



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO



**Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales**

“Análisis del Endeudamiento de las Entidades
Federativas: Chihuahua, Coahuila, Nuevo León,
Quintana Roo y Veracruz (2008-2014)”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

PRESENTA:

Erik Enrique Sánchez Celestino

Director:

Dr. Juan Miguel Morales y Gómez

Índice

Introducción.....	5
Capítulo 1: Administración Pública, Deuda Pública, Transparencia y Rendición de Cuentas.....	9
1. Administración Pública	9
1.1. Definición y Funciones	9
1.1.1. Finanzas Públicas	12
1.2. Cuenta Pública.....	14
1.2.1. Antecedentes.....	14
1.2.2. Definición	18
1.2.3. Marco Jurídico	18
1.2.4. Deuda Pública	20
1.2.4.1. Definición	21
1.2.4.2. Clasificación	23
1.3. Transparencia y Rendición de Cuentas	24
1.3.1. Definición	25
1.3.2. Marco Jurídico	26
1.3.3. Importancia	27
Capítulo 2: Antecedentes y situación actual de la Deuda Pública Subnacional.....	28
2.1. Deuda Pública Interna	28
2.1.1. Antecedentes	29
2.1.2. Periodo 2005-2007.....	36
2.2. Factores Para el Crecimiento de la Deuda 2008-2012	41
2.3. Situación actual de la deuda	44
2.3.1. Estados más endeudados	46
Capítulo 3: Análisis de Marco Jurídico en Materia de Deuda Pública, Transparencia y Rendición de Cuentas y Propuesta de Alerta de Sobreendeudamiento.....	51
3.1. Bases normativas.....	53
3.1.2. Leyes Secundarias Federales.....	56
3.1.3. Leyes Secundarias Estatales.....	64
3.1.4. Adquisición de Deuda Pública Subnacional.....	65
3.1.5 Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios ...	67

3.2. Transparencia y Rendición de Cuentas	75
3.2.1 Crítica	76
3.2.2. Retos	78
3.2.3. Aproximaciones.....	79
3.3. Propuesta de Alerta de Sobreendeudamiento.....	81
3.3.1. Efectos del sobreendeudamiento	82
3.3.2. Propuesta de Alerta de Sobreendeudamiento	83
Conclusiones.....	89
 Anexos	93
Anexo 1	93
Anexo 2	93
Anexo 3	94
Bibliografía.....	96

Introducción

El endeudamiento público ha sido tomado como un mal, sin embargo es un instrumento útil de las Finanzas Públicas porque permite que los ingresos Estatales no dependan exclusivamente del nivel de ahorro de las Entidades, lo que proporciona la posibilidad de generar proyectos que de otra manera no podrían efectuarse. El problema radica en la obtención de créditos que no se pueden pagar, el uso del crédito para gasto corriente, el incumplimiento de la legislación vigente en la materia y otros problemas recurrentes.

Las Entidades Federativas tienen capacidad legal para adquirir créditos mediante entes públicos y privados, la obtención del crédito debe ser aprobado por el Poder Legislativo Local. El Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas de la entidad deberá elaborar un registro trimestral de la situación de la Deuda Pública.

En 2008, la deuda pública perteneciente a las entidades federativas, era de 203,070.2 millones de pesos, suma que se duplicó en 2012 año electoral, ascendiendo a 434,761.2 millones de pesos¹.

Las Entidades Federativas más endeudadas de la República Mexicana destacan en el por qué se ha duplicado, claro ejemplo es Coahuila cuya deuda pública al finalizar 2010 era de 8,267.1 millones de pesos y al finalizar 2011 ascendió a 36,509.6 millones. Estados como Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Quintana Roo y Veracruz presentan las mismas características y a su vez en un análisis más exhaustivo de los índices de deuda pública, se puede llegar a la conclusión de que son los estados más endeudados en la República Mexicana, debido a su monto total con relación a sus ingresos, participaciones, tasa de interés y plazo de pago de la deuda.

Los estados anteriormente mencionados, pese a su situación financiera mantienen un endeudamiento progresivo y actualmente son de los más endeudados del país. Nuevo León y Veracruz son dos de las Entidades Federativas que actualmente no cuentan con una Ley Estatal de Deuda Pública, escenario que es preocupante, sin

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuarto Trimestre 2014.

embargo lo es en igual o mayor medida en Chihuahua, Coahuila y Quintana Roo que si cuentan con una Ley Estatal de Deuda Publica.

Los ciudadanos no están informados de la importancia de la deuda pública e incluso existiendo una forma de divulgación de esta información quedaría la duda de si esta información es útil o representativa para los ciudadanos. La falta de divulgación por parte de las autoridades en esta materia hace aún más complejo el proceso, ya que sólo sirve como medida burocrática hacer el rendimiento anual o trimestral.

La legislación vigente es suficiente para evitar que los estados y municipios obtengan deudas que no pueden solventar, sin embargo, en febrero de 2015 después de 18 meses en espera, el senado aprobó la modificación de los artículos 25, 73, 74, 79, 108, 116 y 117 Constitucionales; medida que pretende establecer límites, para regular la forma en la que se usa el crédito y la forma de obtenerlo.

Las ya mencionadas reformas a los artículos constitucionales dieron paso a la creación de una ley secundaria, llamada Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, presentada por el Presidente de la República el 18 de agosto de 2015, siendo la misma el resultado directo de las modificaciones a los diversos párrafos de la constitución en materia de deuda pública y agregando el principio de disciplina financiera.

En el presente trabajo de investigación se busca generar un índice de Deuda Pública que pueda determinar si una Entidad Federativa está sobreendeudada, el mismo se construirá integrando los índices de Deuda Pública existentes.

Para responder las preguntas de investigación se obtuvo la información mediante la legislación en los Estados para conocer los procesos del endeudamiento y mediante las cuentas públicas de los Estados y posteriormente, analizar la evolución de las Entidades Federativas en las que se pone énfasis.

Con dicha información se pudieron conocer diversos elementos externos por los cuales la deuda pública en las entidades federativas aumenta. Una comparación de la legislación vigente y las leyes secundarias dadas como producto de la Reforma

Constitucional en materia de Responsabilidad Hacendaria busca responder si la hipótesis del trabajo de investigación es verdadera, la cual sostiene que existe una debilidad de la aplicación de la normatividad ante el poder de los Gobernantes de las diversas Entidades Federativas.

El primer capítulo está compuesto por el marco teórico, es decir el compendio conceptual para poder dar paso al presente trabajo de investigación, en el mismo se presentan los elementos derivados de las Finanzas Públicas y sus herramientas y a su vez se da a conocer la relación de la misma con el tema central.

Es la primera aproximación teórica de las finanzas públicas y en especial al tema central de este trabajo de investigación; La deuda pública subnacional. En esta primera aproximación se desarrollan conceptualmente los elementos que la componen y aquellos que son utilizados para medir los niveles de endeudamiento.

El segundo capítulo es un análisis cuantitativo a la evolución de la deuda pública de las diversas entidades federativas, que pone énfasis en los Estados con mayor endeudamiento según los indicadores de deuda pública.

Se analiza la evolución de la deuda pública en el periodo de “precrisis” y a su vez se observa el crecimiento gradual de las deudas públicas en condiciones de mercado estables. Posteriormente se hace el análisis del periodo 2008-2012 es decir el periodo de crisis exigente en la República Mexicana, producto de una crisis mundial y a su vez con subproductos en nuestro territorio, mismos que son explicados en este apartado.

Finalmente se hace un análisis del último trimestre de 2014 para conocer la evolución posterior a la crisis y sus subproductos en los indicadores de deuda en las entidades federativas. En el mismo apartado se analiza la situación específica de cada entidad federativa de la que se pone especial atención en el presente trabajo de investigación.

El tercer capítulo está dividido en tres ejes el primero de ellos referente al Marco Jurídico de la Deuda Pública. El objetivo de este último capítulo es analizar la

modificación a los artículos constitucionales, de mismo modo compararla con la legislación vigente. Con ello obtener los cambios y permanencia de puntos para evitar el endeudamiento. Es decir, es un análisis de la normatividad vigente y su contraste con la nueva ley de disciplina financiera de los estados y municipios, misma que pretende ser una ampliación sin grandes modificaciones de la vigente normatividad, con el propósito de agregar el principio de responsabilidad financiera.

En el apartado último de este capítulo se presenta una propuesta de un índice que pretende establecer si una entidad está sobreendeudada, según el principio de responsabilidad financiera, esto ligado al gasto corriente estándar de las entidades federativas. El mismo es una construcción propia, basada en la fórmula de una progresión aritmética, adaptada a la duración de un periodo gubernamental.

Es decir el último capítulo es una descripción de la legislación vigente que es contrastada con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, siendo la parte de análisis de este trabajo de investigación.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación, que son el resultado final y que presentan las aportaciones que se obtuvieron al analizar cuantitativamente las deudas públicas de las Entidades Federativas y el resultado de la comparación del marco normativo con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios.

El presente trabajo de investigación puede ser clasificado dentro de la rama de la Ciencia Política debido a que la toma de decisiones, omisión del proceso administrativo, incumplimiento de la ley y la falta de interés de los mismos ciudadanos pueda convertir una herramienta de las finanzas públicas como es la deuda pública en un problema que afecta directamente el egreso de las Entidades y municipios que podría ser destinado a las necesidades colectivas.

Capítulo 1: Administración Pública, Deuda Pública, Transparencia y Rendición de Cuentas

En el presente capítulo se establecen los fundamentos teóricos que sustentarán este trabajo de investigación y cuyos conceptos se utilizarán a lo largo de éste.

El objetivo principal es conocer los elementos teóricos que definen y conforman a la Administración Pública y en especial a la deuda pública concepto principal de esta investigación, con el fin de lograr la comprensión de los conceptos en materia de Administración Pública y finanzas públicas que se encontrarán en capítulos posteriores.

Se inicia este capítulo con la definición de Administración Pública, conceptual y de funciones, funciones que involucran la administración óptima de los recursos del estado, se define posteriormente en particular dicha función siendo el mecanismo para su cumplimiento las finanzas públicas que de ellas se desprende el concepto de deuda pública, donde se presenta su clasificación según su origen y por periodo de contratación y finalmente se define el concepto de Transparencia y Rendición de cuentas.

1. Administración Pública

1.1. Definición y Funciones

La Administración Pública es definida por Woodrow Wilson, en su artículo “The Study of Administration” (1887) citado en Waldo (1967, p.85) como “La parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción, es el Poder Ejecutivo el que actúa, es el aspecto más visible [...] del gobierno y es, desde luego tan vieja como el gobierno mismo.”

En su estructura la administración pública puede ser entendida como el conjunto de dependencias y entidades paraestatales que dependen directamente del Poder Ejecutivo y que constituyen “el aparato instrumental” o estructura administrativa de gobierno por medio del cual aquél cumple con sus responsabilidades constitucionales y objetos de gestión (Casar, 2010, p.63)

Carrillo Flores (1973, p.10) señala que: La Administración pública es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política.

La Administración Pública reside en el Poder Ejecutivo, es el medio por el cual el gobierno se manifiesta. Puede ser entendida como un conjunto de dependencias u organismos que son el medio por el cuál actuará según lo establecido en las normas jurídicas. Las dependencias deberán actuar conjuntamente con la ciudadanía para cubrir las actividades del Poder Ejecutivo y con ello lograr la satisfacción de las necesidades colectivas.

Moreno (1980, p. 102) afirma que la meta fundamental del Estado es la satisfacción de metas colectivas, lo cual se logrará a través de la coordinación de esfuerzos, recursos e instrumentos de la Administración Pública con los particulares. El bien común entendido como una forma en la que se benefician todos los ciudadanos, éste a través de la Administración Pública se logrará mediante la cobertura de las actividades administrativas según lo establecido en el marco legal.

“Por su función, la Administración Pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata.” (Diez, 1977, p.20) Una de las características de la administración pública es que funge como un vínculo entre el gobierno y la sociedad, lo cual permite conocer las necesidades de la población y a su vez este vínculo sirve como medio para coordinar esfuerzos con el poder político y así lograr el Bien común.

“La administración (...) es regulada por el Derecho (...) tanto en su organización como en su actividad.” (Hernández y Leal, n/d, p. 1). En México la máxima legal es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 90, pertenece a lo referente a la Administración Pública Federal y establece la creación de la ley orgánica. “Las bases de su organización están plasmadas en la Ley orgánica de la Administración pública Federal.” (Casar, 2010, p.63)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 al inicio del periodo Presidencial del Licenciado José López Portillo. Misma que decreta la organización de la Administración Pública Federal, así como las respectivas funciones de las Secretarías de Estado y sus secretarios.

A partir de estas definiciones y la anterior referencia del artículo constitucional se puede definir a la Administración Pública como el conjunto de dependencias del Poder Ejecutivo que reguladas por las leyes vigentes en el país cumplen con el objeto de dirigir y gestionar las funciones estatales dentro del marco del derecho, con el objetivo de generar bien común al cumplir los objetivos de gestión. Además para su óptimo funcionamiento y con la meta de generar bien común la ciudadanía debe ser partícipe de los asuntos estatales, siendo la administración pública un vínculo entre los ciudadanos y el gobierno.

Finalmente la Administración Pública como disciplina científica, entendido como un estudio sistemático y perseverante de los medios adecuados para perfeccionar las estructuras gubernamentales y aumentar su grado de eficacia. Ello va unido a ciertos fenómenos típicamente modernos (Guerrero, 1992) El estudio de la administración pública ha pasado por un proceso de conformación como ciencia autónoma, mediante un trabajo científico ha desarrollado una metodología y ha adherido un conjunto de teorías que la conforman como disciplina científica.

El campo de estudio se centra en la administración pública como proceso y se ha interesado fundamentalmente en cómo aplicar o cumplir el derecho en forma fiel, hornada, económica y eficaz (Guerrero, 1992) El estudio de la administración pública por tanto también se ha convertido en una manera de capacitación para futuros servidores públicos.

Una de las funciones de la Administración Pública es la administración eficiente de los recursos estatales; las finanzas públicas son la herramienta necesaria para poder cumplir este objetivo, bajo los principios reguladores del derecho, con el objeto primordial de satisfacer las metas colectivas.

1.1.1. Finanzas Públicas

La administración pública cuenta con recursos que deben ser racionalizados para su funcionamiento, es por ello que las finanzas públicas representan una herramienta útil para cumplir con dicha función. “El término finanzas públicas ha tenido diversas connotaciones de acuerdo con las funciones que tiene el Estado. Esto obedece principalmente a razones históricas, así como al nivel de desarrollo de cada país y a la forma de gobierno. Cabe citar que se utilizan como sinónimos: hacienda pública y política fiscal.”(Arriaga, 2001, p. 15)

Arriaga (2002, p. 15) cita a Musgrave (1969), hacienda pública trata del conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto, al respecto, expresa que son problemas de asignación de recursos, de distribución de renta, de pleno empleo, de estabilidad del nivel de precios y de desarrollo. Por lo tanto, debemos considerar nuestra tarea como una investigación de los principios de la economía pública o, más exactamente, sobre aquellos aspectos de la política económica que surgen en las operaciones del presupuesto público.

“El ámbito de la política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y a las operaciones y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales, por medio de las cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión y el consumo público como componentes del gasto nacional y se influye, directamente o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y el consumo privado. (Urquidi, 1973, p. 47.)

El ámbito de las finanzas públicas es amplio, de manera genérica está conformado por todas aquellas funciones y actividades enmarcadas por diferentes áreas del conocimiento que llegan a materializarse en operaciones con los fondos públicos, y que a través del tiempo se entrelaza con los antecedentes históricos del Estado. (Soto, 2007, p. 46)

Las finanzas públicas se centran en las reglas y a las operaciones referentes a los ingresos, gastos y deuda del gobierno, es decir en la racionalización de los recursos con los que se cuenta en la administración pública para su operación.

Cuando los recursos son administrados correctamente, es decir cuando se cumple con el marco mínimo de las normas jurídicas se logra la satisfacción de metas colectivas. “La evolución de las técnicas contables, financieras y administrativas, deben ayudar y acelerar los cambios económicos y políticos en marcha. De hecho, es necesario que promuevan, y no que sigan, el proceso de desarrollo económico en México” (Navarrete, n/d, p. 5) Las finanzas públicas deben promover el desarrollo económico, no sólo seguirlo, por tanto la actualización de las herramientas que se utilizan dentro de las mismas representan un punto de oportunidad para lograr el desarrollo.

El Estado cuenta con diversas funciones, que abarcan de lo local a lo internacional en diversas áreas del conocimiento, dentro del Estado las finanzas públicas pretenden ser una herramienta útil para lograr desarrollo económico, mismo que representa el ideal de las mismas.

El artículo 25 constitucional en su tercer párrafo expresa: “Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación”.

El Organismo encargado de las Finanzas Públicas en México, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Una entidad de la administración pública centralizada, cuyas funciones se enmarcan en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Proyectar y Coordinar la planeación nacional del desarrollo.
- Proyectar y Calcular los ingresos y egresos de la Federación.
- La utilización Razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.
- Manejar la deuda pública de la federación y Distrito Federal.

- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país.
- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, productos y aprovechamientos federales y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
- Formular el programa de gasto público federal y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las finanzas públicas deben cumplir el objetivo de la planeación de los recursos públicos, es por ello que se utilizan herramientas contables que se han utilizado desde antes del México independiente. La cuenta pública es una herramienta que cumple con el objetivo de planear y presentar con claridad los egresos e ingresos estatales para su mejor aprovechamiento.

1.2. Cuenta Pública

La cuenta pública es una herramienta contable que es utilizada con el objetivo de establecer una formulación y control del gasto público, cabe destacar que es un documento que se ha implementado en sistemas de democracias constitucionales con el fin de que exista disponibilidad de la misma y así generar la revisión y planeación oportuna de los recursos estatales.

1.2.1. Antecedentes

“La evolución histórica para la formulación y control del gasto público se inició en los estados que adoptaron un sistema de democracia constitucional. Este proceso dio comienzo en el siglo XVIII. (Osornio, 1992, p. 163) En México fue hasta en la Constitución de Cádiz de 1812 cuando el control del gasto público se hizo presente.

De esta manera se permitió la colaboración indirecta del pueblo en las decisiones relacionadas con el ejercicio del gasto público. Esta Participación se realiza actualmente en nuestro país a través del Congreso de la unión” (Osornio, 1992, p. 163). La revisión de la cuenta pública puede ser interpretada como un acto público, por ser el Congreso de la Unión quién la realiza, es decir un órgano de representación popular. Del mismo modo participa en otras actividades relativas a las Finanzas Públicas del Poder Ejecutivo.

El siguiente cuadro resume la evolución histórica de la Revisión de la cuenta pública en nuestro país, desde la constitución de Cádiz de 1812, hasta la reforma al artículo 72 de la Constitución de 1857 hecha por el Presidente Benito Juárez.

Cuadro 1.1 Evolución histórica de la revisión de la cuenta pública		
Constitución	Artículo	Texto
La constitución española de Cádiz, 19 de marzo de 1812	Artículo 131 fracción XVI	Es facultad de las Cortes “examinar y aprobar cuentas de inversión de los caudales públicos”
Constitución de Apatzingán, 22 de octubre de 1814	Artículo 14	Una de las obligaciones del supremo congreso es “examinar y aprobar las cuotas de recaudación e inversión de la cuenta pública”
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824	Artículo 50 fracción VIII	Poder Legislativo tiene la facultad de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlas, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.
La tercera de las Siete leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836	Artículo 44 fracción IV	Es atribución del Congreso General “examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá hacer el ministro de hacienda en el último, y sufrido la glosa y examen que detallará la ley secundaria
12 de Junio de 1843	Reformas al artículo 66, fracciones II y III.	Decretar anualmente los gastos que se han de hacer el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse”, Así como “examinar

		y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el ministro de Hacienda por lo respectivo al año anterior.
Constitución 5 de febrero de 1857	Artículo 68	El segundo periodo de sesiones se destinará de toda preferencia al examen, votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; decretadas las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.
	Artículo 69	El día penúltimo del primer período de sesiones, presentará el Ejecutivo al congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá la obligación de examinar ambos documentos y presentar el dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo período.
Reforma a la Constitución de 1857. 13 de noviembre de 1874	Artículo 72 Apartado A, Fracción III	Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto cumplimiento de las funciones de la contaduría mayor
	Artículo 72 Apartado A, Fracción IV	Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirse aquél

Fuente: Elaboración Propia con base en Osornio (1992)

La evolución de la cuenta pública en nuestro país puede ser rastreada desde antes del México Independiente y cumplía el mismo objetivo que es la vigilancia y planeación del gasto público. El poder legislativo tiene como facultad dar revisión a la cuenta pública, no obstante debe agregarse que en la actualidad dicha información está al alcance de nuestras manos, es necesaria también la revisión ciudadana para generar los canales para una revisión ciudadana del gasto público.

El Poder Legislativo en la revisión de la actividad financiera del Poder Ejecutivo, durante el periodo de la Constitución de Cádiz de 1812 sólo fue de revisión como puede observarse en el cuadro anterior, sin embargo, en la Constitución de Apatzingán se involucró al Legislativo en los ingresos mediante la tributación y la inversión.

Fue en la Constitución Federal de 1824 cuando el congreso general tuvo la capacidad de aprobar el presupuesto del poder Ejecutivo para el año fiscal, atribución que conservó hasta la Constitución de 1857 “La Constitución de 1857, en su origen contempló un Poder Legislativo de sistema unicameral, es decir, compuesto por una sola Cámara –Diputados-, por lo tanto ésta revisaba la Cuenta Pública” (Gamboa y Valdéz, 2008, p.8) En 1974 vuelve a ser un sistema bicameral, sin embargo la cámara de diputados conserva la atribución.

En la Constitución del 5 de Febrero de 1917, la Revisión de la cuenta pública se enmarca en el artículo 74, artículo referente a las atribuciones de la cámara de Diputados. Sin embargo originalmente contemplaba su revisión como facultad del congreso:

“Art. 73. El Congreso tiene facultad:

XXVIII. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.” (Tena, 1999, p.702)

1.2.2. Definición

Una vez conocidas las variaciones y sus explicaciones se podrá retroalimentar el proceso planeación-programación-presupuesto, dando lugar a que se efectúen las correcciones necesarias y se tomen las medidas correspondientes; de manera que coadyuva a no perderse en el horizonte que cubra el plan y los programas, en cuanto a sus objetivos y metas respectivos. (Arriaga, 2002, p. 88)

“La cuenta pública es el documento a través del cual el presidente presenta anualmente a la consideración de la Cámara de Diputados, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el presupuesto de egresos.” (Carpizo y Carbonell, 2002, p. 695)

Gustavo Martínez Cabañas (1985, p.124) define a la cuenta pública como el documento que contiene el análisis entre lo presupuestado y lo ejercido, explicando las desviaciones y justificando cualquier incremento o decremento en función de los nuevos objetivos que hayan surgido durante el año del ejercicio presupuestal.

La cuenta pública es un informe anual que presenta el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, en el mismo se desglosa el gasto proveniente de la partida presupuestaria para dicho año. Dicho informe debe contener la relación ingresos-gastos y a su vez debe demostrar el uso y aprovechamiento del presupuesto público.

Probablemente la característica más importante de la cuenta pública es su disponibilidad, es un medio para lograr que la ciudadanía se encuentre informada sobre la forma en la que sus gobiernos utilizan el presupuesto público.

1.2.3. Marco Jurídico

Dentro del rubro de la transparencia y acceso a la información, así como del papel de contrapesos entre los controles que existen entre los Poderes de la Unión, en este caso del que ejerce el Legislativo –específicamente a través de la Cámara de Diputados- sobre el Ejecutivo, es que se analiza la figura de la cuenta pública. (Gamboa y Valdés, 2008, p. 5)

Dentro del marco de la rendición de cuentas y como un control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo se encuentra la facultad presupuestaria y de fiscalización que éste ejerce a través de la revisión de la Cuenta Pública. (Gamboa y Valdés, 2008, p. 6)

El Fundamento legal principal para la elaboración de la cuenta pública es el artículo 74 constitucional el cual establece: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y

en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La cuenta pública es una forma de rendir cuentas no sólo al Poder Legislativo, sino a la ciudadanía, la rendición de cuentas marca la pauta para elevar la confianza en las instituciones que nos gobiernan. Las cuentas públicas se encuentran disponibles en los portales digitales de la secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el caso Federal, y en el portal de los gobiernos de los Estados. Sin embargo, a nivel municipal sigue representando un problema el encontrar este tipo de información, debido a la poca infraestructura con la que cuentan algunos municipios, e incluso por la falta de interés por parte de las autoridades.

La revisión en el gasto público es tarea que debe compartirse con los que están obligados a cumplir dicha función, siendo el Congreso Federal y los Congresos Locales los responsables de cumplir esta tarea. No obstante, debe ser también revisada por los generadores de los recursos estatales, es decir los ciudadanos. Debido a que en la misma se presenta la planeación anual del gasto público y en la cual se concentran elementos que deben ser revisados adecuadamente, porque su revisión deficiente ha logrado generar problemas en la disponibilidad de los recursos públicos.

Una parte que conforma la cuenta pública, técnica y legalmente es la conformación de la deuda pública para el año fiscal, donde se detalla los montos de deuda, cantidad designada al pago de deuda pública, los organismos con los que se han contraído crédito público, así como tasa de interés y plazo de contratación.

1.2.4. Deuda Pública

“El endeudamiento ha sido una alternativa de financiamiento al desarrollo económico desde la década de los cuarenta hasta finales de los setenta. Se ha utilizado en México como palanca prioritaria en el desenvolvimiento de la economía.

Sin embargo, durante el largo periodo de 1982-1989, se convirtió en una variable que ha ocasionado el desbordamiento de un círculo pernicioso, con tasas negativas de crecimiento, inflación e hiperinflación, baja real de los salarios, desempleo, desinversión, recesión, etcétera; estos años se caracterizan por la transferencia negativa de recursos financieros al exterior.” (Arriaga, 2002, p. 239)

La deuda pública es una herramienta de las finanzas públicas, que sirve como medio para aumentar el capital disponible. En nuestro país la obtención de crédito debe ser aprobado por el poder legislativo, sujeto a que el mismo debe ser utilizado para actividades productivas, como lo son obras públicas o servicios públicos.

Si la política de endeudamiento excede las capacidades reales de la jurisdicción para cubrir el servicio de la deuda, sea porque indiscriminadamente recurre al crédito, o porque lo destina a inversiones no recuperables -a gasto corriente o pago de la deuda-, se comprometen en exceso los ingresos futuros, se establece una creciente carga para las generaciones futuras, y se cae en un círculo vicioso de la deuda lastre que desequilibra indefinidamente la situación financiera de la entidad endeudada. (Chapoy, 2001) Claro ejemplo de lo anterior es México, en 2008 la deuda pública de las entidades federativas, era de 203,070.2 millones de pesos, saldo que se duplicó en 2012 ascendiendo a 434,761.2 millones de pesos, según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.2.4.1. Definición

Arriaga (2002, p.244) cita a Sommers (1970), en su libro Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, sitúa a la deuda pública como el medio del que se sirve el gobierno para prevernos de dinero que en otra forma no tendríamos, enmarcando a la deuda como un acto de gobierno de las finanzas gubernamentales.

Chapoy, (2001) define a la deuda pública local -estatal o municipal- es el conjunto de obligaciones contraídas por un estado o una de sus subdivisiones políticas, cada una de las cuales es el resultado de una operación de crédito.

“La suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación” (Ayala, 2001)

La deuda pública es un medio para obtener capital adicional al presupuestado, sin embargo, representa una obligación saldar dicha deuda, dado que es un crédito y como tal, presenta tasa de interés, es decir no sólo se debe saldar la deuda contraída, también es necesario pagar una cuota por haber retenido dicho capital. En el capítulo 3 se presenta la estructura del gasto público, siendo sólo el 4.4% destinado al pago de deuda pública al cual se puede agregar en caso de ser necesario el 10.6% de gasto no programable, es decir que se puede destinar hasta el 15% del presupuesto total para el pago de deuda pública. Es por ello que debe ser utilizado en actividades productivas y no en el gasto corriente.

En la Ley General de Deuda Pública se define a la misma como:

La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II.- El Gobierno de la Ciudad de México;
- III.- Los organismos descentralizados.
- IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V. Las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
- VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.

Para efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

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

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

III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y,

IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Estos son los medios por los cuales una entidad de la Administración Pública puede contraer Financiamiento, sin embargo, deben presentar la petición para obtener el crédito al Poder Legislativo Federal, en el caso de los Estados.

1.2.4.2. Clasificación

La metodología que utiliza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2009) para la clasificación de la deuda pública es la siguiente:

Sistema de clasificación: Existen distintas formas de clasificar la deuda pública.

Entre las más comúnmente utilizadas se encuentran las siguientes:

Por su origen. La deuda se clasifica en interna y externa, tomando en cuenta el criterio de la residencia del poseedor de la deuda, el cual está en función de la ubicación y no de la nacionalidad del acreedor. El criterio de clasificación de la deuda interna y externa, es consistente con la definición de residencia del Manual de Balanza de Pagos del FMI, quinta edición.

Por periodo de contratación. Los datos de deuda se clasifican de acuerdo con su plazo original de contratación en corto y largo plazo: el primero se refiere a los préstamos que se obtienen a plazo menor de un año, mientras que el segundo se refiere a los préstamos que se contratan a un plazo de un año o más.

Por fuente de financiamiento. Esta clasificación toma en cuenta la naturaleza de los acreedores financieros como son, para la deuda externa: Mercado de capitales, Organismos Financieros Internacionales, Mercado bancario, Comercio exterior, Deuda restructurada y Pasivo Pidiregas. Para la deuda interna tenemos: Valores gubernamentales, Banca comercial, Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR),

Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores), entre los más importantes.

La clasificación que debe ser resaltada es la Deuda Pública Interna, que en el caso de México sería la referente a los pasivos del Ejecutivo Federal o de alguna de las Entidades Federativas, La contratación de deuda es regulada por la Ley General de Deuda Pública para La Administración Pública Federal y para la Ciudad de México. Los Estados cuentan con su propia Ley de Deuda Pública Estatal.

Existe gran diversidad de organismos con los que es posible contratar crédito público, dichos datos deben ser presentados en la cuenta pública, así como montos totales, tasa de interés, periodo de contratación y montos destinados al pago de deuda pública. La deuda pública actualmente se ha popularizado como una amenaza, sin embargo, es una percepción fuera de la realidad debido a que es una herramienta de las finanzas públicas con la cual se puede contar con capital que no se tenía previsto en el gasto público y que utilizado de manera eficiente puede ser un medio para generar bien común.

El principio de revisión y claridad en la manera en la que se presentan los aspectos que conforman la deuda pública son generados por la transparencia y rendición de cuentas, cuyo objetivo primordial es detener la opacidad en la forma en la que se manejan los asuntos públicos. La revisión de la deuda pública es una tarea primordial y sobre todo en un momento en el que se ha disparado sin control por no haberse hecho antes.

1.3. Transparencia y Rendición de Cuentas

Un gobierno democrático se fundamenta en la rendición de cuentas, siendo la transparencia el medio para abrir la información para la inspección pública para que aquellos que estén interesados puedan encontrar sin ninguna complicación aquellos aspectos de los asuntos públicos de su preferencia. Siendo la misma el medio por el cual las autoridades gubernamentales explican a sus gobernados sus acciones. Es decir, es obligación de los gobiernos utilizar este mecanismo para reportar a los

ciudadanos sus acciones, reporte que debe ser transparente para poder ser evaluado en su caso por sus gobernados.

El acceso a la información representa el medio de transparentar los procesos y acciones gubernamentales, generando así la posibilidad de revisión de los asuntos públicos de la ciudadanía.

1.3.1. Definición

“Desde hace varios años, viene utilizándose la expresión “transparencia” para aludir a la cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan.” (Ackerman, 2008, p.100)

“La transparencia aparece comúnmente como sinónimo del “derecho de acceso a la información” o de “rendición de cuentas”. Aunque estos tres conceptos guardan relación entre sí, se trata de nociones distintas...conviene mencionar que el derecho a la información es un instrumento de la transparencia, y la transparencia es un instrumento de un sistema de rendición de cuentas.” (Guerrero, 2008, p.12)

La transparencia debe ser entendida como parte de la rendición de cuentas, no como lo mismo, es una capacidad con la que cuentan los ciudadanos para observar los procesos que se llevan a cabo en la gestión gubernamental.

“La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento” (Ugalde, 2002, p.9)

“La noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).” (Schedler, 2008, p.12)

La rendición de cuentas, es un sistema que cuestiona a los mandatarios sobre sus tareas y sobre los resultados en su gestión, puede entenderse como un sistema que

obliga a los dirigentes a cumplir con la transparencia, según Schedler incluye la obligación de informar y de no hacerlo incluye la capacidad de sancionar.

La rendición de cuentas es un sistema que ha logrado la vinculación de la teoría y la práctica, al obligar a los personajes que ocupan un puesto público a cumplir con sus actividades, de lo contrario son sancionados.

1.3.2. Marco Jurídico

El artículo 6° constitucional indica que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; así como garantizar el derecho a la información por el Estado.

“Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en los artículos 6° y 8° el derecho a obtener información referente a las actividades del gobierno. La petición debe ser por escrito y de manera respetuosa.

Ley Federal De Transparencia y Acceso A La Información Pública Gubernamental fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 y establece en su artículo 1° “Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal” (LFTAIPG, 2002)

La transparencia y rendición de cuentas también está presente en las entidades federativas, debido a que las mismas están obligadas a contar con una ley de acceso a la información, con un formato homogéneo, lo cual propicia generar los canales adecuados para poder obtener dicha información.

1.3.3. Importancia

Carbonell (2005, p.137) habla sobre lo que él llama el reino de la opacidad, es decir, de lo opuesto a la transparencia. El autor opina que en los sistemas dictatoriales y autoritarios, el control de la información otorga más posibilidades de perpetuar las condiciones de supervivencia del régimen en cuestión.

“El reino de la opacidad” se vivió en México durante décadas, es por ello que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental representó un paso importante para que los funcionarios dejaran claro en qué se gasta el dinero de los impuestos, de mismo modo abrió la puerta para poder observar de cerca sus actividades, claro ejemplo es la posibilidad de asistir a una sesión de cabildo en nuestros ayuntamientos.

La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder. (Crespo, 2001, p.6) En un sistema democrático la transparencia y rendición de cuentas representan un medio para legitimar la ocupación de cargos públicos, de observar el desempeño de nuestros gobernantes, una característica de la administración pública es que sirve como vínculo entre el poder político y la sociedad,

“El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes. Si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos -es decir, todos los que dispongan de algún poder político- saben que puedan ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder, y atenderán tanto el interés colectivo como la relación de medios y fines en el quehacer gubernamental, precisamente para que el resultado de sus resoluciones no afecte o perjudique el interés general, o el particular de sus gobernados y representados.” (Crespo, 2001, p.7)

Capítulo 2: Antecedentes y situación actual de la Deuda Pública Subnacional

La Deuda Pública suele ser inmediatamente relacionada con los montos totales de la deuda, sin embargo existen otros índices que indican la verdadera situación de la Deuda Pública de una Entidad Federativa, estos son: Tasas de Interés, Plazo de vencimiento de la Deuda, La relación con sus Ingresos y su relación con el Producto Interno Bruto.

Es preciso hacer un análisis de la evolución de la Deuda Pública para poder contrastar los antecedentes con la situación actual de la deuda pública. En este capítulo se hace un análisis de los antecedentes de la Deuda Pública Subnacional con base en los datos encontrados en la Página Oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para poder contrastar el periodo anterior a la Crisis económica de 2008, es decir las condiciones de la deuda en condiciones de mercado estables poniendo especial atención en las Entidades Federativas en las que se basa el presente trabajo de investigación.

Posteriormente se analiza el periodo de estudio en el que se centra la investigación y se presentan posibles causas que se adhieren a la recesión económica que prevalece al día de hoy.

Finalmente se hace un análisis de los indicadores de deuda pública, para determinar cuáles son las Entidades Federativa más endeudadas respecto a los indicadores de Deuda Publica previamente mencionados.

2.1. Deuda Pública Interna

La deuda pública es una forma mediante la cual los gobiernos, aumentan el capital disponible. Cantidad que debe ser pagada, con un aumento en la cifra debido a la tasa de interés. Para el caso mexicano el obtener acceso a este financiamiento, debe ser aprobado por el poder legislativo, esto bajo la condición de que el mismo sea utilizado para actividades productivas, es decir no debe ser utilizado para cubrir el gasto corriente.

Por deuda interna debe entenderse a los saldos deudores correspondientes a los gobiernos estatales y municipales cuya fuente la diferencia de la deuda externa. Misma que puede ser adquirida con la banca comercial y de desarrollo.

La deuda pública en los estados y municipios se ha satanizado por la opinión pública, debido a que se considera como un mal innecesario, no obstante, representa un instrumento fundamental de las finanzas públicas de los gobiernos al poder disponer capital no existente en las arcas gubernamentales, por tanto tiene gran importancia financiera al poder ser utilizada según el marco normativo para apoyo o impulso a actividades productivas en los estados.

Es de importancia analizar el crecimiento gradual de la deuda pública, cuyo fin será conocer las tendencias de las cuentas públicas y con ello obtener una posible hipótesis al identificar años clave como los son los años electorales, el año final de los gobiernos en turno y los efectos de las crisis económicas que se han presenciado desde 1993.

2.1.1. Antecedentes

La información disponible referente a la deuda pública de los estados y municipios ha sido tomada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su página web, de la cual se encuentra información de los saldos deudores de los Estados desde el año 1993. Año en el cuál la deuda pública total al cierre del año (31 de diciembre 1993) fue de 16,618.2 millones de pesos, siendo los estados más endeudados del mismo año Estado de México, Sonora, Jalisco, Nuevo León y Ciudad de México con cantidades superiores a los mil millones de pesos a excepción de la Ciudad de México con 960.6 millones de pesos.

Dentro de esta recapitulación encontramos a una de las entidades federativas de las que se hará la revisión, el interés en los estados a ser analizados principalmente es debido a que son los estados más endeudados según el último informe disponible en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a su vez son estados cuya importancia es fundamental para determinados partidos políticos cuya alternancia en el gobierno del estado es nula.

El primer indicio de deuda pública fuera de control fue durante 1995 al duplicarse en dos años la deuda pasando de 16,618.2 a 39,565.0 millones de pesos. Esto como resultado de la baja de la actividad económica durante el periodo 1994-1995, años en los cuales se vivió una crisis económica producto de falta de reservas internacionales, causando la devaluación del peso mexicano y con ello la necesidad de contraer deuda para saldar los compromisos financieros con los que en esos años se contaba.

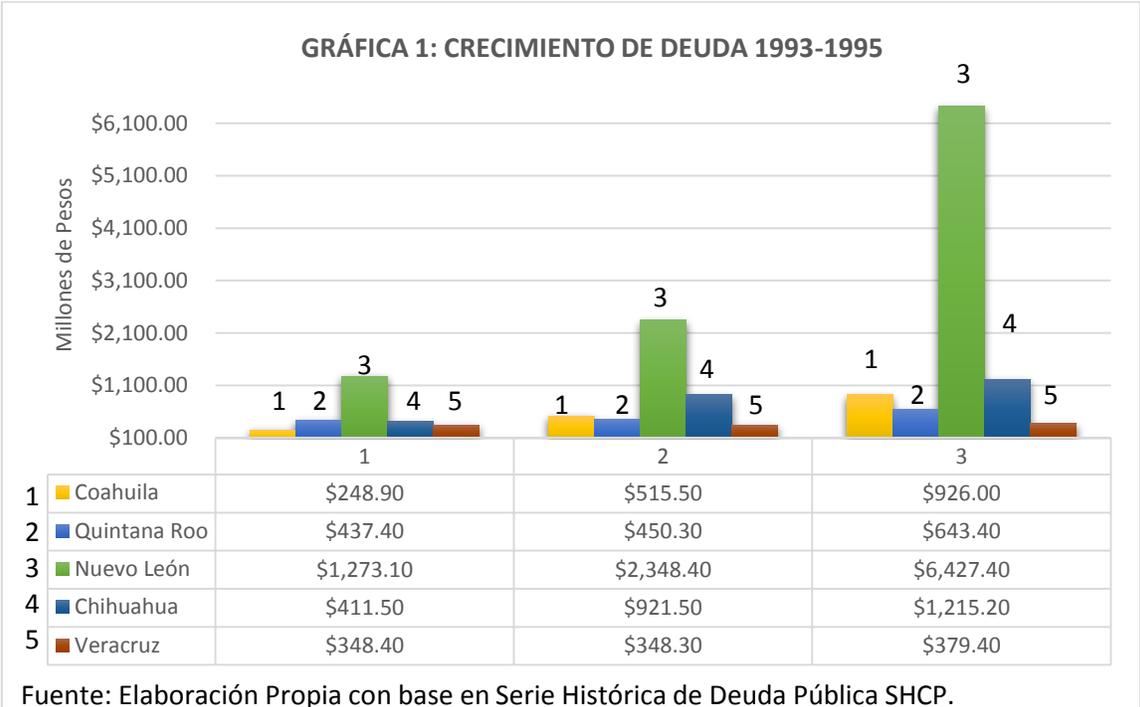
Desde entonces la importancia de la deuda externa con relación a la interna cambió su rol, al contar con mayor control al contraer deuda externa e incluso en el año 2000 la relación de la deuda interna con relación a la externa se invirtió siendo el monto total de la interna mayor en relación al PIB que la externa, como se menciona en el estudio del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2009).

Encabezando la lista de los 5 gobiernos más endeudados con respecto a sus montos de deuda totales se encuentra el Estado de México cuya deuda en dos años se triplicó e incluso se encuentra a pocos millones de haber crecido cuatro veces. Seguido por Nuevo León cuya deuda en 2 años creció cinco veces pasando de 1,273.1 a millones de pesos.

En tercer lugar se encontró el estado de Sonora casi duplicando sus saldos deudores. En cuarto lugar el estado de Jalisco cuya deuda creció en mil ciento once millones de pesos, siendo en esta relación la deuda menos abultada respecto a las anteriores y en comparación también al quinto lugar ocupado por la Ciudad de México cuya deuda se duplicó aumentando su saldo en mil quinientos cinco millones de pesos. Nuevo León durante este periodo registró un crecimiento en el saldo total de su deuda en casi cinco veces al pasar de 1,273.1 millones de pesos a 6,427.4 durante dicho periodo. Caso similar fue presentado por Chihuahua que de contar con un saldo total de 411.5 millones de pesos aumentó a 1,215.2 es decir nominalmente triplicó el monto total.

Durante el mismo año los estados de Coahuila y Quintana Roo contaban con un saldo deudor menor a los mil millones de pesos, siendo 926.0 y 643.4 millones de

pesos respectivamente, con ello ocupando Coahuila el onceavo lugar, Quintana Roo el treceavo, finalmente para el caso de Veracruz el rango durante los tres años se mantuvo en los 350 millones de pesos, según la serie histórica de deuda pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con saldos al cierre de cada año (31 de diciembre).

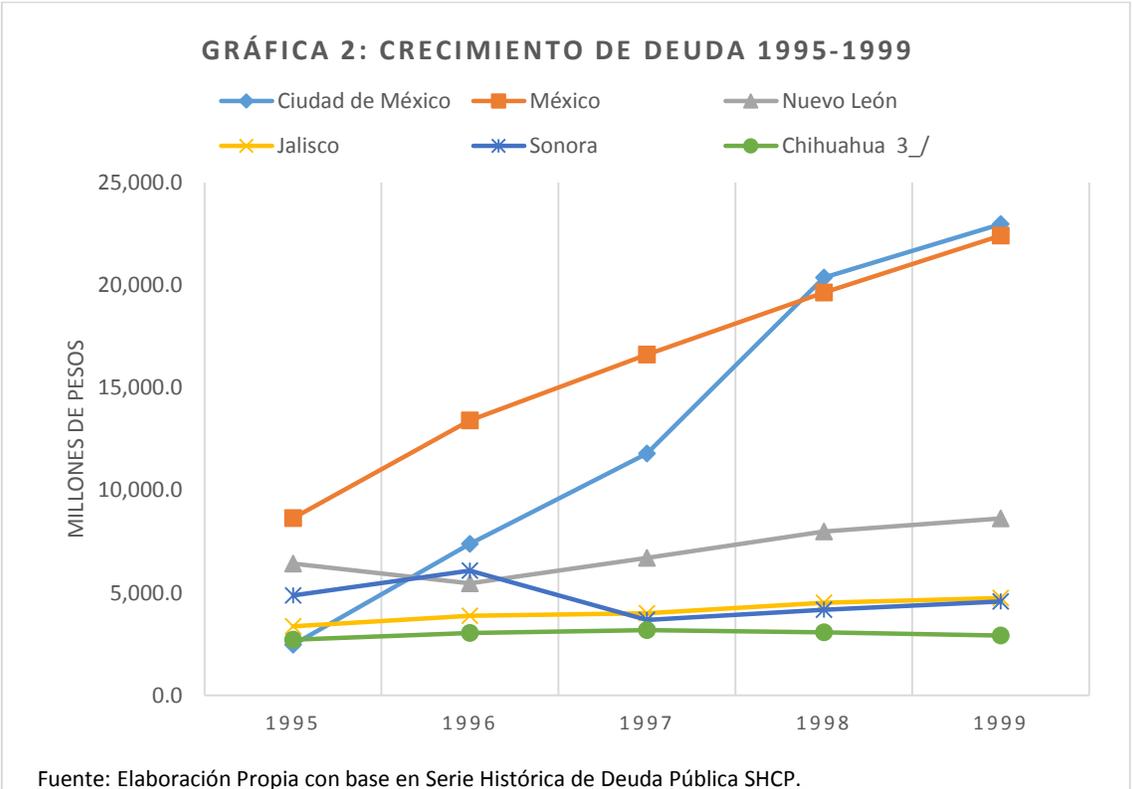


Los saldos deudores de los Estados en 1995 al cierre del año fueron de 39,565.0 millones de pesos. Al finalizar 1999 los saldos fueron de 81,403.2 millones de pesos, es decir fueron necesarios cuatro años para que la deuda pública interna se duplicara nuevamente.

Siendo los cinco estados más endeudados los mismos que encabezaron la lista en el análisis anterior de la duplicación de los saldos en el periodo 1993-1995, con cambios de posición que comienzan a evidenciar el motivo del interés prestado a ellos. De mismo modo en el año de 1999 coinciden elecciones gubernamentales en los estados de Coahuila, Estado de México, Jalisco y Quintana Roo sin embargo, no parece ser un patrón que sea responsable de los aumentos de la deuda, dado que durante este periodo el aumento en los saldos no es significativo.

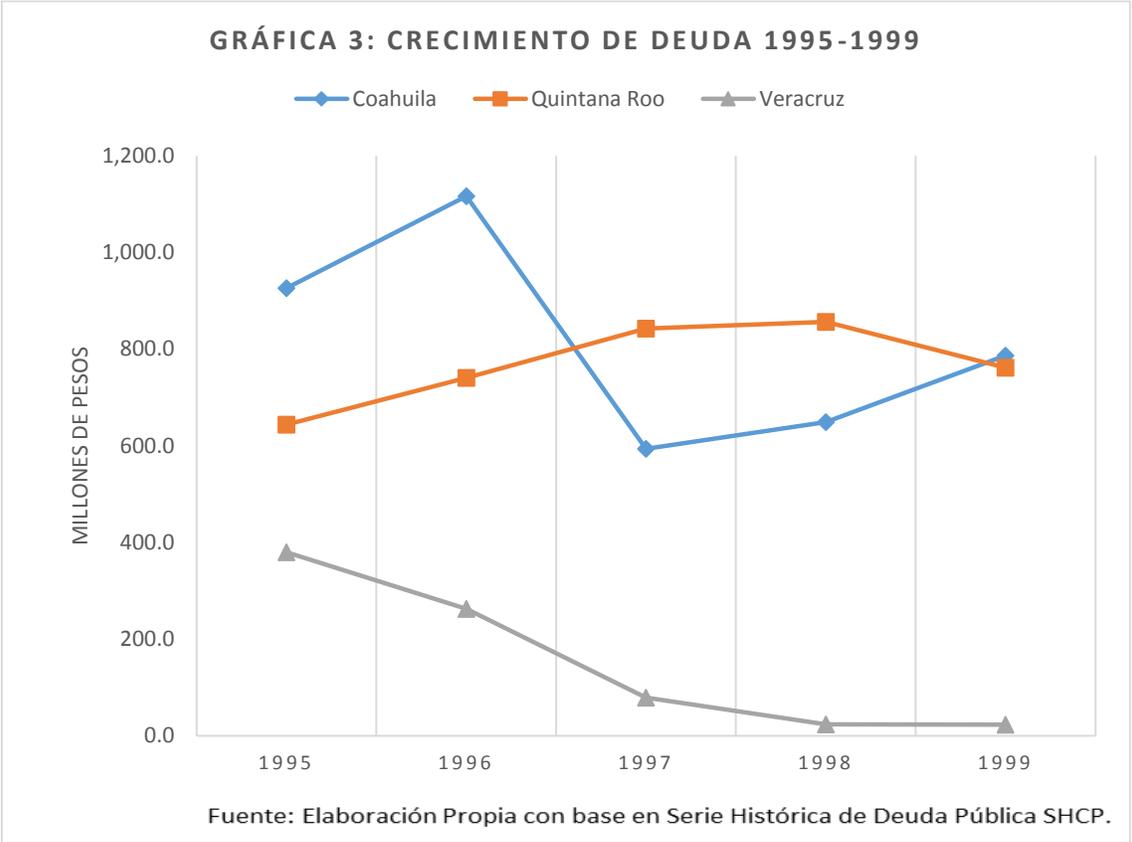
En 1999 la Ciudad de México ocupó el primer lugar en endeudamiento debido a que el monto total de su deuda pública era de 22,962 millones de pesos, es decir el monto total de su deuda creció casi 10 veces, siendo de 2,465.4 millones de pesos el año anterior. El segundo lugar fue ocupado por el Estado de México, cuyos saldos aumentaron en 13,766.5 millones de pesos, pasando de 8,643.9 a 22,410.4 millones de pesos. Estado de México fue una de las entidades federativas que tuvieron elecciones durante 1999, siendo la diferencia con respecto al año anterior 2,781.9 millones de pesos.

Nuevamente Jalisco ocupó la cuarta posición, sin embargo sus saldos deudores no aumentaron de manera considerable, siendo 1,377.3 millones de pesos la diferencia con el análisis anterior. En tercer y quinto lugar se encontraron Nuevo León y Sonora, respectivamente, cuyo aumento fue de 2,196.4 millones de pesos en el caso de Nuevo León y una disminución en los saldos deudores de Sonora en 284.9 millones de pesos cuya disminución comenzó en 1997 al reducir a la mitad sus saldos según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con saldos al cierre de 1999.



Para este periodo se debe analizar la deuda pública de Coahuila, Quintana Roo y Veracruz en otras dimensiones, dado que sus saldos deudores son inferiores a los mil millones de pesos. En Coahuila la situación de la deuda pública se vio favorecida debido al déficit que en ella se presentó, al disminuirla en 139.5 millones de pesos, pese contar con un saldo deudor superior a los mil millones de pesos, situación que fue contrarrestada en 1997 al reducirla a la mitad y en los dos años posteriores con un ligero aumento de 55 y 137 millones de pesos.

En el caso de Quintana Roo, el crecimiento de la deuda interna fue de 118.2 millones de pesos, durante los primeros tres años del análisis se aumentó en promedio cien millones de pesos con una recuperación pequeña al cierre del periodo. Finalmente en el caso de Veracruz, fue la Entidad Federativa número 30 en saldos deudores totales para dicho periodo, al reducirla de 350 millones de pesos a 22.6 millones de pesos.



Durante los siguientes cinco años (1999-2005) apareció un patrón de crecimiento en la deuda pública constante de nueve mil millones de pesos, sólo roto en 2002 al crecer en quince mil millones.

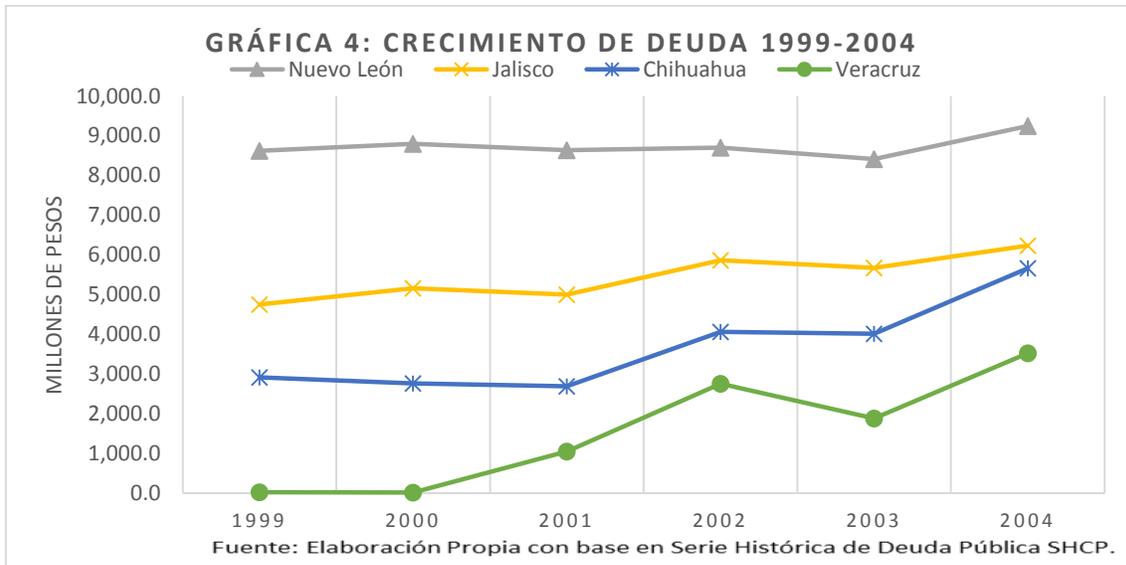
Aparentemente este fue un periodo en el cuál la deuda pública no se disparó o al menos no lo parece en comparación a los dos análisis anteriores, una variable destacada en esta parte del análisis son las 11 entidades federativas que no excedían la deuda pública en mil millones de pesos en 1999, al finalizar este periodo en 2005 eran 20 las que la superaban, siendo Veracruz, Michoacán e Hidalgo aquellas cuyo saldo deudor era menor a 300 millones de pesos.

Nuevamente la Ciudad de México al finalizar este periodo era la entidad federativa con mayor saldo deudor, mismo que aumentó en 19,347.9 millones de pesos, casi duplicando su deuda en cinco años.

Seguido por el Estado de México, cuyos saldos pasaron de 22,410.4 a 29,988.4 millones de pesos, cifra constante, que incluso llegó a disminuir en 1,158.8 millones de pesos con relación a los dos años anteriores.

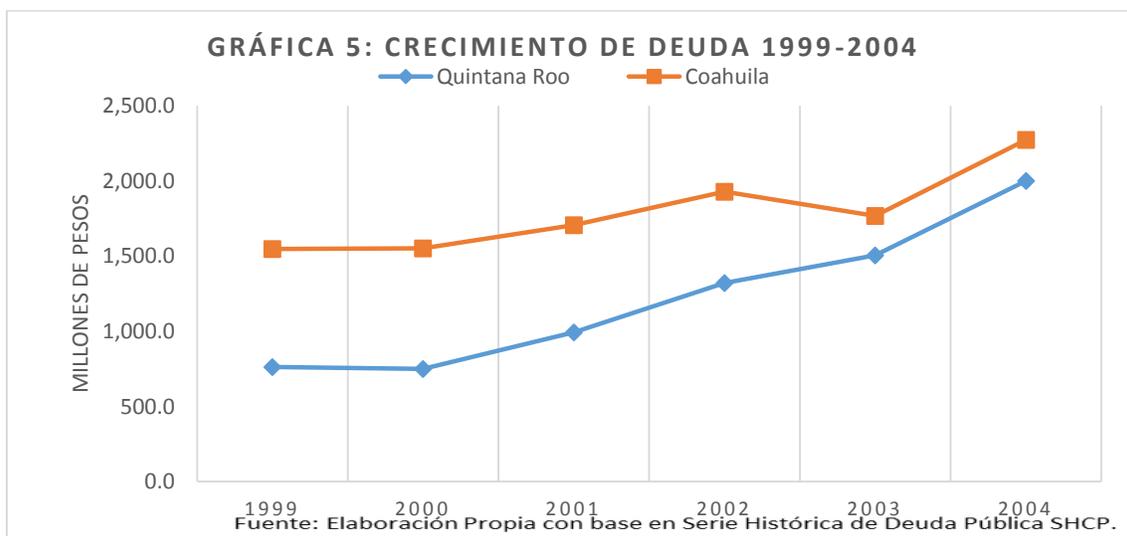
Nuevo León ocupó el tercer puesto, con una tendencia en los cuatro años iniciales a la reducción de su deuda de 205 millones de pesos, sin embargo el último año no sólo recuperó el saldo inicial, también lo superó por 625 millones de pesos.

Seguido por Jalisco en cuarto lugar cuya deuda ascendió a 1,482.7 millones de pesos y finalmente Chihuahua cuyos saldos deudores fueron de 2,749.3 millones de pesos, monto que representa casi el doble que al inicio del periodo. Sonora descendió una posición ubicándose en sexto lugar, con una diferencia de 244 millones de pesos con respecto a Chihuahua. Al conteo se integra Veracruz al disparar su deuda en sólo cinco años cuyo inicio del periodo en 2000 redujo su saldo deudor de 22.6 a 17.8 millones de pesos y al año siguiente aumentaría a 1,053.1 permaneciendo un crecimiento constante hasta llegar a los 3,528.7 millones de pesos.



Nuevamente los estados de Coahuila y Quintana Roo serán considerados en otras dimensiones, poniendo especial atención a Quintana Roo cuya posición con respecto a la comparación anterior fue mantenida, sin embargo no sólo se unió a las entidades federativas cuya deuda superaba los mil millones de pesos, también duplicó sus saldos deudores con 1,239.1 millones de pesos.

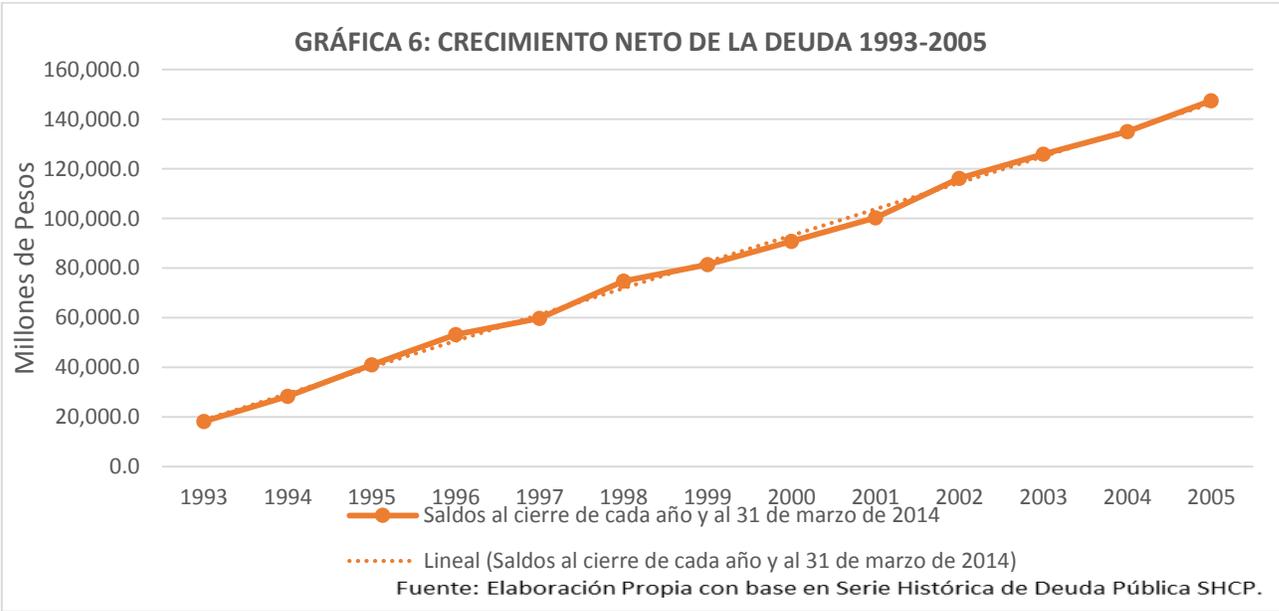
Por su parte Coahuila pasó del lugar número 13 con deuda de 786.5 millones de pesos en el análisis anterior, al lugar 29 al reducir su deuda en 513.5 millones de pesos, siendo la entidad federativa cuya disminución fue la mayor, seguida por Campeche y Tabasco cuyos saldos deudores disminuyeron en 1,028 y 108 millones de pesos respectivamente.



Durante el periodo 1993-1995 se pudo observar que fueron necesarios dos años para duplicar la deuda pública, cuatro más para repetir el patrón. El periodo 1999-2004 no logra mostrar este patrón, no obstante, si seguimos la línea del primer análisis, fueron necesarios 13 millones de pesos para doblar la cifra, sin embargo en los primeros dos años se obtuvo un saldo de 18,839.9 millones de pesos, para la segunda ocasión eran necesarios 40 mil millones, para obtener dicha cifra, fueron necesarios 5 años más.

Es evidente la tendencia creciente de la deuda pública descontrolada, el anterior análisis se concentró en once años donde la tendencia a duplicar los saldos deudores fue observada dos veces, y en 2006 se duplicaría nuevamente.

Durante once años el acumulado de la deuda pública de las entidades federativas fue de 118,396.8 millones de pesos, lo anterior calculado con base en la información proporcionada por las entidades federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al cierre de cada año.



2.1.2. Periodo 2005-2007

El Periodo 2005-2007 es importante debido a que es un periodo anterior a la crisis de 2008, es decir el periodo de precrisis, para contar con un panorama anterior a la

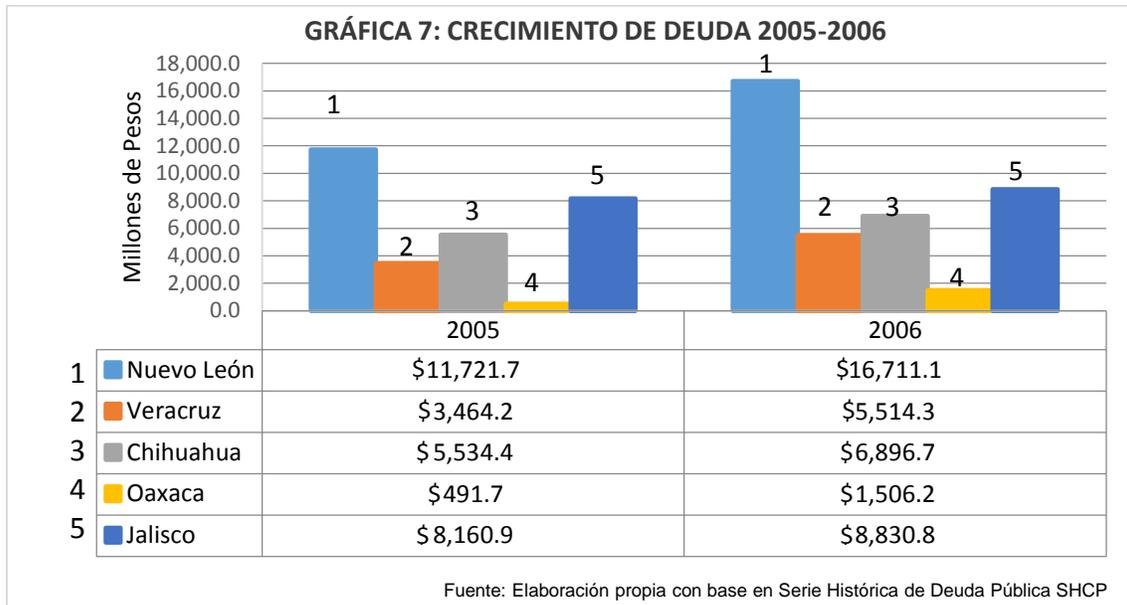
misma y poder observar posteriormente los efectos de la crisis económica de 2008 en las deudas públicas de las entidades federativas.

En 2005 el saldo total de la deuda era de 147,412.4 millones de pesos, en este mismo año fueron 21 las entidades federativas cuyas deudas superaron los mil millones de pesos. Los cambios en las posiciones respecto a la cantidad de los saldos deudores está representada por los mismos cinco estados que fueron mencionados en periodos anteriores, por su parte Coahuila se mantuvo en el lugar 29 en el total de saldos y Quintana Roo descendió dos posiciones ubicándose en el lugar 16, sin embargo para este análisis se considerará la cantidad en la que creció la deuda pública, variable que será útil para los fines de análisis que se requieren para determinar el impacto de la crisis financiera de 2008.

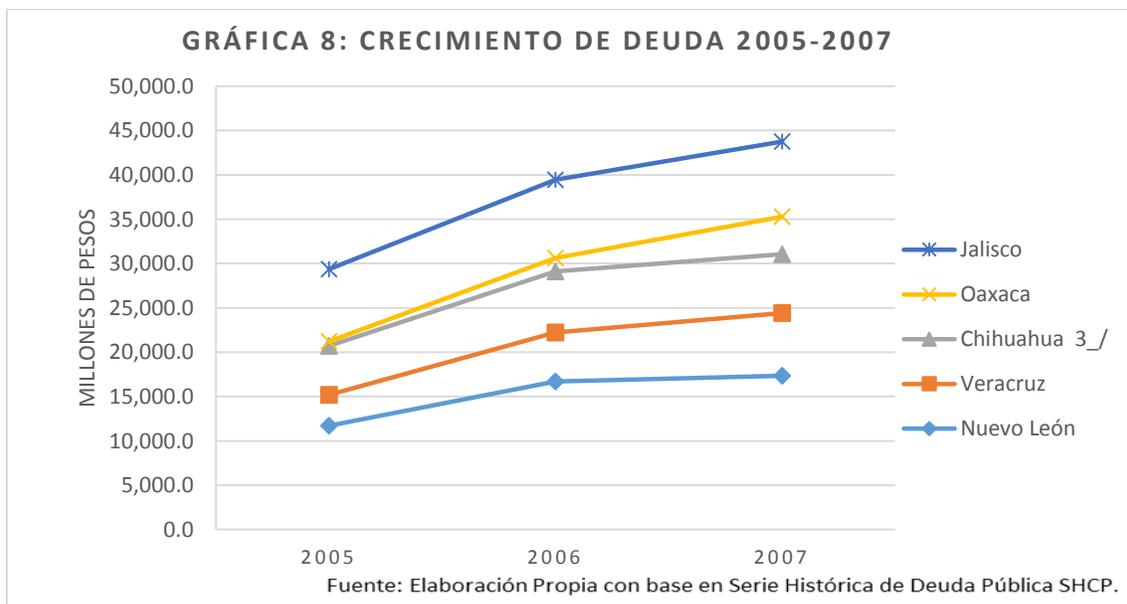
Al finalizar 2006 el saldo total de la deuda pública era de 160,093.5 millones de pesos, es decir presentó un crecimiento de 12 mil millones de pesos respecto al año anterior. Nuevamente los estados que encabezan los saldos máximos de la deuda pública para ese año no cambiaron, siendo Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Chihuahua los que encabezan la lista.

En el crecimiento total de sus saldos durante ese año, Nuevo León encabeza la lista con 4 mil millones de pesos, seguido por Veracruz al aumentarla en dos mil millones de pesos, cifra que representa un aumento del 63% respecto al año anterior y Veracruz comienza a perfilar como una de las entidades federativas en contraer deuda pública que constantemente se duplica.

Chihuahua y Oaxaca en tercer y cuarto lugar respectivamente con un crecimiento de mil millones de pesos, en el caso de Oaxaca este crecimiento de la deuda pública equivale al 300% respecto al año anterior. Nuevamente los saldos de la deuda pública de Coahuila y Quintana Roo deben ser medidas en otras dimensiones. Coahuila registró un crecimiento de su deuda pública en 96 millones de pesos y por su parte Quintana Roo Disminuyó la misma en 47.8 millones de pesos.

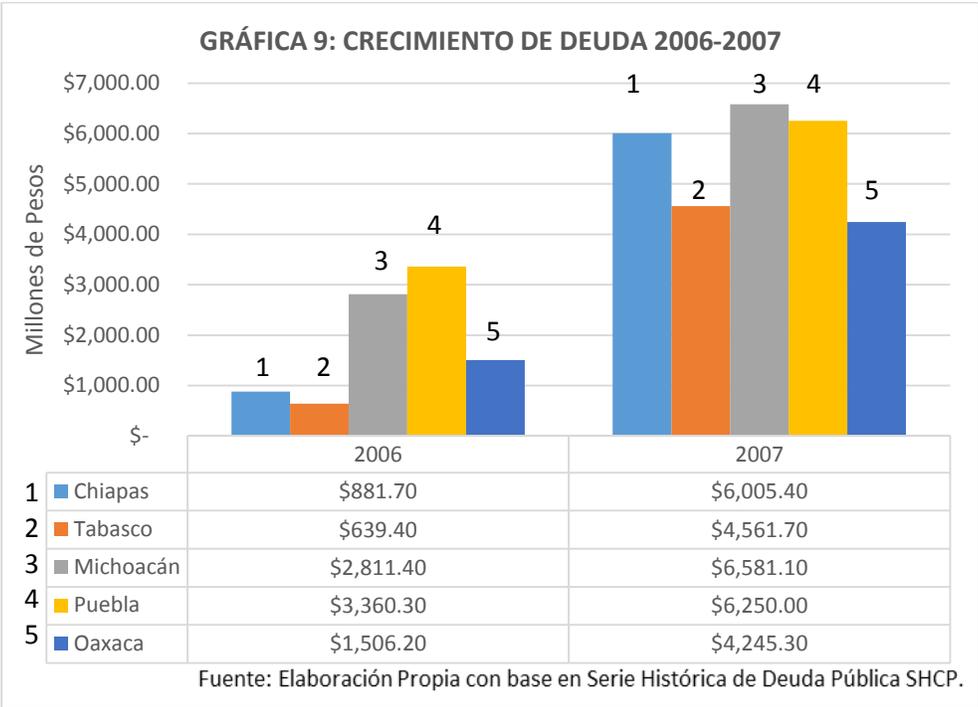


Durante 2006 y 2007, los saldos de la deuda pública eran de 186,470 millones de pesos, es decir en un año aumentó 26 mil millones de pesos. Nuevamente las Entidades Federativas que ocupan los mayores saldos de deuda pública durante dichos años, no cambiaron respecto al año anterior, a excepción de dos entidades federativas que intercambiaron posición y que como se mencionaba en el párrafo anterior es resultado del crecimiento gradual desmedido. En dicho año Veracruz intercambió lugar con Chihuahua al ubicarse en la quinta posición.



En lo relativo al crecimiento de la deuda con relación al año anterior se encuentran nueve estados cuya deuda en un año supero los mil millones de pesos, tres de los anteriores duplicaron su deuda, otros como Chiapas aumentaron su deuda en 581%, al aumentar en 5,123.7 sus saldos deudores, seguido por Tabasco cuyo crecimiento porcentual con relación al año anterior equivale a 613% y su aumento en millones de pesos de saldos deudores fue de 3,922.3.

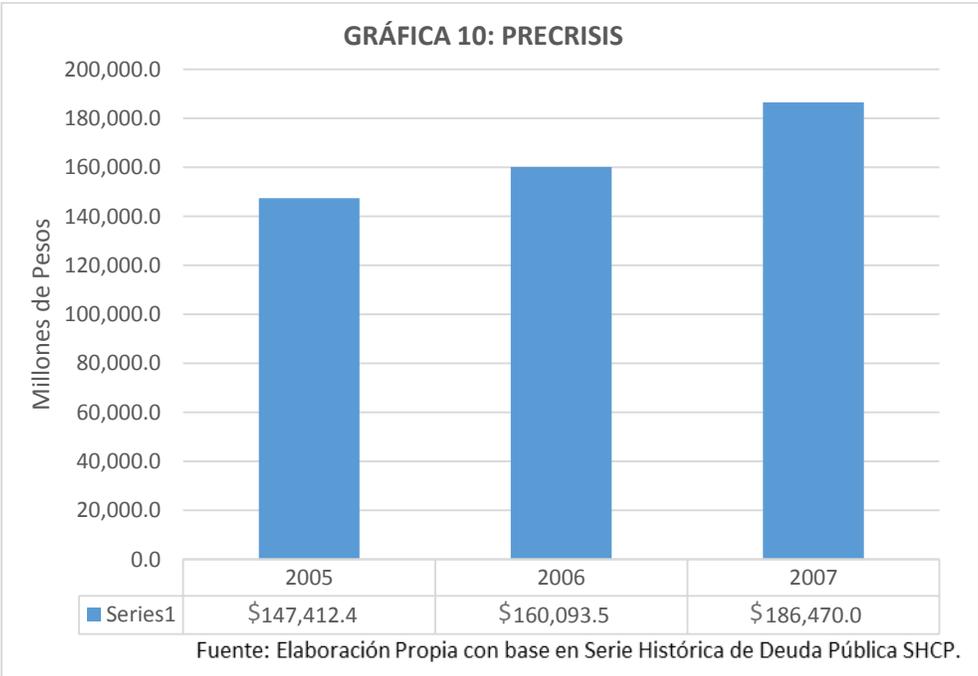
El tercer lugar lo ocupa Michoacán al ser uno de los estados que duplicó su deuda con 3,769.7 millones de pesos y con una diferencia menos a mil millones de pesos con relación a Puebla que ocupó el cuarto lugar al aumentar porcentualmente 86% con 2,889.7 millones de pesos y seguido de cerca por Oaxaca con 2,739.1 cuyo aumento porcentual fue de 181%.



En este mismo año se puede destacar que es el primer año en el cual el Distrito Federal disminuyó su saldo en 6 millones de pesos, siendo el último lugar entre las entidades federativas que lograron disminuirlos y siendo el primero Jalisco con 350 millones de pesos, Yucatán con 273 Morelos y Zacatecas fueron las únicas entidades federativas que durante ambos periodos lograron disminuir su deuda en 282.4 y 159.8 millones de pesos respectivamente.

Un dato que debe ser rescatado es la relación porcentual que representa la deuda pública con las participaciones federales debido a que las participaciones federales representan una parte fundamental del gasto público de las entidades federativas, sin embargo, cuando pueden ser comparados porcentualmente es signo de mal manejo de las finanzas públicas de las entidades. Durante 2007 representó el 56.1% promedio de las entidades federativas con respecto a las participaciones federales. Durante el año 2014 doce entidades federativas contaban con una relación deuda-participaciones federales de más del 50% y en el caso de Nuevo León y la Ciudad de México de más del 100% siendo ambos estados los que encabezan la lista respectivamente. Seguidos por el Estado de México con una relación porcentual del 82.5%, seguido por Chihuahua y Michoacán con una relación porcentual de 70% y 67.8% respectivamente.

Durante el periodo de precrisis (2005-2007) la deuda pública en términos generales aumentó en tres años 39,057.6 millones de pesos, cuya cifra en periodos anteriores se alcanzó en mayor tiempo y a su vez se puede destacar que durante el último año se disparó con 26,376.5 millones de pesos. Estos datos serán de utilidad para concentrar un análisis de posibles factores que llevaron a la deuda pública a duplicarse (nuevamente) pero con cantidades más significativas.

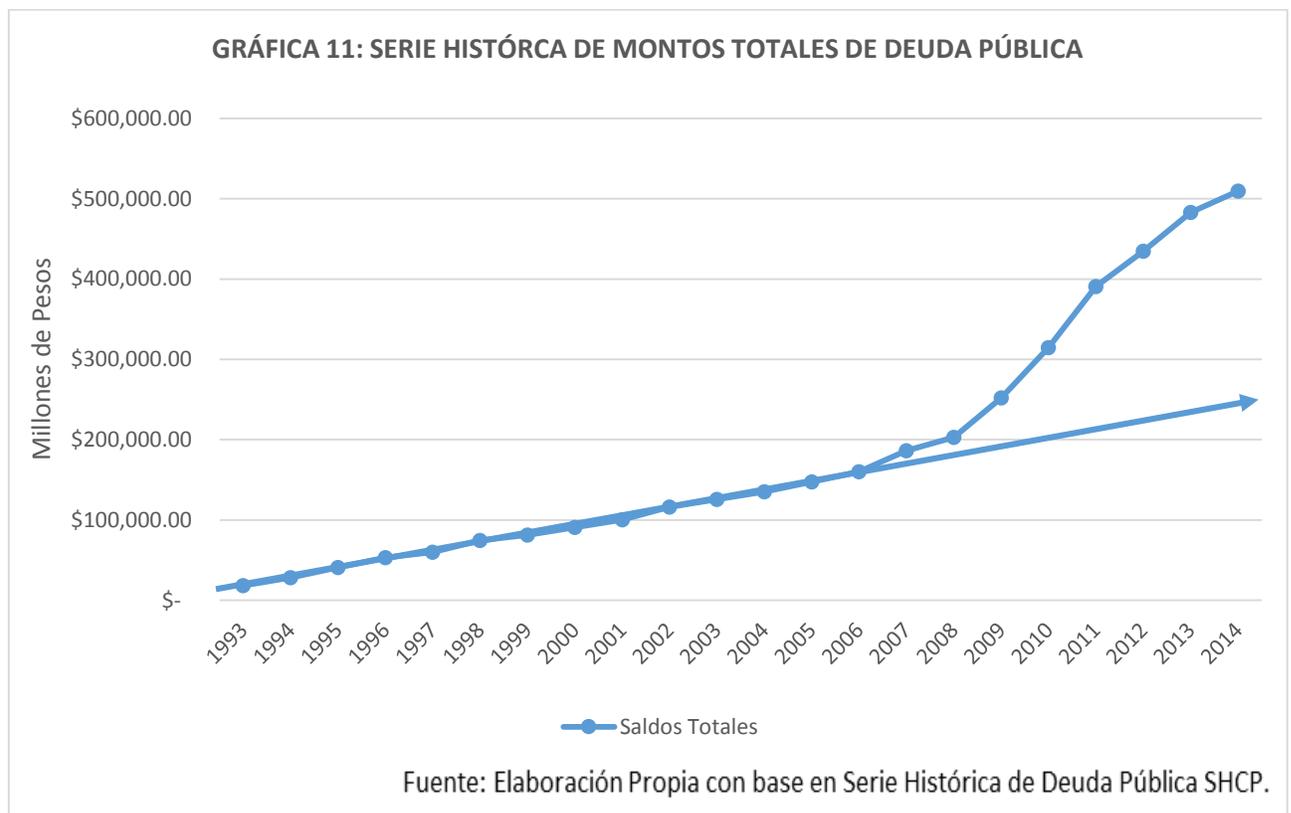


2.2. Factores Para el Crecimiento de la Deuda 2008-2012

La importancia del periodo 2008-2012 radica en la forma descontrolada de crecer de la deuda pública. En análisis anteriores se pudo observar la tendencia a duplicar los saldos de la deuda subnacional, no obstante, durante este periodo se duplicó el costo de la deuda en las entidades federativas en cuatro años, con un monto al equivalente al endeudamiento acumulado durante los quince años anteriores.

Durante este periodo está concentrado un evento desencadenante que no sólo llevó a México a permanecer en recesión que se ha mantenido desde entonces a la actualidad, "La Gran Recesión" ha hecho estragos a nivel mundial y el caso mexicano no es la excepción.

En el análisis anterior se pudo observar el crecimiento descontrolado de la deuda subnacional, sin embargo este fue de modo relativamente gradual, a diferencia de este periodo en el cual la deuda se duplicó (nuevamente) en saldos que anteriormente habían necesitado una década y media.



En la gráfica anterior se puede observar el crecimiento gradual de la deuda pública durante los primeros quince años desde los que existe registro en la página oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1993-2007) y el periodo necesario para alcanzar el equivalente en sólo 4 años.

En la misma se hace una estimación a través de una línea de tendencia siguiendo el crecimiento desde 1994 a 2006 en el cual la relación entre el eje “X” y “Y” tenía cierta forma simétrica haciendo evidente un crecimiento constante, hasta 2007 año que podemos clasificar como el periodo final de la precrisis.

En esta estimación empírica se hace evidente la forma en la que se dispara la deuda subnacional, ya que siguiendo la tendencia de años anteriores la deuda para el periodo 2012 debería encontrarse entre los doscientos y doscientos cincuenta mil millones de pesos.

Parte del endeudamiento durante este periodo puede ser entendido como parte de un costo financiero adicional por parte de las entidades federativas al deber reconocer las obligaciones pensionarias del ISSSTE, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en un estudio publicado durante 2009 reconoce a este suceso como factor clave para el endeudamiento de las entidades federativas y su costo con relación al Producto Interno Bruto “A raíz de la Reforma del ISSSTE, el Gobierno Federal asumió pasivos derivados del reconocimiento de derechos pensionarios de los trabajadores que eligieron el sistema de cuentas individuales, estos adeudos fueron canalizados a través de bonos (de deuda no negociable) cuyo vencimiento se establece en la fecha de jubilación del trabajador (o de acuerdo a los artículos vigésimo y vigésimo segundo transitorios de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). Dichas obligaciones del ISSSTE representan el 10.8 por ciento del total de la deuda interna para 2008, mientras que para el segundo trimestre de 2009 éstas se ubicaron en 7.2 por ciento.” (CEFP, 2009)

En la actualidad no existe un parámetro que determine con claridad un factor de sobreendeudamiento, sin embargo, la estructura porcentual de la deuda pública con

relación al Producto Interno Bruto, parece ser una alternativa para poder evidenciar el crecimiento gradual de la deuda pública durante este periodo y con un crecimiento de 4.3 por ciento con relación al PIB de la deuda del sector público “Por su parte, la deuda bruta del sector público se incrementó 4.3 por ciento del PIB al pasar de 21.5 por ciento en 2006 a 25.8 por ciento en 2008, según la Cuenta de la Hacienda Pública 2008. El incremento se debe fundamentalmente al reconocimiento, derivado de la reforma del ISSSTE, de un pasivo implícito ya existente asociado a las obligaciones pensionarias y al costo de transición de la citada reforma por 2.4 por ciento del PIB, así como al efecto contable de la depreciación del tipo de cambio a finales de 2008 de 0.6 puntos del PIB. Con ajustes al segundo trimestre de 2009 por parte de la SHCP, la deuda bruta total se ubicó en 27 por ciento respecto al PIB para 2008, mientras que para el segundo trimestre de 2009 representó el 34.1 por ciento,14 aumento de un 7.1 por ciento respecto al año anterior. Esto se debió principalmente al reconocimiento como deuda pública de los pasivos de PIDIREGAS² modificado a partir de enero de 2009.” (CEFP, 2009)

El ajuste presupuestal, producto de lo anteriormente expuesto aunado a la recesión de 2008 producto del colapso de la burbuja inmobiliaria que tuvo repercusiones a nivel mundial, que causó estragos en el ingreso y por ende en el presupuesto del gobierno federal que ajustó el gasto público con una reducción presupuestaria.

Para Kinto (2014) La relación existente entre los saldos totales de las obligaciones financieras contraídas por los estados y municipios y la tasa de interés -o costo del dinero en el tiempo-. En este caso, se toma como referencia la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) 15 a 28 días promedio anual, la cual es usualmente considerada como la tasa base para pactar la contratación del crédito.

En el periodo de análisis, la TIIE bajó del 7.66% a 4.28% y la deuda pasó de 186,740 millones de pesos a casi 483 mil millones de pesos; lo que sugiere que en la medida que la TIIE ha disminuido, el saldo de obligaciones financieras ha sido cada vez

² Es el acrónimo de "Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público" el cual es la denominación genérica con la cual se hace referencia a los proyectos de obra pública financiada por el sector privado o social y construidos por un privado o un tercero. (Glosario SHCP)

mayor. Es decir la contratación de deuda pública por parte de las entidades federativas es debido a un periodo de estabilidad financiera, (pese a la crisis económica existente) que ha mantenido las tasas de interés por debajo del habitual, a lo anterior se puede agregar que no sólo los estados son responsables de el sobreendeudamiento o de la contracción irresponsable de deuda, también lo son los bancos que permiten a las entidades federativas contraer estas deudas cuando su solvencia no es la suficiente para cubrir los costos financieros.

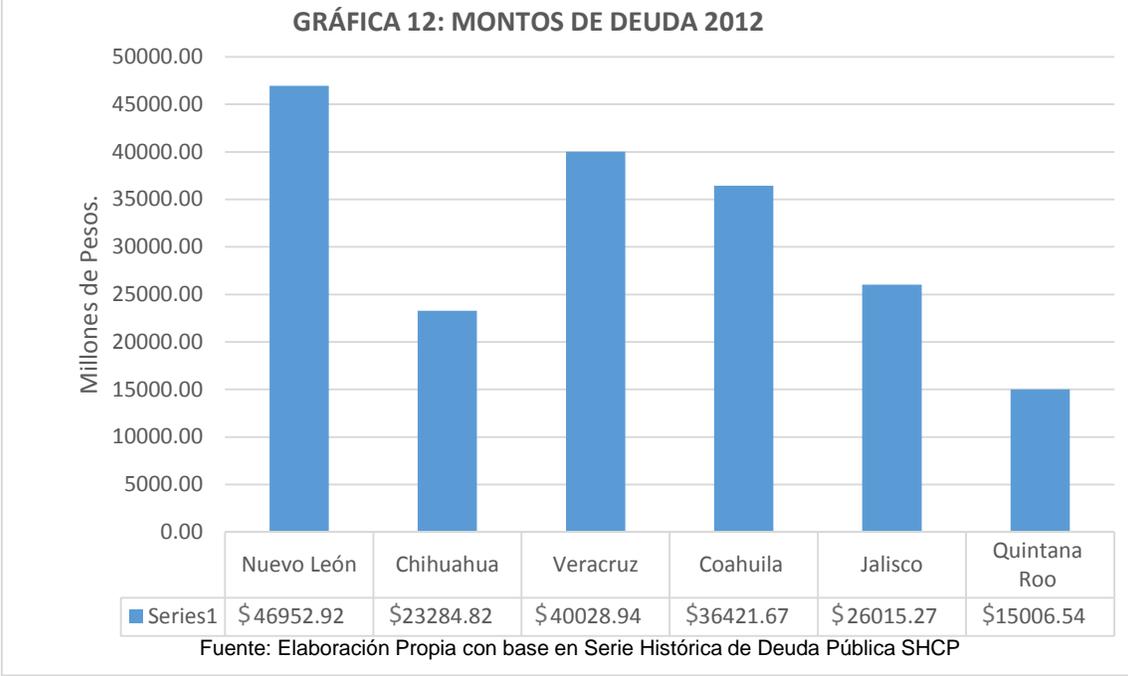
Lo anterior nos lleva a la última y más importante hipótesis, ya se ha hecho mención financiera de las hipótesis del crecimiento de la deuda pública, sin embargo falta el legal. La homogeneidad de la deuda pública es un factor a ser analizado en el próximo capítulo, sin embargo, en la misma no se establece castigos para el endeudamiento desmedido o para responsabilizar a las entidades federativas, es decir, existe un marco jurídico que establece topes a las deudas como se señala en el artículo 2° de la Ley de Ingresos de la Federación, que no permite el gasto de deuda en el gasto corriente, sin embargo, es una ley sin sanción al incumplimiento, a la no responsabilidad financiera.

2.3. Situación actual de la deuda

La deuda pública contraída por las entidades federativas había logrado duplicarse en tres ocasiones, como pudo observarse en los análisis anteriores, sin embargo la última vez que sucedería este suceso sería en el periodo 2008-2012 pero en esta ocasión sería con un estimado de 231,691 millones de pesos, total de la suma de las deudas públicas de las entidades federativas, durante ese periodo. Esta cantidad acumulada durante cuatro años es el equivalente al crecimiento de los saldos de la deuda pública en 17 años.

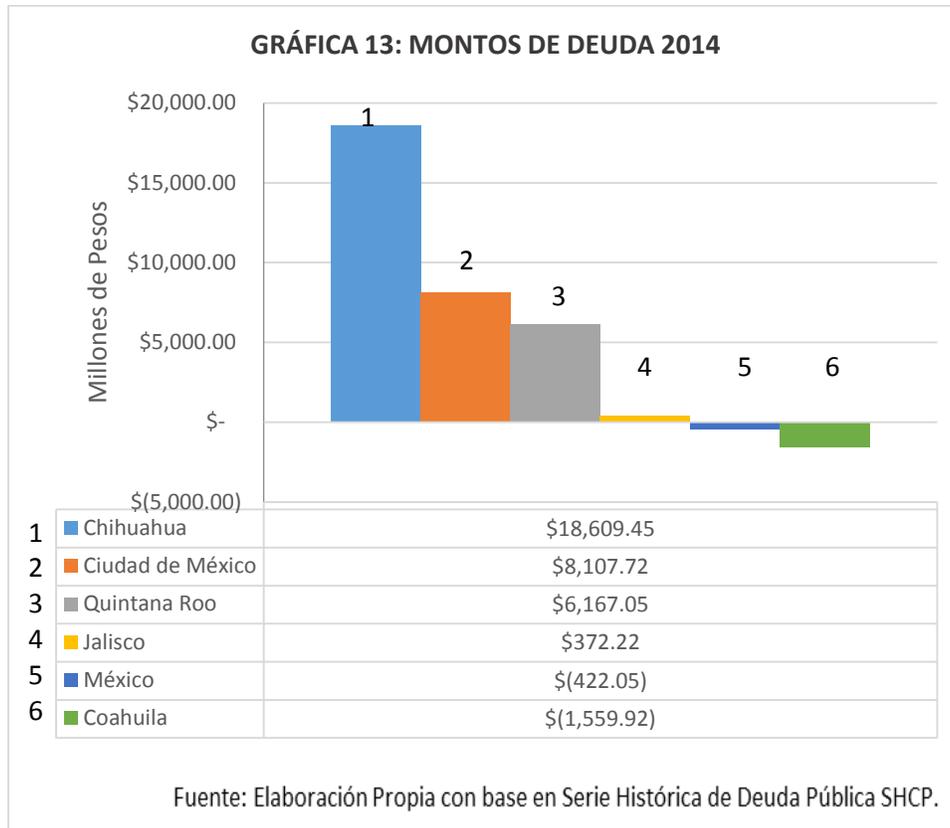
Al cierre del 2012 los saldos totales de la deuda pública de las entidades federativas se encontraban en 434,761.2 millones de pesos. Siendo el Distrito Federal con 58,773.8 millones de pesos la entidad federativa más endeudada durante ese año, seguido por Nuevo León con 46,952.9 millones de pesos, siendo con Veracruz las entidades federativas que superaron los 40 mil millones de pesos, seguidos de cerca por el estado de México con 39 mil millones de pesos y siendo con Coahuila

las dos entidades que superaron los 35 mil millones de pesos y Jalisco con 26 mil millones de pesos. Por su parte Quintana Roo se ubicó en el lugar número 11, al aumentar sus saldos totales en quince mil millones de pesos.



Según el último reporte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en su serie histórica al cierre de 2014 el monto total de la deuda de las entidades federativas es de 509,690.3 millones de pesos, monto que excede por cien mil millones de pesos a la cantidad alcanzada en el segundo trimestre de 2012, año en el cuál nuevamente la cantidad de la deuda pública se duplicó.

Durante este periodo la entidad federativa que mayor crecimiento presentó en sus saldos deudores fue Chihuahua con 18,609.4 millones de pesos, seguido por Nuevo León con 14,200 millones de pesos, seguidos por la Ciudad de México con 8,107.7 y Quintana Roo que agregó 6,167 millones de pesos a su deuda pública. Más abajo en la lista se encuentra Jalisco cuyos saldos aumentaron durante este periodo 372 millones de pesos y en el fondo de la lista se encuentran el Estado de México y Coahuila, que fueron dos de las nueve entidades federativas que lograron disminuir sus saldos deudores, siendo primer y segundo lugar en disminución de su deuda al lograr disminuirla en 422 y 1,559.9 millones de pesos respectivamente.



2.3.1. Estados más endeudados

La deuda subnacional durante los últimos 21 años como lo pudimos observar a través del análisis presentado previamente aumentó en 491,412 millones de pesos, lo anterior significa que la deuda pública desde 1993 se incrementó en un 2,788.5%. Misma que ha seguido la tendencia a duplicarse durante los periodos de inestabilidad económica que ha vivido nuestro país.

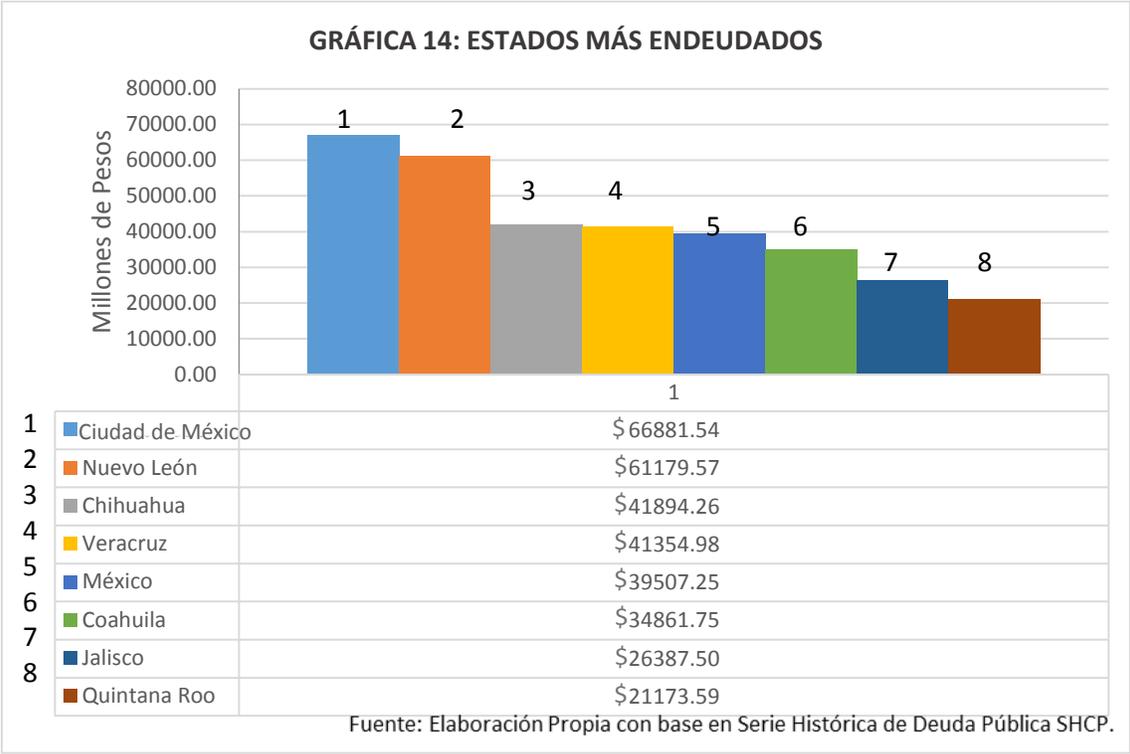
El estado de la deuda pública durante 2014 fue de relativa estabilidad, al contar con el menor aumento en los saldos deudores totales de las entidades federativas en 6 años al aumentar 26,883.1 millones de pesos y con saldos que disminuyeron su deuda en quince entidades federativas siendo Chiapas, Coahuila y Jalisco los estados cuya reducción de saldos fue mayor a quinientos mil millones de pesos.

Pese a la relativa estabilidad de la deuda subnacional podemos encontrar al cierre de año dos entidades federativas cuyos saldos exceden los sesenta mil millones de pesos, siendo la Ciudad de México con 66,881.5 millones de pesos la entidad

federativa más endeudada, seguida por Nuevo León con 61,179.5 millones de pesos.

En tercer y cuarto lugar se encuentran dos entidades federativas cuyo rango se encuentra en los cuarenta y un mil millones de pesos, Chihuahua con 41,894.2 y Veracruz con 41,354.9 millones de pesos.

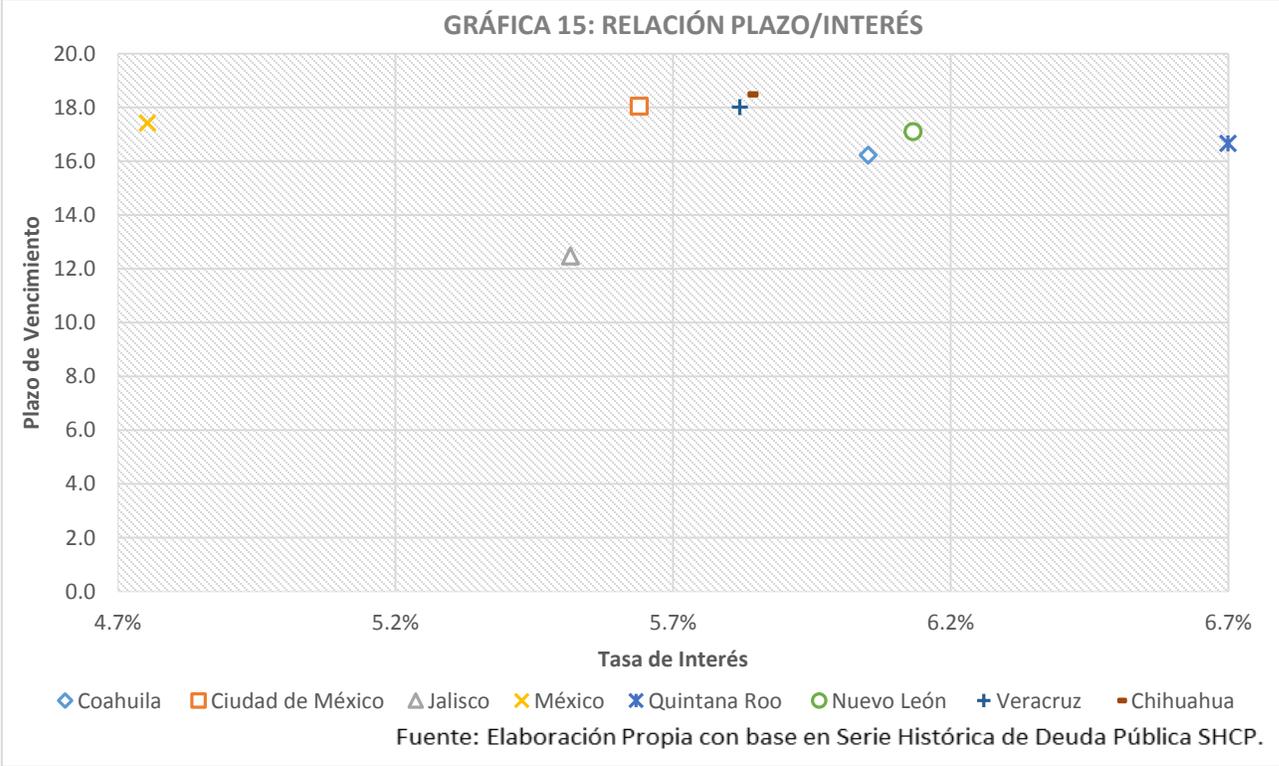
Nuevamente dos estados se encuentran en un rango de deuda, siendo el Estado de México y Coahuila estados que superan los treinta cinco mil millones de pesos y finalmente dos entidades federativas cuyos saldos deudores superan los veinte mil millones de pesos Jalisco con 26,387.5 y Quintana Roo con 21,173.5.



Si bien la condición actual de la deuda se vio disminuida por las entidades federativas, el plazo promedio para saldar las cuentas es de 14 años dos meses, sin embargo 16 entidades federativas superan este promedio siendo Nayarit el estado que encabeza el plazo mayor a ser cubierto en 20 años 3 meses, en el sexto lugar se encuentra la Ciudad de México con un plazo a cubrir de 18 años 1 mes, en octava posición el Estado de México con un plazo de 17 años 5 meses. En lugar

once y doce se encuentran Quintana Roo y Coahuila respectivamente, entidades federativas que deberán cubrir su plazo en 16 años, finalmente en el lugar 24 Jalisco con un plazo de doce años seis meses. Vale la pena agregar a lo anterior que ningún plazo de las entidades federativas en menos a un sexenio.

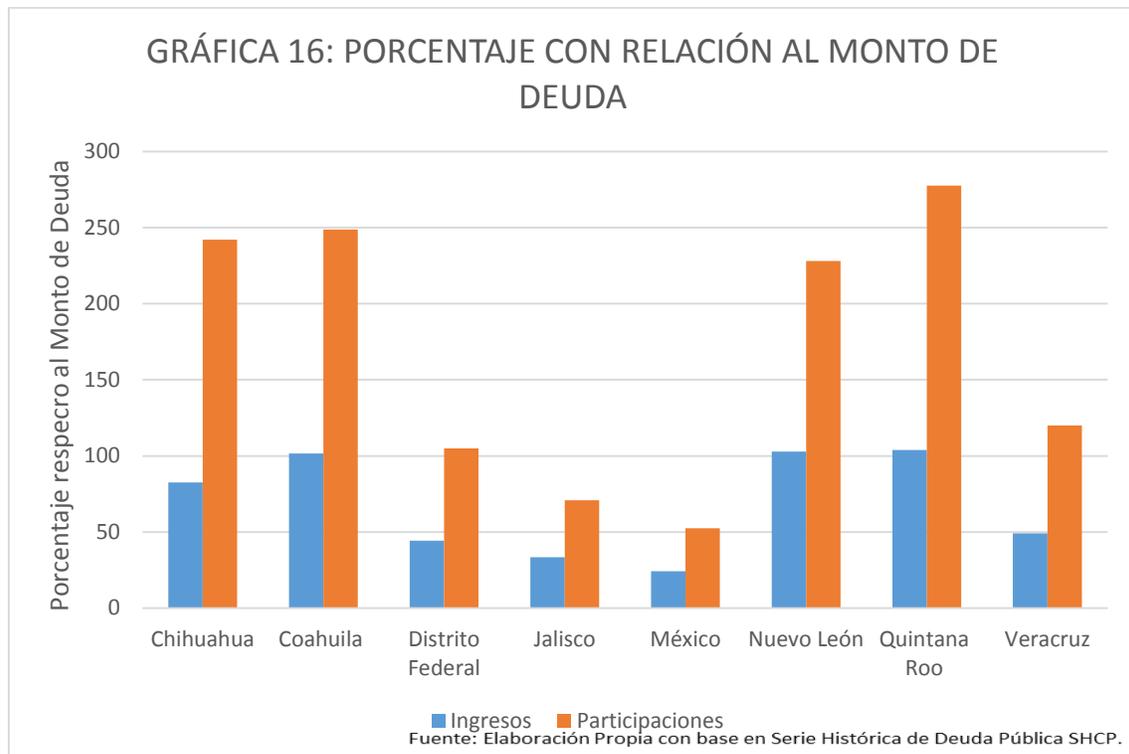
La tasa de interés promedio de los saldos deudores totales de los estados es del 5.5% menor en 0.6% con respecto al 2013, se puede observar que 11 entidades federativas superan la tasa de interés promedio, sin embargo a lo anterior puede agregarse que todas las entidades federativas disminuyeron su tasa de interés. Siendo Tamaulipas la entidad federativa cuya tasa de interés es la más alta siendo del 8.3%, seguido por Quintana Roo cuya tasa de interés es 6.7%, en cuarto lugar se encuentra Coahuila con una tasa de interés del 6.1%. En octavo lugar la Ciudad de México cuya tasa de interés fue del 5.6% seguido de cerca por Jalisco cuya tasa de interés se encuentra en el promedio es decir 5.5 y finalmente el Estado de México con una tasa de interés de 4.8% siendo en 1.2% menor al año anterior.



La deuda pública durante 2014 tuvo un crecimiento moderado y hasta podría creerse que fue contralada, sin embargo la deuda pública en algunas entidades federativas excede el 100% de las Participaciones Federales. El promedio anual de 2014 de la relación entre las obligaciones financieras y las participaciones en ingresos federales fue del 87.2%, sin embargo el porcentaje disminuyó en 3.5% con relación al año anterior.

Las obligaciones financieras en algunos estados superan las participaciones federales como es el caso de Quintana Roo, cuyo saldo total de la deuda pública corresponde a 21,173.5 millones de pesos, cantidad que representa el 277.5% de recursos que le transfirió la Federación vía participaciones el año pasado, problema que también afecta a Coahuila cuyo porcentaje es del 248.8% sin embargo es 32.4% menor que el año anterior. El Distrito Federal también presenta este problema al concentrar el 105% de las participaciones federales. En condiciones menos preocupantes, pero sin embargo no considerables como libres de preocupación están Jalisco con 70.9% seguido por el Estado de México con 52.5%.

En relación a los ingresos totales por entidades federativas también se puede observar una situación preocupante en algunos estados de la república, ya que exceden el 100% de los mismos. Encabezando la lista se encuentra el estado de Quintana Roo, cuyo saldo como porcentaje de los Ingresos Totales por Entidad Federativa al cierre 2014, equivale a 104% que en relación al año anterior aumentó en 12.6%. Seguido por Coahuila con el 101.6% cuyo porcentaje disminuyó en 601 con relación al año anterior. En el caso del Distrito Federal el porcentaje aumentó con relación al año anterior en 2.6 por ciento siendo al cierre de año el 44.3%. En el caso de Jalisco la proporción de la deuda pública equivale a un tercio de sus ingresos y finalmente en el Estado de México el porcentaje se encuentra en 24.2%.



La deuda subnacional durante los últimos años creció de manera descontrolada. 2014 fue año clave para la reducción y refinanciamiento de la deuda por parte de las entidades federativas, cuyos porcentajes que fueron medidos con relación al año anterior (2013) la mayoría de las ocasiones a nivel total había disminuido, esto puede ser como resultado de la presión social y política que ha satanizado el contraer créditos, cosa alejada de la realidad sin embargo es de importancia para mantener los niveles de la deuda estables. 2015 parece ser el año decisivo para el control de la deuda pública interna con la reforma constitucional que pondrá frenos a la posibilidad de contraer deuda y a su vez la posibilidad de sancionar a las entidades federativas que no cumplan esta disposición.

En el análisis del crecimiento de deuda pública encontramos a Entidades Federativas como la Ciudad de México, Estado de México y Jalisco esto debido a sus montos totales de deuda pública, no obstante, no son representativos para el análisis debido a que sus montos totales de deuda no son comparables con los ingresos de la entidad.

Capítulo 3: Análisis de Marco Jurídico en Materia de Deuda Pública, Transparencia y Rendición de Cuentas y Propuesta de Alerta de Sobreendeudamiento.

El pleno de la Cámara de Diputados aprobó durante la sesión del 5 de febrero de 2015, la Ley de Disciplina Financiera de los Estados y Municipios, que busca controlar el endeudamiento público de las entidades.

El dictamen fue aprobado con 350 votos a favor, 26 en contra y 12 abstenciones, de acuerdo con un comunicado de la Cámara baja. El documento propone crear un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda pública y las sanciones aplicables a los servidores públicos que incumplan la normatividad.

Las reformas constitucionales que fortalecen el marco jurídico de la deuda pública fueron aprobadas después de 18 meses de haber sido presentada por primera vez en el pleno de la Cámara de Diputados y dos meses después fue aprobada por 18 congresos locales, siendo la misma meritoria a ser declarada como constitucional.

Dichas reformas cuentan con carácter regulatorio de la deuda pública, bajo un principio de responsabilidad hacendaria. La aprobación constitucional de dichas reformas dio paso a la primera ley secundaria derivada de las mismas. La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios fue presentada el 18 de agosto de 2015 por el presidente de la república.

La citada ley busca establecer medidas preventivas, así como agregar facultades a diversos organismos para lograr una mejor revisión de la deuda pública subnacional, en la misma se presentan modificaciones pertinentes a la actual legislación en la materia.

El endeudamiento público ha sido tomado como un mal, sin embargo, es necesario para aumentar las arcas estatales a efecto de cumplir determinados objetivos que demanda la sociedad. El problema radica en la obtención de deudas que no se pueden pagar en tiempo y forma, el uso del crédito para gasto corriente, el incumplimiento de la legislación vigente en la materia.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios representa una oportunidad atractiva para investigar, dadas las condiciones existentes en el contexto político y social de México y tomando en consideración la existencia de legislación vigente para evitar que dichos problemas sucedieran.

El objetivo del presente capítulo es analizar la modificación a los artículos constitucionales, de mismo modo compararla con la legislación vigente. Con ello obtener los cambios y permanencia de puntos para evitar el endeudamiento. Es decir, es un análisis de la normatividad vigente y su contraste con la nueva Ley de Disciplina Financiera de los Estados y Municipios, misma que puede ser considerada como una extensión a la existente normatividad que agrega el principio de responsabilidad financiera para los Estados y Municipios.

Parte fundamental de la normatividad existente es aquella que está orientada a dar a conocer diversos aspectos de la cuenta pública a través de medios digitales, como lo establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para publicar trimestralmente un informe de la condición financiera de la entidad en la página oficial de la Secretaría de Finanzas de la entidad o su equivalente.

El intento por transparentar el proceso de la cuenta pública se ha dado, por medios digitales, lo que a su vez representa otro problema, ya que los habitantes con acceso a internet son 40 millones (2012), es decir 35% de la población, lo anterior según la Asociación Mexicana de Internet, lo que deja al 65% restante de la población sin la posibilidad de estar informada respecto a el manejo de los recursos de sus entidades.

En el segundo apartado de este capítulo se presenta la crítica, retos y aproximaciones de la medida complementaria para mantener la vigilancia en las finanzas de las entidades. Es decir, un modelo de transparencia y rendición de cuentas a través de medios digitales, mismos que presentan una dificultad técnica por el hecho de la existente brecha digital, sin embargo presenta una alternativa al existir una reducción constante de la misma y a su vez la adaptabilidad de las

páginas web para ser “amigables” con los Smart Phones, mismos que son la respuesta de la reducción de la llamada “brecha digital”

En el apartado último de este capítulo se presenta una propuesta de un índice que pretende establecer si una entidad está sobreendeudada, según el principio de responsabilidad financiera, esto adaptado al gasto corriente estándar de las entidades federativas. El índice de sobreendeudamiento es una construcción propia, basada en la fórmula de progresión aritmética, adaptada a la duración de un periodo gubernamental.

3.1. Bases normativas

La deuda pública subnacional en México cuenta con un marco jurídico que regula y establece principios básicos para el procedimiento de la contratación de la deuda pública, e incluso el Código Penal Federal establece sanciones a servidores públicos que indebidamente contraten empréstitos. Es decir que la deuda subnacional ya cuenta con un marco regulatorio suficiente, lo deficiente en el caso de la contratación de empréstitos es la falta de sanciones a los servidores públicos que contraten de manera irresponsable.

La deuda pública es un instrumento de las finanzas públicas locales para disponer de capital que de otra forma no tendrían, es decir con capital futuro. Utilizada de manera eficiente, responsable y consiente de las condiciones de las finanzas públicas de la entidad y el mercado, resulta una herramienta no sólo útil, sino necesaria para los gobiernos locales. El Marco Jurídico de la Deuda Pública establece estas condiciones.

El marco Jurídico de la deuda pública tiene base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos siendo el Artículo 72 Inciso H el que establece las condiciones para la formación de leyes respecto al financiamiento mediante el crédito: “H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados” (2015)

El Artículo 73 que habla de las facultades del congreso de la República (2015) en su inciso VIII dicta que para establecer bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno de la Ciudad de México y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.

El mismo inciso en su párrafo segundo establece la responsabilidad del poder ejecutivo en mantener un informe con respecto al estado actual de la deuda al finalizar el año fiscal.

Para los estados y municipios el Artículo 117 fracción VIII, señala que los estados no pueden 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.

En este artículo está asentada la obligación de los estados y municipios para llevar el registro de su actividad financiera con respecto a la deuda subnacional, así como la condicionante de que debe ser utilizado como medio para la inversión pública, es decir evitar el pago del gasto corriente con el mismo.

El Artículo 122 habla de las Obligaciones del congreso de la Unión y en relativo al Gobierno de la Ciudad de México en el Inciso A fracción III la función de legislar en materia de deuda pública para el caso del Distrito Federal. Así como en el inciso B fracción III lo relativo a los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal y finalmente establece que dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos de la Ciudad de México.

La Constitución Política establece principios elementales para la regulación de deuda, sin embargo, es en las leyes secundarias donde están plasmados los requisitos para su adquisición y uso. Es en los mencionados artículos donde habrá de modificarse o adicionarse diversos párrafos para establecer la nueva Ley de Responsabilidad Financiera de Estados y Municipios.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el Artículo 31 establece el marco de funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de deuda pública.

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

III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la federación y del Gobierno del Distrito Federal;

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

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Ley Orgánica Federal es facultada para ser revisora de la actividad financiera de la Federación y sus entidades federativas. Dicho organismo es el responsable de mantener según el

marco normativo el grado de responsabilidad financiera de las entidades federativas.

3.1.2. Leyes Secundarias Federales

La primer ley secundaria que emana de la base constitucional para dar regulación a las responsabilidades financieras de las entidades federativas, la federación y organismos públicos descentralizados es la Ley General de Deuda Pública.

En los artículos 1o y 2o, la Ley General de Deuda Pública define dos conceptos básicos: la deuda pública y el financiamiento:

ARTICULO 1o.- Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.

II.- El Gobierno de la Ciudad de México;

III.- Los organismos descentralizados.

IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.

V.- Las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas;

VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V y VII de este artículo, y

VII.- Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.

ARTICULO 2o.- Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

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

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

III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y,

IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

El Artículo 3° establece en su párrafo segundo que Los titulares de las entidades públicas serán responsables del estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, de su reglamento y de las directrices de contratación señaladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las infracciones a la presente Ley y a los ordenamientos citados se sancionarán en los términos que legalmente correspondan y de conformidad al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales.

ARTICULO 4o.- Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I.- Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria.

IV.- Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

En ambas fracciones se remarca la idea de que los créditos adquiridos sólo deben ser utilizados para actividades que generen ingresos para su pago o bien a una inversión pública productiva.

VI.- Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas.

VII.- Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades.

Las fracciones anteriores son parte de la responsabilidad financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a título personal la fracción VI es la función que ha sido descuidada por parte de dicha secretaría, es un incumplimiento de función y al mismo tiempo no se habla de sanciones o posibilidad de la misma.

La segunda ley que habla de diversos criterios de la deuda pública en los diferentes ámbitos de la Federación en materia financiera es la Ley de Coordinación Fiscal misma que en su artículo 9° Párrafo 5 establece que las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas en términos de este artículo, a través de fideicomisos o vehículos de fuente de pago o garantía, sin perjuicio de los instrumentos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda.

En todo caso, las Entidades Federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, y deberán publicar en forma periódica su información y la de sus Municipios con respecto de las obligaciones garantizadas o aquéllas cuya fuente de pago son las participaciones, al menos en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad.

En el Artículo 47 se establece que los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:

II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras

acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales.

El artículo 50 de la presente ley establece que las aportaciones que con cargo a los Fondos a que se refiere el artículo 25, en sus fracciones III y VIII, de esta Ley correspondan a las Entidades Federativas o Municipios, podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban a petición de las Entidades Federativas o los Municipios, según corresponda, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, así como en el registro único de obligaciones y empréstitos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 9o. del presente ordenamiento.

Los financiamientos que den origen a las obligaciones a que hace referencia el párrafo anterior, únicamente podrán destinarse a los fines establecidos en el artículo 33 de esta Ley, para el caso de las aportaciones con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y a los fines establecidos en el artículo 47 de esta Ley por lo que se refiere al Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Las entidades federativas y los municipios que contraigan obligaciones al amparo de este artículo, no podrán destinar más del 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto de los fondos a que se refiere el párrafo anterior, para servir dichas obligaciones.

Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al

año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.

Las obligaciones de los Municipios a que se refiere el segundo párrafo de este artículo se inscribirán en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, cuando cuenten con la garantía del Gobierno del Estado respectivo, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes aportaciones con cargo al Fondo a que se refiere el artículo 25, fracción III, de esta Ley, para responder a sus compromisos.

Las Entidades Federativas y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas en los términos de este artículo, con cargo a las aportaciones que les correspondan de los Fondos a que el mismo se refiere, a través de mecanismos de garantía o de fuente de pago, sin perjuicio de los instrumentos y sistemas de registro establecidos, en su caso, en las leyes estatales de deuda.

El presente artículo establece un criterio de techos de endeudamiento para las entidades federativas, por concepto de infraestructura, mismo que establece que no puede aportarse más del 25% de los fondos de aportaciones federales. Es decir se establece un techo de endeudamiento para el pago de deuda pública destinada a obra pública.

El aspecto técnico de la responsabilidad financiera y su fiscalización se establece mediante la Ley General de Contabilidad Gubernamental, misma que establece en su Artículo 2 que los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.

El artículo 39 establece que todos los pasivos contraídos por la Administraciones Públicas Federal o Estatal de cualquier naturaleza debe ser registrada como deuda

pública y a su vez, periódicamente dichas provisiones deberán ser revisadas para mantener su vigencia.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental es aquella que establece el medio y forma para mantener registrada mediante la cuenta pública las obligaciones financieras para la revisión del cumplimiento de los artículos constitucionales basados en la confiabilidad y veracidad como lo afirma el Artículo 44 mismo que establece que los estados financieros y la información emanada de la contabilidad deberán sujetarse a criterios de utilidad, confiabilidad, relevancia, comprensibilidad y de comparación, así como a otros atributos asociados a cada uno de ellos, como oportunidad, veracidad, representatividad, objetividad, suficiencia, posibilidad de predicción e importancia relativa, con el fin de alcanzar la modernización y armonización que la Ley determina.

Los artículos 45 y 47 de la presente ley establecen los principios que deberán ser rescatados por las entidades federativas a través de sus estados financieros respecto a los pasivos que contraigan, es decir establecen un criterio para la estructura de la deuda pública en los estados financieros, debiendo presentarse de la siguiente manera:

I. Estado analítico de la deuda, del cual se derivarán las siguientes clasificaciones:

a) Corto y largo plazo;

b) Fuentes de financiamiento;

II. Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, y

III. Intereses de la deuda.

La ley de contabilidad gubernamental establece en los artículos 57 y 58 el principio de transparencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o su equivalente en las entidades federativas mediante el uso de los recursos electrónicos, en este

caso su página oficial de internet, misma en la que deberán incluir enlaces electrónicos para acceder a información financiera de todos los entes públicos.

A su vez establece el periodo en el cual deberá actualizarse la información disponible, siendo trimestralmente a excepción de aquellos informes cuya duración sea anual, siendo los treinta días naturales posteriores al término del periodo la fecha en la que deberá estar publicado dicho informe en la página de internet y por último hace mención a la obligación de mantener el registro de los seis años fiscales anteriores.

Por último, en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), en su artículo 2º se establecen los límites de endeudamiento público, tanto interno como externo para el año fiscal correspondiente. Estos artículos establecen el Marco Jurídico de la adquisición registro y pago de la deuda pública, sin embargo podemos agregar al Código Penal Federal al incumplir funciones como servidores públicos como los son los artículos.

El primero de ellos es el artículo 216 los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas.

Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Artículo 217.- Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I.- El servidor público que indebidamente:

D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

II.- Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas.

III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.

Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán 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.

Artículo 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de esta circunstancia.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

- Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

3.1.3. Leyes Secundarias Estatales

La responsabilidad Hacendaria no es exclusiva del Gobierno Federal, las Entidades Federativas y sus municipios también cuentan con leyes que establece el correcto uso de los recursos públicos.

Parte de la legislación antes revisada incluye a las entidades federativas para el correcto uso de los créditos que la entidad contraiga. Sin embargo, parte de los estados cuentan con una ley de deuda pública local, cuya base es la Ley General de Deuda Pública con las adaptaciones pertinentes a cada entidad.

En condiciones ideales todas las entidades deberían contar con dicha ley, no obstante, hay estados que carecen de ella y no es sorpresa que algunos de los estados que carecen de ella y su base o supuesta regulación se encuentra en sus Códigos Financieros y hacendarios así como por artículos dispersos tengan problemas con el control de su deuda.

Dos de los estados en los que se ha basado el análisis cuantitativo de este trabajo de Investigación cuentan con esta característica siendo los estados de Nuevo León y Veracruz los únicos de las entidades federativas que se mencionan en no contar con una Ley de Deuda Pública. En el caso de Veracruz en la página oficial de internet que transparenta la deuda pública se puede encontrar un archivo en formato PDF de extensión de una hoja cuyo título es “Fundamentos De Ley Para Contraer Deuda Pública” misma página que cita los artículos constitucionales 117 y 73, así como el artículo noveno de la Ley de Coordinación Fiscal y finalmente hace mención de algunos artículos pertenecientes a los Códigos Financieros y

Hacendarios del Estado de Veracruz. Resulta un contraste la existencia de una ley de deuda pública para el caso de los municipios en dicha entidad.

Nuevo León cuenta con un Marco Regulatorio de Deuda Pública, mismo que se encuentra en el Reglamento Interior de La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado. Responsabilidad que se encuentra bajo la Unidad de Deuda Pública y Financiamiento en la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

Nuevo León es un Estado que muestra esta condición. Es el Estado más endeudado al comparar el monto total de su deuda pública con sus ingresos, excediéndolos en 2.8% y en comparación con sus participaciones federales es del 228%. El caso de Veracruz no es tan alarmante, sin embargo haciendo la misma comparación porcentual Ingresos y Montos Totales de Deuda pública es la mitad y sus participaciones son excedidas en 20.1% según datos de la Secretaría de Hacienda de Crédito Público en el Cuarto Informe Trimestral de 2014.

Caso Igual o más preocupante es que la entidad federativa que encabeza esta lista de relación ingresos totales, y saldos deudores de deuda pública sea el Estado de Quintana Roo que cuenta con una Ley en materia de Deuda Pública. Caso similar al resto de los estados de los que se ha hecho el análisis en el capítulo anterior (Chihuahua y Coahuila). Es decir el problema no necesariamente se encuentra en la existencia o carencia de una ley de deuda subnacional. Es pertinente agregar que las legislaturas locales no están cumpliendo con su parte de la revisión a las finanzas públicas al autorizar dichos empréstitos, además la carencia de sanciones a los responsables de contraer deuda pública de manera irresponsable no están del todo claras y de ser así queda la duda de si el poder podría más que la ley.

3.1.4. Adquisición de Deuda Pública Subnacional

La Responsabilidad Hacendaria debe estar condicionada, es función de los servidores públicos dar revisión y establecer las condiciones ideales para el uso de los recursos públicos, es una responsabilidad y también forma parte del principio de servicio, el hacerlo.

La deuda pública subnacional ha sido un tema que se ha discutido en años recientes por el paso avanzado que presentó durante el periodo 2008-2012, años en los que los saldos de deuda pública se duplicaron. Se mostró en el análisis del capítulo anterior que el patrón de duplicación de los saldos deudores ha sucedido en más de una ocasión, sin embargo toma relevancia en este tiempo al ser saldos de magnitudes equivalentes a sus participaciones o bien de sus ingresos totales llegando incluso a superarlos.

Una condición común que se observa en la opinión pública, notas periodísticas e incluso algunos analistas del tema es la forma de hacer responsable al ejecutivo del sobreendeudamiento, razón que puede ser justificada a través de establecer que dichos servidores son los que solicitan y gastan el crédito, sin embargo se ha olvidado al intermediario que en este caso es el poder legislativo que no ha cumplido su función a través de sus representantes, aceptando otorgar a su entidad créditos que según las condiciones del mercado y de la situación financiera de la entidad no pueden ser cubiertos.

Lo anterior según el Artículo 217 del Código Penal Federal haría responsables a los servidores públicos que indebidamente contraten deudas. Es decir el incumplimiento es por parte de los tres poderes pues no existe grado de responsabilidad o sanción a los servidores que han permitido el sobreendeudamiento en sus entidades.

El grado de responsabilidad se encuentra en los tres poderes, siguiendo la teoría de la división de poderes y los términos constitucionales, sin embargo existe un ente aún limpio de responsabilidad. Los bancos siguen otorgando empréstitos, sabiendo la situación financiera de las entidades, caso que evidentemente es benéfico para ellos debido a los largos plazos y la ganancia representada en la tasa de interés.

Después de realizar el análisis del marco Jurídico referente a la deuda pública se puede concluir que ya establece criterios para controlar la forma de endeudamiento de las entidades federativas, de mismo modo que existen sanciones para los servidores públicos que contraigan obligaciones financieras de manera

irresponsable, así como establece la obligación de publicar debidamente la deuda pública por cada entidad federativa.

3.1.5 Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

El pleno de la Cámara de Diputados durante la sesión del 5 de Febrero de 2015 aprobó reformas a la Constitución en sus artículos 25, 73, 79, 108, 116 y 117, esto con el fin de establecer mejores condiciones para promover e incentivar un adecuado manejo de las finanzas públicas locales. Cabe destacar la demora en la aprobación de esta reforma constitucional, misma que estuvo en segundo plano durante dieciocho meses, envuelta en una controversia en el Congreso de la Unión debido a la disputa entre diputados y senadores por la atribución de funciones en materia de Deuda pública. (Anexo 1)

Dos meses después de la aprobación de las reformas constitucionales se daría el visto bueno a las mismas por parte de 18 congresos locales, es decir se hacía efectiva la reforma en cuestión de responsabilidad hacendaria. (Anexo 2)

Dichas reformas constitucionales dan paso a la creación de una ley secundaria en la materia. La misma fue presentada el 18 de agosto de 2015 por el presidente de la república al congreso de la unión, la presente busca establecer determinadas reformas a la legislación existente, entre ellas la Ley de contabilidad Gubernamental, Ley de Coordinación Fiscal y Ley General de Deuda Pública, misma que cambiará su nombre a Ley Federal de Deuda Pública. (Anexo 3)

El objetivo de este proyecto de Ley es asegurar un manejo sostenible de las finanzas públicas de los estados, el Distrito Federal y los municipios de la República. En este sentido, se proponen principios generales en materia presupuestaria, de endeudamiento, transparencia, monitoreo y rendición de cuentas del uso de los ingresos y del ejercicio del gasto público de las entidades federativas y de los municipios.

La Iniciativa Presenta 5 pilares básicos:

1. Reglas de Disciplina Financiera, que promuevan el sano desarrollo de las finanzas públicas, mediante principios de responsabilidad hacendaria.
2. Sistema de Alertas, vinculado a los niveles .de endeudamiento, de servicio de la deuda y de las condiciones de liquidez, que permita una detección oportuna del riesgo en el endeudamiento de los entes públicos.
3. Contratación de Financiamientos y Obligaciones.
4. Deuda Estatal Garantizada, a través de la cual la Federación, de acuerdo a la Autorización constitucional, otorgará su aval con el único objetivo de apoyar a los Estados y los municipios para reducir la tasa de interés de sus créditos.
5. Registro Público Único, para inscribir los créditos que las Entidades Federativas contraigan.

A continuación se presenta un cuadro que tiene como propósito presentar las modificaciones que se presentan en la reforma constitucional, misma que dará paso a la creación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Contrastando en su caso con la reglamentación existente, es decir busca ser un ejercicio de contraste para conocer las medidas que se buscan implementar con dicha modificación constitucional y a su vez conocer si existe algún tipo de antecedente.

Cuadro 2: Cuadro comparativo		
Reforma Constitucional	Artículo Existente	Comentario
<p>Prohíbe la contratación de deuda para cubrir el gasto corriente.</p> <p>La deuda contratada debe destinarse a inversiones públicas productivas.</p>	<p>El artículo 73 constitucional establece que para que un empréstito sea aprobado debe estar destinado a contratación de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos así como el artículo 117 establece que los estados y municipios pueden celebrar empréstitos cuando se destinen para inversiones públicas productivas.</p> <p>El artículo 4° en sus fracciones I y IV concerniente a la responsabilidad del Ejecutivo para adquirir y utilizar los créditos para inversiones públicas productivas.</p>	<p>La posibilidad de contratación de deuda pública con fines diferentes a la inversión pública productiva en teoría no existe e incluso ya está plasmada en la Constitución Federal.</p> <p>En las leyes complementarias que declaran los principios específicos de la contratación de empréstitos también se puede apreciar la imposibilidad o supuesta existencia de ella para no contratar deuda pública para fines ajenos.</p>

<p>Crear un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda pública.</p>	<p>Sin antecedente.</p>	<p>La Ley de Coordinación Fiscal, así como la Ley de Ingresos de la Federación Establecen techos de endeudamiento en algunas condiciones especiales, sin embargo un sistema de alertas es un medio para hacer cumplir la responsabilidad de las respectivas secretarías de hacienda y sus congresos locales para cumplir con una función que ya tenían, sin embargo esta es una medida para facilitar el trabajo y una apuesta interesante para que el poco conocimiento sobre finanzas pública que se pudiera tener al aprobar un empréstito de este tipo se aprovechara al máximo.</p>
<p>Amplía facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar la deuda pública.</p>	<p>Sin antecedente.</p>	<p>Esta medida podría tomarse como un Fortalecimiento a los contrapesos del estado, en este caso al Poder</p>

		Legislativo. Medida que de nada sirve si la vigilancia pasa desapercibida.
Los estados y municipios no podrán adquirir deuda en el último trimestre de un periodo de gobierno.	Sin antecedente.	Estas dos reformas constitucionales están ligadas dada la restricción a no poder adquirir obligaciones financieras de cualquier tipo en el último trimestre, esto hace posible cubrir cualquier deuda de corto plazo bajo el supuesto de haber sido contratada según la revisión de la capacidad financiera de cubrir dicha deuda.
Obliga a liquidar las obligaciones a corto plazo el último trimestre de un mandato.	Sin antecedente.	Una obligación a corto plazo es aquella con vencimiento inferior a un año

<p>Autoriza a las legislaturas locales contratar crédito público.</p>	<p>Sin antecedente.</p>	<p>El problema no es la capacidad de poder contratar crédito público, diversos organismos son capaces de obtenerlo, sin embargo el problema es la revisión de la capacidad financiera y de las condiciones del mercado.</p>
<p>El refinanciamiento de una deuda o su reestructura deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, pudiendo utilizar a la Federación como aval.</p>	<p>El artículo 4° de la Ley General de Deuda pública habla del compromiso del ejecutivo al adquirir un crédito respecto a su reestructuración.</p>	<p>La reestructuración, la contratación, la aprobación de un crédito público debería realizarse bajo las mejores condiciones del mercado.</p>
<p>Crear una comisión legislativa bicameral que podrá sancionar u objetar ajustes para fortalecer las finanzas públicas de los estados.</p>	<p>Sin antecedente.</p>	<p>El fortalecimiento del marco legal o su ascensión en la jerarquía legal puede otorgar más que herramientas, mayor compromiso a la vigilancia de la salud de las finanzas públicas.</p>
<p>Establece las bases para llevar a cabo un endeudamiento responsable y</p>	<p>El artículo 4° de la Ley General de Deuda Pública en su fracción VI establece la responsabilidad del</p>	<p>La normatividad existente podría ser suficiente para el endeudamiento responsable y transparente, sin</p>

<p>transparente, sin impedir o limitar la adquisición de empréstitos.</p>	<p>Ejecutivo al contratar deuda pública al tener la capacidad de pago en complemento con el artículo 73 constitucional cuya vigilancia establece las bases para la responsabilidad hacendaria.</p> <p>Parte de la transparencia se ve reflejada en el artículo ° de la Ley de Coordinación fiscal así como en la Ley de Contabilidad Gubernamental que establece los criterios para los aspectos y obligación de presentar una cuenta pública.</p>	<p>embargo estas reformas constitucionales fortalecen algunos principios e incluso con el sistema de alertas podrían facilitar la revisión para otorgar una visión de la salud de las finanzas públicas de una entidad, sin embargo no deja de ser una medida que no presenta castigo para ninguno de los entes involucrados en la obtención de crédito.</p>
<p>Creación de Registro Público Único</p>	<p>Sin Antecedente.</p>	<p>El objetivo del mismo es transparentar las obligaciones financieras y a su vez mantener el control de las mismas al coordinar dicha revisión con el sistema de alertas.</p>

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios establece un principio regulador que ya existía en teoría, sin embargo también establece criterios que hacían falta por ser revisados y cuya importancia había pasado desapercibida. Es decir el Marco Jurídico ya era suficiente, sin embargo establece nuevos criterios que podrían generar una mejora en las condiciones al fortalecer los techos de endeudamiento, la revisión de la pertinencia de contraer obligaciones financieras según las condiciones del mercado y el sistema de alertas como medios para establecer el uso responsable de este recurso financiero.

En el título quinto se presentan las sanciones a los servidores públicos que contraten irresponsablemente deuda pública subnacional. Las sanciones a dichos servidores públicos se encuentran en el Código Penal Federal, no obstante, establecer dentro de la misma ley el principio de responsabilidad directa es un avance en materia de responsabilidad financiera.

La responsabilidad compartida por parte del Poder Ejecutivo y Legislativo se fortalece con las reformas constitucionales. La posibilidad de elevar en términos de jerarquías legales estos términos en cuestión de disciplina financiera podría otorgar mayor observancia, sin embargo, no deja de ser un fortalecimiento que podría ser la palabra clave para la medida que se está tomando respecto a la deuda pública, fortalecer el marco jurídico ya existente es la propuesta.

En resumen la complicidad del poder Ejecutivo con sus congresos locales, mantiene una difícil situación de las finanzas públicas de las entidades. La pregunta sería si el hacer constitucional gran parte del marco jurídico que ya existía, dará mayor observancia o permitirá la reducción o mejor manejo de las obligaciones financieras contraídas por las entidades o seguirá existiendo la complacencia que permitió que más de cuatro entidades cuenten con una deuda que excede sus ingresos.

El problema es atribuido directamente al poder ejecutivo de la Entidad Federativa en la mayoría de los casos dado su papel como aquel que contrata la deuda y a su vez utiliza, sin embargo existen dos entes que no son tocados de ninguna manera. El primero de ellos es el Poder Legislativo de las entidades, cuyo papel es dar

vigilancia a que las entidades federativas y en su caso los municipios cuenten con una situación “saludable” de sus finanzas públicas, de lo contrario sería irresponsable aprobar la contratación de deuda que podría resultar perjudicial. Acto que no ha sido realizado.

Existe una complicidad o complacencia por parte del poder legislativo con las entidades, misma que va a seguir existiendo sin importar las modificaciones que como se pudo ver en el análisis anterior, presentan una escasa lista de modificaciones nuevas para lograr determinado control.

El segundo ente que se escapa de responsabilidad son los organismos que otorgan los créditos. Estas instituciones otorgan créditos irresponsablemente. El otorgarlo establece un negocio para ellos en el cual no existe pérdida y en la modificación de la ley no se menciona a los mismos.

La reforma constitucional en materia de deuda subnacional y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios son medidas que era necesario tomar, sin embargo sigue siendo una medida sin “dientes ni garras”. Lo podemos comprobar al existir un marco regulatorio suficiente, pero que carece de castigo a los responsables, y a su vez deja en un segundo plano al poder legislativo y a los entes que otorgan el crédito que así como el poder ejecutivo tienen grado de responsabilidad en la situación actual de las finanzas públicas de diversas entidades federativas en el país.

Sin embargo, existen métodos que parecen hacer posible la revisión ciudadana a través de elementos ya existentes en la legislación y a su vez de las propuestas en la reforma constitucional. Un modelo adecuado de Transparencia y Rendición de Cuentas parece ser un método efectivo para transitar a un ejercicio democrático para la revisión de las finanzas públicas de las entidades.

3.2. Transparencia y Rendición de Cuentas

Un modelo de Transparencia y Rendición de Cuentas adecuado parece una alternativa para establecer una vigilancia ciudadana al gasto de los gobiernos locales.

El sustento por comenzar a transitar los espacios en donde la democracia, el gobierno deben tener como eje central los procesos de transparencia hace de ello, una apuesta que activa a la ciudadanía desde su más íntima condición, y así genera toda una serie de propuestas provenientes de la sociedad civil hacia las instituciones públicas (Gutiérrez, 2004).

Lo cual deja a merced todo un sistema que tiene como base la organización interna de los procesos de modernización y calidad que se interrelacionan con los tópicos presentes en la democracia, generando así indicadores y niveles de decisiones y acciones afirmativas que se articulan con las nociones de la nueva gestión pública (Ramió Matas, 2001).

Los resultados empíricos sobre los niveles de confianza que tienen los ciudadanos mexicanos en campos como la transparencia, la rendición de cuentas, el uso de los recursos públicos demuestra la falta de buscar alternativas que incentiven desde adentro la participación crítica de los ciudadanos con las instituciones del momento, lo cual facilita que se presencie un ambiente álgido en relación con los efectos organizacionales en las reformas que se produjeron sobre el aparato de gobierno y aclarar el papel que la transparencia juega en este contexto.

En la era de los medios digitales el acceso a la información pública se encuentra al alcance de unos cuantos “clicks” esto aunado a leyes secundarias y regulaciones que obligan a las entidades federativas a cumplir con ciertos lineamientos respecto al hacer pública su información financiera. Es decir la facilidad de encontrar concentrada la información de la cuenta pública de nuestras Entidades Federativas está disponible en sus páginas oficiales, así como algunos índices relevantes se encuentran concentrados en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos medios siguen siendo insuficientes para general el canal necesario o al menos no atractivo para llegar a los ciudadanos.

3.2.1 Crítica

La nueva gerencia pública sugiere crear gerentes facultados para atender y administrar un asunto público con mayor velocidad y eficiencia de lo que podría

hacerlo que los procesos administrativos impidan la corrupción, el clientelismo y la prácticas indebidas de la política (Vergara, 2007, pág. 29).

La necesidad de buscar procesos que constituyan los mecanismos de participación ciudadana en México alrededor de los canales institucionales, hace de la transparencia y la rendición de cuentas sean formas de materializar y mostrar resultados que estén ligados a canalizar la relación entre el Estado y la ciudadanía y con ello activar los espacios de divulgación, socialización, comunicación y debate sobre la formas en cómo se utilizan los recursos públicos, las funciones de los servidores públicos y la relación entre la oferta y la demanda en campos como la salud, la seguridad, la educación, la alimentación entre otros.

Los canales de comunicación para establecer el vínculo Ciudadanía – Administración Pública podrían darse mediante medios digitales, específicamente a través de las páginas oficiales de los Organismos Públicos, sin embargo este mismo acercamiento ofrece una problemática, la cual es la naturaleza de la información; es decir es información en bruto, útil para las administraciones, para los expertos en la materia y parte de la ciudadanía con algo de conocimiento técnico.

Se pueden encontrar un sinnúmero de bases de datos en los portales de transparencia de las Administraciones Públicas, bases de datos que contienen información que desvía el fin de la transparencia al contar con información que al ciudadano poco interesa. Esto causa un efecto que se ve reflejado en aumentar la brecha digital, no por aspectos técnicos sino por aspectos teóricos, es decir información que a los ciudadanos no resulta útil.

Por ello, las cosas son más complicadas. La transparencia es una recién llegada a la reflexión y a la práctica democrática. Como señala Merino: “Hay que reconocer que el principio que está detrás de la idea de la transparencia se desprende del desarrollo de la democracia liberal. Nadie sensato, en nuestros días, podría diferir de la importancia que tiene el acceso a la información pública como una de las condiciones sustantivas para incrementar la calidad de la democracia y para afirmar

la capacidad de control de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder público (Rivera, 2008, pág. 10).

3.2.2. Retos

Al mismo tiempo la convicción política de instituciones como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, permite que los centros de información públicos se conviertan en espacios para construir reivindicaciones democráticas que garanticen propiamente un espacio político y crítico que pueda explicar las dinámicas globales en donde la transparencia y la rendición de cuentas juegan un papel crucial en la configuración de los sistemas políticos en las democracias latinoamericanas, razones que ameritan la implementación de modelos a través de las políticas públicas con el fin de que contribuyan a los procesos administrativos, de planeación y a las estrategias en el sector privado y estatal de los países.

Para el caso mexicano encontramos que apuesta como sustituir el manejo burocrático tradicional de los asuntos públicos por una administración de corte gerencial, que tome en cuenta y utilice las técnicas y estrategias administrativas desarrolladas en el sector privado. Segundo, utilizar, en la medida de lo posible, los mecanismos de mercado para la solución de asuntos públicos. Tercero, incluir una visión de “calidad” en los servicios públicos, lo que implica entender al ciudadano como un usuario o cliente al que se debe dejar satisfecho. Detrás de estos cambios lo que subyace es una transformación en la concepción del papel administrativo y organizacional del Estado; tienen gran relación con las tendencias en la era de la modernización institucional, la eficacia administrativa y la eficiencia en las estructuras que deben buscar generar diseños en pro de mejorar los servicios públicos, la aplicación de la leyes y el respeto por lo derecho de los ciudadanos (Christiansen y Leagrid, 2001 citado por Vergara, 2007).

Es por ello que la visión que existe en la actualidad sobre los problemas del erario público residen en dos frentes, el primero: buscar ampliar los procesos de democratización al interior y exterior de las instituciones, dos en gestionar desde los servidores públicos canales propicios entre ciudadano – Administración Pública

para así establecer posibles estrategias entre la gobernabilidad, las políticas públicas y la legitimidad de los sujetos en comunidad.

A lo anterior se suma el aspecto técnico es decir la brecha digital, reto que gradualmente ha disminuido con el paso del tiempo en esta la llamada era digital, sin embargo existen sectores de la población que por aspectos culturales, económicos y en algunos casos por la edad no podrán estar conectados, no podrán adherirse a aquellos que cuentan con acceso a la información pública.

Por tanto debe entenderse que se habla de un alcance máximo, no total en el cual para poder rendir cuentas y completar el ciclo de la “accountability” no sólo es necesario un alcance total, en caso de imaginar que pudiera llegar dicho momento, también es necesaria la participación ciudadana y con ello un nuevo reto el cual es mejorar los canales de comunicación necesarios para conseguir ese ideal de las Administraciones Públicas de servir como puente entre el poder político y los ciudadanos.

3.2.3. Aproximaciones

Para el caso mexicano encontramos que los procesos han sido asunto más político que público, ha generado toda una serie de diatribas con respecto a la funcionalidad profesional, la burocracia resignada y la falta de innovación endógena desde las instituciones públicas, para así dejar entre dicho los factores originarios de las inconcurrencias entre Estado - Ley - ciudadano.

De esta forma, la apuesta en buscar acciones comunicativas (Habermas, 2007, pág. 23) son parte del repertorio que se deben comenzar a debatir al interior de las entidades gubernamentales, en donde problemas como la corrupción, la falta de información y la crisis económicas sean de interés público, y con ello se pueda contrarrestar la negligencia burocrática y la falta de utilidad institucional en la esfera de lo público.

La información disponible en los portales de las Entidades Federativas, así como en los portales de información pública es relevante en todo caso, sin embargo si se desea completar el ciclo: información, justificación, sanción, la información

disponible debe simplificarse o detallarse, en el caso específico de la deuda pública subnacional se puede establecer un criterio subjetivo al observar el monto total de la deuda, cuando comparado con sus ingresos puede ser mínimo.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios propone como medida para simplificar la información referente a la deuda pública con la creación de un Sistema Público Único, mismo que contendrá todos los indicadores de deuda, mismos que deben ser otorgados por las Entidades Federativas de manera trimestral y la buscar la contratación de deuda.

Este sistema busca estandarizar la información de la deuda pública. Es un avance en materia de transparencia que mejora significativamente la forma en la que se debe presentar la información de la contratación de deuda pública.

Por otro lado, los retos y soluciones no terminan ahí. Parte de las estrategias de buscar en las políticas públicas posibles soluciones para los problemas de retroceso político y jurídico en las instituciones mexicanas, hacen parte de las herramientas que se encamina en buscar avances teóricos, conceptuales y metodológicos que generen una amplia discusión sobre la disciplina, el método y la función social que trae consigo las dinámicas y debates contemporáneos, la productividad y la rentabilidad al interior de las jerarquías institucionales mexicanas (Figuroa, 2014, pág. 22).

La democracia en su concepción positiva debe encaminarse en ser congruente con los intereses jurídicos de la nación, y crear toda una red de comunicación para contrarrestar fenómenos que hacen parte de la cultura política de un territorio, ya en México debido a la fuerte presencia de grupos delictivos y la hegemonía partidista hace que los grandes sectores económicos, corporaciones y gremios financieros establezcan un orden global en donde la transparencia y la rendición se hallan en una crisis de identidad frente a su ejercicio administrativo y tecnocrático (García-Pelayo, 1987).

Esta idea “nació como consecuencia de una reflexión de talante económico: la piedra de toque que desató ese proceso fue la globalización de los mercados y la

necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. De ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia hayan sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales, con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza (Gutiérrez, 2004).

Mismos que han sido promotores de las Tecnologías de la Información para establecer los medios de comunicación que puedan estrechar la brecha digital. Entre estas TIC's se encuentra la telefonía celular, en concreto los llamados Teléfonos Inteligentes, mismos que por si solos forman parte del por qué en los últimos años se ha reducido la brecha digital y al mismo tiempo, han inspirado a diversos "host" que se han preocupado por ser amigables con los teléfonos celulares a cambiar su formato para poder expandir su alcance.

Una aparente solución a la brecha digital en torno a las administraciones públicas abre un reto para las Entidades Federativas que han de adaptarse a este tipo de dispositivos para lograr tener un "máximo alcance" reto que no ha de solucionarse de inmediato.

3.3. Propuesta de Alerta de Sobreendeudamiento

Es importante lograr un balance en las finanzas públicas, ya que estas contienen los elementos disponibles para el presupuesto y a su vez los egresos que han de efectuarse en los respectivos años fiscales en las administraciones de las entidades federativas. Dentro de dichos aspectos un punto crucial es el del endeudamiento público, en sus diversas clasificaciones. La deuda a corto plazo debe ser cubierta en un periodo menor a un año y las llamadas deudas a largo plazo que son el grupo que excede este periodo de tiempo.

Una de las medidas para lograr este balance es la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios misma que aprueba en sus artículos 43 a 45 el establecimiento de un Sistema de Alertas que valore el endeudamiento de deuda pública u obligaciones registradas en el Registro Público Único y clasificará

a los entes públicos en 3 niveles de endeudamiento conforme a los cuales tendrán acceso a diferentes techos de endeudamiento:

- Endeudamiento estable: Al obtener esta calificación crediticia se da la posibilidad de contraer financiamiento del hasta 10% de los Ingresos de libre disposición (Ingresos Totales – Financiamientos de diversos orígenes)
- Endeudamiento en Observación: Al obtener esta calificación crediticia se da la posibilidad de contraer financiamiento del hasta el 5% de los Ingresos de libre disposición.
- Endeudamiento Elevado: No contará con la posibilidad de Techo de Financiamiento.

La llamada deuda a mediano y largo plazo en términos conceptuales es aquella que excede un periodo anual. Siendo una deuda frecuente para las entidades federativas, mismas que llegan a exceder el periodo de la administración, quedando la responsabilidad financiera de lado y comprometiendo a la siguiente administración con déficits financieros. Siendo estas nuevas administraciones obligadas dada la situación financiera de la entidad a contraer nuevos créditos, que se agregan a la lista de obligaciones financieras y dificultan la posibilidad de liquidación de las mismas, siendo un círculo vicioso. Círculo que durante 2008 como se describía en el capítulo anterior dada una crisis financiera así como factores administrativos obligaron a las entidades a comprometer nuevamente los recursos públicos.

3.3.1. Efectos del sobreendeudamiento

Cuando una administración está comprometida financieramente al inicio de su periodo puede generar un efecto dominó al necesitar un nuevo crédito para comenzar actividades, es decir para cubrir gasto corriente, caso que no es ajeno a diversas administraciones e incluso podría afirmarse que la mayoría de las entidades federativas en este momento enfrentan dicha situación, al contar con créditos que deben ser cubiertos durante su administración o posteriores. Es decir al iniciar una nueva administración los números están en ceros e incluso presentan déficit.

El primer efecto que puede aparecer es entrar en el círculo vicioso y esta vez para cubrir gastos operativos, es decir el gasto corriente. La legislación es muy clara al establecer que la contratación de deuda pública sólo puede realizarse para actividades productivas y obra pública, no para el gasto corriente. Se entra en el círculo vicioso para poder operar y cubrir huecos del gasto público.

El segundo efecto es la dificultad para establecer un presupuesto anual al no existir las condiciones económicas ideales para poder establecer un gasto porque aunque puede sonar fatalista no es posible construir un gobierno rico con un pueblo pobre.

El tercer efecto es el recorte a la inversión pública, en diversos aspectos fundamentales para el desarrollo de los habitantes de la entidad federativa, en general de aquellos cuyo gasto representa mayor cobertura, en este caso servicios de seguro social y bienestar, salud y educación. Elementos fundamentales no sólo del gasto público, sino para el desarrollo social.

Y finalmente se desprotege a grupos y zonas vulnerables al concentrar (como ha sido históricamente) el gasto público en la urbe y no necesariamente olvidar a estos sectores, sino al no existir posibilidad de lograr la cobertura necesaria para atender a los mismos. En conclusión es necesario establecer un margen de responsabilidad financiera para lograr el funcionamiento óptimo de las finanzas públicas y así, poder dirigir correctamente los recursos existentes.

3.3.2. Propuesta de Alerta de Sobreendeudamiento

Las entidades Federativas en los últimos años han tenido dificultades financieras, derivadas del creciente ajuste al gasto público, es por ello que se debe hacer revisión de los aspectos que lo conforman, es decir hacer revisión de los aspectos que conforman el gasto neto presupuestario.

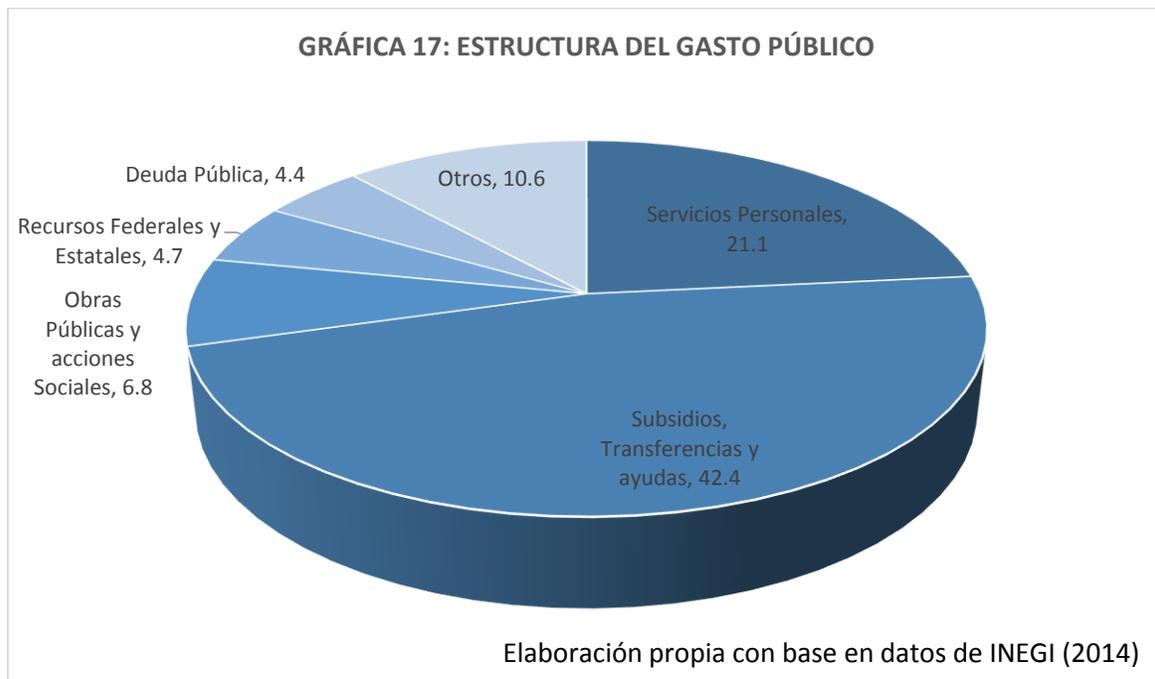
La Primer categoría que incluye el mismo, es el gasto programable Amieva-Huerta (2014, pág. 166) describe que sus componentes son:

- Servicios Personales (Sueldos y Salarios)
- Materiales y Suministros (Compra de bienes y servicios públicos)

- Servicios generales de la población
- Gastos de Inversión Pública
- Transferencias corrientes y de inversión

La segunda categoría es el gasto no Programable, mismo que incluye las participaciones que transfiere la Federación a los Gobiernos Estatales y estos a su vez a los Gobiernos Municipales, servicio de deuda y ADEFAS (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores). Es decir que el gasto no programable es la partida presupuestaria destinada al pago de los créditos que contraen las entidades federativas. A partir de dicha definición se establece el criterio para generar la Alerta de sobreendeudamiento.

La estructura del Gasto Público según las entidades federativas es diversa según los principios del “Federalismo Fiscal” no obstante, cuentan con una estructura común. Con base en la información disponible en INEGI en su publicación “Ingreso y el gasto Público en México”, la estructura del gasto público de las Entidades Federativas es la siguiente:



El gráfico anterior demuestra que la disponibilidad presupuestaria para el pago de deuda equivale al 15% aproximadamente del gasto público, siendo el resto elementos operativos y necesarios para evitar la medida del recorte de gasto público que no hace más que generar estancamiento del capital social.

Un índice de sobreendeudamiento parece ser una alternativa para generar un diagnóstico de la situación de las finanzas públicas. Al establecer un criterio de responsabilidad financiera de las entidades federativas, mismo que se establece en el número de años en que debería ser cubierta la deuda existente.

En la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios se establece la creación de un sistema de alertas, mismo que será evaluado y realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las entidades federativas deberán inscribir sus obligaciones financieras en el Registro Público Único, acción necesaria para la evaluación de la situación financiera de la entidad. La Secretaría evaluará el nivel de endeudamiento con base en la medición de indicadores de Deuda Pública y Obligaciones, dando como resultado la calificación crediticia de la Entidad en una de las tres siguientes:

- Endeudamiento estable
- Endeudamiento en observación
- Endeudamiento elevado

La anterior es la medida que pretende establecer dicha ley, para calificar a las Entidades Federativas y así controlar sus techos de endeudamiento, la misma será presentada de manera trimestral por los estados y organismos públicos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se publicará en la Página Oficial la situación crediticia de los mismos.

No obstante, la presente ley no señala una metodología para establecer esta calificación. Por lo tanto, en este trabajo de investigación, se hace una propuesta para medir los niveles de endeudamiento basados no sólo en los indicadores de deuda, también en los ingresos.

La base teórica del mismo se encuentra en el índice de endeudamiento privado que establece la división entre ingreso y gasto para poder establecer el grado o existencia del endeudamiento.

No obstante, es necesario agregar aspectos fundamentales de la deuda pública que involucran el principio de responsabilidad hacendaria. Es por ello que el índice de sobreendeudamiento está conformado por la ecuación $\frac{Deuda (1+i)^5}{Ingreso (1+\%)^5} \times 100 = x\%$ El numerador y denominador de la ecuación corresponden a la adaptación de la fórmula de una progresión geométrica $A_n = A_1 (1 + \%)^{n-1}$ debido a que la deuda pública es progresiva debido a la tasa de interés y se emplea un tiempo de 6 años para agregar el principio de responsabilidad financiera, al ser la duración de un periodo el fin de este índice no es sólo establecer el criterio de sobreendeudamiento, también se agrega el de responsabilidad financiera. En el caso del ingreso el procedimiento es el mismo, sin embargo el cambio es en el porcentaje promedio de aumento de los ingresos de dicha entidad.

El resultado de dicha ecuación es un porcentaje derivado de la división de la deuda pública ajustada a la duración del periodo gubernamental entre el ingreso de la entidad durante la misma duración de tiempo.

En la revisión a la estructura del gasto público se observó que la disponibilidad presupuestaria para gasto no programable equivale a 15% conformado por 4.4 por ciento destinado exclusivamente al pago de deuda pública y 10.6% que es gasto no programable. Por tanto el sistema de alerta sería el siguiente:

Porcentaje	Alerta de Sobreendeudamiento
Mayor a 15%	Sobreendeudamiento
Entre 14.9% y 4.5%	Alerta
Menor a 4.4%	Estable

La tabla anterior, así como la fórmula presentada son parte de una propuesta para integrar una alerta de sobreendeudamiento partiendo del principio de responsabilidad hacendaria, al mismo tiempo ofrece un marco amplio al no establecer un marco de un año, fórmula que está presente en los Registros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La clasificación que se ofrece en este índice propuesto es la siguiente:

- Sobreendeudamiento: Cuando el porcentaje supera el 15% de la partida presupuestal la entidad se encuentra sobreendeudada, siendo dicho porcentaje el capital disponible para poder pagar dicho crédito
- Alerta: Cuando el porcentaje se encuentra en los valores 14.9%-4.5% la posibilidad de cubrir el crédito es mayor, debido a que se encuentra dentro de los límites destinados a cubrir este tipo de gasto, no obstante, se ocupa parte del gasto no programable, no asegurando la capacidad de pago.
- Estable: 4.4: Cuando el porcentaje es igual o menor a 4.4 se califica como endeudamiento estable, debido a que en la estructura del gasto público el gasto promedio destinado a la deuda pública se centra en estos porcentajes, estando dentro de la posibilidad de pago de la entidad sin comprometer otras funciones.

La situación actual de la deuda pública subnacional en las entidades federativas es preocupante, no sólo representan una alerta los montos totales que exceden en algunos casos los ingresos de las entidades federativas, también lo son los plazos de vencimiento de los créditos cuyo plazo promedio nacional para el cuarto trimestre de 2014 es de catorce años, es decir la duración de casi dos administraciones y media. Siendo Guanajuato con un plazo de vencimiento de ocho años el Estado cuyo plazo de vencimiento es el menor de las Entidades Federativas.

El crédito público representa una herramienta que empodera a las entidades federativas, al darles capacidad para contar con flujo de efectivo que de otra manera no dispondrían. Es decir utilizado de manera responsable y bajo el criterio de responsabilidad financiera se puede establecer un margen para que ésta trascienda

las administraciones. No obstante, puede entenderse como un fenómeno financiero, pero, existen elementos de otro tipo que pueden ser detonantes para que exista el mismo. Claro ejemplo son las obligaciones pensionarias del ISSSTE descritas brevemente en el capítulo II, así como actos de corrupción por los gobiernos estatales.

Es vital pensar en la salud de las finanzas públicas, ya que al existir sobreendeudamiento disminuye por ende la posibilidad de utilizar parte del presupuesto al estar comprometido por estas obligaciones financieras, situación que genera un círculo vicioso.

La deuda pública es un tema que debe interesar a los ciudadanos en general, sin embargo, aún existen retos como el hecho de que la información disponible, es información en bruto, es decir información tecnicada que poco importa a los ciudadanos, es necesaria la revisión o en todo caso simplificación de la misma para romper con la brecha de la apatía y con ello lograr canales de comunicación propicios para empoderar al ciudadano.

En consecuencia, la apuesta consiste en no sólo quedarse con la parte numérica, sino buscar que se reflexione sobre la responsabilidad compartida de poder ejecutivo, legislativo y los organismos que otorgan los créditos, así como las funciones públicas y el tránsito hacia una cultura crítica, propositiva y reflexiva en temas como la rendición de cuentas, las políticas públicas y la transparencia más que discurso sino como orientación práctica del diario vivir en función de buscar resoluciones a los problemas sociales y la participación activa y crítica de los ciudadanos en el antes, el ahora y el después de las decisiones públicas.

Conclusiones:

En este trabajo de investigación se han analizado diversos aspectos de la deuda pública subnacional, entre ellos: Su evolución histórica, los factores que hicieron que aumentaran los montos totales, su normatividad y los modelos utilizados para difundir dicha información a la población. Las conclusiones que se obtuvieron del mismo análisis se presentan a continuación.

Existe una relación directa entre el aumento de los montos de deuda pública subnacional con los periodos de crisis. También debe mencionarse que posterior a la crisis económica de 1994-1995 comenzó a tomar relevancia la existencia de la deuda interna que aumentaría gradualmente hasta el 2008, año en el cual se presenta una nueva crisis económica. En el periodo 2008-2012 la importancia de la deuda pública subnacional es objeto de crítica por parte de especialistas en materia de finanzas públicas, así como de la opinión pública, debido al aumento de la deuda de diversas entidades federativas que representaría el equivalente a su ingreso. Durante este periodo el monto total de la Deuda Pública se Duplicó; El monto de deuda pública se había duplicado en periodos anteriores, sin embargo durante estos cuatro años se duplicó un monto que había tardado quince años en acumularse.

En periodos de crisis económicas al existir una disminución de la actividad económica, los ingresos que percibe la Federación disminuyen, afectando directamente el ingreso de las Entidades Federativas, mismas que para cubrir sus obligaciones financieras existentes, optaron por adquirir deuda pública. Resultado de lo anterior desde el año 2008 los montos de deuda pública y los plazos de pago aumentaron significativamente. Durante dicho año los ingresos petroleros representaban el 44.3% del ingreso presupuestario federal, del cual se destinó una partida presupuestal a las entidades federativas, no obstante, incluso con este ingreso extra las entidades federativas no pudieron reducir los montos totales de deuda pública.

En el análisis de la normatividad local se pone en evidencia que la existencia o ausencia de una Ley de Deuda Pública Estatal no genera ninguna diferencia, ya que en el caso de los Estados en los cuales se presenta mayor énfasis al ser los

más endeudados con relación a montos, tasa de interés y plazo de vencimiento de la deuda están presentes en ambos casos. La complacencia de los congresos locales al dar pase automático a la obtención de crédito, podría deberse a una negociación preestablecida con los gobiernos estatales (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Quintana Roo y Veracruz). Es común que la mayoría legislativa pertenezca al partido gobernante y contradecir la línea del partido podría frenar sus aspiraciones políticas a futuro.

La Deuda Pública ha sido blanco de crítica sin entender el alcance que como herramienta de las Finanzas Públicas representa. Es una manera de disponer de capital no presente en el presupuesto o ahorro de las Entidades Federativas o Municipios. Si se utiliza bajo los criterios de responsabilidad financiera y transparencia y rendición de cuentas es un instrumento útil para generar bienestar colectivo.

Los modelos de transparencia y rendición de cuentas sólo cumplen el objetivo de estar presentes porque así lo dictamina la ley, se encuentran y publican trimestralmente de manera pasiva y por ello no se cumple con el principio de utilidad y comprensibilidad que exige la misma ley, ya que existen bases de datos en los portales oficiales que son información en bruto y requieren un mínimo de conocimiento especializado.

La información difícilmente llegará al 100% de la población al ser difundida mediante internet ya sea por aspectos culturales, económicos y de edad. Sin embargo, la brecha aumenta al existir información que no presenta utilidad para la mayoría de la población, es necesario no sólo establecer el canal para hacer llegar la información, sino hacerla útil para los ciudadanos. De mismo modo es pertinente generar los canales de comunicación adecuados para poder establecer el vínculo con la ciudadanía en la toma de decisiones y como medio para la interacción ciudadana en la revisión de los actos gubernamentales cumpliendo un principio básico de los gobiernos democráticos.

Con la simplificación de los datos se justifica el modo de utilizar el gasto público y el por qué de los créditos adquiridos, información que sólo se encuentra disponible para el cuarto trimestre del año 2014. Y finalmente al existir una justificación se aumenta la confianza pública, misma que es necesaria en las administraciones para establecer los principios característicos de una administración transparente.

Finalmente se debe agregar que la normatividad existente era suficiente para mantener en un estado adecuado las finanzas públicas de las entidades federativas en cuestión de deuda pública. Por tanto el problema no es la falta de leyes para regular la deuda subnacional sino que no existe sanción para ninguno de los involucrados en el proceso de adquirir crédito público.

Las reformas constitucionales en materia de Deuda Pública generaron una ley secundaria, La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios la que agrega el principio de responsabilidad financiera, así como agrega mecanismos de revisión y homogeneidad en materia de deuda pública, sin embargo el tema de castigos a los responsables de adquirir la deuda siguen siendo débiles y no se puede asegurar que al agregar los castigos directamente a la ley, estos vayan a ser aplicados.

No obstante, no todo es incertidumbre, se ha generado un mecanismo para homogeneizar la deuda pública subnacional, se ha simplificado la forma en la que se puede buscar información respecto a la deuda pública, esto es un avance para saber no sólo los aspectos técnicos sino también quienes son los responsables de contratar y de otorgar crédito público.

Las Modificaciones Constitucionales y creación de leyes secundarias regulatorias son atractivas como medida preventiva, sin embargo la Deuda Pública Subnacional al final de año 2015 Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público representa el 44.1% del Producto Interno Bruto. En este punto no se requieren medidas preventivas, se requiere la aplicabilidad de la ley existente, incluso si sólo es una extensión o mejora de la legislación existente. Es decir es una propuesta

atractiva sin embargo de nada va a servir si los tomadores de decisiones ven las leyes no como lo que son, sino como una sugerencia.

Anexos

Anexo 1

Avalan reforma que limita deudas de estados

El pleno del Senado avaló la reforma constitucional para acotar y reglamentar la deuda de los estados, facultar al Congreso en materia de deuda pública y establecer una comisión bicameral legislativa que analizará la [estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas en las entidades](#).

Por 87 votos a favor y siete en contra se aprobó esta reforma, que otorga al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por [objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas](#) en la Federación, entidades y municipios; la reforma fue turnada a los Congresos estatales.

La reforma a los artículos 25, 73, 79, 108, 116 y 117 de la Constitución fue turnada a los Congresos estatales para su análisis y ratificación.

Con la reforma aprobada se prohibirá que los estados y municipios contraten deuda poniendo en garantía los recursos federales.

De igual forma se incluye la obligación de los órdenes de gobierno de inscribir y publicar de manera oportuna y transparente la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único. (El Economista, 17 de Febrero 2015)

Anexo 2

Palomean 18 estados ley de disciplina financiera

El Senado postergó la declaración de constitucionalidad de la reforma en materia de disciplina financiera de estados y municipios, a pesar de que 18 congresos locales aceptaron la modificación a la Carta Magna.

Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas avalaron la iniciativa de reforma.

Para que ésta sea constitucional se requiere que 17 congresos estatales le den luz verde, es decir, ya estaba en condiciones de ser declarada; no obstante, el presidente en funciones de la Cámara Alta, el priísta Arturo Zamora, informó al pleno del Senado que la declaración de constitucionalidad se frenaba por acuerdo de la Mesa Directiva presidida por el perredista Miguel Barbosa.

“Les informó que la Mesa Directiva acordó retirar del orden del día, el escrutinio de las aprobaciones recibidas de los congresos estatales a la reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las entidades y municipios. Hasta la fecha, solamente hemos recibido 18 votos y se prefiere acumular un mayor número de votos para complementar la declaratoria correspondiente”, dijo al pleno este jueves.

Hasta que el Senado declare la constitucionalidad, los nuevos ordenamientos podrán pasarse al Ejecutivo federal para que la publique en el Diario Oficial de la Federación y, con esto, comience el freno a las deudas desmedidas de gobernadores y alcaldes. (El Economista, 16 de Abril 2015)

Anexo 3

Endurecen control a deuda de estados; presentan Iniciativa de Ley de Disciplina Financiera

CIUDAD DE MÉXICO, 18 de agosto.- Los gobiernos locales se sumarán a las acciones federales para sortear el escenario internacional adverso y mantener el atractivo del país ante las empresas globales, dijo el presidente Enrique Peña Nieto en la presentación de la Iniciativa de Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Refirió que dicha propuesta legislativa es parte de otras acciones, como el recorte preventivo al gasto público de este año y la elaboración de un presupuesto de

egresos base cero, para 2016, que permitirán el manejo responsable de las finanzas públicas.

Expuso que la iniciativa que presentó ayer busca promover mayor certidumbre, transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos, establece sanciones penales contra servidores públicos que dañen la hacienda pública y nuevas obligaciones para la contratación responsable de deuda.

En la propuesta de ley resalta que los gobiernos locales (estatales y municipales) sólo podrán contratar créditos con la institución financiera que ofrezca las mejores condiciones de mercado y para concretarse requerirá la aprobación de la mayoría calificada en la Legislatura estatal. Habrá un sistema de alertas de deuda pública para identificar a los estados en riesgo. (Excelsior, 18 de Agosto 2015)

Bibliografía

Ackerman, J. (2008) Más Allá Del Acceso A La Información. México, Siglo XXI Editores

Arriaga Conchas, E. (2002). Finanzas Públicas de México. México, D.F.: I.P.N.

Ayala, J. (2001). Economía del sector público mexicano, México: Facultad de Economía, UNAM.

Carpizo, J. y Carbonell, M. (2002). Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo II C. México : Editorial Porrúa, UNAM.

Carrillo Flores, A. (1973). La justicia Federal y la administración pública. México: Porrúa.

Carbonell, M. (2005). La Construcción de la Democracia Constitucional. México. Porrúa.

Carvallo, S. (1971) Finanzas públicas, Chile: Manuales y monografías.

Casar, M. A. (2010), Sistema Político Mexicano. México: Oxford.

Chapoy Bonifaz, D. (2001). La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local en Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 101, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.

Crespo, J. A. (2001). Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación.

Diez, Manuel María (1977). Manual de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Plus Ultra.

Figuroa, J. J. (2014). Algunas consideraciones sobre las políticas Públicas. Acontecer Mundial, ISSN 2347 -0534, Registro DNDA: 5181975, 19-26.

García-Pelayo, M. (1987). Burocracia y tecnocracia y otros escritos. Madrid: Alianza Editorial.

Gutiérrez, R. M. (2004). Innovación gubernamental: el paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox. . Texas: Fondo de Cultura Económica.

Gamboa Montejano, A. y Valdés Robledo, S. (2008) La cuenta pública, Análisis del artículo 74 Frac. IV Constitucional, Antecedentes, Iniciativas Presentadas, Derecho Comparado, Decretos, y Opiniones Especializadas, México, Centro de Documentación, Información y Análisis.

Guerrero, E. (2008) Para entender la transparencia. China, Nostra Ediciones 2008.

Guerrero, E. (1992) Administración Pública: Concepto y Disciplina. México, INAP.

Guerrero Orozco, O. (1985). Introducción a la Administración Pública. México: Harla.

Hernandez Sánchez, M. y Leal Guitiérrez, M.E. (n.d.), La Administración Pública, Consultado 9 de junio de 2013, Biblioteca Jurídica de la U.N.A.M. www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/1/art/art2.pdf

Habermas, J. (2007). La lógica de las ciencias sociales. España: Gedisa.

Ley Federal de Transparencia y Acceso A La Información Pública Gubernamental. Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados LXII Legislatura, abril de 2013. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/224.pdf>

Ley General de Deuda Pública. Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados LXII Legislatura, abril de 2013. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136.pdf>

Martínez Cabañas, G. (1985). La administración estatal y municipal de México, México, INAP

Moreno Rodríguez, R. (1980), La administración Pública Federal en México. México: UNAM.

N.D. (17 de Febrero de 2015) Avalan reforma que limita deudas de estados.. El Economista. Recuperado de <http://eleconomista.mx/sociedad/2015/02/17/avalan-reforma-que-acota-deudas-estados>

Navarrete, A. (n/d). Las finanzas públicas y el desarrollo económico de México. Consultado 9 de junio de 2013, Biblioteca Jurídica de la U.N.A.M. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/8/pr/pr2.pdf>

Osornio Corres, F.J. (1992) Aspectos Jurídicos De La Administración Financiera En México, México: U.N.A.M.

Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. . Revista del CLAD Reforma y Democracia, 21.

Rivera, J. A. (2008). Transparencia y democracia: claves para un concierto. IFAI.

Rosas, T. (16 de abril de 2015). Palomean 18 estados ley de disciplina financiera. El Economista. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/estados/2015/04/16/palomean-18-estados-ley-disciplina-financiera>

Sánchez Enrique (18 de Agosto de 2015). Endurecen control a deuda de estados; presentan Iniciativa de Ley de Disciplina Financiera. Excelsior. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/08/18/1040791>

Schedler, A. (2008). Cuadernillo de transparencia No. 3. ¿Qué es la rendición de cuentas?, México, IFAI

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [en línea]. Deuda Pública. Metodología Tradicional, Marzo 2009. [Citado agosto 10, 2009]. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). Glosario de Términos. Consultado el 23 de junio de 2016, de <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/pipp/pidiregas/glosario.pdf>.

Soto Rangel, A. (2007) Finanzas Públicas y las Funciones del Estado, en Investigación y Ciencia No.37, Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Tena Ramírez, F. (1999). Leyes Fundamentales de México 1808-1999, Vigésimosegunda edición, México, Editorial Porrúa.

Ugalde, L. (2002). La rendición de Cuentas en los gobiernos estatales y municipales. Cultura de la rendición de cuentas, núm. 4, México

Urquidi, V. (1973). La política fiscal en el desarrollo económico de la América Latina, Ensayos de Política Fiscal, Fondo de Cultura Económica.

Vergara, R. (2007). La transparencia como problema - IFAI. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Waldo, D. (1967). Administración Pública. La función Administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos, México: Trillas.