deuda subnacional genera un aumento en el gasto local ya sea en consumo o en inversión pública y esto se traduce en un aumento en el valor del PIBE. Asimismo, β_2 es el coeficiente de intercepto diferencial, pues indica en cuánto difiere el valor del intercepto de la ecuación del PIBE cuando no hay transparencia ($D_{it} = 1$) y cuando si hay transparencia ($D_{it} = 0$), entonces, el valor de β_2 se espera que sea negativo, es decir, la falta de transparencia inhibe el crecimiento de la producción. Finalmente, μ constituye la variable aleatoria que incluye otras variables que afectan al PIBE y que no están contempladas de manera explícita en el modelo.

Los datos panel del Producto Interno Bruto Estatal (Y_{it}) y el total de obligaciones financieras o deuda subnacional (X_{it}) de las 32 entidades federativas para el periodo 2012-2015, a precios de 2008, se obtuvieron de la base de datos del INEGI y de la SHCP. La variable dummy, D_{it} , que indica la falta de transparencia o control legal del endeudamiento se definió con información jurídica de Astudillo, Blancas y Fonseca, (2017, pp. 38-39 y 42-43).

Utilizando la prueba Hausman, con un valor de 0.00, se determinó utilizar el método de efectos fijos para este modelo de datos panel. En la primera estimación con las pruebas de Wooldridge y Wald se detectaron problemas de autocorrelación y heteroscedasticidad, respectivamente. Para corregir estos problemas se utilizó la opción de regresión lineal para corregir errores estandar en datos panel correlacionados (*xtpcse*) en el programa STATA. Los resultados se muestran en las Tablas 1, 2 y 3. Los valores de los parámetros estimados tienen el signo esperado, de acuerdo a la ecuación (1); el valor estimado α indica que en promedio el valor del PIBE será de 227974 unidades monetarias si la deuda y la dummy fueran cero. El valor estimado de β_1 indica que un aumento unitario de la deuda subnacional aumentará en promedio 25.7 unidades monetaria el PIBE. Mientras que el valor estimado β_2 indica que el intercepto difiere en -126178 unidades monetaria en promedio en la ausencia de control de la deuda que cuando si hay transparencia, lo que significa un efecto negativo en el PIBE, es decir, que el aumento de recursos de la deuda subnacional sin transparencia están afectando negativamente el valor de la producción de las entidades federativas. El valor de $R^2 = 0.7028$ indica que la bondad de ajuste del modelo de datos panel es aceptable, las probabilidades de las variables del modelo son menores a 0.05 y esto las hace estadísticamente significativas.

Tabla 1
Estadísticos de la regresión

Variable	Coefficiente	Std. Error	z	P> z
X	25.75884	1.847389	13.94	0.000
D	-126178.7	52084.7	-2.42	0.015
Constante	227974	44506.42	5.12	0.000
R cuadrada	0.7028			

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, las Tablas 2 y 3 muestran los efectos individuales en el PIBE de cada entidad federativa que el modelo de la ecuación (1) no contempla y que están representados por la constante α . La Tabla 2 identifica a todas las entidades federativas que no tienen control de la deuda, cuando $D_{it}=1$; mientras que en la Tabla 3 se encuentran las entidades federativas que si tienen un control de la deuda con $D_{it}=0$. Se puede observar que la mayoría de los valores de los coeficientes por entidad son positivos, excepto para 4 entidades (Coahuila, Chihuahua, Guerrero y Tlaxcala) que presentan valores negativos, que podrían indicar que existen factores independientes a la variación de la deuda subnacional que afectan negativamente al PIBE.

Tabla 2
Entidades con D=1

<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Std. Error</i>	<i>z</i>	<i>P> z </i>
x	28.74829	2.750662	10.45	0.000
dummy	-344030.4	135508.5	-2.54	0.011
Aguascalientes	230575.8	131543.6	1.75	0.080
Baja California	229078.3	117899	1.94	0.052
Baja California Sur	209889.9	133328.7	1.57	0.115
Campeche	784871.7	137158.4	5.72	0.000
Chiapas	31781.1	118301.6	0.27	0.788
Coahuila	-7618.457	156997.9	-0.05	0.961
Colima	184624.4	133046.6	1.39	0.165
Durango	199287.3	128756.5	1.55	0.122
Guanajuato	478232.8	125938.4	3.8	0.000
Hidalgo	264223.1	129782.7	2.04	0.042
Jalisco	383735.8	106558.6	3.6	0.000
México	359174.6	95195.35	3.77	0.000
Michoacán	131966.3	117332.1	1.12	0.261
Morelos	238497.4	132237.5	1.8	0.071
Nayarit	130604.1	129334.1	1.01	0.313
Nuevo León*	omitida			
Oaxaca	180548.4	125769.5	1.44	0.151
Puebla	352777.8	122682.9	2.88	0.004
Querétaro	370789.1	133960.1	2.77	0.006
Quintana Roo	30552.25	124989.9	0.24	0.807
San Luis Potosí	294147	129301.5	2.27	0.023
Sinaloa	273971.5	126161.3	2.17	0.000
Sonora	119465.2	111964.5	1.07	0.286
Tamaulipas	315719.9	123115.2	2.56	0.010
Veracruz	94792.55	136278.9	0.7	0.487
Yucatán	295471.1	133089.7	2.22	0.026
Zacatecas	196855.6	131892.9	1.49	0.136
Constante	180948.8	41264.01	4.39	0.000
R cuadrada	0.8305			

Fuente: Elaboración propia

* Estadísticos Omitido por colinealidad

Tabla 3
Entidades con D = 0

Variable	Coeficiente	Std. Error	z	P> z
X	18.85573	1.414905	13.33	0.000
Chihuahua	-212609.9	68644.56	-3.1	0.002
Ciudad de México	1003664	65707.05	15.27	0.000
Guerrero	-34416.79	13953.2	-2.47	0.014
Tabasco	183990.8	13717.43	13.41	0.000
Tlaxcala	-99337.07	15475.3	-6.42	0.000
Constante	168304	15426.02	10.91	0.000
R cuadrada	0.841			

Fuente: Elaboración propia

Los acreedores de la deuda pública subnacional

La deuda subnacional se ha contratado principalmente con el sistema bancario en su mayoría con la banca múltiple (314.5 mmp), en segundo término con la banca de desarrollo (121.2 mmp), en menor cantidad con las instituciones bursátiles (87.7 mmp) y otros acreedores (12.8 mmp) (Figura 8). Con excepción de Tlaxcala, que no efectuó operaciones de deuda con la banca comercial, el resto de las 32 entidades federativas realizaron el 62.8 % en promedio de sus obligaciones financieras con la banca comercial en 2015; el 25.7 % las realizaron con la banca de desarrollo, incluyendo Tlaxcala y excluyendo a Campeche que no realizó operaciones con este tipo de instituciones. Algunas entidades como: Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca y Veracruz realizaron el 7.4 % de sus operaciones de deuda con el sistema bursátil. Y 18 entidades realizaron el 4 % en promedio de sus operaciones de deuda con otras instituciones.

La Figura 8 muestra también que la mayoría de las obligaciones financieras, en términos absolutos y con excepción de Chiapas y Oaxaca, son con la Banca Múltiple. Asimismo, podemos observar que entidades como la Ciudad de México, Chiapas, Michoacán y Nuevo León tienen deudas diversificadas, mientras que otros como San Luis Potosí, Tabasco, Querétaro, y Coahuila tienen su deuda muy concentrada en un tipo de acreedor: la banca múltiple. Yucatán, por otro lado, tiene su deuda concentrada prácticamente con la banca de desarrollo.

Los plazos de vencimiento de la deuda

La información disponible en la SHCP muestra que el plazo promedio de vencimiento ponderado por el monto de las obligaciones financieras por entidad federativa ha tenido una tendencia lineal a aumentar para 31 entidades. Tlaxcala es la única entidad que por su casi nula obligación financiera muestra un plazo promedio nulo y sólo para 2015 es de 1 año. El resto de las entidades ha mostrado una tendencia creciente desde 1994 a 2015 a aumentar sus plazos promedio de vencimiento de las obligaciones financieras de 6 años en 1994 a 15 años en 2015.

Esto ha significado una disminución de las presiones por el pago del servicio de la deuda en el corto plazo y un relativo alivio para las finanzas locales. Sin embargo, esto significa una mayor carga en el mediano y largo plazo para las finanzas públicas y para los contribuyentes del país.

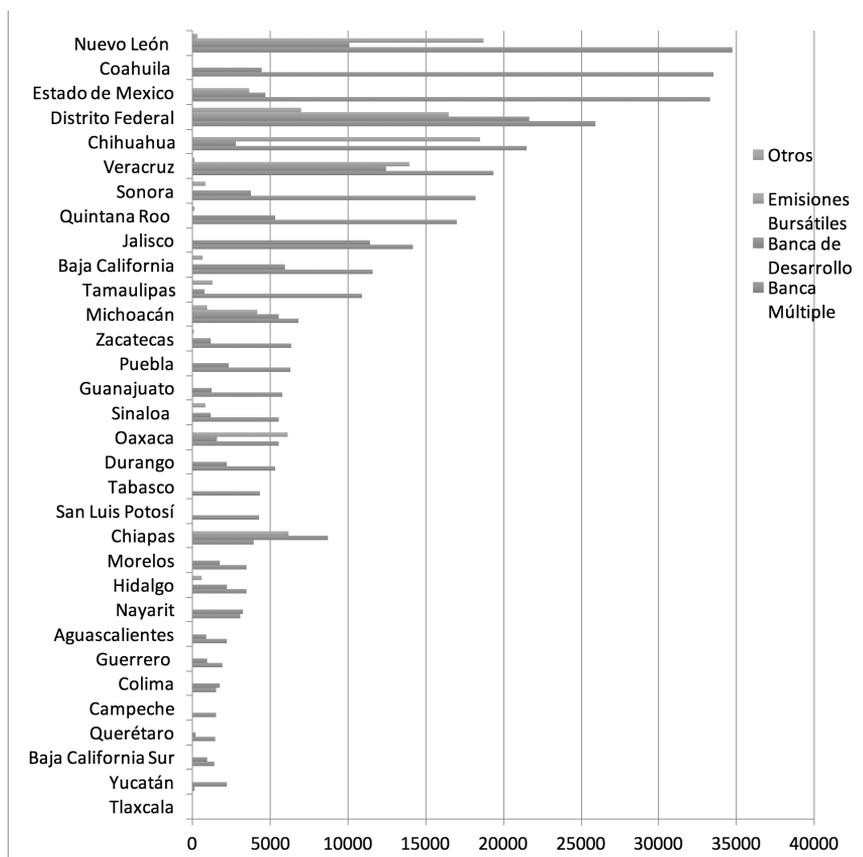


Figura 8
 Tipo de Acreedor por Entidad Federativa, 2015 (Millones de Pesos)

Así mismo, facilita la falta de transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales cuyos periodos de administración son menores a los plazos promedio de vencimiento de la deuda que contrataron en su administración. La Figura 9 muestra que excepto Tlaxcala, ningún gobierno que contrata deuda, la paga en su administración. La garantía de pago de la deuda subnacional regularmente son las participaciones federales que cada entidad recibe.

El servicio de la deuda subnacional

De acuerdo con información de la SHCP, las obligaciones financieras de las entidades federativas en 2015 se cubrieron con diferentes tipos de ingreso, pero en su mayoría fueron con los ingresos por participaciones (87.2 % del total), seguidos de ingresos propios (10.7 % del total) y aportaciones (2 %). Como se indicó anteriormente, el sistema bancario concentró la mayoría de las obligaciones financieras de las entidades federativas que destinaron a la banca comercial el 57.2 % de sus obligaciones con participaciones, el 5 % con ingresos propios y el 0.6 % en promedio con aportaciones.

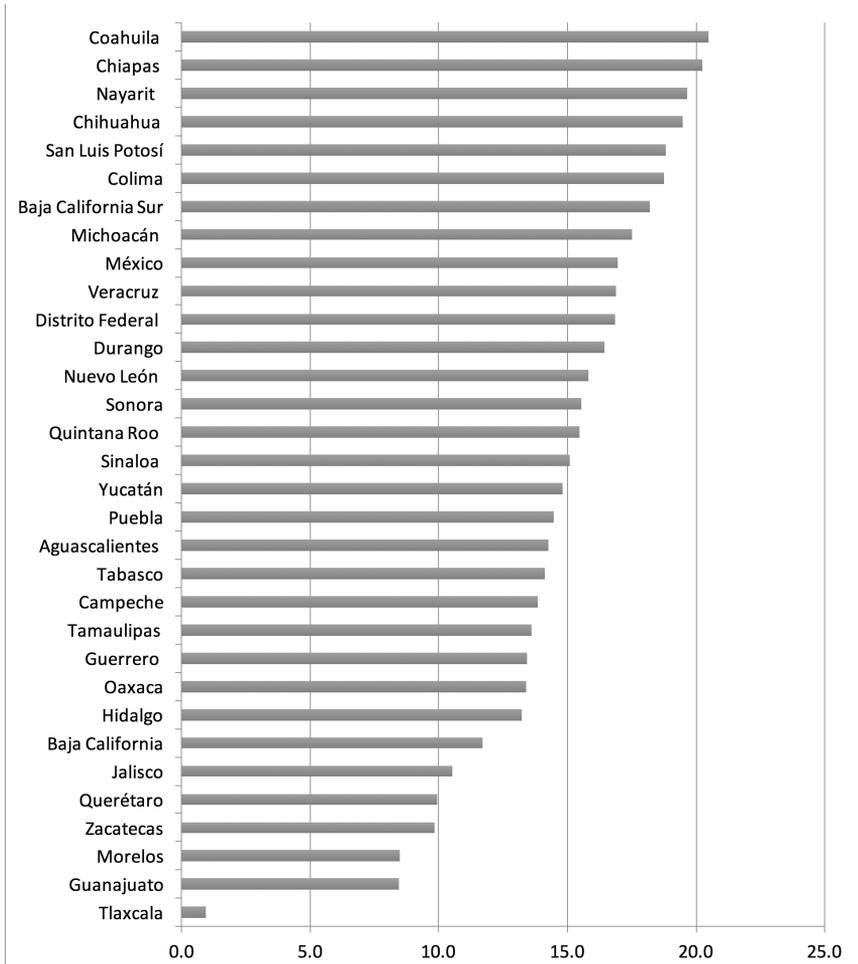


Figura 9. Plazo Promedio de Vencimiento Ponderado de Obligaciones por Entidad Federativa, 2015 (Años)

Mientras que a la banca de desarrollo las entidades cubrieron sus obligaciones financieras con 24.3 % con participaciones, 0.3 % con ingresos propios y 1.1 % con aportaciones. Por otra parte, las entidades cubrieron sus obligaciones financieras en la Bolsa de Valores con el 2.3 % de sus participaciones, 4.8 % con ingresos propios y 0.3 con aportaciones. Finalmente, otro tipo de acreedores participó con 3.4 % con participaciones y 0.6 % con ingresos propios.

Con estas fuentes de ingresos las entidades federativas han cubierto el servicio de la deuda que se compone por el pago de intereses y amortizaciones. Las entidades federativas que concentraron el 70.4 % del monto de intereses de la deuda subnacional en 2015 fueron: Ciudad de México (15 %), Estado de México (12.1 %), Coahuila (8.8 %), Nuevo León (8.3 %), Quintana Roo (5.3 %), Chihuahua (5.2 %), Sonora (5.1 %), Jalisco (3.8 %), Chiapas (3.5 %) y Michoacán (3.4 %).

Si consideramos el monto de intereses en relación con los ingresos por participaciones se puede observar el impacto del pago de los intereses en las finanzas públicas de cada entidad. La Figura 10 muestra que 5 entidades tienen una alta proporción por pago de intereses en sus participaciones: Baja California Sur (39.3 %), Durango 29.7 %, Sonora (22.4 %), Hidalgo (21.8 %) y Quintana Roo (20.1 %). Si agregamos para estas mismas entidades el pago de amortizaciones de la Figura 11, entonces tenemos un panorama complicado para las finanzas de estas entidades. Por ejemplo, el caso de Baja California Sur es ilustrativo el problema que ha generado el crecimiento exponencial de su deuda pública: por cada peso que recibió por concepto de participaciones federales, tuvo que pagar 42.1 centavos por concepto de servicio de deuda.

Quintana Roo, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Chihuahua encabezan las entidades que más recursos destinan al pago de amortizaciones. Le siguen la Ciudad de México, Michoacán, Zacatecas y Nayarit. Cabe destacar el caso de la Ciudad de México y del Estado de México, que a pesar de ser las entidades que mayor participación tienen en la producción nacional (PIBE) no son las entidades que más pagan por el servicio de su deuda en relación a las participaciones que reciben del gobierno federal. Por cada peso que recibió la Ciudad de México por concepto de participaciones pagó 5.7 centavos de intereses y 5.6 centavos de amortizaciones. Por su parte, el Estado de México pagó 4.1 centavos por amortizaciones y 1.3 por concepto de intereses.

Obviamente una mayor carga de deuda en relación a las participaciones por concepto de pago de intereses y amortizaciones reduce el margen de maniobra de los gobiernos locales para enfrentar sus gastos y cumplir con un programa de desarrollo local.

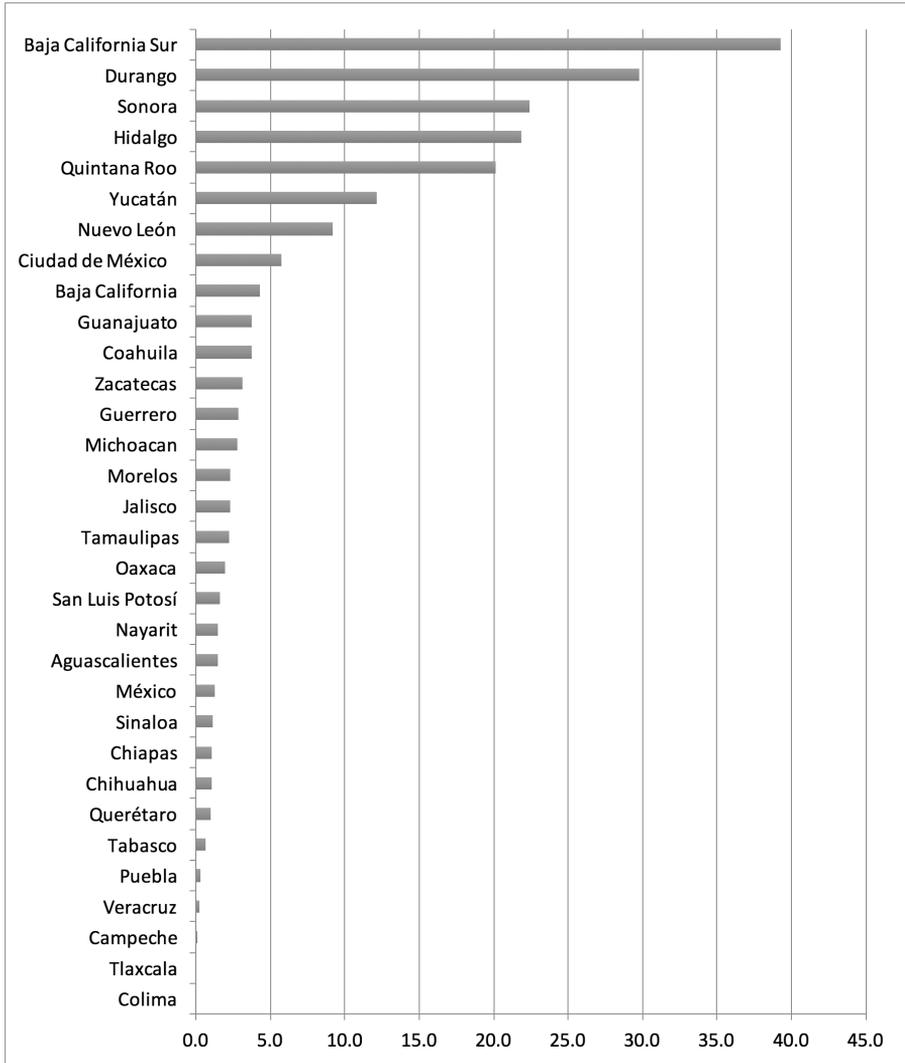


Figura 10. Relación Intereses/Participaciones por Entidad Federativa, 2015 (Porcentaje)
 Fuente: Elaborado con datos de la Cuenta Pública de cada

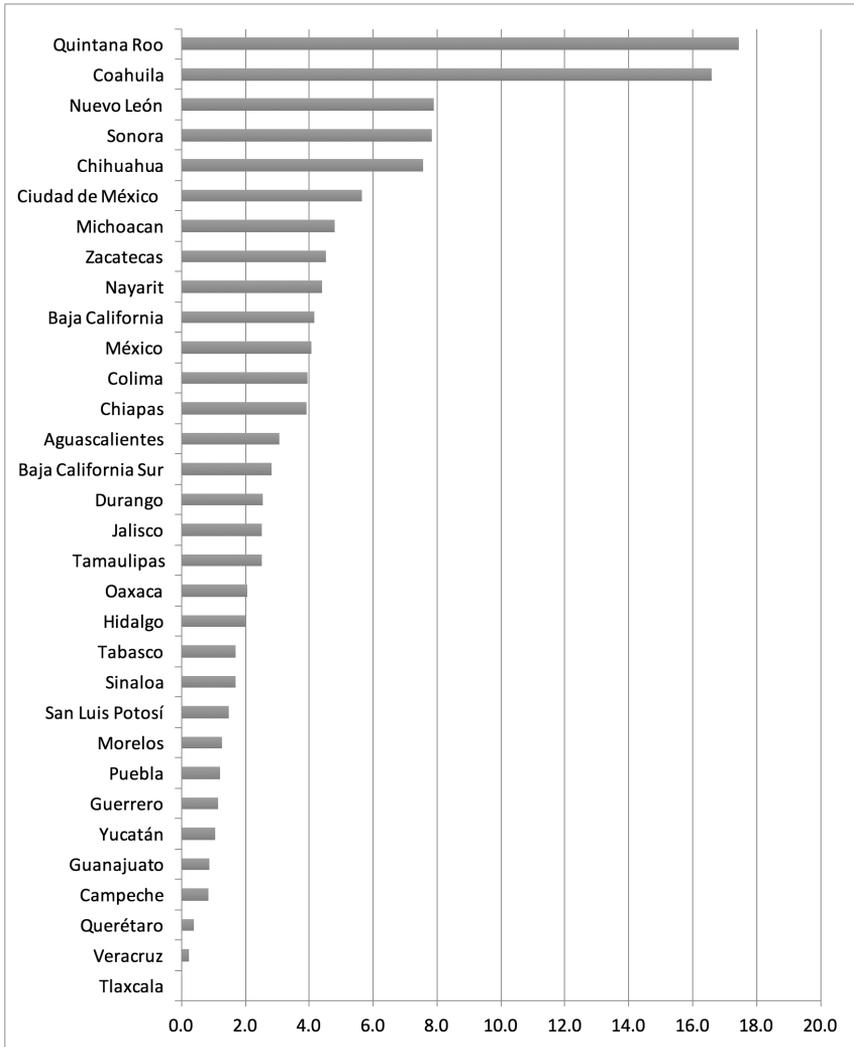


Figura 11. Relación Amortizaciones/Participaciones por Entidad Federativa, 2015 (Porcentaje)

Consideraciones finales

La opacidad en la información sobre la deuda, específicamente respecto al uso de los recursos extraordinarios obtenidos mediante esa vía, puede generar oportunidades para la corrupción. Una de las formas en que ésta se presenta es en un uso abusivo del poder que genera el sobreendeudamiento a nivel subnacional. Nuestro país ha sufrido por este fenómeno.

El crecimiento exponencial de la deuda subnacional inicia a partir de la crisis de 2008. Aunque esto es resultado del aumento de las obligaciones financieras de la mayoría de las entidades federativas, se puede observar, primero, una gran concentración de esta deuda en un número reducido de entidades, y segundo, se identifican dos grupos de entidades que aumentaron la velocidad de endeudamiento más rápido que otras. En 2015, Coahuila, Estado de México, Chihuahua, Veracruz, Nuevo León y Ciudad de México, acumularon el 56.7 % de la deuda subnacional. Estas entidades también concentraron la mayor proporción del PIBE, por lo que la concentración de la deuda podría explicarse parcialmente por una mayor participación de estas entidades en la actividad productiva. Sin embargo, a pesar de que estas 6 entidades concentran una gran proporción de deuda, las entidades que hicieron crecer la deuda en forma exponencial fueron las entidades que aumentaron drásticamente su velocidad de endeudamiento medida a través de la tasa de crecimiento de la relación Deuda/PIBE, estas entidades son: Morelos, Veracruz, Nayarit, Tabasco, Chihuahua, Oaxaca, Yucatán, Tamaulipas, Chiapas, Coahuila, Michoacán y Zacatecas. Asimismo, destacan otras entidades con una trayectoria creciente de la relación Deuda/PIBE: Chihuahua, Quintana Roo, Chiapas, Coahuila, Nayarit, Nuevo León, Veracruz, Michoacán y Sonora. De esta forma, debido a la trayectoria creciente de la relación Deuda/PIBE y por la velocidad a la que creció esta relación, así como por el hecho de que no hay un límite explícito de endeudamiento ni obligación de transparencia explícita sobre deuda pública, es muy probable que la falta de transparencia y rendición de cuentas sean factores que propician el sobreendeudamiento.

En cuanto a los costos de la deuda y los acreedores de la misma se concluye que la banca múltiple es el acreedor principal de las obligaciones financieras en las entidades federativas, aunque algunas entidades como la Ciudad de México, Veracruz y Nuevo León han diversificado su deuda con la banca de desarrollo y con instituciones bursátiles. Se identifica también un cambio de corto a mediano y largo plazo del vencimiento de la deuda, lo que implica que la administración actual transfiere el pago de su deuda a las futuras generaciones.

Asimismo, el aumento del servicio de la deuda ha significado un deterioro de las finanzas públicas en las entidades más endeudadas como es el caso de Quintana Roo, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Chihuahua. Cabe destacar que tanto la Ciudad de México como el Estado de México, que son las entidades con mayor monto de deuda, tienen una reducida relación del Servicio de deuda/Participaciones.

Finalmente, es necesario señalar que un marco normativo en materia de transparencia, combate a la corrupción y regulación de la deuda moderna y bien diseñada, debe incluir también el destino de los recursos obtenidos por esta vía. De ahí que sea fundamental evitar la impunidad que ha sido, lamentablemente, cuestión común en la historia de la deuda mexicana, tanto a nivel federal desde la gran crisis de la deuda de principios de la década de los años 80 del siglo pasado, hasta los recientes escándalos de sobreendeudamiento estatal y municipal en nuestros tiempos. En ese sentido, es necesario que el Sistema Nacional Anticorrupción juegue un papel fundamental para prevenir, detectar y sancionar el manejo indebido de la deuda.

Referencias

- Astudillo, M. M., Blancas N. A. y Fonseca F. J. (2017) “La transparencia de la Deuda Subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento”, *Problemas del Desarrollo*, 188 (48), enero-marzo 2017.
- Alonso, J. A. y Garciamartín, C. (2011). Causas y consecuencias de la corrupción: una revisión de la literatura. En J. A. Alfonso y C. Mulas-Granado (Eds.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo: El caso de Iberoamérica* (pp. 43-72). España: Fondo de Cultura Económica.
- Auditoría Superior de la Federación. (2015). *Perfil de México a través de Indicadores Clave*. México.
- Casar, M.A. (2015) México: Anatomía de la Corrupción. *CIDE/Instituto Mexicano para la Competitividad AC*.
- Código Penal Federal. <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/codigo-penal-federal>
- Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Constituciones y legislación estatal de las 32 entidades federativas en materia de transparencia, deuda pública, fiscalización, responsabilidades de los servidores públicos y códigos penales en Orden Jurídico Nacional, consultado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambest.php> [acceso: marzo de 2016]
- Decreto de Reformas y Adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (28/12/82).
- Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, DOF 30/07/99)
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia (DOF 07/02/14)
- 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 las entidades federativas y los municipios (DOF 26/05/15)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción (DOF 27/05/15).
- Decreto, por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental (DOF 18/06/16)
- Del Castillo, A. (2001). El soborno, un marco conceptual para su análisis. *Gestión y política pública*, 10(2), 275-307. CIDE.
- Del Solar, F. (2008). Transparencia, corrupción y acceso a información pública en Chile. En A. Solimano, V. Tanzi, y F. Del Solar (Eds.), *Las termitas del Estado* (pp. 89-144). Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Fonseca, F. J. (2016). *El Sistema Federal y la Recentralización en México*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas. FLACSO.
- Fox, J., y Haight, L. (2007). Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica. *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, 29-64.
- Gordon, R. S. (2011). Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(2), 199-229.
- Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., y Im, T. (2013). The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575-586.
- Hevia de la Jara, F. (2005). El concepto de Rendición de Cuentas y sus usos: proyectos políticos en pugna. En A. Monsiváis (Ed.), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas* (pp. 63-82). México: IFAI.
- Índice de Presupuesto Abierto. Consultado en: www.presupuestoabierto.org.mx
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: www.inegi.org.mx
- Kim, S. y Lee J. (2012) “E-Participation, Transparency and Trust in Local Government” en *Public Administration Review*, Vol. 72, No. 6, pp. 819, 828. Rutgers Univesity-Newark, Estado Unidos.
- Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfacp.htm>
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo5.pdf
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaip.htm>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- Merino, M. (2006). *Muchas políticas y un solo derecho*. En S. López Ayllón (Ed.), *Democracia, Transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario* (pp. 127-156). México: IJ-IFAI.
- Monsiváis, A. (2005). Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas. *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, www.gob.mx/shcp.
- Serra, G. (2016) *Clientelismo y corrupción electoral en México: Persistencia a pesar de los avances legislativos*. CIDE
- Solares, M. *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2004.
- Solimano, A. (2008). La corrupción: Motivaciones individuales, fallas del Estado y desarrollo. En A. Solimano, V. Tanzi, y F. Del Solar (Eds.), *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo* (pp. 57-88). Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Sour-Vargas, L. (2007). Evaluando al gobierno electrónico: avances en la transparencia de las finanzas públicas estatales. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, 6(23).
- Stapenhurst, R. y Sedigh, S. (1999). *An Overview of the Costs of Corruption and Strategies to Deal with It*. En Stapenhurst Rick y Sahr J. Koundeh. *Curbing Corruption. Toward a Model for National Integrity*. Economic Development Institute of The World Bank. Washington.
- Tanzi, V. (1995). Corruption, Arm's Length Relationship and Markets. En G. Fiorentini y S. Peltzman (Eds.), *The Economics of Organized Crime*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanzi, V. (2008). La corrupción y la actividad económica. En A. Solimano, V. Tanzi, y F. Del Solar (Eds.), *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo* (pp. 23-56). Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Uvalle, B. R. (2008). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50(203).
- Vergara, R. (2007). *La transparencia como problema*: IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.