

DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
Y MUNICIPIOS EN MÉXICO: HACIA UN MODELO
DE TRANSPARENCIA Y VIGILANCIA DE LOS RECURSOS
*DEBT IN MEXICO'S LOCAL GOVERNMENTS: TOWARDS
A MODEL OF TRANSPARENCY AND SURVEILLANCE
IN PUBLIC EXPENDITURE*



*Víctor Alejandro VILLEGAS CORONA**

RESUMEN. La deuda pública es una de las principales herramientas con que cuentan los gobiernos para obtener recursos adicionales que permiten financiar actividades dirigidas al desarrollo económico y social. En México, luego de un incremento generalizado en las cifras de endeudamiento de los estados y municipios, vinculados con acusaciones de corrupción y manejo indebido de recursos, se aprobó una reforma constitucional que incluye una Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Este artículo analiza el marco jurídico administrativo que rige los procesos de contratación de endeudamiento público por parte de entidades federativas y municipios, y propone modificaciones orientadas a transparentar la aplicación de recursos provenientes de la deuda pública.

PALABRAS CLAVE. Transparencia gubernamental, deuda pública, transparencia presupuestaria, federalismo fiscal.

ABSTRACT. Public debt is a core mechanism for governments to obtain additional resources to finance economic growth. After a

* Maestrante en gobierno y asuntos públicos por la UNAM, Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra) CDMX, victor@arkemtria.org.mx.

Fecha de recepción: 13 de septiembre de 2016.

Fecha de dictamen: 10 de octubre de 2016.

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

national increase on the local governments' debt numbers, linked to corruption investigations, the Mexican Congress recently passed constitutional reforms and a Financial Discipline Law for the States and Municipalities. In this article the author analyses the new legal framework and introduces ideas to improve transparency on public expenditure generated by governments' debt.

58

KEY WORDS. *Government' transparency, public debt, public expenditure, fiscal federalism.*

I. INTRODUCCIÓN

La deuda pública es una de las principales herramientas de los gobiernos para la obtención de recursos financieros adicionales para el desarrollo económico y social. 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 llevan a cabo sus legislaciones al respecto; además, hay un Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios (en adelante Registro) a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene por objeto documentar los financiamientos adquiridos por los gobiernos locales.

Después de la crisis financiera de 2008, los indicadores oficiales mostraron un incremento acelerado en las cifras de obligaciones financieras de algunas entidades, como en los casos de Coahuila, Nuevo León y Quintana Roo, que aumentaron en más del triple sus saldos de endeudamiento, con recurrentes muestras de manejos indebidos y prácticas corruptas. Esto derivó que se comenzara una discusión sobre la eficacia de los mecanismos de control de la deuda local, pues permitían áreas de opacidad en la utilización de la herramienta, generando violaciones a los preceptos constitucionales y desvíos de recursos públicos.

El primer objetivo de este artículo es contribuir a la discusión en torno a la eficacia del marco institucional para el control de la deuda pública local, demostrando que la opacidad característica del Registro imposibilitó la verificación del uso productivo de los montos obtenidos por la vía del endeudamiento y dio pie al desvío de recursos públicos, ya que bajo el esquema actual, los proyectos de inversión y reestructuración que justifican los préstamos no se encuentran disponibles para el escrutinio público.

Tomando en cuenta las nuevas disposiciones derivadas de la reforma constitucional de 2015 y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, el segundo objetivo es proponer modificaciones orientadas a confeccionar un modelo que garantice la transparencia de los procesos de adquisición de la deuda pública, en específico mediante mecanismos que permitan una vigilancia meticulosa en la aplicación de los recursos por parte de los actores no gubernamentales.

En el primer apartado se señala la importancia de la deuda para las finanzas públicas y su vinculación con los lineamientos para la planeación en el proceso ingreso-gasto, que obligan a considerar el uso del endeudamiento para el establecimiento de erogaciones productivas. Posteriormente, se identifican los elementos del esquema de control del endeudamiento público local en México y su impacto en la situación de opacidad y manejos indebidos que caracterizaron el incremento acelerado observado en años recientes.

En las secciones IV y V se discute sobre la ineficacia de las herramientas institucionales que regulan el endeudamiento público local: por un lado, las disposiciones constitucionales sobre el destino de los recursos, que han sido violadas de manera sistemática, y por otro lado, con un Registro de obligaciones que posibilitó el ocultamiento de las cifras reales de la deuda y que no permitió el escrutinio público de las operaciones financieras.

A continuación se analizan algunos de los puntos más importantes de la reforma constitucional de 2015 y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, poniendo especial atención en señalar que no introduce cambios sustanciales en cuanto a la transparencia en la aplicación de los recursos obtenidos por endeudamiento. Como conclusión se proponen una serie de modificaciones en cuanto a la integración del Registro Público Único, orientadas a dar publicidad a las erogaciones adquiridas por deuda pública para fomentar la vigilancia de los recursos y la rendición de cuentas al respecto.

II. LA DEUDA PÚBLICA COMO PARTE DEL PROCESO INGRESO-GASTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Una de las implicaciones fundamentales de las organizaciones estatales de carácter federal es el establecimiento de mecanismos para la gestión de recursos financieros en la realización conjunta de actividades encaminadas a alcanzar los fines de la comunidad. Es por ello que los estudios de finanzas públicas han prestado especial atención al federalismo fiscal; es decir, el



VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

“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” (Astudillo, 2009: 19), los medios a través de los cuales se obtienen recursos y se aplican para llevar a cabo las funciones básicas de las administraciones públicas y el logro de objetivos colectivos.

60 En México, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal¹ delinea las bases para la organización de las actividades de las entidades federativas y la Federación en materia de ingresos y gasto público, a través de mecanismos de distribución de los recursos provenientes de los impuestos y contribuciones percibidas por el gobierno federal, que se integran en la recaudación federal participable. Por un lado, de esta bolsa de recursos se desprenden distintos fondos de participaciones, cuyos montos ingresan a las arcas locales para utilizarse libremente. Por otro lado, el modelo contempla un esquema de aportaciones, que son dotaciones de recursos que están etiquetados de tal manera que señalan detalladamente los ámbitos de aplicación en los que deben ser ejercidos.²

Desde el establecimiento de este sistema, las participaciones y aportaciones se han posicionado como la principal fuente de recursos de las entidades federativas. Sin embargo, también cuentan con ingresos provenientes de impuestos, como los aplicados a las nóminas, a la tenencia y compraventa de vehículos; recursos por concepto de derechos, obtenidos por el uso de bienes públicos; productos, derivados de las utilidades de las empresas estatales y organismos públicos, y los aprovechamientos, adquiridos por la aplicación de multas, penas y recargos.³ Además de ello, las entidades federativas y los municipios cuentan con una importante herramienta de política de ingresos, objeto central de nuestro estudio: la deuda pública.

¹ De acuerdo con Serna de la Garza (2004), en la década de los setentas se instauró el modelo de coordinación fiscal, con la finalidad de que las entidades federativas se abstuvieran de aplicar ciertos impuestos, que pasaron a ser de competencia exclusiva de la Federación a cambio de la obtención de una proporción de la recaudación mediante mecanismos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios que cada entidad firmó con la Federación.

² Algunos ejemplos de los fondos de transferencias por concepto de participaciones son el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fiscalización y Recaudación, y el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, mientras que el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (Fassa) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) son ejemplos de transferencias por aportaciones. Todos ellos se encuentran señalados en la Ley de Coordinación Fiscal y se han modificado en cuanto a denominación y fórmulas de integración y distribución a través de los años.

³ Para un análisis más amplio de las fuentes de ingresos públicos de las entidades federativas, véase “Cómo son en 2013 los ingresos de las entidades federativas, federalismo hacendario, ingresos y finanzas locales” (De la O, 2013).

De acuerdo a su raíz etimológica, el vocablo “crédito” significa “creencia” o “confianza”, de manera que adoptada por el lenguaje de la economía del sector público, la noción “crédito público” hace referencia a la confianza sobre un gobierno respecto al cumplimiento de sus obligaciones en términos monetarios. Así, la deuda pública es el instrumento en materia de política de ingresos mediante el cual un organismo gubernamental hace uso del crédito público para obtener recursos provenientes de instituciones, ya sean privadas o de desarrollo, personas físicas u otros gobiernos, a cambio del pago de intereses y del reembolso del monto total en determinado tiempo.

61

Para los pensadores de la teoría económica clásica, el endeudamiento únicamente se justificaba por cuestiones excepcionales de gran magnitud, como guerras o desastres por fenómenos naturales, pues argumentaban que su uso reducía los recursos al alcance de los actores privados. No obstante, a lo largo del siglo XX el pensamiento económico replanteó la importancia de la actividad estatal en la economía para el logro del desarrollo y el bienestar en general. Las ideas keynesianas requirieron el reposicionamiento del uso de las herramientas de política de ingresos, que incluyen la deuda pública, para la obtención de mayores cantidades de recursos.

Con el auge y caída del modelo de Estado de bienestar, que desembocó en debacles económicos sobre todo en países en vías de desarrollo, se manifestaron los riesgos del manejo irresponsable de la deuda pública, pues 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, por lo que se extendió una percepción negativa sobre el instrumento de endeudamiento.

Por ello, resulta fundamental hacer hincapié en una de las características fundamentales de la deuda pública: “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” (Ayala, 2005: 308). Por lo que se insiste en que los recursos obtenidos mediante endeudamiento sean utilizados para incrementar el patrimonio público y financiar proyectos de inversión a largo plazo que permitan que en el futuro la comunidad se beneficie de las obligaciones financieras de las que se encuentran pagando.

La deuda pública utilizada de manera correcta representa una herramienta de política de ingresos indispensable para la integración del presupuesto público, contando con evidentes ventajas sobre otras formas ordinarias de financiamiento, como los impuestos.

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

La posibilidad de obtener mayores recursos de manera rápida y sencilla, sin la necesidad del establecimiento de modificaciones legales, permitiría contar con recursos para atender las demandas sociales y aliviar los evidentes rezagos en los que se encuentra una gran proporción de la población; sin embargo, los resultados del uso de la herramienta de deuda pueden ser negativos o positivos de acuerdo con el manejo que se haga de ella.

62 En México, la gestión financiera está regida por una serie de normas basadas en el paradigma de la planeación, la cual indica la obligación de considerar distintos lineamientos para que el proceso ingreso-gasto se lleve a cabo de forma ordenada y racional, iniciando con el establecimiento de metas y objetivos prioritarios a través de planes nacionales y locales del desarrollo, con base en los cuales se realizan las actividades de todas las etapas del ciclo presupuestario, considerando criterios de máximo aprovechamiento de las capacidades organizativas y de los escasos recursos públicos al alcance del aparato gubernamental (Chapoy, 2003).

Mediante la perspectiva clásica de la planeación, el uso de la herramienta de la deuda pública tendría que justificarse a partir de la comprobación de la insuficiencia del ahorro para el establecimiento de las erogaciones de inversión previstas y cuyos beneficios se esperan a futuro. Al respecto, Martner (1989: 247) 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”.

III. EL MARCO INSTITUCIONAL PARA EL CONTROL DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Tomando en cuenta la clasificación sobre los controles del endeudamiento público de los gobiernos locales, utilizado por autores como Ter-Minassian (1996) y Plekhanov y Singh (2007), es posible identificar que en México existen tres 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;⁴ las reglas explícitas establecidas en la Constitución sobre el origen de las adquisiciones y el destino

⁴ Los lineamientos más importantes para la regulación de 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, calculados de acuerdo con las calificaciones del riesgo crediticio de los gobiernos locales, otorgadas por dos distintas casas calificadoras de riesgo (*Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 1999).

de los recursos ingresados por endeudamiento, y una herramienta administrativa a cargo de la SHCP que documenta las operaciones al respecto: el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

TABLA I
 ELEMENTOS DEL MARCO INSTITUCIONAL QUE REGULAN
 EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO LOCAL EN MÉXICO

Mecanismos de mercado	Las instituciones financieras deben mantener reservas de capital de acuerdo con las calificaciones de riesgo crediticio de sus acreedores.
Reglas constitucionales	En cuanto al origen: los gobiernos locales no pueden contratar deuda con instituciones o personas extranjeras. En cuanto al destino: los gobiernos locales únicamente pueden adquirir deuda para su uso en inversiones públicas productivas.
Mecanismos administrativos	Los gobiernos locales deben registrar sus obligaciones financieras ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

FUENTE: Elaboración propia con base en Carpizo Riva Palacio (2012).

En lo que concierne a las reglas explícitas, el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución mexicana establece algunas prohibiciones explícitas a las entidades federativas e indica la imposibilidad de:⁵

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.

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.

⁵ Las regulaciones al endeudamiento público introducidas por la reforma constitucional de 2015 y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios se abordan en la sección IV del artículo.

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

64 De manera que es posible observar que se determinan limitaciones a la capacidad de endeudamiento en dos sentidos: en cuanto al origen, es decir, la fuente del financiamiento, únicamente es permitido el establecimiento de transacciones con instituciones o particulares que estén en el territorio del país, pagaderos en moneda nacional y con la participación de los órganos legislativos locales en su aprobación y vigilancia, y por otro lado, respecto al destino de los recursos de la deuda, la regla constitucional indica la obligatoriedad de aplicarlos 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: el Registro de Obligaciones y Empréstimos de Entidades y Municipios, el cual se consolidó con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, que en su artículo 9o. contempló la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de aplicar descuentos en los recursos transferidos a los gobiernos locales en caso de incumplimiento de sus obligaciones crediticias, por lo que el Registro tenía la finalidad de documentar los contratos de endeudamiento garantizados con transferencias federales que podían ser sujetos a retenciones (*Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1978).

○ En la década de los noventas, luego de un rescate financiero producto del endeudamiento local por la crisis económica de 1995, se eliminó la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de retener transferencias federales para el pago de deuda,⁶ y en 2001 se publicó el Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstimos de Entidades Federativas y Municipios, aún vigente, en el que se reafirmó la función meramente informativa del Registro (*Diario Oficial de la Federación*, 15 de octubre de 2001). De acuerdo con el ordenamiento, los requisitos para la inscripción de operaciones de endeudamiento constan de:

- 1) Que el solicitante manifieste bajo protesta de decir la verdad, que la obligación financiera fue contratada con apego a las disposiciones constitucionales sobre el origen del préstamo.

⁶ De acuerdo con Hernández Trillo (*et al.*, 2011), bajo este esquema, las instituciones financieras realizaron préstamos sin riesgo alguno, pues la Federación les garantizaba el pago de las obligaciones en caso de insolvencia de los gobiernos locales. Con la crisis económica, el gobierno federal se vio en la necesidad de enviar recursos adicionales a las entidades federativas para el pago de sus obligaciones (un rescate financiero indirecto), por lo que posteriormente se eliminó la responsabilidad del gobierno central de garantizar los pagos de la deuda local.

- 2) Que se acredite la publicación, en un diario de circulación local y en uno de circulación nacional, de la información fiscal y financiera de la entidad solicitante.
- 3) Que el solicitante acredite que se encuentra al corriente en el pago de los empréstitos que tenga contratados con las instituciones de banca de desarrollo.
- 4) Un ejemplar original del instrumento jurídico en el que se haga constar la obligación.
- 5) Certificación de que el contrato se encuentra inscrito ante el registro de obligaciones locales.

65

Hasta ahora se señalaron los fundamentos institucionales del endeudamiento público de carácter directo; es decir, el que establecen los estados y municipios con la aprobación de los órganos legislativos locales; sin embargo, es preciso señalar que las entidades federativas han adquirido nuevas formas de contratar obligaciones financieras. Un ejemplo de ello es la emisión de certificados bursátiles, instrumentos financieros a disposición de estados y municipios que permiten formar fideicomisos en los que se depositan activos (provenientes de ingresos propios, de sus entidades paraestatales o de sus transferencias federales) para utilizarse como garantía a los títulos de deuda que son ofertados a los inversionistas en el mercado financiero (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2016).

Asimismo, se deben considerar los esquemas de asociación público-privada, que permiten el establecimiento de contratos a largo plazo entre un ente público y un inversionista privado, para que este último construya cierta infraestructura y ofrezca un servicio (Bojórquez, 2013: 83), lo que implica la obligación de establecer erogaciones presupuestales plurianuales durante el tiempo que dure la obra y/o la prestación del servicio para retribuir al inversor privado. No obstante, generalmente los contratos no están sujetos a las disposiciones que obligan a registrar las obligaciones financieras, lo que imposibilita conocer a detalle las condiciones de los esquemas que tienen repercusiones en los presupuestos públicos de hasta por 25 ejercicios fiscales después de su establecimiento.

Por último, la Auditoría Superior de la Federación (2011: 28) considera necesario tomar en cuenta los financiamientos a corto plazo, los cuales al no rebasar la temporalidad del ejercicio fiscal no se consideran deuda pública y no están sujetos a la autorización legislativa ni a la inscripción en los registros de obligaciones, 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, así como

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

operaciones de arrendamientos financieros que también representan cargos a los presupuestos públicos locales.

IV. LA DEUDA IMPRODUCTIVA: VIOLACIÓN SISTEMÁTICA DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE EL DESTINO DEL ENDEUDAMIENTO

66

Como se señaló, el artículo 117 constitucional indica que la contratación de empréstitos se realizará conforme a las bases establecidas por las leyes locales en la materia, por lo que cada entidad federativa cuenta con una legislación específica para regular el uso de la deuda pública. Esta situación provocó homogeneidad en las estipulaciones locales al respecto, pues la gran mayoría de las entidades federativas establecieron mecanismos ineficientes de aprobación y vigilancia de los procesos.⁷ Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación (2011: 28-32) identificó que únicamente diecisiete entidades federativas previeron disposiciones para limitar los montos de las contrataciones por deuda, proponiendo que los estados sin restricciones en la materia tuvieron una variación real mayor en sus saldos de deuda.

En cuanto a la disposición constitucional del uso del financiamiento en inversiones públicas productivas, hasta la reforma de 2015 la Constitución no señaló explícitamente una definición específica del concepto. En la década de los ochentas, el Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal (*Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 1982), que establecía las bases para el registro de obligaciones financieras, introdujo la siguiente definición, señalando que las “inversiones públicas productivas” son “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 los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas”.

Sin embargo, el Reglamento que lo sustituyó en 2001 aclaró que su función era meramente informativa y eliminó el apartado que contenía la

⁷ En el “Ranking de normatividad estatal del gasto público” (CIDAC, 2011), que evaluó las restricciones al endeudamiento y los mecanismos de aprobación, el promedio nacional de las legislaciones estatales fue de 48 puntos sobre 100, mientras que en el “Índice de calidad legislativa para el endeudamiento estatal” (Franco y Solís, 2009), que tomó en cuenta los lineamientos para la deuda a corto plazo, las medidas para la reestructuración y mecanismos de restricción adicionales, la calificación máxima obtenida fue de 6.6 puntos sobre 10; por su parte, la calificación de nueve entidades federativas estuvo por debajo de 1 punto sobre 10.

definición. Ahora bien, de acuerdo con los votos concurrentes emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 19/2003 (Cossío y Luna, 2006), por “inversiones públicas de carácter productivo” puede entenderse a:

Las erogaciones realizadas con recursos provenientes de financiamientos, destinadas a la ejecución de obras, contratación de servicios, adquisición de bienes y los gastos para la rehabilitación de bienes que generen un aumento en la capacidad o vida útil de los mismos, siempre que con la operación de dichos activos se generen directa o indirectamente recursos monetarios suficientes para cubrir los financiamientos respectivos.

67

Ante la inexistencia de una definición constitucional precisa, cada una de las legislaciones locales definió a su antojo el concepto de “inversiones públicas productivas”, existiendo casos en los que se conceptualizaban erogaciones completamente distintas a las concepciones señaladas.⁸ Un análisis elaborado por la consultora privada ARegional (2013) concluyó que solamente catorce de las legislaciones locales establecieron una definición concreta de las erogaciones que pueden considerarse como inversión productiva, mientras que las demás ofrecieron textos imprecisos y ambiguos que propician el uso de los montos en otros ámbitos presupuestales.

Por ello es que algunos análisis académicos y gubernamentales de las legislaciones llegaron a la conclusión de 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” (Franco y Solís, 2008: 326). De manera que tradicionalmente la adquisición de la deuda pública no se realizó mediante la perspectiva que propone el establecimiento de obligaciones para el financiamiento gasto productivo a largo plazo, sino que los recursos obtenidos se aplicaron sistemáticamente en gasto corriente (ASF, 2011: 80).

Como producto de la crisis económica de 2008, el gasto federalizado se redujo en más de noventa mil millones de pesos, por lo que las entidades federativas se valieron de su capacidad de endeudamiento para compensar la disminución de transferencias federales. No obstante, en sólo tres años la deuda pública local se duplicó, lo que hizo pensar que algunos estados hicieron un uso irracional del instrumento financiero, sobre todo con algunos casos como el de Coahuila, que presentó un ascenso de

⁸ Un ejemplo claro de ello es la Ley 616 de Deuda Pública para el Estado de Guerrero, que en su artículo 3o. señala un concepto de inversiones públicas productivas que incluye las erogaciones “para cubrir un déficit imprevisto en la Hacienda Pública (*sic*) del Estado o Municipal”.

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

1,893% en sus obligaciones, al pasar de 1,800 millones de pesos en 2008 a 36,000 millones de pesos al cierre de 2011.

68 En el debate público se propusieron distintos tipos de explicaciones al aumento generalizado de las cifras de endeudamiento local, algunas de carácter económico y financiero, como la reducción de las tasas de interés en el mercado crediticio, así como la ampliación de opciones de financiamiento, como la emisión de certificados bursátiles 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 (Kinto, 2014). Además, se hizo énfasis en el desequilibrio fiscal vertical del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, caracterizado por una dependencia financiera de todas las entidades federativas hacia los recursos federales.⁹

De manera adicional a estos factores, la Auditoría Superior de la Federación (2011: 5) concluyó que la “opacidad y casi nula rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos obtenidos mediante financiamiento” fue una de las principales causantes del incremento en los saldos de obligaciones financieras. Asimismo, de acuerdo con Carpizo Riva Palacio (2012: 15), el marco regulatorio se caracterizó por “la falta de transparencia sobre el uso eficiente de los recursos que se obtienen a través de los financiamientos”, de manera que estas aportaciones coincidieron en señalar las deficiencias en el marco institucional que establece controles para el ejercicio de la deuda y que incluyen la vigilancia de la aplicación adecuada de los recursos obtenidos por esa vía.¹⁰

V. UN REGISTRO DE OBLIGACIONES QUE PROPICIA LA OPACIDAD: DEUDA OCULTA Y DESTINO INCIERTO DE LOS RECURSOS

Esta situación hizo evidentes las limitaciones de la información contenida en el Registro, pues los contratos que se acreditaron ante el instrumento

⁹ Diversos estudios han evidenciado la situación de dependencia financiera de todas las entidades federativas a las transferencias federales, ya que en promedio alrededor del 80% de los ingresos de las entidades federativas se componen de participaciones y aportaciones federales, mientras que no han desarrollado estructuras sólidas de generación de recursos propios, lo que las hace vulnerables a disminuciones en el gasto federalizado (Mandujano, 2012).

¹⁰ Ante la situación, el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (2011) “propuso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores adoptar diversas medidas para generar incentivos que permitan mejorar la transparencia y propiciar políticas fiscales prudentes en las entidades federativas”.

únicamente fueron aquellos en los que se utilizaron transferencias federales como garantía de pago. Tomando como referencia datos provenientes de organismos del sistema financiero, la Auditoría Superior de la Federación (2012) llegó a la conclusión de que para el primer trimestre de 2011 existían obligaciones financieras por alrededor de 50,000 millones de pesos, que no fueron documentadas ante el Registro, por lo que el monto real de la deuda local resultó ser superior en más de 15% a las cifras en posesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

69

El emblemático caso de Coahuila dio una muestra de la facilidad con la que se podían realizar contratos de endeudamiento a espaldas de la opinión pública, pues el gobierno de la entidad ocultó ante la dependencia federal operaciones por alrededor de 23,000 millones de pesos; es decir, alrededor de las dos terceras partes del total de sus obligaciones crediticias. Por su parte, el estado de Chihuahua fue investigado por la agencia calificadora Fitch Ratings por resguardar información por alrededor 5,000 millones de pesos de su deuda,¹¹ y Tabasco escondió información sobre alrededor de la mitad del saldo total de su endeudamiento (ASF, 2012).

Aunado a ello, es preciso considerar que el Registro, aun con su carácter meramente informativo, históricamente se caracterizó por su opacidad. En 2011, a través de la plataforma Infomex, un ciudadano solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público información específica sobre los contratos de endeudamiento de los estados y municipios documentados ante el Registro, obteniendo como respuesta únicamente una serie de hipervínculos con estadísticas sobre las obligaciones financieras locales que se encontraban disponibles en el portal de internet de la dependencia.

Ante la negativa de develar la información específica contenida en el Registro, el solicitante recurrió a un recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), alegando que la información que le entregaron no contaba con los datos precisos requeridos.¹² La comisionada María Elena Pérez-Jaén, encargada de resolver la inconformidad, pidió al sujeto obligado que presentara ante el Instituto los expedientes del Registro en formato físico para un análisis aleatorio, mediante el cual se determinó la existencia de dos documentos: las cédulas de inscripción, en las que se resume información sobre las características de los contratos, y los documentos fuente, que incluye los requisitos para la inscripción de la obligación ante el Registro.

¹¹ Al respecto, puede consultarse en goo.gl/qEL6zq lo que comenta la agencia calificadora Fitch Ratings sobre la deuda del estado de Chihuahua.

¹² Recurso de revisión RDA 3211/12, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

Mediante un alcance de alegatos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público afirmó que la Federación no cuenta con competencias para intervenir en el endeudamiento local, y que aun cuando los contratos estén garantizados con transferencias federales, los recursos dejan de tener carácter federal cuando se entregan a los gobiernos locales, por lo que no aplican las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia. Además, dicha Secretaría indicó que la información contenida en los documentos fuente tiene carácter confidencial de acuerdo con la lógica del secreto bancario de la legislación financiera. Por lo que la SHCP elaboró y entregó un documento *ad hoc* que contiene cierta información sobre los contratos, reservando la información relativa a las condiciones y características del préstamo, incluyendo el monto y el nombre del acreedor.

70

-
-
-

Ante esta situación, el Instituto declaró infundado el argumento que hacía alusión al secreto bancario para reservar la información, pues no se trata de información ofrecida por instituciones crediticias, sino por los mismos entes públicos en cumplimiento de la normatividad. Bajo estos argumentos, el pleno del Instituto votó por unanimidad la revocación de la respuesta y solicitó al ente que hiciera pública la totalidad de cédulas de inscripción del Registro que contenían la información solicitada.

En diciembre de 2013, una modificación al artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal obligó a la SHCP a publicar información sobre el Registro a través de su portal *web* (*Diario Oficial de la Federación*, 9 de diciembre de 2013), 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 cierta información sobre las 2,425 operaciones de endeudamiento documentadas hasta marzo de 2016, fecha de la última actualización. La tabla 2 indica los rubros de información publicada.

TABLA 2
INFORMACIÓN SOBRE EL REGISTRO DE OBLIGACIONES
FINANCIERAS PUBLICADA EN EL PORTAL WEB DE LA SECRETARÍA
DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Acreditado	Entidad, municipio u organismo que contrae la obligación.
Acreedor	Instituciones de crédito o personas físicas o morales con quienes se contraigan las obligaciones.

DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS EN MÉXICO...

Tipo de obligación	Crédito simple, crédito en cuenta corriente, emisión bursátil, garantía de pago oportuno (GPO) y contratos de proyectos de prestación de servicios (PPS). ¹³
Fecha de firma y fecha de inscripción	Fechas en las que se estableció el contrato y en que se inscribió al Registro.
Monto original contratado	Información señalada en el instrumento de contratación.
Saldo a la fecha de última actualización	Saldo insoluto reportado por las entidades de forma trimestral.
Fuente o garantía de pago	Recurso afectado para garantizar el pago de la deuda.
Destino	Rubro en el que fue catalogado el único fin para el cual fue contraída la obligación: inversión pública productiva, refinanciamiento o ambas.

71

FUENTE: Elaboración propia con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, disponible en: <http://goo.gl/SBWP3o>.

Como es de apreciar, el último apartado da cuenta del destino de los recursos obtenidos a través del endeudamiento. Para el segundo trimestre de 2016, la gran mayoría de los registros indican que el destino fue para “inversiones públicas productivas”, con un total de 1,862 contratos; 212 operaciones que fueron realizadas para “refinanciamiento”, y 53 para aplicación en ambos rubros; sin embargo, el documento no ofrece información específica sobre las inversiones públicas productivas o los esquemas de refinanciamiento que se realizaron con esos recursos; tampoco se conocen detalles sobre la ejecución de los proyectos y mucho menos sus resultados e impactos.

Por medio de una solicitud de acceso a la información vía Infomex se pidieron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos específicos sobre el destino en que se aplicaron los recursos de las obligaciones financieras inscritas ante el Registro (en el periodo 2008-2013), a lo que la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas respondió:¹⁴

¹³ Es necesario recordar que únicamente es obligatoria la inscripción ante el Registro, de operaciones crediticias en las que se utilizaron transferencias federales para garantizar el pago, por lo que otras figuras, como las emisiones bursátiles, los proyectos de prestación de servicios y las operaciones garantizadas con ingresos propios, se declararon opcionalmente.

¹⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública folio 0000600173315*, Sistema Infomex Gobierno Federal.

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

72



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

De manera que la dependencia federal 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, y la inscripción no requiere que las operaciones documentadas ofrezcan detalles específicos sobre el uso que se le va a dar a los recursos. Inclusive, se señala que los detalles sobre el destino del financiamiento se formalizan con la aprobación del crédito, lo que hace posible pensar que muchos de los contratos de endeudamiento se aprueban sin que exista certeza sobre a qué destino van los recursos.

La Unidad puso a disposición del solicitante la opción de acceso a los documentos que conforman el registro, previo pago de copias simples, para realizar por sí mismo una búsqueda entre los documentos de inscripción del periodo solicitado y verificar si alguno de los instrumentos de registro señala los detalles sobre el destino de los recursos, aunque, como se dijo, no es obligatorio indicarlo.

VI. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS

Ante la situación de incremento en los saldos de endeudamiento y las evidencias de manejos indebidos de los recursos públicos por parte de diversas administraciones estatales, los principales partidos políticos nacionales acordaron amplias modificaciones en el andamiaje legal del endeudamiento local. En mayo de 2015 se publicó una reforma que modifica y adiciona diversas disposiciones de los artículos 25, 79, 108, 116 y 117 de la Constitución federal (*Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 2015).

La reforma introduce la obligatoriedad del Estado de velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero en la elaboración de los planes nacionales y locales de desarrollo; otorga atribuciones tanto a la Auditoría Superior de la Federación como a sus pares locales para fiscalizar los procesos de endeudamiento local; además, contempla la asignación de responsabilidades por parte de los funcionarios públicos por el manejo indebido de recursos a su cargo, y en particular de la deuda pública. Otra modificación fundamental es la que facultó al Congreso para establecer un ordenamiento legal que dicte las bases sobre la adquisición de obligaciones financieras, por lo que se publicó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (*Diario Oficial de la Federación*, 27 de abril de 2016).

73

La Ley establece un cambio sustancial en las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a lo que se refiere al endeudamiento local, pues ahora está facultada para realizar evaluaciones en cuanto al desempeño de los entes públicos con obligaciones financieras, por medio de indicadores sobre la sostenibilidad de la deuda y la capacidad de pago. Los resultados de esta evaluación alimentarán un Sistema de Alertas, con tres niveles (endeudamiento sostenible, endeudamiento en observación y endeudamiento elevado) que determinarán los techos de financiamiento al que podrán incurrir anualmente los estados.

Para el caso de entidades con endeudamiento elevado, su techo será igual a cero, por lo que deberán establecer convenios con la Federación para atender el desbalance financiero, con la participación de una comisión legislativa bicameral, conformada por cuatro diputados y cuatro senadores, que darán seguimiento y podrán emitir recomendaciones al respecto. Una de las principales figuras introducidas para atender los balances es la deuda estatal garantizada, por medio de la cual los organismos públicos podrán solicitar préstamos para atender sus necesidades presupuestarias con el aval de la Federación.

Aunado a ello, se introducen limitantes de índole local para el uso de la deuda; así, la Constitución federal y el artículo 23 de la Ley indican el requisito de las dos terceras partes de los diputados de los estados para el establecimiento de los montos máximos y la aprobación de los contratos de deuda, e incluye la obligación de someter a un análisis la capacidad de pago de los entes públicos, la pertinencia de los recursos utilizados como garantía de pago y el destino del financiamiento.

Otro punto esencial es la introducción de especificaciones para que la contratación se realice en las “mejores condiciones de mercado”, pues la

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

consideración de lineamientos específicos para la adquisición de obligaciones derivadas de asociaciones público-privadas, arrendamiento financiero y certificados bursátiles, anteriormente, no se detallaban. En cuanto a las obligaciones financieras de corto plazo, se señala una limitación temporal a la contratación de las mismas, pues se indica que deben liquidarse a más tardar tres meses antes de ser concluida la administración en turno y se prohíbe el establecimiento de contratos posteriores.

74

En lo que corresponde al destino del endeudamiento, el artículo 117 constitucional ahora señala que además de “inversiones públicas productivas”, los recursos pueden utilizarse para la reestructuración y refinanciamiento de obligaciones, y se introdujo la prohibición explícita del empleo de los préstamos en gasto corriente. Como complemento, el artículo 2o., fracción XXV, de la Ley de Disciplina Financiera estableció una definición explícita de las “inversiones públicas productivas”, entendiéndola como:

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...

Como es de apreciarse, la Ley hace énfasis en determinar una regulación más detallada en la parte del origen del financiamiento; es decir, del establecimiento de los contratos y su aprobación legislativa, elementos que indudablemente contribuirán a limitar las áreas de oportunidad de un manejo inadecuado de la herramienta financiera. Además, en cuanto a las regulaciones en el destino de los recursos, la legislación ofrece ahora una descripción clara de este tipo de erogaciones, que incluso va más allá de las definiciones señaladas en el apartado con anterioridad, pues enlista específicamente los rubros en que podrán utilizarse los recursos.

Sin embargo, como se verá en el siguiente apartado, la nueva legislación, y en particular el Registro de Obligaciones, cuenta con evidentes limitaciones para posibilitar el seguimiento de la aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento público local, y garantizar que efectivamente sean utilizados en inversiones públicas productivas que tengan beneficios a largo plazo para la comunidad; por el contrario, se sostiene que aun con todas las modificaciones realizadas, el esquema continuará propiciando opacidad a los proyectos que fueron financiados con endeudamiento de manera similar al modelo anterior.

VII. PROPUESTAS PARA OTORGAR TRANSPARENCIA A LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DE LA DEUDA PÚBLICA LOCAL

Una de las modificaciones más relevantes de la nueva Ley de Disciplina Financiera (en adelante LDF) son las reglas para la conformación de un Registro Público Único. En la siguiente tabla se muestra un comparativo entre las características del registro vigente y el instrumento que prevé la LDF:

75

TABLA 3
 COMPARATIVO ENTRE EL REGISTRO DE OBLIGACIONES VIGENTE Y EL REGISTRO PÚBLICO ÚNICO INTRODUCIDO CON LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA

<i>Características del instrumento de registro</i>	<i>Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios</i>	<i>Registro Público Único (LDF)</i>
Vigencia	Actual	A partir de abril de 2017.
Fundamento legal	Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento.	Capítulo VI de la Ley de Disciplina Financiera y su Reglamento (aún sin publicar).
Operaciones que compila	Obligaciones adquiridas a través del uso de transferencias federales como garantía de pago.	Emisiones bursátiles, contratos de arrendamiento financiero, contratos de asociaciones público-privadas, empréstitos garantizados con recursos federales, deuda garantizada con ingresos propios.
Información sobre los contratos disponible en el sitio <i>web</i> de la Secretaría	Acreditado, acreedor, tipo de obligación, fecha de firma y fecha de inscripción, monto original contratado, saldo a la fecha de última actualización, fuente o garantía de pago, destino.	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.
Actualización	Trimestral	Diaria

FUENTE: Elaboración propia.

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

76 Como se observa, con sus nuevas características el Registro permitirá dimensionar de mejor manera la situación real del endeudamiento, pues obliga a inscribir figuras que anteriormente permanecían ocultas; además, ofrecerá información que será actualizada diariamente y publicada en la página *web* de la dependencia. Sin embargo, llama la atención la ausencia de requerimientos de información para verificar el uso adecuado de los recursos provenientes del endeudamiento. El artículo 56 de la LDF, que indica los rubros de información que se publicarán vía *web*, omite completamente el apartado de destino de los recursos, por lo que será imposible conocer si los entes públicos efectivamente gastaron los recursos de la deuda en erogaciones de capital con las características que indica el artículo 2o. de la ley reglamentaria.

Además, resulta preocupante que la legislación no tome en cuenta mecanismos completos de transparencia para las erogaciones de inversión; el artículo 24 de la LDF obliga a que se señale el destino de los recursos en el instrumento de aprobación legislativa; no obstante, no especifica detalles sobre los datos que deben contener las propuestas de erogaciones productivas y no contempla la publicación de esa información en algún medio con mayor nivel de accesibilidad que los documentos de aprobación de los congresos; mientras que el artículo 25 de la LDF obliga a los entes públicos a colocar en sus páginas de internet los instrumentos de contratación, no se contempla la publicación de los instrumentos legislativos.

Bajo este esquema, si un ciudadano tiene el interés de conocer en qué se va a gastar el dinero obtenido por endeudamiento de su gobierno local, necesariamente tendría que buscar en el instrumento de aprobación legislativa de su congreso, pues serán los únicos documentos que especificarán de manera obligatoria la información sobre el destino de los recursos.

Asimismo, se continúa con la singularidad del esquema, en el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no se responsabiliza de la veracidad de la información vertida en el documento. Se dice que el Registro tiene carácter informativo, pero se omite establecer información completa y 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 del dinero de los ciudadanos, que implicarán cargas presupuestarias en el futuro, por lo que se tiene que asegurar que efectivamente tengan un impacto benéfico en la situación socioeconómica de la entidad federativa o municipio de que se trate, mediante un seguimiento puntual de los proyectos ejecutados para garantizar el logro de objetivos.

No es suficiente que la Constitución y las leyes especifiquen la definición de las “inversiones públicas productivas”, si no existen mecanismos

que doten de transparencia a los procedimientos de aplicación de los recursos del endeudamiento para asegurar que efectivamente se utilizaron de la manera correcta. Por ello, resulta trascendental que el Registro Público Único focalice su atención en la vigilancia de la aplicación adecuada de los montos obtenidos por esa vía, para corroborar que se opte por la adquisición de deuda sólo para financiar proyectos de inversión pública productiva o esquemas de reestructuración de la deuda 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.

77

Existen importantes áreas de oportunidad en cuanto al Registro Público Único para convertirlo en una herramienta útil, que dé seguimiento a la correcta aplicación de los recursos públicos de la deuda, por lo que se deben fortalecer sus efectos informativos para que efectivamente otorgue transparencia a los detalles de todo el proceso de adquisición de obligaciones, con especial énfasis en informar sobre el destino de los recursos. Para tal efecto, se propone que el instrumento administrativo considere lo siguiente:

- La introducción de un catálogo en el que sea obligatorio inscribir todos los proyectos de gasto de capital establecidos con recursos obtenidos vía deuda pública, con información sobre los respectivos avances de su ejecución.
- La inclusión de información sobre la composición del gasto corriente y de capital de los entes públicos, para garantizar que efectivamente los recursos del endeudamiento se utilizaron de manera productiva y se compruebe que los montos no fueron desviados a otras áreas del gasto, además de información sobre acciones de reingeniería presupuestal que permitan verificar que la adquisición de deuda se realizó de forma complementaria a medidas como el ahorro público o reducciones en el gasto corriente.
- En cuanto a los proyectos de reestructuración de la deuda, la información debe ofrecer detalles sobre la reducción en las cifras de obligaciones, las modificaciones logradas en las tasas de interés y los esquemas de pago.

VIII. REFLEXIONES FINALES

Para el cierre del tercer trimestre de 2016, la deuda pública de los gobiernos locales registrada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ha elevado hasta alcanzar la cifra récord de más de 530,000 millones de pesos, in-

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

cremento focalizado en entidades como Nuevo León, Veracruz, Chihuahua y Quintana Roo, que duplicaron sus saldos de endeudamiento en contextos de acusaciones, inclusive de carácter penal, por actos de corrupción y uso indebido de los recursos públicos, develados luego de la alternancia partidista en sus respectivas gubernaturas.

78 Aun con las limitaciones sobre la verificación del ejercicio de los recursos provenientes del financiamiento señaladas más arriba, la reforma constitucional y la nueva legislación en la materia introdujeron preceptos importantes que definitivamente impactarán en la actuación financiera de los gobiernos locales. No obstante, la dependencia federal no ha publicado los reglamentos para hacer operable la nueva legislación, incluyendo las disposiciones relativas al Registro Público Único; tampoco las entidades federativas han homologado sus legislaciones a los nuevos requerimientos, por lo que continúan contratando empréstitos bajo el esquema anterior.

●
○
●
Resulta indispensable hacer énfasis en la necesidad de avanzar hacia un esquema institucional de endeudamiento público cimentado sobre la transparencia de todo el proceso, por lo que es preciso fomentar un debate amplio en cuanto a la apertura en las etapas de formulación y aprobación de los contratos de endeudamiento, además de prestar particular atención en la información que detalle las inversiones públicas productivas financiadas con deuda, tal y como se propone en este estudio.

Es importante que antes de la entrada en vigor del Sistema de Alertas, en abril de 2017, se visibilice la necesidad de incluir datos sobre el destino de los recursos, para que la información sobre la deuda pública local difundida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público permita que cualquier ciudadano con acceso a internet pueda conocer detalles sobre la aplicación de las erogaciones productivas; es decir, los bienes de dominio público que se adquirieron o rehabilitaron con los recursos provenientes de la deuda pública contratada por sus gobiernos.

Un modelo de endeudamiento público local basado en la transparencia de la información sobre el destino de los recursos obtenidos limitaría las áreas de opacidad, que posibilitan manejos indebidos y el desvío de recursos por parte de los gobiernos subnacionales, además de que permitiría la participación de distintos actores no gubernamentales en la vigilancia de los recursos públicos, con lo cual sería posible avanzar significativamente hacia 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.

IX. FUENTES DE INFORMACIÓN

- AREGIONAL, 2013, *Deuda pública de las entidades federativas, 2006-marzo 2013*, disponible en: <http://goo.gl/bGds2p> (fecha de consulta: 3 de enero de 2015).
- ASTUDILLO MOYA, Marcela, 2009, *Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas. 79
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF), 2011, *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios 2000-marzo 2011*, disponible en: <http://goo.gl/BaJeko> (fecha de consulta: 6 de enero de 2016). ●
- , 2012, *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*, disponible en: <http://goo.gl/F0ze19> (fecha de consulta: 14 de enero de 2016). ●
- AYALA ESPINO, José, 2005, *Economía del sector público mexicano*, México, Esfinge.
- BOJÓRQUEZ LEÓN, César, 2013, “¿Cómo operan las APP y PP’s en las entidades?: aspectos jurídicos y financieros”, *INDETEC Federalismo Hacendario*, núm. 178.
- CARPIZO RIVA PALACIO, Carlos Ignacio, 2012, *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, disponible en: <http://goo.gl/Mz2yYl> (fecha de consulta: 14 de enero de 2016).
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, 2001, “La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIV, núm. 101, mayo-agosto.
- , 2003, *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CHÁVEZ PRESA, Jorge, 2000, *Para recobrar la confianza en el gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, 2016, *Análisis e implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*, México, Cámara de Diputados, disponible en: goo.gl/bcq6Mb (fecha de consulta: 8 de mayo de 2016).
- , 2009, *Bursatilización de la deuda subnacional*, disponible en: <http://goo.gl/c38RVc> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2014).

VÍCTOR ALEJANDRO VILLEGAS CORONA

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, 2011, *¿Por qué gastan así? Ranking de normatividad estatal del gasto público*, disponible en: goo.gl/CKTis2 (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015).

80 CONSEJO DE ESTABILIDAD DEL SISTEMA FINANCIERO, 2011, *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*, disponible en: goo.gl/Qhx8Fs (fecha de consulta: 25 de mayo de 2014).

● CORONADO QUINTANILLA, Jaime, 2009, *Sostenibilidad de las finanzas en los gobiernos subnacionales*, Debt Relief International Ltd, núm. 12, disponible en: <http://goo.gl/sMKUm4> (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2015).

○ COSSÍO DÍAZ, José Ramón y LUNA RAMOS, Beatriz, 2006, “Acerca de las inversiones públicas productivas”, *Revista Economía*, México, vol. 3, núm. 9.
● DE LA O HERNÁNDEZ, Xóchitl Livier, 2013, “Cómo son en 2013 los ingresos de las entidades federativas”, *INDETEC Federalismo Hacendario*, México, núm. 179, marzo-abril.

FAYA VIESCA, Jacinto, 2003, *Finanzas públicas*, 6a. ed., México, Porrúa.

FRANCO VIVANCO, Edgar y SOLÍS AMODIO, María de los Ángeles, 2009, “Impacto del endeudamiento público estatal sobre la inversión productiva en México, 1993-2006”, *Finanzas Públicas*, México, vol. 1, núm. 2.

GONZÁLEZ ARÉCHIGA, Bernardo, 2004, *Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública. Criterios, áreas y retos para México*, México, Auditoría Superior de la Federación.

HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto, 1997, “¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano?, una arista para un nuevo federalismo”, *El Trimestre Económico*, México, vol. 64, núm. 254, abril-junio, disponible en: <http://goo.gl/9LYx8n> (fecha de consulta: 2 de febrero de 2016).

— et al., 2011, “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, Porrúa.

IMAZ ESCUTIA, Andrea, 2012, *Endeudamiento subnacional y retornos anormales ajustados por el mercado de certificados bursátiles gubernamentales en México 2001-2006* (tesis de maestría), México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

KINTO REYES, Manuel, 2014, *¿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

DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS EN MÉXICO...

de Finanzas Públicas 2014, disponible en: <http://goo.gl/MgnCl0> (fecha de consulta: 20 de diciembre de 2014).

LÓPEZ CAMACHO, Víctor Adán, 2003, *Deuda pública de estados y municipios: una alternativa para financiar proyectos de infraestructura*, México, IN-DETEC, disponible en: <http://goo.gl/SESXw4> (fecha de consulta: 29 de marzo de 2016).

MANDUJANO RAMOS, Nicolás, 2012, *Dependencia e inequidad tributaria de los gobiernos estatales en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, disponible en: <https://goo.gl/q94Bpx> (fecha de consulta: 10 de junio de 2014).

MERINO, Gustavo, s.a., *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*, disponible en: <goo.gl/3DGK4d> (fecha de consulta: 10 de junio de 2014).

MARTNER, Gonzalo, 1989, *Planificación y presupuesto por programa*, 17a. ed., México, Siglo XXI Editores.

PLEKHANOV, Alexander y SINGH, Raju, 2007, "How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence", *IMF Staff Papers*, vol. 53, núm. 3.

SALAS VILLAGÓMEZ, Manuel, 1950, *La deuda pública, un estudio general. Examen del caso de México*, México, Nacional Financiera.

SERNA DE LA GARZA, José María, 2004, *Antecedentes constitucionales del federalismo fiscal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

TER-MINASSIAN, Teresa, 1996, *Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences*, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, Paper on Policy Analysis and Assesment.

———, 1997, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional.

81

