

# **PREMIO NACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2016**

**Cámara de Diputados y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas**

## ***TÍTULO DEL TRABAJO:***

***“La Transparencia en la Deuda Estatal como Mecanismo para Prevenir la  
Corrupción”***

***“Lic. Marcela Astudillo Moya  
Lic. Andrés Blancas Neria  
Lic. Francisco Javier Fonseca”***

**México, Ciudad de México, 4 de Abril de 2016.**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

**Objetivo:** Demostrar que la ausencia de una obligación explícita de transparentar las cantidades de la deuda pública subnacional y de límites de deuda en la legislación correspondiente, han propiciado su incremento acelerado.

**Hipótesis:** La transparencia y un marco normativo que establece límites explícitos y preestablecidos a la deuda contribuyen a un menor endeudamiento.

**Contenido:** I. Se estudia la corrupción vista como el origen del problema y la transparencia como un mecanismo para enfrentarla, enfocando ambos temas en las finanzas públicas. II. Se analiza el marco jurídico que rige el tema de investigación; el cual se presenta en tres secciones que abordan dichos temas: a) Combate a la corrupción, b) Transparencia y c) Deuda, haciendo especial énfasis en éste último. En todos los casos se estudian los fundamentos establecidos en la Constitución Federal y la legislación secundaria en los ámbitos nacional y subnacionales, y III. Se realiza un análisis cuantitativo sobre la relación entre la corrupción, la transparencia y la deuda pública de las entidades federativas. Primero, se destacan algunos hechos estilizados a través de un análisis gráfico sobre la evolución de la deuda subnacional y su distribución nominal y per cápita por entidad federativa. Posteriormente, se muestran los resultados de las estimaciones de dos modelos econométricos que combinan datos panel y series de tiempo, para determinar el impacto de la transparencia y la corrupción en el comportamiento de la deuda estatal.

## **Conclusiones**

- El ámbito de las finanzas públicas suele ser un campo propicio para la corrupción cuando la transparencia y la rendición de cuentas son inexistentes o bien insuficientes.
- La opacidad en la información sobre la deuda genera oportunidades para la corrupción. Una de las formas en que ésta se presenta es en un uso abusivo del poder que genera el sobreendeudamiento a niveles subnacionales.

- Del análisis jurídico realizado se advierte que el incremento desmesurado de la deuda se presentó en el marco de una legislación desarticulada y compleja.
- Las reformas constitucionales y ordenamientos legales más recientes (2014-2015) que buscan ampliar la transparencia gubernamental, la disciplina financiera y el combate a la corrupción. constituyen un avance para el manejo de las finanzas públicas y arrojan una luz de esperanza sobre el tratamiento adecuado de la deuda pública.
- Del análisis cuantitativo, El modelo econométrico demuestra, con estimaciones estadísticamente significativas que cumplen con los supuestos de normalidad, la hipótesis de que una mayor transparencia en el manejo de las finanzas públicas y la obligación de transparencia explícita sobre la deuda pública subnacional, tiende a reducir el saldo de la misma; mientras que si no existe esa obligación de transparencia ni se establecen límites explícitos a la deuda subnacional, que se utiliza aquí como variable próxy de la corrupción, se facilita el mal manejo del crédito y el aumento sin control de los saldos de la deuda estatal.
- A partir de los resultados obtenidos se encontró que en promedio la deuda tiende a ser 28% mayor en los Estados donde no es obligatorio transparentar el nivel de endeudamiento (Chihuahua, Chiapas, Nuevo León e Hidalgo, entre otros) que en los Estados donde sí lo es (Baja California, Campeche, Durango, Yucatán, Zacatecas, entre otros).
- Asimismo, se observó que los Estados con límites explícitos de endeudamiento (Aguas Calientes y Baja California) tienen, en promedio, 43% menos deuda que los Estados sin límites. (como en el caso de Quintana Roo y Chiapas)

### ***Recomendaciones***

- Las autoridades de los distintos entes públicos encargados de tales asuntos, en los tres órdenes de gobierno, necesitan actuar coordinadamente en el ámbito de sus competencias.

- El nuevo marco jurídico en materia anticorrupción, que se supone próximo a expedirse, debe acompañar de cerca a los ordenamientos en materia de transparencia y de deuda pública.
- Es necesario señalar que un marco normativo en materia de transparencia, combate a la corrupción y regulación de la deuda moderno y bien diseñado, de poco serviría si, como lamentablemente muchas veces ha sucedido en nuestro país, la falta de aplicación de las leyes hacen que las mismas queden en letra muerta.
- De ahí que el respeto al estado de derecho y la cultura de la legalidad jueguen un papel fundamental, no sólo en las materias en lo particular que son objeto de este estudio, sino para las esperanzas de cualquier nación que aspire al desarrollo. Es fundamental evitar la impunidad que ha sido, lamentablemente, cuestión común en la historia de la deuda mexicana, tanto a nivel federal desde la gran crisis de la deuda de principios de los 80' del siglo pasado, hasta los recientes escándalos de sobreendeudamiento estatal y municipal en nuestros tiempos.
- En ese sentido es necesario que el Sistema Nacional Anticorrupción juegue un papel fundamental para prevenir, detectar y sancionar el manejo indebido de la deuda. Ello con el fin de evitar la repetición de dramáticas escenas de sobreendeudamiento que han vivido otros países en épocas recientes y nuestro propio país en el último tercio del siglo XX.
- La transparencia, el combate a la corrupción y el control de la deuda pública son tareas del presente que permitirán dejar un legado de tranquilidad y bienestar a las generaciones futuras.

| INDICE                                                                                                                    | pag. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Prólogo.....                                                                                                              | 6    |
| 1. El origen del problema: La corrupción .....                                                                            | 7    |
| 1.1. Las finanzas públicas y la corrupción .....                                                                          | 9    |
| 2. Transparencia: Un mecanismo para enfrentar la corrupción.....                                                          | 12   |
| 2.1. Transparencia y gasto público.....                                                                                   | 14   |
| 2.2. La rendición de cuentas y el acceso a la información pública .....                                                   | 15   |
| 2.3. La transparencia y las Tecnologías de la Información y la Comunicación<br>(TIC) en los gobiernos subnacionales ..... | 17   |
| 3. Análisis jurídico .....                                                                                                | 18   |
| 3.1. La transparencia.....                                                                                                | 18   |
| 3.2 El Combate a la corrupción .....                                                                                      | 20   |
| 3.2.1 El Órgano Fiscalizador de la Federación .....                                                                       | 20   |
| 3.2.2 El Régimen de Responsabilidades Administrativas.....                                                                | 21   |
| 3.2.3 El Ámbito Penal .....                                                                                               | 22   |
| 3.2.4 Otras disposiciones .....                                                                                           | 23   |
| 3.2.5 El Nuevo Sistema Anticorrupción.....                                                                                | 24   |
| 3.2.6 La legislación local .....                                                                                          | 25   |
| 3.3. La Deuda Pública de las Entidades Federativas .....                                                                  | 25   |
| 3.3.1 Marco Constitucional .....                                                                                          | 25   |
| 3.3.2 Legislación Federal .....                                                                                           | 27   |
| 3.3.3 Marco Jurídico de la Deuda pública de los Estados y<br>Municipios.....                                              | 28   |
| 4. Análisis Cuantitativo de la relación entre Corrupción, Transparencia y Deuda<br>Pública Subnacional o Estatal .....    | 30   |
| 4.1 Hechos Estilizados de la Deuda Pública Subnacional .....                                                              | 30   |
| 4.2. Medición de la Transparencia y Corrupción en la Deuda Pública Subnacional.<br>.....                                  | 37   |
| 4.3. Modelo de Transparencia y Deuda Pública Subnacional .....                                                            | 38   |
| 4.4. El Impacto de la Corrupción en la Deuda Pública Subnacional.....                                                     | 40   |
| 4.5. Pruebas de Normalidad .....                                                                                          | 42   |
| 5. Conclusiones y recomendaciones.....                                                                                    | 43   |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                        | 46   |
| Anexo .....                                                                                                               | 51   |

## **Prólogo**

En la actualidad un tema que cada vez adquiere mayor importancia en la agenda de los organismos públicos y privados tanto nacionales como internacionales es el de la transparencia. Su relevancia no es casual ni ocasional; se debe a la desilusión que ha provocado en los ciudadanos el desempeño de los Estados, que en muchas ocasiones ha generado crisis económicas y sociales que modifican negativamente la vida de la sociedad. Aunado a este hecho, también son numerosos los escándalos de corrupción que causan irritación en los ciudadanos.

Ante el deterioro de las finanzas públicas, que en años recientes ha provocado un incremento acelerado de la deuda pública subnacional mexicana, resulta de gran relevancia para la sociedad ejercer su derecho “a saber”. Cada vez son más recurrentes preguntas como: ¿por qué no es suficiente la recaudación tributaria para cubrir los gastos públicos? ¿cuánto debemos? ¿a quiénes les debemos? ¿cuál fue el destino de esos recursos?

De ahí surgió el interés por estudiar este tema. Consideramos urgente la necesidad de revertir la tendencia del endeudamiento de algunos gobiernos subnacionales, registrada a partir del año 2016. Se debe tomar en cuenta que la utilización de la deuda pública resuelve problemas de corto plazo, ya que tarde o temprano habrá que amortizar la deuda y cubrir su servicio en detrimento de la posibilidad de financiar servicios públicos indispensables para el bienestar de la población, que es el fin último de toda gestión gubernamental. Con esta investigación se pretende aportar elementos para resolver cuestiones como ¿cuáles son algunas de las circunstancias que permiten el endeudamiento acelerado de ciertas entidades federativas? Si se conocen las causas, se tendrá resuelto el 50 por ciento del problema. Encontramos que la transparencia y el marco normativo juegan un papel de vital importancia para lograr unas finanzas públicas sanas. Así, como estudiosos de las haciendas estatales de México, con este trabajo deseamos contribuir para que quienes implementen las políticas públicas respectivas, cuenten con una propuesta de solución.

### **3. El origen del problema: La corrupción**

En los países latinoamericanos a pesar de la importancia que se le ha dado recientemente a la transparencia y rendición de cuentas, persisten los actos de corrupción en la administración pública, lo que es originado en gran parte por la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y del Estado de derecho (Monsiváis, 2005). Cuando la opacidad se impone da lugar a que la corrupción, se constituya en práctica cotidiana que daña a la economía y en el caso de las finanzas públicas suelen causar déficits que en el corto plazo son cubiertos con deuda pero que tarde o temprano deberán ser pagados por los contribuyentes de un país. La palabra corrupción se refiere a quebrantar códigos, leyes y normas de buen comportamiento cívico (Solimano, 2008).

Para Tanzi (2008) corrupción significa ausencia de un trato justo para todos por parte de los funcionarios públicos. Como señala este autor el problema de la corrupción es muy complejo. En primer lugar su definición es ambigua por lo que se dificulta su identificación. El tema es muy sensible porque afecta la credibilidad y prestigio de personas e instituciones. Además la corrupción en muchas ocasiones está protegida por personas o instituciones con poder económico y/o político. Para controlar y prevenir la corrupción se necesita tanto aumentar la probabilidad de ser sorprendido como incrementar las penas y hacerlas cumplir, de otra manera se pierde el carácter obligatorio y será solamente un tema de voluntades políticas (Merino, 2006).

La relación entre el Estado y la corrupción es un tema fundamental. Ahora bien, a lo largo del tiempo la concepción sobre corrupción ha variado. Para Max Weber la corrupción es deslegitimadora de personas e instituciones que se perciben involucradas en estas prácticas.

Para los teóricos neoliberales como James Buchanan conciben al Estado como fuente de rentas, privilegios y favores. Para ellos es una decisión económica normal que implica el cálculo de costo-beneficio.

Para algunos autores la corrupción es inevitable e incluso conveniente

para vencer resistencias de las burocracias nacionales. Para Leff (1964) y Huntington (1968) la corrupción en las sociedades en desarrollo constituye un elemento útil para activar la vida económica. Inclusive durante el periodo de la “guerra fría” para los países ricos era preferible tener tratos con gobernantes corruptos, pero sumisos, que con gobernantes incorruptibles, pero también más independientes (Alonso y Garciamartín, 2011).

Myrdal fue uno de los pioneros en estudiar los costes que tenía para el progreso de los países la tolerancia con la corrupción. En la actualidad (Alonso, 2011) se considera que la corrupción distorsiona la competencia al alterar los mecanismos de asignación eficiente del mercado, concentra el ingreso al incrementar el coste de acceso a los servicios sociales de los más pobres y es utilizada por el crimen organizado.

Entre los factores que contribuyen o inciden en la ocurrencia de la corrupción (Tanzi, 2008) están las regulaciones y autorizaciones. A mayor discrecionalidad en otorgar autorizaciones y aplicar regulaciones, la corrupción tiende a aumentar y la actividad económica a contraerse. En ausencia de un estricto control sobre los servidores públicos, más grande suele ser la corrupción. La teoría de la elección pública señala que el diseño de reglas está relacionado con la corrupción (Solimano, 2008). Las reglas excesivas o numerosas regulaciones gubernamentales hacen que su cumplimiento sea muy costoso y esto invita a prácticas de corrupción. Por otra parte, la falta de regulaciones también puede ser aprovechada por el sector privado para obtener mayores ganancias.

### *3.1. Las finanzas públicas y la corrupción*

El ámbito de las finanzas públicas suele ser un campo propicio para la corrupción cuando no hay transparencia ni rendición de cuentas. En cuanto a la recaudación impositiva el resultado es que el Estado percibe menos recursos de los potenciales; esto se presenta cuando, a cambio de un pago ilegal se reducen, exentan o devuelven impuestos, pues se favorecen la evasión y elusión fiscal. Casos similares también pueden presentarse en las concesiones



para explotar recursos naturales o bienes propiedad de la nación. El pago de estos derechos podría generar recursos cuantiosos al Estado pero cuando hay corrupción, son otorgados a bajos costos. Por otra parte, la corrupción desincentiva la inversión y convierte en regresivo al sistema impositivo, pues son los grandes contribuyentes los que cuentan con los mejores medios para lograr una menor carga impositiva.

Desde el punto de vista de los ingresos, los factores que favorecen la corrupción son: la complejidad del sistema tributario; la excesiva discrecionalidad de algunos administradores de impuestos. Cuando la carga tributaria es alta y el salario de los funcionarios es bajo o cuando existe una burocracia excesiva (Alonso y Garciamartín, 2011) es mayor la probabilidad de corrupción. Entre los índices que refiere la Auditoría Superior de la Federación (ASF) el Indicador de Facilidad para el Pago de Impuestos 2014-2015 (ASF, 2015) ubica a México en el lugar 105 de 189 economías.

Respecto al ejercicio del gasto público, al igual que en el caso de los ingresos si no hay transparencia en el manejo de los recursos, las licitaciones a menudo se convierten en un mecanismo de corrupción. Especialmente la inversión pública que a causa de la corrupción con frecuencia se obtienen menos beneficios de los esperados. Obras construidas a precios elevados y que benefician escasamente a la población; además, en muchas ocasiones se promueven tales inversiones mediante el pago de sobornos (Tanzi, 2008).

Por otro lado, el gasto público se incrementa por las comisiones que reciben los funcionarios corruptos para favorecer a un determinado proveedor en la adquisición de bienes para el sector público. La corrupción no solamente afecta el monto del gasto público sino también su composición, penalizando el gasto en educación y salud; según Alonso y Garciamartín (2011) esto explica por qué los gastos en dichos sectores por lo regular no requieren de grandes proyectos de infraestructura que faciliten la extracción de rentas en cantidades suficientes como para compensar el coste de ser descubiertos.

De acuerdo con Tanzi (2008) la corrupción tiene efectos adversos en los países, reflejados en la calidad de la inversión pública, los costos de

transacción para emprender negocios y el nivel de deuda pública. La corrupción también eleva el coste de determinadas operaciones económicas (Alonso y Garciamartín, 2011).

Asimismo afecta la composición del gasto público y distorsiona el sistema impositivo, con lo que se incrementa la posibilidad de desequilibrios en las finanzas públicas. Easterly (2002) encontró evidencias de que en los países donde hay mayor corrupción, el déficit público respecto al PIB es mayor que en los países con menor corrupción. Lo que se explica (Alonso y Garciamartín, 2011) porque la corrupción fomenta el fraude fiscal con lo que se disminuyen los ingresos públicos. Además en los países corruptos se favorece la regresividad del sistema impositivo, pues, como se señaló anteriormente la evasión fiscal favorece a la población de mayores ingresos.

Por otra parte, Alt y Lassen (2006) encontraron que el déficit y la acumulación de la deuda aumentan en la medida en que se incrementa la polarización de los partidos políticos, al tratar de parecer eficientes en la provisión de servicios públicos sin incrementar los impuestos, usando el lema de “compre ahora y pague después”.

La corrupción deteriora la calidad de la inversión pública; redistribuye ingresos hacia personas con poder administrativo y conexiones políticas; afecta la recaudación fiscal y genera efectos adversos en las finanzas públicas. La corrupción lleva a una disminución de la tasa de inversión y ésta a una caída de la tasa de crecimiento de los países. En los países donde hay corrupción existen grandes dificultades para sostener el crecimiento y también la distribución del ingreso (Tanzi, 2008).

El subejercicio del presupuesto también puede ser otro reducto de corrupción. En este caso los bancos reciben cuantiosos fondos provenientes de transferencias que no se ejecutan, depositándolos en cuentas que no dan intereses o cuyos intereses quedan en manos de algún funcionario.

En la literatura sobre corrupción no hay consenso respecto al efecto de la descentralización sobre este fenómeno. Para algunos autores (Tanzi, 1995) la descentralización abre nuevos ámbitos para las decisiones discrecionales.

Para otros (Alonso y Garciamartín, 2011) la competencia entre ámbitos de gobierno que propicia la descentralización puede mejorar la provisión de servicios públicos. Otra fuente de corrupción suelen ser las políticas de privatizaciones y contrataciones externas. Hay una percepción generalizada de que los políticos que impulsan privatizaciones obtienen un soborno en el proceso (Tanzi, 2008). Por lo general la corrupción es mayor en países con instituciones débiles por ineficientes o ilegítimas (Alonso y Garciamartín, 2011).

Resulta imposible cuantificar la corrupción tomando como base información objetiva, pues se carece de ella, por esta razón se cuantifica a través de las percepciones de distintos actores sobre la frecuencia de actos de corrupción (Del Solar, 2008). En la actualidad hay diversos índices que miden la corrupción de manera indirecta, por medio de la percepción de las personas. Con base en estos índices se compara la percepción de corrupción entre diferentes países y su evolución en el tiempo (Del Solar, 2008). El índice de percepción de corrupción más conocido es el Índice de Transparencia Internacional de la organización internacional no-gubernamental con el mismo nombre. Según este índice, México ocupa el lugar 95 entre 168 países y el 11 entre los 22 países de América Latina. Entre más cerca estén los países de la calificación de 100 son menos corruptos, en 2016 México obtuvo una calificación de solamente 35.

En el caso mexicano resulta que hay una tradición arraigada en la cultura del secreto (Uvalle, 2008). Actualmente, además de instrumentos preventivos en la legislación, México ha suscrito con la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) varios instrumentos internacionales destinados a combatir la corrupción, como son: la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA; Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la (OCDE) y la Convención de la ONU contra la Corrupción.

#### **4. *Transparencia: Un mecanismo para enfrentar la corrupción***

El rol de la transparencia es clave para el control de la corrupción (Solimano, 2008) puede limitar abusos de poder y en su ausencia la corrupción conseguirá florecer ya que tales prácticas no se conocerán ni verán la luz pública. La opacidad es la negación de lo público (Uvalle, 2008) su resultado es el fomento de la corrupción (Del Solar, 2008).

Pero ¿qué es la transparencia? La transparencia es el acceso fluido y oportuno de información confiable, relevante y verificable (Del Solar, 2008). La transparencia es un medio para que la publicidad de los asuntos públicos se fortalezca y se evite que el poder se ejercite para favorecer intereses privados y se desvíe de sus objetivos públicos. Desde Kant se ha considerado la transparencia como un elemento esencial del derecho público. En 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se reconoce el derecho a la información.

¿Cuál es la utilidad de la transparencia en una sociedad? La transparencia puede incrementar la eficiencia en la distribución de los recursos y ser un obstáculo para que los beneficios del crecimiento sean apropiados por una élite (Bellver, 2007). La transparencia puede mejorar el control de la corrupción, hace más eficiente el uso de los recursos públicos. Otorga mayores herramientas de control y fiscalización a los ciudadanos (Del Solar, 2008).

Respecto a los efectos de la transparencia en la confianza de los ciudadanos en su gobierno, no hay consenso entre los tratadistas. Desde un punto de vista optimista, la transparencia puede crear una cultura de apertura de las organizaciones gubernamentales, con lo cual se incrementará la confianza de la ciudadanía (Hollyer, Rosendorff, y Vreeland, 2011); según Grimmelikhuijsen et al., (2013) la transparencia es considerada un valor clave en la confianza que los ciudadanos pueden depositar en su gobierno; sin embargo, la manera como la gente percibe y aprecia la transparencia gubernamental varía por los valores culturales del país. Para los escépticos la transparencia puede producir cierta clase de confusión entre los ciudadanos; para otros, no produce efecto alguno porque otros determinantes de la

confianza en los gobiernos son más importantes. En estudios empíricos recientes se concluye que la transparencia tiene un efecto limitado (Grimmelikhuijsen et al., 2013) (Héritier, 2003).

Cabe subrayar que no basta con la transparencia, lo deseable es que genere cambios y no solamente que sirva como un medio de control de las decisiones gubernamentales (Arellano, 2007). Como señalan Fox y Haight, (2007) la transparencia, por sí sola, no resuelve las imperfecciones del Estado de derecho, se tiene que utilizar de manera estratégica para que sea un instrumento de cambio. Con solo hacer la información disponible no se prevendrá la corrupción, se requiere además de condiciones tales como responsabilidad, educación, medios de comunicación independientes y elecciones libres y justas. Además, es deseable que los requerimientos de transparencia sean implementados por instituciones externas tales como la prensa libre, pues son más efectivos comparados con los implementados por las instituciones mismas.

Si se quieren ver efectos positivos sobre la corrupción (Lindstedt y Naurin, 2010) es importante que las reformas para aumentar la transparencia estén acompañadas por las siguientes medidas: a) fortalecer la capacidad de la ciudadanía para actuar sobre la información disponible; b) deben establecerse sanciones cuando se incurre en abuso o incumplimiento; c) que la participación de los ciudadanos sea una realidad y participen activamente en los asuntos públicos (Uvalle, 2008); d) Según Cunill (2006) para que sea transparente la información debe ser accesible para que los ciudadanos la puedan utilizar fácilmente; además debe ser relevante, que responda a los diferentes intereses de los habitantes, como pueden ser el bacheo de las calles o el gasto público destinado a educación o el destino de la deuda pública externa, temas que no interesan por igual a todos los ciudadanos.

#### *4.1. Transparencia y gasto público*

Aunque pareciera difícil estimar el nivel de eficiencia del gasto público asociado a la mayor transparencia, se han hecho algunos trabajos al respecto. Por

ejemplo Ohashi (2009) encontró en un estudio de caso empírico en un municipio de Japón, que mejorar la transparencia es un método efectivo para reducir el costo de adquisición de bienes y servicios del sector público, lo cual se explica porque limita abusos de discreción del funcionario encargado de las compras y debilita la colusión entre los oferentes. Las prácticas de compras opacas y discrecionales reducen los incentivos de las empresas para entrar al mercado y dan lugar a una relación perversa entre los encargados de compras del gobierno y los contratistas.

La transparencia promueve mayor competencia en procesos de licitación y contratación pública (Del Solar, 2008). Es un medio de evaluar la responsabilidad del gobierno en la toma de decisiones respecto a sus ingresos y gastos; es un insumo necesario para la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto (Bellver, 2007). En el trabajo de Benito y Bastida (2009) utilizando un enfoque comparativo entre 41 países, demuestran una relación positiva entre el balance fiscal y la transparencia pues mientras más información presupuestaria se conozca, los gobernantes tendrán menos oportunidades de utilizar el déficit fiscal para lograr metas en beneficio propio. También Alt y Lassen (2006) demuestran que los efectos de la transparencia fiscal son positivos sobre la disminución de la deuda pública.

#### *4.2. La rendición de cuentas y el acceso a la información pública*

No hay consenso en cuanto al significado de rendición de cuentas, Fox y Haight (2007) señalan:

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

siguientes preguntas. ¿En qué condiciones consigue la transparencia generar rendición de cuentas? O mejor aún, ¿qué tipos de transparencia generan qué tipos de rendición de cuentas?” (pp 33-34).

En la práctica, la rendición de cuentas cada vez tiene más importancia para evaluar el desempeño de las entidades gubernamentales, visión en la que no todos coinciden, pues también se ha afirmado (Monsiváis, 2005) solamente significa llenar las oficinas gubernamentales con formatos para exponer solicitudes de información, se le ve como un obstáculo para el desarrollo de las acciones del gobierno.

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

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

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

En el Índice de Presupuesto Abierto 2012 México obtuvo 61 de calificación en una escala de 100. En el caso del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2014 que analiza 10 países de esta región, México ocupó el séptimo lugar con 37 de calificación. En promedio los diez

países obtuvieron 42 (ASF, 2015).

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

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

El acceso a la información pública tiene tres elementos: un elemento pasivo que se refiere a la publicación de la información de manera accesible y gratuita; un elemento activo cuando se requiere la actuación de los ciudadanos para conseguir la información; y, un elemento coactivo que concierne a la posibilidad de sancionar a los funcionarios que no cumplan la ley, de otra manera el acato a la ley dependerá de voluntades políticas (Merino, 2006).

El Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC mide las leyes de transparencia y acceso a la información. Se compone de cuatro variables:



diseño normativo, diseño institucional, procedimiento de acceso a la información pública y obligaciones de transparencia. En 2015 el promedio nacional fue de 6.2 en una escala de 10, solamente dos entidades obtuvieron una calificación promedio de 9 y 14 entidades federativas por abajo del 6.

#### *4.3. La transparencia y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los gobiernos subnacionales*

No obstante que la alternancia en los gobiernos subnacionales comenzó desde hace más de 30 años, se siguen presentando serios problemas de corrupción, de falta de transparencia y de rendición de cuentas.

Con la emergencia del internet (Kim y Lee, 2012) se abrieron nuevas posibilidades para la transparencia, pues la información puede ser almacenada y diseminada más fácilmente; su consulta puede hacerse en cualquier momento independientemente del lugar y del día (Grimmelikhuijsen et al., 2013). Aunque también los gobiernos autoritarios suelen utilizar la tecnología para monitorear el comportamiento de los ciudadanos.

A finales de los noventa se adoptó el sistema de gobierno electrónico para la administración pública. Posteriormente, a inicios del presente siglo tanto el gobierno federal como los estatales empezaron a incursionar en el uso de las tecnologías de información en la administración pública; sin embargo, el resultado no ha sido igual en las entidades federativas, en algunos casos (Sour-Vargas, 2007) los portales son sitios de promoción turística y no hay acceso a información relevante. En otros casos son copia de los folletos gubernamentales impresos. Así pues, a pesar de la introducción de las TIC y de la Ley de Transparencia, en algunas entidades federativas no se ha logrado mejorar la transparencia<sup>1</sup> en sus finanzas públicas.

En un estudio de Sour-Vargas (2007) en el que se compara la transparencia de la información sobre ingresos, gastos y deuda pública en los sitios de internet estatales con lo que cada estado está obligado a publicar de

---

<sup>1</sup> Autores como (Bannister y Connolly, 2011) ponen en duda que la transparencia a través del uso de las tecnologías de la información dé lugar a una adecuada gobernanza.

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

### **3. Análisis jurídico**

En esta sección realizaremos un breve análisis del marco jurídico que rige nuestro tema de investigación. Para ello utilizaremos tres secciones en las que abordaremos sendos temas: el combate a la corrupción, la transparencia y la deuda, haciendo especial énfasis en éste último. En todos los casos estudiaremos los fundamentos establecidos en la Constitución Federal y la legislación secundaria en los ámbitos nacional y subnacionales.

Como podremos ver, las normas en las tres materias fueron surgiendo en distintos momentos de la historia contemporánea del país, y no fue sino hasta tiempos muy recientes, que comenzaron a ser actualizadas. Sin embargo el fenómeno del incremento inmoderado de la deuda en los niveles subnacionales se presentó en medio de una jungla normativa, en la que reinaba la falta de precisión, de coordinación y las lagunas jurídicas.

#### **3.1. La transparencia**

El análisis jurídico de la transparencia resulta relevante para el tema de investigación en tanto que se constituye un importante instrumento preventivo de combate a la corrupción. Piñar (2014:3) cita al Juez Luis B. Brandais, quien sentenció metafóricamente: *“La luz del sol es el mejor de los desinfectantes”*.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) vigente, encontramos como un primer antecedente la introducción, en 1977, del principio de que el derecho a la información será garantizado por el Estado (art. 6° Constitucional). La transparencia, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas, son conceptos cercanos, si bien tienen significados diferentes (Luna 2013:35). En este trabajo nos enfocamos en la transparencia, como un acto unilateral en el que los organismos públicos ponen a disposición del público la información sobre el ejercicio de sus facultades y atribuciones.

La tímida reforma constitucional de 1977 permaneció como una buena intención y no fue sino hasta el 11 de junio de 2002 que se publicó la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG), con la 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.

Más adelante, el Constituyente Permanente aprobó una reforma al artículo 6° de la Carta Magna, publicada el 20 de julio de 2007, con el fin de establecer a nivel constitucional los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Posteriormente, el 7 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma constitucional por la que se estableció un organismo autónomo, garante de la transparencia, el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, con competencia para conocer de los asuntos relacionados con esas materias de cualquier ente público federal. En las disposiciones transitorias se mandató al Congreso de la Unión a expedir una ley reglamentaria del artículo 6° constitucional. Esto último aconteció con la publicación, el 4 de mayo de 2015, de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LGATIP). Por una falta de técnica legislativa, se determinó que, además de la Ley General, se reformaría la Ley Federal en la materia, paso innecesario, pues en la propia Ley General pudieron haberse distribuido facultades y competencias para cada uno de los ámbitos de

gobierno, incluyendo aquellas específicas para la federación. Al final de cuentas el Congreso lo que ha decidido es emitir una nueva Ley Federal, que se encuentra aún en discusión, ya con los plazos constitucionales completamente rebasados.

La LFTAIPG estableció, en su artículo 7º, fracción IX, que la Secretaría de Hacienda debería informar *“sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública...”*. Por su parte el artículo 70 de la nueva LGTAIP dispone que *“en la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos...la información...de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan...”* y la fracción XXII señala expresamente *“La información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable”*. Cabe destacar que la nueva Ley establece la posibilidad de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales aplique medidas de apremio y determine sanciones por el incumplimiento de la misma.

Por lo que hace las legislaciones estatales en materia de transparencia y acceso a la información pública, vemos que en ellas se establece como información pública de oficio diversa información financiera (v.g. la relativa a las cuentas públicas y/o estados financieros), pero en 10 de ellas no se menciona de manera explícita la información sobre la deuda pública. De las otras 22, en 4 se obliga a publicitar tal información sólo a nivel municipal pero no estatal. La información detallada se puede consultar en el Anexo.

### 3.2 El Combate a la corrupción

El marco jurídico sobre el combate a la corrupción resulta sumamente complejo, pues no es sino hasta tiempos muy recientes que se decidió establecer un *Sistema Nacional Anticorrupción*, a través del decreto de reforma constitucional publicado el 27 de mayo de 2015. Antes esa reforma lo que podemos encontrar es un entramado de normas federales y locales de distinta naturaleza: disposiciones que instituyen órganos fiscalizadores; regímenes de

responsabilidades administrativas de los servidores públicos; normas penales para sancionar delitos como el peculado, el cohecho, el tráfico de influencias, etc. Las normas corresponden a distintos momentos y circunstancias históricas del país, por lo cual no existe hasta ahora un conjunto ordenado y armónico de disposiciones para combatir la corrupción. Para tratar de estudiar de manera ordenada los instrumentos para combatir la corrupción (si bien no aparecen con esa denominación específica en la legislación mexicana), dividiremos esta sección en varios apartados, a saber: el órgano fiscalizador; el régimen de responsabilidades administrativas; el ámbito penal; otras disposiciones, el nuevo sistema anticorrupción y la legislación local.

### 3.2.1 *El Órgano Fiscalizador de la Federación*

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

En julio de 1999, bajo la denominación de *Ente Superior de Fiscalización*, se le concedió autonomía técnica y de gestión, y se le encargó, entre otras, la tarea de fiscalizar los ingresos y egresos, el manejo y custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. También se le dotó de la facultad para fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas y los municipios. El ente contó además, desde entonces, con la atribución de investigar los actos u omisiones que impliquen irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, así como la de determinar daños y perjuicios a la hacienda pública y fincar directamente responsabilidades y sanciones pecuniarias. Se le otorgó también la posibilidad de promover acciones de responsabilidad administrativa y penal ante las

autoridades competentes (art. 79 de la CPEUM). Los fundamentos constitucionales del órgano fiscalizador fueron nuevamente modificados en 2008 y 2015. En 2008 se estableció la obligación de las legislaturas de los Estados, de contar con entidades estatales de fiscalización (art. 116, fr. II). A partir de las reformas de mayo de 2015 en materias anticorrupción y de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios, ya bajo la denominación de Auditoría Superior de la Federación (ASF), se otorga al órgano la facultad expresa de fiscalizar la deuda, así como las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios. También podrá fiscalizar el destino y ejercicio de los recursos que provengan de empréstitos que cuenten con tal garantía. En el mismo sentido, las entidades fiscalizadoras locales, habrán de fiscalizar la deuda pública de los estados y municipios, y los informes de auditoría tendrán un carácter público. Por otra parte, la ASF formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

Cabe mencionar que el órgano fiscalizador de la federación se encuentra también regulado en la legislación secundaria, de lo cual se hará mención más adelante.

### 3.2.2 *El Régimen de Responsabilidades Administrativas*

Desde su texto original, la CPEUM contemplaba en el título cuarto la “*responsabilidades de los funcionarios públicos*”, mismo que cambió su denominación a “*responsabilidades de los servidores públicos*” en 1982. En dicha reforma se precisó el concepto de servidor público y la naturaleza del régimen de responsabilidades administrativas. A través de este, se buscaría sancionar a las personas que desempeñen empleos o cargos en la administración pública y que incurriesen en actos u omisiones contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Para el caso de los funcionarios de alto nivel de los tres poderes en los ámbitos federal y local, se establecieron mecanismos especiales: la declaración de procedencia y el juicio político que requieren una serie de requisitos e instancias especiales. La intención del Constituyente fue evitar que los altos funcionarios vieran

entorpecido el ejercicio de sus funciones con frecuentes y quizá frívolas acusaciones. Sin embargo ese tipo de mecanismos ha tenido también un efecto perverso, al permitir la impunidad, ya que muchos de los casos se resuelven por negociaciones políticas en lugar de que se juzgue conforme a derecho.

A nivel de la legislación secundaria, existen una Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y una Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo cual denota un error del legislador federal, pues en realidad la primera debió comprender los supuestos de la segunda y abrogar ésta última.

Antes de finalizar esta sección, en relación con nuestro tema de estudio, es importante señalar que el artículo 108, párrafo cuarto, determina que los servidores públicos en el ámbito local, pueden ser sujetos de responsabilidad, en términos de sus constituciones locales, por el manejo indebido de recursos públicos y *la deuda pública*, sin embargo esto fue agregado a la Carta Magna apenas en mayo de 2015.

### 3.2.3 El Ámbito Penal

En el Código Penal Federal existe desde 1931 el Título Décimo, destinado a contemplar las sanciones por los delitos cometidos por funcionarios (hoy servidores públicos). Para nuestro objeto de estudio resulta de interés el tipo penal establecido en el artículo 217, fracción I, inciso c). En él se establece que comete el delito de atribuciones y facultades, aquel que... *“otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos”*. A quien comete tal delito se le debería sancionar con una pena de de seis meses a doce años de prisión, de cien a trescientos días multa, y destitución e inhabilitación de seis meses a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Cabe subrayar la palabra *debería*, pues uno de los grandes problemas que aqueja a nuestro país no es la ausencia de normas, sino la falta de aplicación de las mismas. En el caso del endeudamiento excesivo de entidades federativas y municipios, ni de

organismos paraestatales, ni de la federación misma en su momento, hemos visto que de manera específica se haya sancionado de manera ejemplar a los principales responsables de que se contrataran empréstitos que han dejado endeudadas a generaciones enteras. Generalmente la responsabilidad se diluye entre quienes proponen, quienes aprueban y quienes contratan los créditos.

### 3.2.4 Otras disposiciones

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

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

### 3.2.5 El Nuevo Sistema Anticorrupción

Como lo hemos mencionado, por decreto del 27 de mayo de 2015 se reformó la constitución para establecer el *Sistema Nacional Anticorrupción*, el cual es definido por el artículo 113 constitucional como *la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos*. Al momento en que se redacta este trabajo se encuentra pendiente de expedir la legislación secundaria en materia anticorrupción. En su último párrafo, esa disposición constitucional establece que las entidades federativas contarán



también con sistemas anticorrupción con el fin de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

### *3.2.6 La legislación local*

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

## *3.3. La Deuda Pública de las Entidades Federativas*

### *3.3.1 Marco Constitucional*

El Constituyente de 1917 estableció dos importantes disposiciones en materia de deuda pública en la Ley Fundamental Mexicana. La primera de ellas se encuentra en el artículo 73, fracción VIII, que establece la facultad del Congreso de la Unión de dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, aprobar los mismos, así como para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. La segunda de esas disposiciones se encuentra entre las limitaciones que el artículo 117 establece a los Estados: la fracción VIII les estableció la prohibición de contraer deuda externa. Ambas disposiciones han sufrido modificaciones, y se han presentado otras reformas Constitucionales relativas a la deuda pública, en la cual se han ido incorporando candados para evitar el sobre endeudamiento de los gobierno subnacionales. Las principales reformas hasta antes de la de 2015, su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación y su contenido se resumen en el Anexo.

Recientemente, ante la preocupación por las elevadas tasas de incremento en las deudas de algunos estados, se realizó una importante reforma constitucional en materia de disciplina financiera, publicada el 26 de mayo de 2015. En el artículo 73 fracción VIII, Se estableció que las operaciones de refinanciamiento o reestructuración de la deuda deben realizarse bajo las mejores condiciones del mercado. Se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en las que se establezcan bases sobre la deuda de las entidades federativas y municipios, incluyendo los límites y modalidades bajo los cuales puedan afectar sus participaciones para el pago de la deuda, y la obligación de transparentar los empréstitos y obligaciones de pago a través de un registro único. Se contempla asimismo, un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda y la posibilidad de que haya sanciones a los servidores públicos que incumplan con las normas en la materia. También, en caso de las entidades que tengan niveles elevados de deuda, se faculta al Congreso de la Unión para analizar, a través de una comisión legislativa bicameral, la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de aquellas que se plantee en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías. En el propio artículo 73 se adicionó una fracción XXIX-W en la se faculta al Congreso de la Unión a expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria con el objeto de que se logre un manejo sostenible de las finanzas públicas en todos los órdenes de gobierno.

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

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

Finalmente en el artículo 117, fracción VIII, se replicaron para las

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

### *3.3.2 Legislación Federal*

El principal instrumento normativo que enmarca el tema de la deuda en México es la Ley General de Deuda Pública (LGDP), misma que habrá de cambiar su denominación a Ley Federal de Deuda Pública a partir del decreto aprobado por el Congreso de la Unión en días recientes (17 de marzo de 2016).

La LGDP es un ordenamiento ya rebasado por el paso del tiempo y las circunstancias del país. La Ley, publicada el 31 de diciembre de 1976, se remonta a una época en la que el presidencialismo lograba el sometimiento de facto de los niveles subnacionales a través de facultades meta constitucionales (Carpizo, 2001:89) y, por tanto, los límites en materia de deuda pública se fijaban más por la sumisión al Titular del Ejecutivo Federal que por una norma expresa.

Así, la LGDP en realidad carece de un elemento esencial que caracteriza a las leyes generales, que es el de distribuir competencias entre los diversos ámbitos de gobierno (Tesis: P./J. 5/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Febrero de 2010 , pág. 2322). La LGDP más bien establece disposiciones para la administración pública descentralizada y paraestatal, las empresas de participación estatal mayoritaria,

los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno Federal y las financieras de carácter público.

De tal manera que en las carencias y lagunas jurídicas de una Ley General que en realidad nunca lo fue, podemos encontrar una parte de las causas del endeudamiento sin límites en ciertos Estados y Municipios. Otra parte podemos hallarla, como lo veremos más adelante, en las omisiones de las leyes estatales de los Estados en los que algunos gobernadores y presidentes municipales, una vez que se vieron libres del yugo presidencialista, no dudaron de utilizar los espacios que dejaba la legislación, para contratar generosos empréstitos.

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

### 3.3.3 Marco Jurídico de la Deuda pública de los Estados y Municipios

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

Ciudad de México, a la fecha no cuenta con una Constitución (la reforma política de la Ciudad de México se publicó en enero de 2016) y la Ley General de Deuda Pública contempla lo referente a esta entidad.

De un análisis realizado sobre las Constituciones y la legislación sobre deuda de las 32 entidades federativas, pudimos encontrar que menos de la mitad de ellas contemplaba *límites explícitos* a la deuda de estados y municipios, entendiendo por estos aquellos montos o porcentajes predeterminados por una disposición legal no periódica, ya sea la constitución local o una legislación secundaria, como ley de deuda, código fiscal o similar (es decir, se excluyen las leyes de ingresos y egresos que son aprobadas anualmente). A continuación se resumen los resultados hallados (la información detallada la puede consultar el lector en el Anexo ).

De las 32 entidades federativas, sólo 4 establecen en su Constitución límites explícitos, y una de las entidades lo estableció apenas en 2014.

En cuanto a la legislación secundaria, sólo en 12 de las 32 entidades había ese tipo de límites (una de las entidades lo estableció en 2015).

De las entidades que sí contemplan límites expresos, ya sea en la Constitución local, en la legislación secundaria o en ambas, 11 establecen límites tanto para el estado como los municipios (reiteramos que dos de ellos lo hacen desde los años recientes que hemos mencionado), mientras que otras 4 sólo lo hacen para los municipios.

Es común también encontrar que en las legislaciones locales en materia de deuda, en muchos casos y bajo ciertas condiciones (montos y plazos) no se considera como deuda pública la deuda de corto plazo, lo cual es un error, pues finalmente ésta deberá ser cubierta con dinero del erario público.

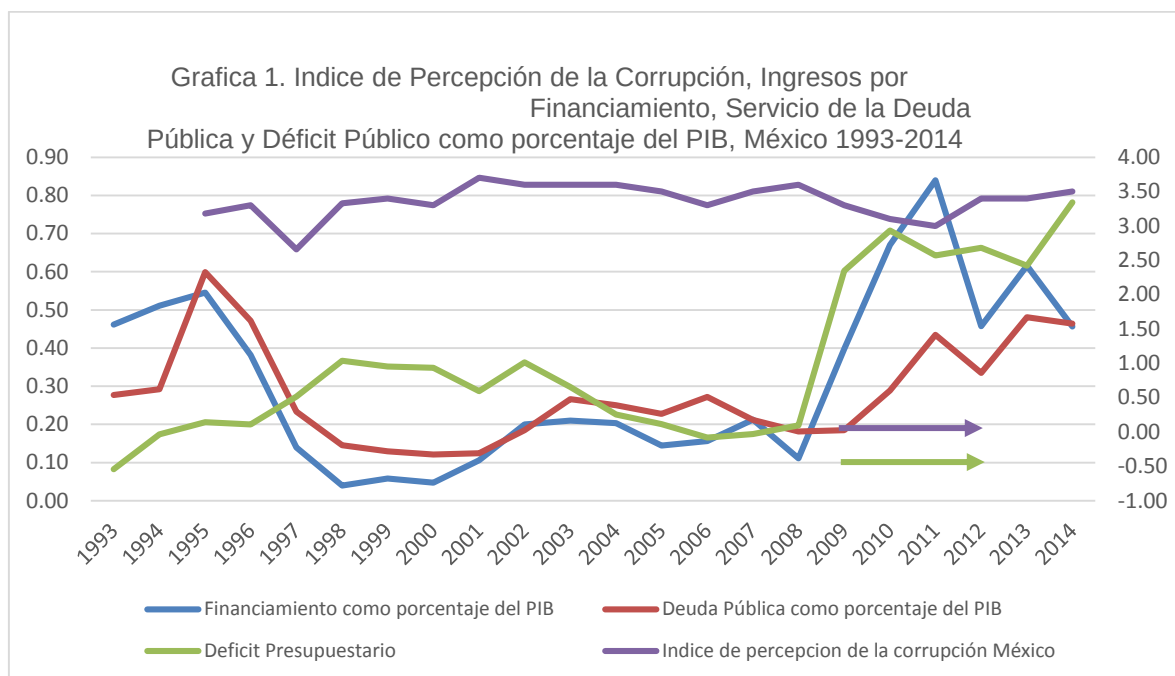
Así, podemos ver que existe una gran disparidad en los ordenamientos locales sobre deuda. No obstante, ello no significa que el problema del sobreendeudamiento haya sido solamente un problema de la estructura legal, sino más bien de la laxitud con la que algunos congresos han actuado a la hora de aprobar los montos de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

#### **4. Análisis Cuantitativo de la relación entre Corrupción, Transparencia y Deuda Pública Subnacional o Estatal**

El objetivo de esta sección es realizar un análisis cuantitativo sobre la relación entre la corrupción, la transparencia y la deuda pública de las entidades federativas. Primero, se destacan algunos hechos estilizados a través de un análisis gráfico comparativo sobre el comportamiento de los ingresos derivados de financiamiento, el servicio de la deuda, el déficit público estatal y los índices de percepción de corrupción, de corrupción y buen gobierno y de transparencia; también se incluye la evolución de la deuda subnacional y su distribución nominal y per cápita por entidad federativa. Posteriormente, se muestran los resultados de las estimaciones de dos modelos econométricos que combinan datos panel y series de tiempo, para determinar el impacto de la transparencia y la corrupción en el comportamiento de la deuda estatal. El modelo demuestra con estimaciones estadísticamente significativas, que cumplen con los supuestos de normalidad, la hipótesis de que una mayor transparencia en el manejo de las finanzas públicas y específicamente una mayor obligación de transparencia explícita sobre la deuda pública subnacional tiende a reducir el saldo de la misma; mientras que si no existen límites explícitos a la deuda subnacional, que se utiliza aquí como variable proxy de la corrupción, se promueve la corrupción y el aumento sin control de los saldos de deuda.

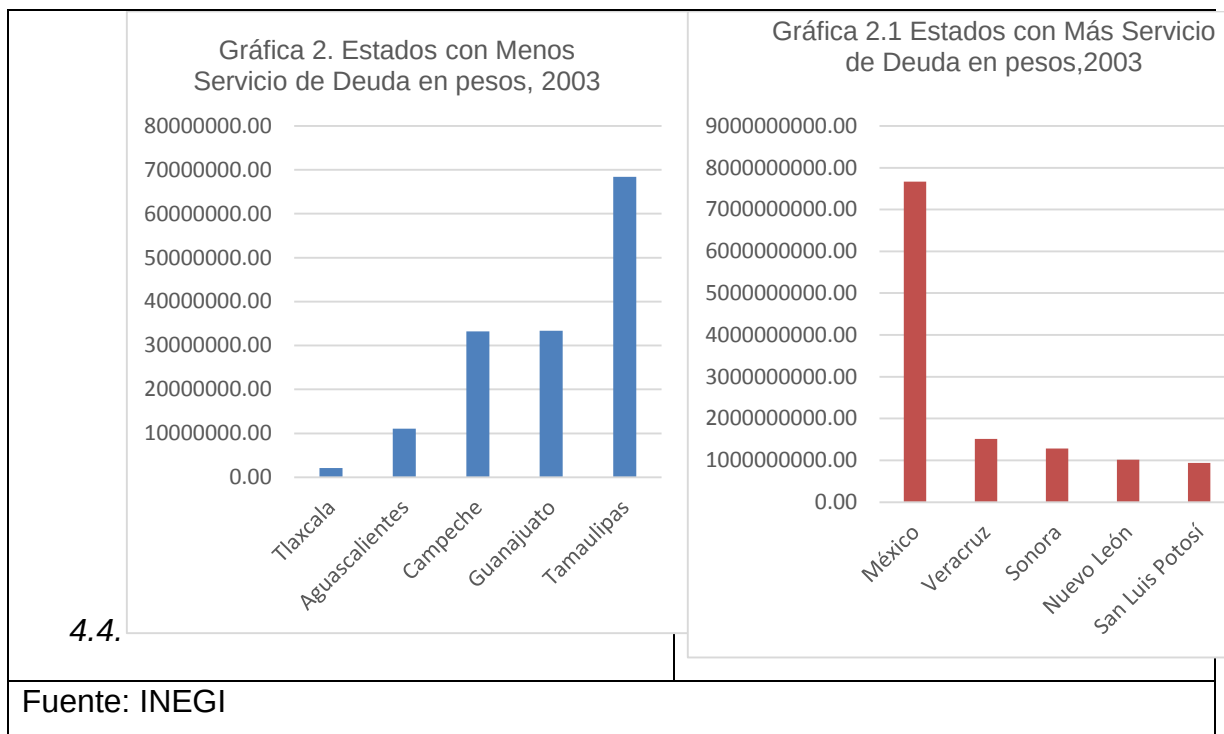
##### *4.1 Hechos Estilizados de la Deuda Pública Subnacional*

En la Gráfica 1 podemos observar cuatro variables que muestran la evolución de la situación nacional en temas de percepción corrupción, ingresos por financiamiento, servicio de deuda pública y déficit público de las entidades federativas; todos como porcentaje del PIB subnacional.



Con información del INEGI<sup>2</sup>, esta gráfica nos indica que los ingresos por financiamiento mantienen una relación directa y relativamente constante con el servicio de la deuda en el periodo 1993-2014; se acompañan con el déficit presupuestario y como se puede observar a partir de 2010, los ingresos por financiamiento superaron al servicio de la deuda e incluso fueron mayores al déficit en 2011. Destacan también sus niveles más altos durante los periodos de crisis de 1994 y 2008. Por su parte, el índice de percepción de la corrupción ha presentado fluctuaciones ligeras en un rango que oscila entre el 2.7 y 3.7, lo que puede interpretarse como una percepción constante de la corrupción en el país. Las gráficas 2 a 5, muestran una comparación de 10 Estados representativos en materia de servicio de deuda pública, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno e Índice Nacional Transparencia en diferentes años.

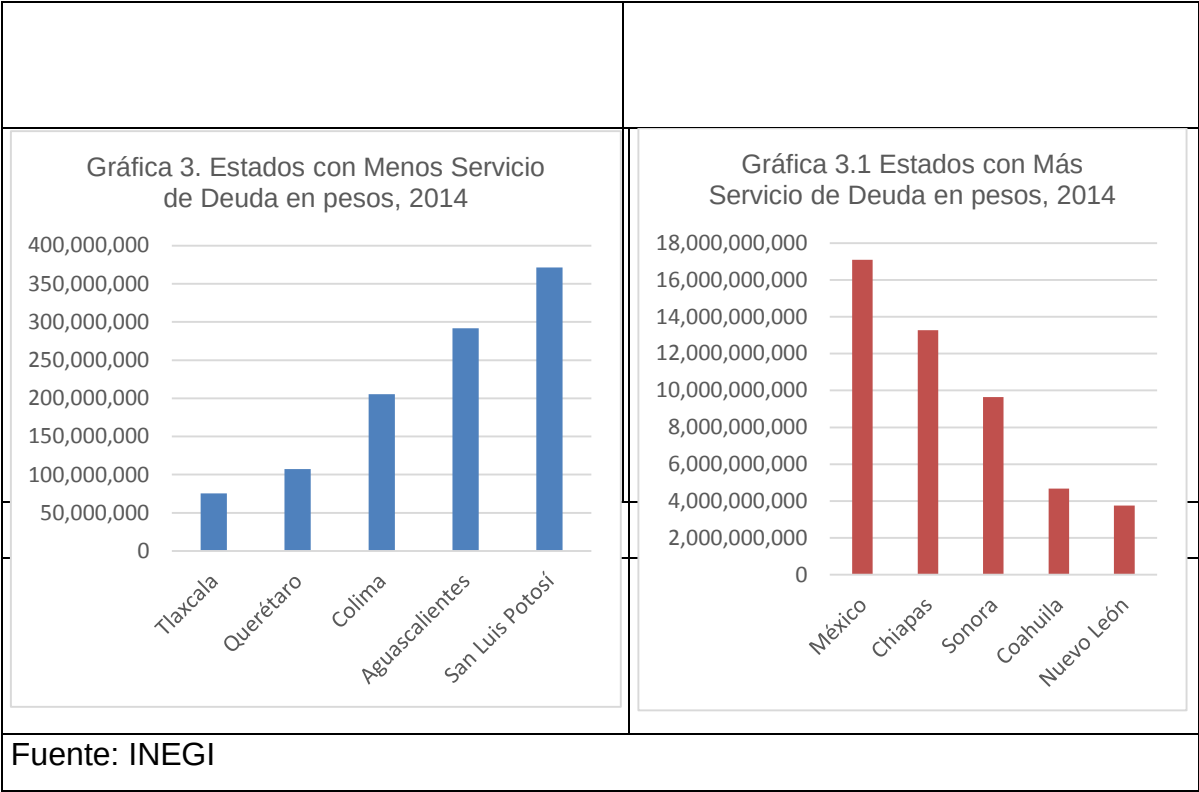
<sup>2</sup> La clasificación del INEGI no considera al DF. Más adelante, en las gráficas de saldos de deuda per-cápita y como proporción del PIB estatal se utilizan los datos de la SHCP que sí incorpora al DF.



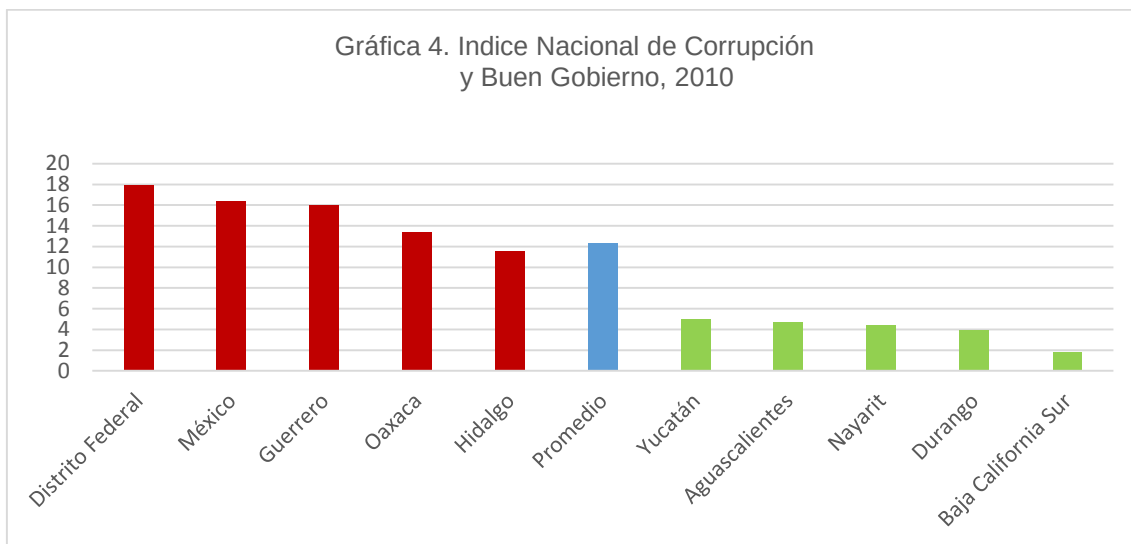
Las gráficas 2, 2.1, 3 y 3.1 muestran que Tlaxcala y el Estado de México han sido los Estados con menor y mayor servicio de deuda pública, respectivamente en 2003 y 2014. En el caso de Tlaxcala monto del servicio de la deuda aumenta de 2.1 millones de pesos a 75.3 millones de pesos; mientras que el Estado de México presentó el servicio de deuda pública más alto en los dos años, de 7.7 billones de pesos en 2003 aumentó a 17.1 billones de pesos en 2014. Destaca también el caso de Aguascalientes que se mantuvo entre los 5 estados con menor servicio de deuda pública menos en los dos años. Por el contrario, Sonora y Nuevo León se mantuvieron en el grupo de los 5 con mayor servicio de deuda en los dos años. San Luis Potosí pasa del grupo de los 5 Estados con mayor servicio de deuda en 2003 al grupo de menor servicio de deuda en 2014.



El índice nacional de corrupcion y buen gobierno publicado por Transparencia Mexicana con información bianual desde 2001 a 2010 permite valorar los cambios en materia de corrupcion en servicios públicos y trámites. Asimismo, mide la

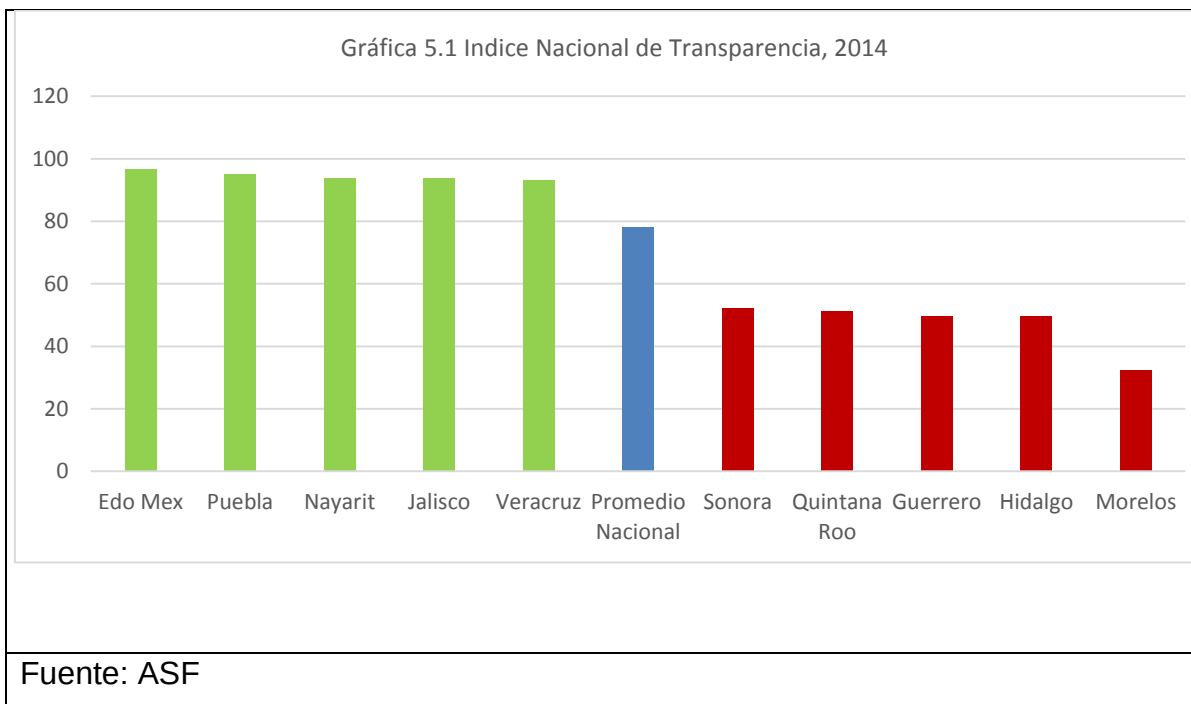


frecuencia con la que los hogares mexicanos pagaron un soborno (mordida) para acceder a 35 trámites y servicios monitoreados. En 2010, el Distrito Federal presenta el nivel más alto de corrupción con un índice de 17.9, mientras que Baja California Sur el nivel más bajo, 1.8.



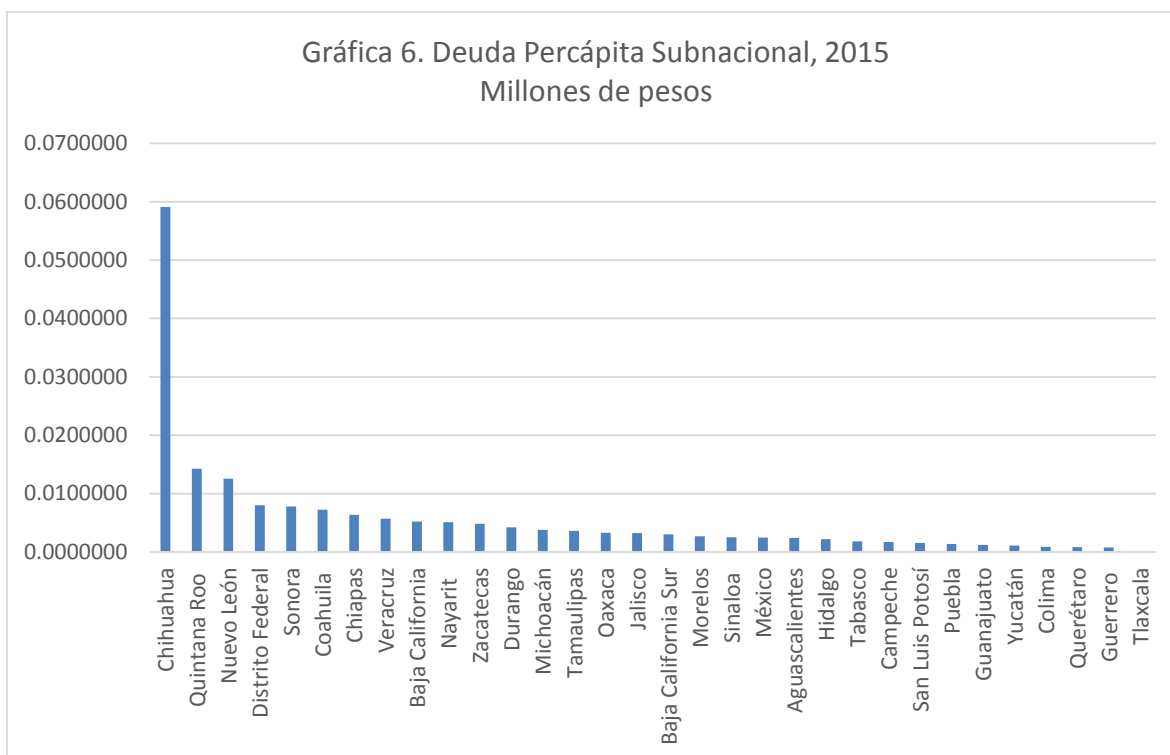
En las Gráficas 5 y 5.1 se comparan los valores de los Índices de Transparencia de 2010 y 2014.

La calificación de las entidades federativas en el 2010 fue en promedio 77.472 sobre un máximo de 100 puntos y un mínimo de 0. Chiapas (99.8), Chihuahua (99.8), Veracruz (99.2), Nayarit (99.2) y Jalisco (98.7) son las cinco entidades con la máxima calificación, logrando dicha posición al registrar altos estándares en cuanto a calidad y disponibilidad de la información. Por el contrario, las entidades con el peor índice de transparencia fueron: Tamaulipas (58.1), Sonora (56.8), Baja California Sur (56.6), Morelos (53.7) y Tlaxcala (41.4).



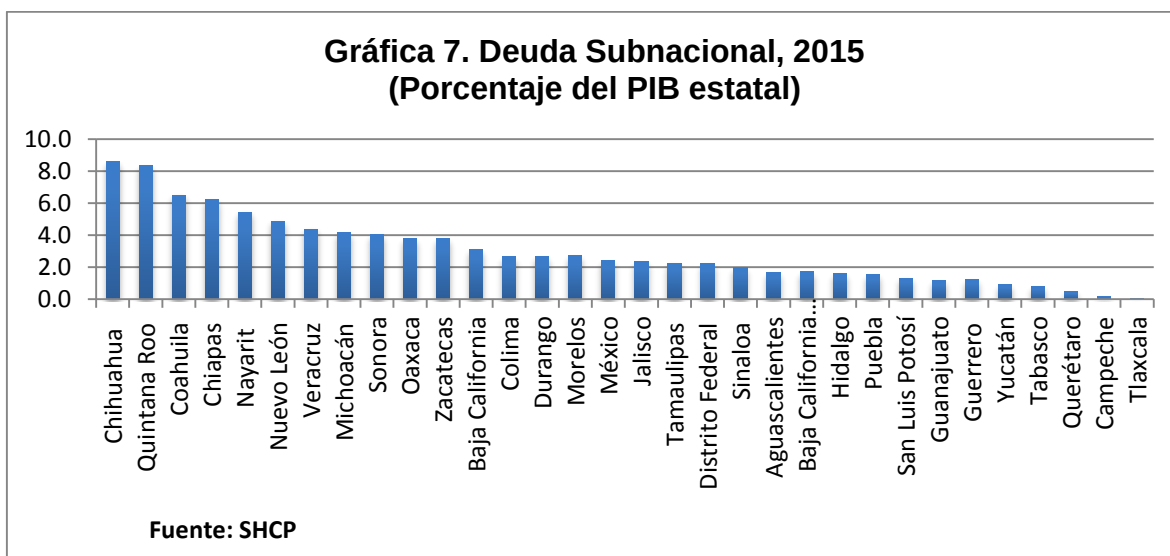
En 2014 el Estado de México (96.61), Puebla (95.12), Nayarit (93.83), Jalisco (93.83) y Veracruz (93.15) ocupan los primeros cinco puestos, ya que lograron un alto grado de disponibilidad, desagregación y claridad en la información. Ubicándose por encima del promedio nacional (77.78). Por su parte, Sonora (52.08), Quintana Roo (51.33), Guerrero (49.74), Hidalgo (49.51) y Morelos (32.2), son quienes presentaron carencias en la información fiscal disponible, poco claras, sin desagregación ni estadísticas. Sin embargo, cabe destacar que cada año quienes presentan la calificación más baja se están acercando a la media nacional.

La deuda per cápita representa la magnitud del saldo de la deuda Subnacional que le corresponde a cada ciudadano del territorio mexicano. En la Gráfica 6 se observa el saldo de la deuda per cápita ordenado de mayor a menor por entidad federativa. Chihuahua es el estado con un mayor grado de deuda por ciudadano. Por otro lado, Querétaro, Guerrero y Tlaxcala son los estados con menor deuda por ciudadano.



La deuda subnacional como proporción del PIB indica que por cada peso del PIB, le corresponde determinado porcentaje de la deuda (DEUDA/PIB).

En la Gráfica 7 se muestra la distribución de esta proporción de mayor a menor por entidad federativa respecto al PIB que se genera en el mismo estado. Chihuahua, Quintana Roo, Coahuila, Chiapas y Nayarit concentraron 35.1 centavos de cada peso del PIB generado por esos estados por concepto de deuda subnacional. Esto contrasta con los 5 estados menos endeudados para el mismo periodo; Yucatán, Tabasco, Querétaro, Campeche y Tlaxcala sumaron 2.1 centavos del PIB respectivo por concepto de Deuda subnacional. Cabe destacar que Tlaxcala presentó un saldo de deuda cero.



#### *4.2. Medición de la Transparencia y Corrupción en la Deuda Pública Subnacional.*

En México no existen indicadores sobre transparencia y corrupción que sean útiles para medir el impacto de dicha variable en otras de carácter macroeconómico, como la deuda pública y el déficit presupuestario y mucho menos a nivel de entidades federativas.

El índice más completo sobre corrupción estatal es el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), publicado por Transparencia Mexicana (una ONG que es el capítulo nacional de Transparencia Internacional). Sin embargo, dicho índice sólo contempla la corrupción que es vivida de manera cotidiana por los ciudadanos (y de la que ellos mismos son partícipes), es decir, la que tiene que ver con trámites y servicios públicos, no así como la que se relaciona directamente con las finanzas públicas, como las veces en que a través de la corrupción se otorgan las licitaciones de obras públicas, o las compras del gobierno tanto de bienes y servicios, etc.

Otras instituciones, como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), también generan datos sobre corrupción, sin embargo, el tipo de indicadores que publican tienen el mismo problema que el INCBG, puesto que, al igual que Transparencia Mexicana, se basa en encuestas sobre la percepción de la ciudadanía en cuanto a la corrupción que han vivido.

Por lo anterior, a fin de hacer un acercamiento al impacto de la transparencia y la corrupción en las finanzas públicas y particularmente en la deuda pública estatal, presentamos un par de modelos que combinan datos panel con series de tiempo que muestran la relación lineal de la deuda de cada estado de la república como porcentaje de sus participaciones federales<sup>3</sup> con un indicador de la transparencia (si el Estado en cuestión tiene o no la obligación explícita de transparentar el nivel de la deuda) y con una *proxy* de la corrupción (si el Estado en cuestión tiene un límite fijo de endeudamiento, bajo el supuesto de que el hecho de no tener un límite genera incentivos a la corrupción). Ambos indicadores se presentan como variables dicotómicas<sup>4</sup>.

#### 4.3. Modelo de Transparencia y Deuda Pública Subnacional

El modelo de transparencia y deuda pública estatal considera el logaritmo del saldo de la deuda pública estatal en proporción a los ingresos percibidos por los estados por concepto de participaciones federales, como función de la transparencia como variable dicotómica, y se expresa en terminos logarítmicos:

$$\log(deu) = c_i + \beta tra \quad (1)$$

Donde  $deu \equiv \left( \frac{deudaestatal}{participaciónfederal} \right) * 100$ ;

$c_i \equiv$  efecto fijo particular a cada Estado y;

$tra \equiv$  variable dicotómica sobre la transparencia en la deuda

El resultado es que el estimador  $\beta = -0.2833$ , lo que significa que en promedio la deuda tiende a ser 28% mayor en los Estados donde no es obligatorio transparentar el nivel de endeudamiento que en los Estados donde sí lo es.

Cuadro 1.  
Estadísticos de la regresión

| Variable | Coeficiente | Error<br>Estándar | t-<br>Stadístico | Prob.  |
|----------|-------------|-------------------|------------------|--------|
| C        | 3.767548    | 0.048715          | 77.33828         | 0.0000 |

<sup>3</sup> Las participaciones federales son los ingresos del Gobierno Federal que percibe cada estado con base en un índice de participaciones.

<sup>4</sup> O variables cualitativas. Este tipo de variables sólo pueden tomar dos valores (0 y 1), que indican la presencia o ausencia de una característica, en este caso, la obligación que tiene el Estado de transparentar la deuda y el límite que tiene sobre ésta.

|               |           |          |           |        |
|---------------|-----------|----------|-----------|--------|
| TRA           | -0.283388 | 0.131053 | -2.162394 | 0.0312 |
| R<br>cuadrada | 0.563365  |          |           |        |

Adicionalmente, el cuadro 2 presenta los efectos fijos por estado que capturan los aspectos que el modelo no contempla y que afectan únicamente a cada Estado (constante c).

Cuadro 2.  
Valor del efecto fijo para cada i-Estado  
(valor de la constante c)

| Estado              | Efecto Fijo | Estado          | Efecto Fijo |
|---------------------|-------------|-----------------|-------------|
| Nacional            | 0.322989    | Nacional        | 0.322989    |
| Aguascalientes      | -0.144268   | Morelos         | 0.968039    |
| Baja California     | 0.206752    | Nayarit         | 0.254526    |
| Baja California Sur | 0.711974    | Nuevo León      | -0.263349   |
| Campeche            | 0.036776    | Oaxaca          | 0.810263    |
| Coahuila            | -2.767502   | Puebla          | 1.196396    |
| Colima              | -1.447889   | Querétaro       | -0.671052   |
| Chiapas             | 0.534783    | Quintana Roo    | -0.573745   |
| Chihuahua           | -0.182329   | San Luis Potosí | -0.64859    |
| D.F                 | -0.069839   | Sinaloa         | 0.127394    |
| Durango             | -0.061676   | Sonora          | -0.144444   |
| Guanajuato          | 0.605128    | Tabasco         | -0.283989   |
| Guerrero            | 0.69799     | Tamaulipas      | -0.047705   |
| Hidalgo             | -0.346426   | Tlaxcala        | 0.90121     |
| Jalisco             | -0.133082   | Veracruz        | 0.939431    |
| México              | -0.767353   | Yucatán         | 0.328508    |
| Michoacán           | -0.961271   | Zacatecas       | 0.180476    |

#### 4.4. El Impacto de la Corrupción en la Deuda Pública Subnacional.

El segundo modelo considera la misma variable endógena en logaritmos del modelo 1, representada por el saldo de deuda pública estatal como proporción de los ingresos estatales por concepto de transferencias federales, como una función de la corrupción medida a través de una proxy sobre los límites de endeudamiento estatal:

$$\log(deu) = c_i + c_t + \beta cor \quad (2)$$

Donde  $c_t \equiv$  efecto fijo por cada año y;

$cor \equiv$  proxy de la corrupción

Los resultados del modelo se presentan en el cuadro 3.

Cuadro 3.  
Estadísticos de la regresión

| Variable      | Coeficiente | Error<br>Estándar | t-<br>Stadístico | Prob.  |
|---------------|-------------|-------------------|------------------|--------|
| C             | 3.403798    | 0.089725          | 37.93596         | 0      |
| COR           | 0.438751    | 0.12677           | 3.460994         | 0.0006 |
| R<br>cuadrada | 0.585134    |                   |                  |        |

En este caso obtenemos un valor de  $\beta$  igual a 0.438, lo que nos indica que no tener límites de endeudamiento afecta directamente en el nivel de endeudamiento de manera positiva. Las entidades federativas con límites de endeudamiento tienen, en promedio, 43% menos deuda que los Estados sin límites. En este segundo modelo incluimos efectos propios de cada año (Cuadro 4), representados por la constante  $c_t$  en la ecuación (2), que afectan el nivel de deuda de todos los estados por igual, pero que el modelo no contempla. También se incluyen los efectos fijos de factores que no se incluyen en el modelo pero que influyen en la deuda de cada estado y están representados por la constante  $c_i$  (Cuadro 4.1). Los efectos temporales son independientes de los efectos fijos de cada estado..

Cuadro 4. Efectos Fijos Temporales  
(Valor de la constante  $c_t$ )

| Año  | EfectoTemporal |
|------|----------------|
| 2003 | 0.040825       |



|      |           |
|------|-----------|
| 2004 | 0.063327  |
| 2005 | 0.168761  |
| 2006 | 0.017697  |
| 2007 | 0.025978  |
| 2008 | 0.128327  |
| 2009 | -0.191585 |
| 2010 | -0.200206 |
| 2011 | -0.053463 |
| 2012 | 0.005505  |
| 2013 | -0.036889 |
| 2014 | 0.031725  |

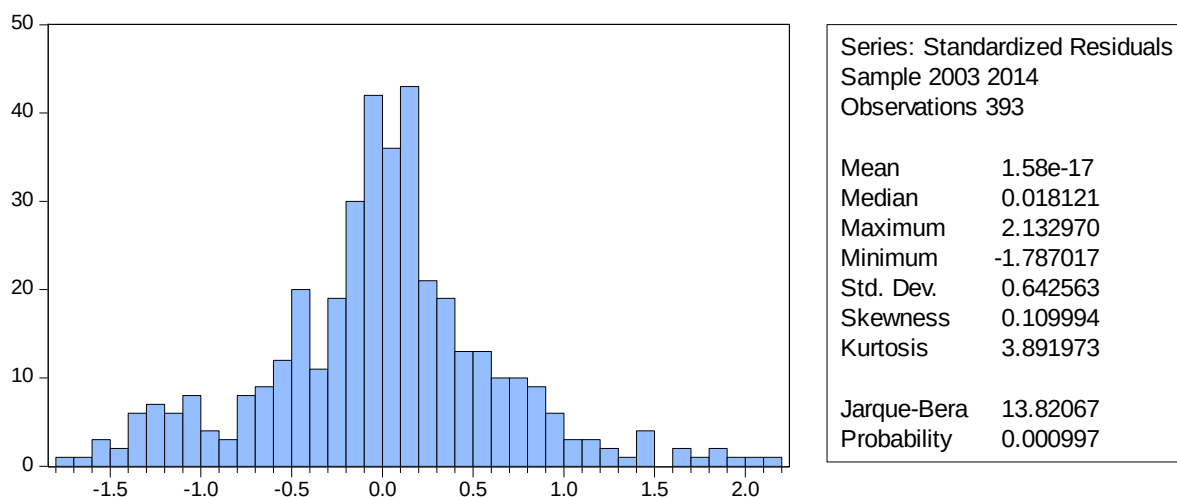
Cuadro 4.1 Efectos Fijos por Estado  
(valor de la constante  $c_i$ ).

| Estado              | Efecto por Estado | Estado          | Efecto por Estado |
|---------------------|-------------------|-----------------|-------------------|
| Nacional            | 0.247987          | Nacional        | 0.247987          |
| Aguascalientes      | 0.109794          | Morelos         | 0.970719          |
| Baja California     | 0.428808          | Nayarit         | 0.296046          |
| Baja California Sur | 0.753495          | Nuevo León      | -0.338351         |
| Campeche            | -0.038226         | Oaxaca          | 0.735261          |
| Coahuila            | -2.815435         | Puebla          | 1.121394          |
| Colima              | -1.52289          | Querétaro       | -0.746053         |
| Chiapas             | 0.459782          | Quintana Roo    | -0.648747         |
| Chihuahua           | -0.147643         | San Luis Potosí | -0.64591          |
| D.F                 | 0.010522          | Sinaloa         | 0.168915          |
| Durango             | 0.302073          | Sonora          | -0.219446         |
| Guanajuato          | 0.530127          | Tabasco         | -0.358991         |
| Guerrero            | 0.622988          | Tamaulipas      | -0.122706         |
| Hidalgo             | -0.421428         | Tlaxcala        | 0.90389           |
| Jalisco             | -0.169243         | Veracruz        | 1.019793          |

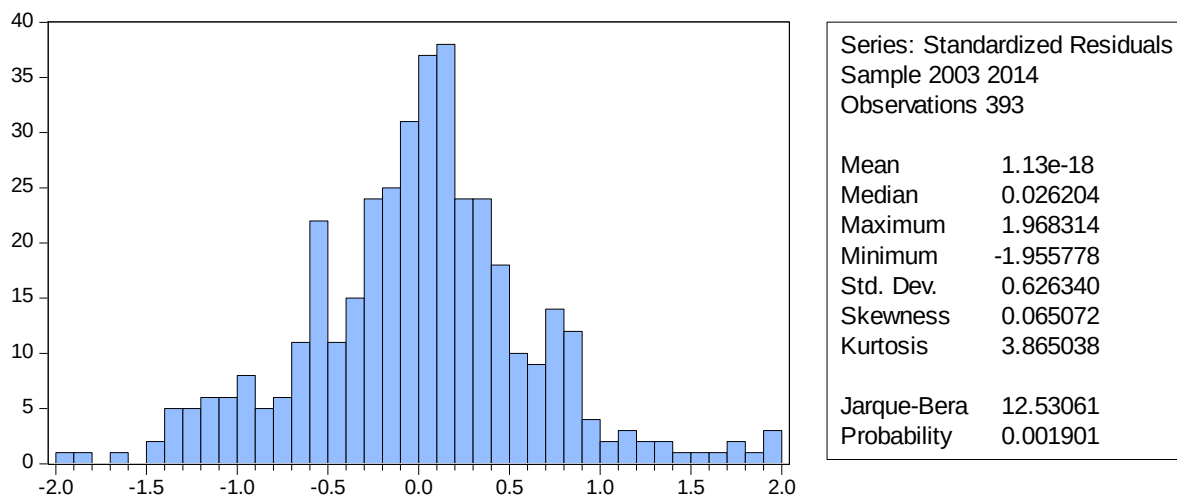
|           |           |           |          |
|-----------|-----------|-----------|----------|
| México    | -0.686992 | Yucatán   | 0.370029 |
| Michoacán | -0.958591 | Zacatecas | 0.105474 |

#### 4.5. Pruebas de Normalidad

Los residuos del primer modelo están distribuidos de manera normal, con una media muy cercana a cero, una asimetría también muy cercana a cero (0.10) y una curtosis con un valor muy cercano a tres, ello a pesar de que el valor de la probabilidad del estadístico Jarque-Bera es menor a 0.05 (es decir, según este estadístico no se debe aceptar la hipótesis nula de que los errores se distribuyen de manera normal, a un nivel de confianza del 95%).



En el segundo modelo ocurre casi lo mismo. Los residuos del modelo tienen una distribución normal, con media cercana a cero, asimetría cercana a cero también (0.06) y una curtosis cercana a tres.



## 5. Conclusiones y recomendaciones

- El ámbito de las finanzas públicas suele ser un campo propicio para la corrupción cuando la transparencia y la rendición de cuentas son inexistentes o bien insuficientes.
- La opacidad en la información sobre la deuda genera oportunidades para la corrupción. Una de las formas en que ésta se presenta es en un uso abusivo del poder que genera el sobreendeudamiento a niveles subnacionales. Nuestro país ha sufrido por este fenómeno.
- Del análisis jurídico realizado se advierte que el incremento desmesurado de la deuda se presentó en el marco de una legislación desarticulada y compleja.
- Si la falta de transparencia y la corrupción tienen una incidencia en el incremento de la deuda, los ordenamientos en tales materias debieron tener vasos comunicantes, pero ello no sucedió.
- Afortunadamente los legisladores han comenzado a tomar medidas en tiempos recientes (2014-2016), como las reformas constitucionales y ordenamientos legales que buscan ampliar la transparencia gubernamental, la disciplina financiera y el combate a la corrupción.
- Si bien sólo el paso del tiempo nos podrá arrojar datos precisos sobre su efectividad, debe reconocerse que constituyen un avance para el manejo de las finanzas públicas y arrojan una luz de esperanza sobre el tratamiento adecuado de la deuda pública.
- El nuevo marco jurídico en materia anticorrupción, que se supone próximo a expedirse, debe acompañar de cerca a los ordenamientos en materia de transparencia y de deuda pública.
- Del análisis cuantitativo, al considerar los hechos estilizados sobre la deuda pública estatal y combinarlos con la estimación de los modelos econométricos de datos panel y series de tiempo, se demuestra la hipótesis planteada de que la obligación de transparencia explícita sobre la

deuda pública estatal y los límites impuestos mediante las leyes a las finanzas públicas y particularmente a la deuda pública de los 32 Estados de la república, como una variable proxy de la corrupción, tienen repercusiones directas sobre el nivel de endeudamiento de las entidades federativas.

- El modelo demuestra con estimaciones estadísticamente significativas, que cumplen con los supuestos de normalidad, la hipótesis de que una mayor transparencia en el manejo de las finanzas públicas y específicamente una mayor obligación de transparencia explícita sobre la deuda pública subnacional tiende a reducir el saldo de la misma; mientras que la ausencia de límites explícitos a la deuda subnacional impulsa el aumento sin control de los saldos de deuda.
- A partir de los resultados obtenidos se encontró que en promedio la deuda tiende a ser 28% mayor en los Estados donde no es obligatorio transparentar el nivel de endeudamiento que en los Estados donde sí lo es.
- Asimismo se observó que los Estados con límites explícitos de endeudamiento tienen, en promedio, 43% menos deuda que los Estados sin límites.
- Si, como se ha demostrado, la falta de transparencia y la corrupción tienen una incidencia en el incremento de la deuda, las autoridades de los distintos entes públicos encargados de tales asuntos, en los tres órdenes de gobierno, necesitan actuar coordinadamente en el ámbito de sus competencias.
- Es necesario señalar que un marco normativo en materia de transparencia, combate a la corrupción y regulación de la deuda moderno y bien diseñado, de poco serviría si, como lamentablemente muchas veces ha sucedido en nuestro país, la falta de aplicación de las leyes hacen que las mismas queden en letra muerta.
- De ahí que el respeto al estado de derecho y la cultura de la legalidad jueguen un papel fundamental, no sólo en las materias en lo particular que son objeto de este estudio, sino para las esperanzas de cualquier nación que aspire al desarrollo (Fonseca, 2015).

- De ahí que sea fundamental evitar la impunidad que ha sido, lamentablemente, cuestión común en la historia de la deuda mexicana, tanto a nivel federal desde la gran crisis de la deuda de principios de los 80' del siglo pasado, hasta los recientes escándalos de sobreendeudamiento estatal y municipal en nuestros tiempos.
- En ese sentido es necesario que el Sistema Nacional Anticorrupción juegue un papel fundamental para prevenir, detectar y sancionar el manejo indebido de la deuda. Ello con el fin de evitar la repetición de dramáticas escenas de sobreendeudamiento que han vivido otros países en épocas recientes y nuestro propio país en el último tercio del siglo XX.
- La transparencia, el combate a la corrupción y el control de la deuda pública son tareas del presente que permitirán dejar un legado de tranquilidad y bienestar a las generaciones futuras.

## BIBLIOGRAFÍA

Alonso, J. A. (2011). Introducción. En J. A. Afonso y C. Mulas-Granado (Eds.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo: El caso de Iberoamérica* (pp. 11-20). Madrid: Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_, y Garciamartín, C. (2011). Causas y consecuencias de la corrupción: una revisión de la literatura. En J. A. Afonso y C. Mulas-Granado (Eds.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo: El caso de Iberoamérica* (pp. 43-72). España: Fondo de Cultura Económica.

Alt, J. E., y Lassen, D. D. (2006). Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries. *European Economic Review*, 50(6), 1403-1439.

Arellano, G. D. (2007). Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas. *Convergencia*, 14(45), 31-46.

Auditoría Superior de la Federación. (2015). *Perfil de México a través de Indicadores Clave*. México.

Bannister, F., y Connolly, R. (2011). The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government. *Policy & Internet*, 3(1), 1-30.

Bellver, A. (2007). Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional. *Reforma y Democracia*, 38, 5-48.

Benito, B., y Bastida, F. (2009). Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review*, 69(3), 403-417.

Carpizo, J. (2001). *Veintidós Años de Presidencialismo Mexicano: 1978-2000. Una Recapitulación*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIV, núm. 100, enero-abril. 71-99.

Cunill, G. N. (2006). La transparencia en la gestión pública: ¿Cómo construirle viabilidad? *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*(8), 22-44.

Del Solar, F. (2008). Transparencia, corrupción y acceso a información pública en Chile. En A. Solimano, V. Tanzi, y F. Del Solar (Eds.), *Las termitas del Estado* (pp. 89-144). Chile: Fondo de Cultura Económica.

- Easterly, W. (2002). *The Elusive Quest for Growth*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Fonseca, F. J. (2015). *Deficiencies of the Rule of Law and the Legal Culture, and Its relationship to Underdevelopment*. Asian Journal of Law and Economics, Vol. 6, no. 2. 231-248.
- Fox, J., y Haight, L. (2007). Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica. *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, 29-64.
- Gordon, R. S. (2011). Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(2), 199-229.
- Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., y Im, T. (2013). The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575-586.
- Héritier, A. (2003). Composite Democracy in Europe: the Role of Transparency and Access to Information. *Journal of European Public Policy*, 10(5), 814-833.
- Hevia de la Jara, F. (2005). El concepto de Rendición de Cuentas y sus usos: proyectos políticos en pugna. En A. Monsiváis (Ed.), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas* (pp. 63-82). México: IFAI.
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., y Vreeland, J. R. (2011). Democracy and Transparency. *The Journal of Politics*, 73(04), 1191-1205.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*: Yale University Press.
- Kim, S., y Lee, J. (2012). E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government. *Public Administration Review*, 72(6), 819-828.
- Leff, N. H. (1964). Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*, 82(2), 337-341.
- Lindstedt, C., y Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, 31(3), 301-322.
- Luna, I. (2013). Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información en México. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

Merino, M. (2006). *Muchas políticas y un solo derecho*. En S. López Ayllón (Ed.), *Democracia, Transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario* (pp. 127-156). México: IIJ-IFAI.

Monsiváis, A. (2005). Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas. *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México*.

Ohashi, H. (2009). Effects of Transparency in Procurement Practices on Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works. *Review of Industrial Organization*, 34(3), 267-285.

Piñar, J. L. (2014). *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno*. *Revista catalana de dret públic*, (49), 1-19.

Solares, M. *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2004.

Solimano, A. (2008). La corrupción: Motivaciones individuales, fallas del Estado y desarrollo. En A. Solimano, V. Tanzi, y F. Del Solar (Eds.), *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo* (pp. 57-88). Chile: Fondo de Cultura Económica.

Sour-Vargas, L. (2007). Evaluando al gobierno electrónico: avances en la transparencia de las finanzas públicas estatales. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, 6(23).

Tanzi, V. (1995). Corruption, Arm's Length Relationship and Markets. En G. Fiorentini y S. Peltzman (Eds.), *The Economics of Organized Crime*. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_, V. (2008). La corrupción y la actividad económica. En A. Solimano, V. Tanzi, y F. Del Solar (Eds.), *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo* (pp. 23-56). Chile: Fondo de Cultura Económica.

Uvalle, B. R. (2008). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50(203).

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



## **Legislación consultada**

Código Penal Federal

Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos

Constituciones y legislación estatal de las 32 entidades federativas en materia de transparencia, deuda pública, fiscalización, responsabilidades de los servidores públicos y códigos penales en Orden Jurídico Nacional, consultado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambest.php> [acceso: marzo de 2016]

Decreto de Reformas y Adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (28/12/82).

Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 30/07/99)

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia (DOF 07/02/14)

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios (DOF 26/05/15)

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción (DOF 27/05/15).

Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley General de Deuda Pública

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Proyecto de decreto, por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda

Pública, y General de Contabilidad Gubernamental (Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados. 17 de marzo de 2016).

#### **Sitios de Internet Consultados**

ASF <http://www.asf.gob.mx/Section/46> Informes y publicaciones

Fecha de consulta, Marzo 20 de 2016.

CONAPO. <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>;

Fecha de consulta, Marzo 20, 2016.

INEGI, <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/contenido.jsp?rf=false&solicitud=>; Fecha de consulta: Marzo 3, 2016.

SHCP,

[http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas Publicas/Estadisticas Oportunas de Finanzas Publicas](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas); Fecha de consulta: Marzo 20, 2016.

Transparencia Mexicana, <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>;

Fecha de consulta: Marzo 15 , 2016

## Anexo

Cuadro A-1. Principales reformas a la Constitución Federal en materia de deuda

| Disposición        | Reforma  | Resumen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 73, fr. VIII  | 30/12/46 | Se estableció el principio de que los empréstitos se celebren sólo para obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo en casos de regulación monetaria, operaciones de conversión de deuda o por casos de emergencia.                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                    | 25/10/93 | Se añadió la facultad del Congreso para aprobar la deuda del Distrito Federal (lo anterior quedó sin efectos luego de la reforma política de la Ciudad de México publicada el 29/01/16)                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Art. 117, fr. VIII | 30/12/46 | Se adicionó el principio de que la deuda de estados y municipios debe destinarse a la ejecución de obras que produzcan un incremento directo de sus ingresos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                    | 21/04/81 | El principio anterior se aplica también a la deuda que contraigan los organismos descentralizados y empresas públicas de los gobiernos subnacionales. Además se señala que los empréstitos deben celebrarse conforme a las bases que establezcan las legislaturas de los estados, y por los conceptos y hasta por los montos que estas fijen anualmente en los presupuestos. También se establece el principio de rendición de cuenta de los gobernadores ante las legislaturas en materia de deuda. |

Cuadro A-2. Obligación de transparencia explícita sobre deuda pública<sup>5</sup>

|                    |         |            |
|--------------------|---------|------------|
| Entidad Federativa | Estados | Municipios |
|--------------------|---------|------------|

<sup>5</sup> Con base en la información de la página Orden Jurídico Nacional, consultado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambest.php> [acceso: marzo de 2016].

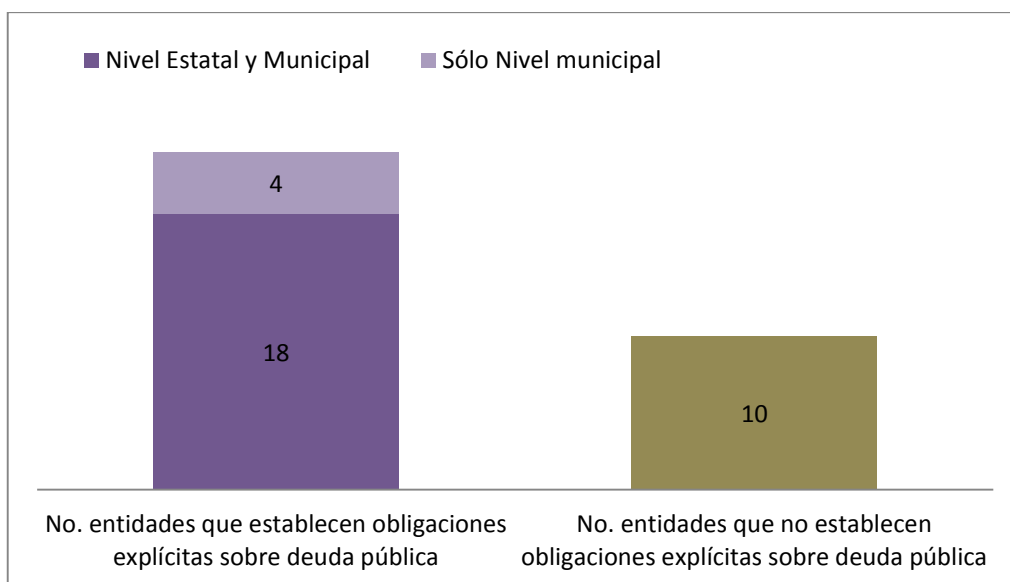
|                               |    |    |
|-------------------------------|----|----|
| Aguascalientes                | No | No |
| Baja California               | Sí | Sí |
| Baja California Sur           | Sí | Sí |
| Campeche                      | Sí | Sí |
| Coahuila                      | Sí | Sí |
| Colima                        | No | Sí |
| Chiapas                       | No | No |
| Chihuahua                     | No | Sí |
| Distrito Federal <sup>6</sup> | No | No |
| Durango                       | Sí | Sí |
| Guanajuato                    | Sí | Sí |
| Guerrero                      | No | No |
| Hidalgo                       | No | No |
| Jalisco                       | Sí | Sí |
| México                        | Sí | Sí |
| Michoacán                     | No | No |
| Morelos                       | Sí | Sí |
| Nayarit                       | Sí | Sí |
| Nuevo León                    | No | Sí |
| Oaxaca                        | Sí | Sí |
| Puebla                        | No | No |
| Querétaro                     | No | No |
| Quintana Roo                  | Sí | Sí |
| San Luis Potosí               | Sí | Sí |
| Sinaloa                       | No | Sí |
| Sonora                        | Sí | Sí |
| Tabasco                       | Sí | Sí |
| Tamaulipas                    | No | No |
| Tlaxcala                      | No | No |

---

<sup>6</sup> Hoy Ciudad de México.

|           |    |    |
|-----------|----|----|
| Veracruz  | Sí | Sí |
| Yucatán   | Sí | Sí |
| Zacatecas | Sí | Sí |

Gráfica A-1. Obligación de transparencia explícita sobre deuda pública (resumen numérico)



Cuadro A-3. Limite explícito a la deuda de estados y municipios<sup>7</sup>

| Entidad Federativa   | Constitucional | Legal | Estados | Municipios |
|----------------------|----------------|-------|---------|------------|
| Aguascalientes       | No             | Sí    | Sí      | Sí         |
| Baja California      | No             | Sí    | Sí      | Sí         |
| Baja California Sur  | No             | No    | No      | No         |
| Campeche             | No             | Sí    | No      | Sí         |
| Coahuila             | No             | No    | No      | No         |
| Colima               | No             | No    | No      | No         |
| Chiapas <sup>8</sup> | No             | Sí    | Sí      | Sí         |
| Chihuahua            | Sí             | No    | No      | Sí         |

<sup>7</sup> Con base en la información de la página *Orden Jurídico Nacional*, consultada en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambest.php> [acceso: marzo de 2016]

<sup>8</sup> Reforma de 2015

|                               |     |     |     |     |
|-------------------------------|-----|-----|-----|-----|
| Distrito Federal <sup>9</sup> | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Durango                       | No  | Sí  | No  | Sí  |
| Guanajuato                    | No  | No  | No  | No  |
| Guerrero                      | Sí  | No  | Sí  | Sí  |
| Hidalgo                       | No  | No  | No  | No  |
| Jalisco                       | No  | Sí  | Sí  | Sí  |
| México                        | No  | No  | No  | No  |
| Michoacán                     | No  | Sí  | Sí  | Sí  |
| Morelos                       | No  | No  | No  | No  |
| Nayarit                       | No  | No  | No  | No  |
| Nuevo León                    | No  | No  | No  | No  |
| Oaxaca                        | No  | Sí  | Sí  | Sí  |
| Puebla                        | No  | No  | No  | No  |
| Querétaro                     | No  | No  | No  | No  |
| Quintana Roo                  | No  | No  | No  | No  |
| San Luis Potosí               | No  | Sí  | Sí  | Sí  |
| Sinaloa                       | No  | No  | No  | No  |
| Sonora                        | No  | Sí  | Sí  | Sí  |
| Tabasco                       | Sí  | Sí  | Sí  | Sí  |
| Tamaulipas                    | No  | No  | No  | No  |
| Tlaxcala                      | Sí  | No  | Sí  | Sí  |
| Veracruz                      | No  | No  | No  | No  |
| Yucatán                       | No  | Sí  | No  | Sí  |
| Zacatecas                     | No  | No  | No  | No  |

Gráfica A-2. Limite explícito a la deuda de estados y municipios (resumen numérico)

---

<sup>9</sup> Hoy Ciudad de México. A la fecha no tiene constitución y su deuda la aprueba el Congreso de la Unión.

