

# Endeudamiento público subnacional en México

---

María Isabel García Morales  
(Coordinadora)



Instituto Politécnico Nacional

Mantener unas finanzas públicas sanas requiere una política integral que genere ingresos, un estricto control del gasto y un adecuado endeudamiento que permita el financiamiento para el desarrollo. Esta obra ofrece una interesante reflexión acerca del último punto: el endeudamiento.

Aborda cómo obtiene el Estado parte de sus ingresos públicos a través del financiamiento, es decir, de la deuda pública. Analiza el origen, evolución, tendencias y repercusiones del endeudamiento subnacional para las haciendas públicas y para el gasto social.

La lectura de *Endeudamiento público subnacional en México* es primordial y necesaria para docentes e investigadores, pero también para economistas, ya que plasma en sus páginas diversas inquietudes y enfoques alrededor de este tema, convirtiéndose así en un material obligado para reflexionar respecto a la solución de los problemas de la hacienda pública en México.

S A



9 786074 145687

# Endeudamiento público subnacional en México

---

*María Isabel García Morales*  
(Coordinadora)

Instituto Politécnico Nacional  
—México—

*Endeudamiento público subnacional en México*

María Isabel García Morales

(Coordinadora)

Primera edición: 2016

D.R. © 2016

Instituto Politécnico Nacional

Luis Enrique Erro s/n

Unidad profesional "Adolfo López Mateos"

Zacatenco, Deleg. Gustavo A. Madero

CP 07738, Ciudad de México

Dirección de Publicaciones

Revillagidedo 83, Centro

Deleg. Cuauhtémoc

CP 06070, Ciudad de México

ISBN 978-607-414-568-7

Impreso en México/*Printed in Mexico*

<http://www.publicaciones.ipn.mx>

Prólogo ...

Introducción

PRIMERA PARTE

Importancia

Arturo G.

La ingobernabilidad

María C.

y Moisés

SEGUNDA PARTE

Y ENDEUDAMIENTO

Sostenibilidad

Teresa S.

Carga fiscal

María Is.

y Juan M.

La deuda pública

Ricardo

# Endeudamiento público de estados y municipios y gasto social en México

---

*María Isabel García Morales*

Instituto Politécnico Nacional  
—México—

*Endeudamiento público subnacional en México*  
María Isabel García Morales (Coordinadora)

Primera edición: 2016

D.R. © 2016  
Instituto Politécnico Nacional  
Luis Enrique Erro s/n  
Unidad profesional “Adolfo López Mateos”  
Zacatenco, Deleg. Gustavo A. Madero  
CP 07738, México, DF

Dirección de Publicaciones  
Revillagidedo 83, Centro  
Deleg. Cuauhtémoc  
CP 06070, México, DF

ISBN 978-607-414-568-7

Impreso en México/*Printed in Mexico*  
<http://www.publicaciones.ipn.mx>

# Contenido

Prólogo .....

Introducción .....

PRIMERA PARTE. GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO .....

Importancia de la fiscalización para la economía en México .....  
*Arturo González de Aragón Ortiz*

La ingobernabilidad de los estados deudores .....  
*María Concepción Martínez Rodríguez, José Alfredo Soriano Ortiz y Moisés Pool Uuh*

SEGUNDA PARTE. POTESTADES FISCALES, PARTICIPACIONES FEDERALES  
Y ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS .....

Sostenibilidad de la deuda subnacional en México .....  
*Teresa Santos López González y Eufemia Basilio Morales*

Carga fiscal y endeudamiento público subnacional en México .....  
*María Isabel García Morales, Filiberto Cipriano Marín y Juan Marroquín Arreola*

La deuda pública: una visión desde lo local .....  
*Ricardo Raúl Baptista González*

La bursatilización de la deuda en el sector público mexicano .....  
*Alejandra Nabil Ruiz Alanís, Miguel Ángel Martínez García y María Isabel García Morales*

## TERCERA PARTE. CRISIS ECONÓMICA, FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO Y GASTO SOCIAL .....

Cambios institucionales en la relación del financiamiento  
de la banca comercial con el sector público (2000-2013).....  
*Christian Said Domínguez Blancas, Isela Verenice Gómez Díaz y Luz Marina Peña  
Portales*

Crecimiento económico, gasto social e informalidad: determinantes de ser *nini*.....  
*María Guadalupe Rosas Mercado y Myriam García Piedras*

Política fiscal o deuda. Un análisis de equilibrio general computable  
para el financiamiento de metas de desarrollo del milenio .....

*Araceli Ortega Díaz*



## Prólogo

Para mantener unas finanzas públicas sanas, es importante no perder de vista los tres factores que las determinan: una política fuerte e integral de generación de ingresos; un estricto control del gasto con énfasis social y de inversión; y finalmente, un adecuado nivel de endeudamiento que permita el financiamiento para el desarrollo. En ese sentido, esta obra nos lleva a una profunda e interesante reflexión acerca de uno de estos factores: el endeudamiento.

Para todo Estado moderno es prioritaria la obtención de ingresos públicos para cumplir una serie de funciones, atribuciones y responsabilidades que le da el marco jurídico, el cual es expresión de las relaciones políticas y sociales de un país.

El Estado mexicano, además de requerir recursos para el funcionamiento de su estructura y para proveer bienes y servicios públicos, debe preparar una agenda de programas sociales a través del gasto social; el aumento o disminución de éste trae no sólo consecuencias sociales, sino también económicas. Las crisis económicas afectan financieramente al Estado, porque al caer la producción de bienes y servicios también cae la recaudación fiscal, y con ello el riesgo latente de reducir el gasto social.

La importancia de este libro radica en que se analiza esta problemática, precisamente poniendo énfasis en entidades federativas y municipios. Se aborda cómo el Estado obtiene parte de estos ingresos públicos a través del financiamiento, es decir, de la deuda pública. Se analiza el origen, evolución, tendencias y repercusiones que tiene el endeudamiento subnacional, tanto para las haciendas públicas como para el gasto social; además, el efecto que tuvo la crisis económica en el aumento de dicho endeudamiento.

La obra plasma diferentes preocupaciones, inquietudes y enfoques de varios autores sobre el endeudamiento subnacional y el gasto social. Esta diversidad es fundamental para acercarse de manera más certera a la explicación de este fenómeno, así como al correcto manejo de esta herramienta económica. Por ello este libro es un material valioso para la docencia y la investigación.

Por el título pareciera que esta obra sólo trata temas coyunturales, pero en realidad se aborda un tema estructural: las finanzas públicas. Por lo tanto, su lectura también es de utilidad para el gremio de los economistas.

La lectura de *Endeudamiento público subnacional en México* es primordial y necesaria, un material obligado para reflexionar en la solución de los problemas de la hacienda pública en México.

Soraya Pérez Munguía

Presidenta de la Federación de Colegios de Economistas de la República Mexicana, AC

#### COMITÉ ACADÉMICO

- *Dra. Noemy Levy Orlik*. Titular C tiempo completo, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. Sistema Nacional de Investigadores Nivel III.
- *Dr. Humberto Ríos Bolívar*. Titular C tiempo completo, Sección de Estudios de Posgrado e Investigación, Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional. Sistema Nacional de Investigadores Nivel III.
- *Dra. Marcela Astudillo Moya*. Investigadora Titular C tiempo completo, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.
- *Dr. Benjamín García Pérez*. Titular C tiempo completo, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.
- *Dr. Víctor Manuel Isidro Luna*. Profesor del Instituto Politécnico Nacional y Universidad Nacional Autónoma de México. Ph. D. Economía. University of Utah y Sistema Nacional de Investigadores nivel C..

# La ingobernabilidad de los estados deudores

María Concepción Martínez Rodríguez\*

José Alfredo Soriano Ortiz\*\*

Moisés Pool Uuh\*\*\*

## INTRODUCCIÓN

El tema de la ingobernabilidad y la deuda pública son motivos de debate desde hace tiempo en nuestro país, y con frecuencia escuchamos o leemos los comentarios que al respecto externan nuestros líderes políticos, así como una gran cantidad de analistas y formadores, que critican cómo los gobiernos han enfrentado esta relación al mal administrar los recursos financieros buscando sólo beneficios particulares.

En la Ley General de la Deuda Pública se menciona cómo los estados pueden obtener deudas públicas para desarrollar las estrategias programadas dentro del Plan Nacional de Desarrollo. La deuda pública es gestionada por el Poder Ejecutivo desde los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y planteada para su aprobación por el Congreso de la Unión (cámaras de Diputados y de Senadores) con base en las infraestructuras del propio Estado.

La participación del gobierno dentro de la deuda es esencial, ya que con base en las programaciones y estrategias administrativas realizadas dentro del Plan Nacional de Desarrollo tiene la obligación de conocer cuánto será el monto neto necesario de la deuda a recibir por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como también de los sectores internos y externos. La Secretaría deberá conocer, por conducto de las demás secretarías del Estado encargadas de la coordinación del sector que corresponda, los proyectos y programas

---

\* Doctora en Política Pública, itesm. Profesora Investigadora del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional. CIIEMAD-IPN. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI, Nivel 1) de Conacyt. Integrante de la Red de Desarrollo Económico del IPN, mcmartinezr@ipn.mx, mconcepcionmr@yahoo.com.mx

\*\* Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Instituto Politécnico Nacional, México, DF., alfredosoriano828510@gmail.com

\*\*\* Universidad de Oriente, Valladolid, Yucatán, mpu-mar91@hotmail.com

de actividades debidamente aprobados por éstas y que requieran de financiamiento para su realización. El endeudamiento neto de las entidades incluidas en dichos presupuestos, invariablemente estará correspondido con la calendarización y demás previsiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de gasto y financiamiento.

Las entidades y los municipios deberán indicar claramente los recursos que destinarán al pago de los financiamientos que promuevan, la SHCP por parte del Estado distribuirá estos recursos en las dependencias, instituciones y organismos descentralizados para un mejor crecimiento y desarrollo.

Sin embargo, aun “justificando” la deuda por contraer, por alguna razón los recursos financieros no cumplen los objetivos, lo que provoca una enorme desconfianza de la población hacia el gobierno. El objetivo del presente trabajo es estudiar qué relación se establece entre la deuda y la ingobernabilidad.

En este documento se abordan temas muy importantes que en la actualidad está enfrentando nuestro país en el nuevo federalismo, en teoría, ya que se ha llevado a cabo más en la práctica el centralismo y el presidencialismo, donde el poder emana de los presidentes o los gobiernos federales, locales y regionales. Los puntos más destacados en este trabajo son: la gobernabilidad y la ingobernabilidad, la deuda pública, la transparencia y la rendición de cuentas; estos temas nos ayudan a establecer la relación que se da entre una deuda pública y una ingobernabilidad, que es evidente en más de una región de nuestro país.

Se menciona el actual panorama de México frente a la deuda pública y de cuánto ha crecido en el sexenio 2012-2018, lo que traído consecuencias nacionales e internacionales.

## GOBERNABILIDAD E INGOBERNABILIDAD

Como es sabido, México es un mosaico de regiones, culturas y paisajes. El ámbito de las finanzas locales no es la excepción. Cada zona de nuestro país conforma un lugar con características especiales que, en muchos aspectos, rebasa el campo de la división política y territorial (López, 2003).

El desempeño de los gobiernos ha sido objeto frecuente de reflexión. Muchos de los tratados de política y administración pública, se refieren a las deficiencias del gobierno. Pero pocos tiempos como los actuales han puesto tanta atención en los déficits gubernamentales (Guerrero, 1995).

La problemática de la ingobernabilidad comienza a cobrar importancia mundialmente en 1975, y se puede ver plasmada en la obra *La crisis de la democracia* (Cruzier; Huntington y Watakuni), en la que se exponen las problemáticas que se suscitaban en las democracias de diversos países y su relación con la ingobernabilidad. En dicho libro queda expuesta la vulnerabilidad de la sociedad ante la respuesta incipiente, por parte del gobierno, para satisfacer sus necesidades.

El concepto de *gobernabilidad* primero ocupó un espacio en la agenda de los políticos y estudiosos de los países centrales, y luego de todo el mundo, junto con la crisis de las econo-

mías desarrolladas, la creciente interdependencia a escala global y la parábola declinante de los “estados de bienestar” (Antonio Camou, s.f., pp. 1-15).

La *gobernabilidad* para Luis F. Aguilar (2007) denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno “gobierne” a una sociedad y la *ingobernabilidad* sería la posibilidad o probabilidad de que un gobierno deje de gobernar a una sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad. Por otro lado, para Leonardo Curzio (1998) el término *gobernabilidad* debe ser considerado más como un principio que como un concepto, ya que si fuera así podría contemplarse como un conjunto de criterios que determinan el funcionamiento de un proceso.

Pero, ¿por qué es tan importante hablar sobre ingobernabilidad? Una de las respuestas se puede encontrar en algunos de los desafíos que tiene hoy en día la sociedad, y éstos son: encontrar estabilidad y democracia, ajustar voluntades particulares heterogéneas en una decisión política unívoca, sin silenciar la pluralidad de las voces (González, 2013, pp. 5-9).

Dentro de las problemáticas existentes debidas a la ingobernabilidad se encuentran desde la criminalidad hasta el fraude electoral, desde la crisis económica hasta el presidencialismo y la pobreza; en México uno de los principales problemas es la ausencia de democracia (González R., 2010, p. 5) y una mala rendición de cuentas.

La ingobernabilidad también puede ser definida como aquel periodo en el que un gobernante tiene una mala administración pública, la cual refleja las deficiencias del gobierno, la irresponsabilidad en el trabajo del Estado y la ausencia de acuerdos entre partidos políticos o grupos de poder, lo que propicia una falta de cohesión social y de legitimidad de las instituciones; en esta circunstancia el apoyo ciudadano hacia el gobierno disminuye, se rompe el diálogo y se genera un conflicto social. Un gobierno puede ser calificado de deficiente si el objeto que le da vida no es alcanzado o si sus rendimientos decrecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados.

## EL PROBLEMA DE LA DEUDA PÚBLICA

La *deuda pública* es considerada como un factor o medio de financiamiento para que el Estado pueda realizar las acciones que no están a su alcance por cuestiones presupuestarias. Gracias a este medio de financiamiento se puede lograr la implementación de nuevos programas, una inversión para el desarrollo del Estado, pero por motivos no éticos en la labor de los gobiernos no se utilizan adecuadamente los recursos para un bienestar social, sino para un bienestar particular.

En la República Mexicana, la función financiera del Estado se fundamenta principalmente en tres ordenamientos jurídicos complementarios entre sí: la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y la ley de deuda pública. El gobierno respectivo (federal, estatal o municipal), normalmente trata de cumplir con los compromisos que adquirió en los procesos electorales y con las demandas planteadas por la población en el plan de desarrollo (nacional, estatal

o municipal, según le corresponda). Sin embargo, en la mayoría de los casos, los ingresos recaudados no son suficientes para atender los programas que se encuentran normalmente en operación y cumplir con los nuevos planes de gobierno, por lo tanto, tiene que evaluar la alternativa de recurrir al crédito público o disminuir sus programas. En el caso de decidirse por el endeudamiento, tendrá que sujetarse a los lineamientos establecidos respectivamente en la Ley de Deuda Pública y de la SHCP. La reducción o el reconocimiento honesto de las limitantes para el establecimiento de los programas sociales o cumplimiento de promesas de campaña trae como consecuencia el castigo electoral, razón por la cual la deuda ofrece salidas “justificadas” para su adquisición, volviéndose un círculo vicioso en donde se promete lo que no se puede cumplir porque eso atrae votantes, los mismos que después reprocharán su credulidad ante una deuda que se tiene que pagar.

Cuando los gobiernos se endeudan, en realidad están decidiendo utilizar en el presente los ingresos que les corresponden a las administraciones futuras, con el objeto de satisfacer las necesidades actuales (y probablemente futuras) de obras y servicios para la población. La deuda pública es muy importante para las finanzas de los gobiernos, ya que les permite realizar grandes proyectos de inversión y satisfacer las necesidades de la población sin tener que esperar a recaudar los fondos fiscales que se requieren para ejecutar los proyectos (López, 2003). No obstante, algunas veces los estados y municipios no se endeudan con ese fin, el dinero de las deudas contraídas va a parar a los bolsillos y a los intereses privados, y se obliga a la ciudadanía a pagar esa deuda como si hubiera sido ocupada en los bienes públicos; ese es el comienzo de la ingobernabilidad.

La ingobernabilidad implica la ineficacia del gobierno para hacer frente y solucionar los problemas económicos, sociales y políticos; no ejercer buen gobierno, tomar malas decisiones durante su ejercicio o mantener “opacas” sus acciones. Para contrarrestar, de alguna manera, el abuso de los “gobiernos” ante sus pueblos, los organismos internacionales crearon en diferentes contextos lo que se conoce como transparencia (Sánchez, 2014).

La *transparencia* consiste en hacer efectivo el derecho que tiene toda persona a conocer las acciones de su gobierno electo, este es el medio en que la federación, el Estado y el municipio rinden cuentas de sus actividades y de ingresos y egresos en los ejercicios fiscales correspondientes a su periodo presidencial, y va dirigido a la ciudadanía en general. La transparencia está estrechamente ligada a la gobernabilidad, a la organización del poder político y a la manera en que se ejerce la administración gubernamental dentro de un Estado. Es una propiedad o una cualidad que indica el grado de gobierno que se ejerce en una sociedad, el cual está representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental.

Construir gobernabilidad debe ser una tarea permanente; implica la creación de leyes, el diseño de políticas públicas y la instrumentación de acciones orientadas a generar mejores condiciones de vida para la población, así como también enfrentar y resolver los conflictos sociales. Es por ello que gobernar involucra la construcción de un mejor orden social, tomando como base una intensa participación ciudadana en la definición de políticas públicas para beneficio de la sociedad. De este conjunto de ideas se deriva, entonces, que un buen gobierno

es aquel que propicia la participación ciudadana, la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas, la responsabilidad, el consenso, la equidad social, la eficiencia administrativa y la sensibilidad política; aunque esto representa el tener una sociedad exigente de sus derechos y vigilante de los cumplimientos.

Algunos gobiernos ven que el desarrollar una gobernabilidad representa una debilidad, porque no ven a los ciudadanos como sus aliados para la construcción de ésta, sino que los ven como grupo contrario, como enemigos que les quitarán el poder, y es por ello que evitan la transparencia, la rendición de cuentas y todo aquello que fortalezca a una ciudadanía, y por el contrario, olvidan a quién se deben y los objetivos de las deudas, es un “cambio y castigo” mutuo en el que desgraciadamente la población pierde más; pierde la oportunidad de tener y dejar un futuro promisorio para su familia, pierde la confianza y su única “moneda” de pago es su voto, el cual lo roban, lo cambian, lo “ultrajan”.

Un gobierno es eficaz si logra los objetivos planteados y será eficiente si responde a consecuencias imprevistas. Es esa especie de capacidad de respuesta para satisfacer esas consecuencias, pero no sus causas en donde se producen los conflictos; un gobierno ideal es eficaz y eficiente. Todo lo anterior nos lleva a que para evitar la ingobernabilidad se debe conocer en qué se emplean los recursos, ya sea los que corresponden al ejercicio fiscal o bien, cuando se “pide prestado”, y un concepto muy relacionado con ello es la rendición de cuentas.

## LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas consiste en informar y explicar a los ciudadanos las acciones realizadas por el gobierno de manera transparente y clara para dar a conocer sus estructuras y funcionamientos, y por consecuencia, ser sujeto de la opinión pública (SHCP, 2011).

Mediante la rendición de cuentas, los ciudadanos pueden estar informados de las acciones del gobierno y la manera de realizarlas. Con la transparencia, se da a conocer si el gobierno está haciendo correctamente lo que difunde y publica a la ciudadanía.

*Rendición de cuentas* significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas; la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”. Es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten su responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño” (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas).

La rendición de cuentas es una parte fundamental de la gobernabilidad, sin embargo, representa un escrutinio hacia las actividades públicas, significa ser vulnerable ante los ciudadanos, desconfiar de alguien que vendió un paraíso de campañas y ahora deja una deuda. A pesar de que ya es un instrumento empleado internacionalmente, México es incipiente

en ello, se lleva a cabo una rendición de cuentas “a medias”, porque aunque sea público el “robo”, no se tienen las medidas a tomar.

## LA TRANSPARENCIA, EL SISTEMA FISCAL Y EL DÉFICIT PÚBLICO

Sin duda alguna, la transparencia es una variable importante a considerar dentro de un gobierno, además de que nos permite tomar decisiones eficientes y eficaces, y mejora la relación Estado-sociedad, ya que por ella se manifiesta el derecho al acceso a la información pública. El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) define *transparencia* como “un complejo y barroco sistema de rendición de redes en el que todos controlan a todos, y todos piden y rinden cuentas a todos”. De modo que lo que en principio parece sencillo de reclamar, se convierte en la práctica en una ardua ingeniería institucional que, a su vez, produce nuevos dilemas (IFAI, 2005, p. 12).

El impulso al indicador de transparencia y rendición de cuentas tiene por objetivo lograr que los gobiernos locales realicen un ejercicio eficiente, oportuno y certero de los recursos públicos y la implementación de una política integral y coherente de rendición de cuentas que debe estar dirigida al fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho.

Se denomina *sistema fiscal* al conjunto de los elementos que tiene por objetivos la recaudación de impuestos de las personas físicas y morales, la expedición de leyes para gravar las tasas de impuestos a las actividades sujetas a impuestos, y los medios de defensa del tributado, así como la creación de las instituciones públicas para cumplir con este acto del Estado. Todo esto hace referencia a la SHCP, la cual le da origen al Servicio de Administración Tributaria (SAT) como un sistema que se encarga de la recaudación de los impuestos en los ámbitos federal, estatal y municipal con la finalidad de obtener los ingresos fiscales programados dentro del ejercicio fiscal anual.

El *déficit público* es el excedente de los gastos sobre los ingresos públicos y tiene su origen cuando el sector público no es capaz de financiar sus gastos con ingresos generados por el mismo. Es decir, ingresos propios que en su mayor parte están representados por la política impositiva de un país. Para cubrir el déficit de ingresos de un país el gobierno se ve en la necesidad de pedir préstamos, que son los que constituyen la *deuda pública*. Los préstamos para financiar el déficit pueden ser internos o externos; cuando son internos reciben el nombre de *deuda interna* y cuando son externos se les denomina *deuda externa*. Ambas deudas tienen como resultado la *deuda pública total*.

El objetivo del presente trabajo es relacionar cómo los municipios y los estados más endeudados son aquellos en donde también existe una ingobernabilidad.

Hasta aquí se ha dado un panorama general sobre conceptos básicos, como gobernabilidad, ingobernabilidad, deuda, transparencia y rendición de cuentas; en el resto del trabajo se encontrará información que permita establecer la relación entre deuda e ingobernabilidad y se terminará con el análisis y conclusiones aprobando o refutando la hipótesis original.



## PANORAMA DE LA DEUDA EN MÉXICO

En los últimos años, la deuda de las entidades federativas y municipios de México se duplicó, al pasar de 186 470 millones de pesos (mdp) en 2007, a 482 807.2 mdp al cierre del año pasado, su mayor nivel desde que se tiene registro. De acuerdo con datos de la SHCP, el saldo de la deuda local a finales de 2013 representó 2.6 veces más que el monto de 2007, es decir, un incremento nominal de 158.91% durante la pasada administración.

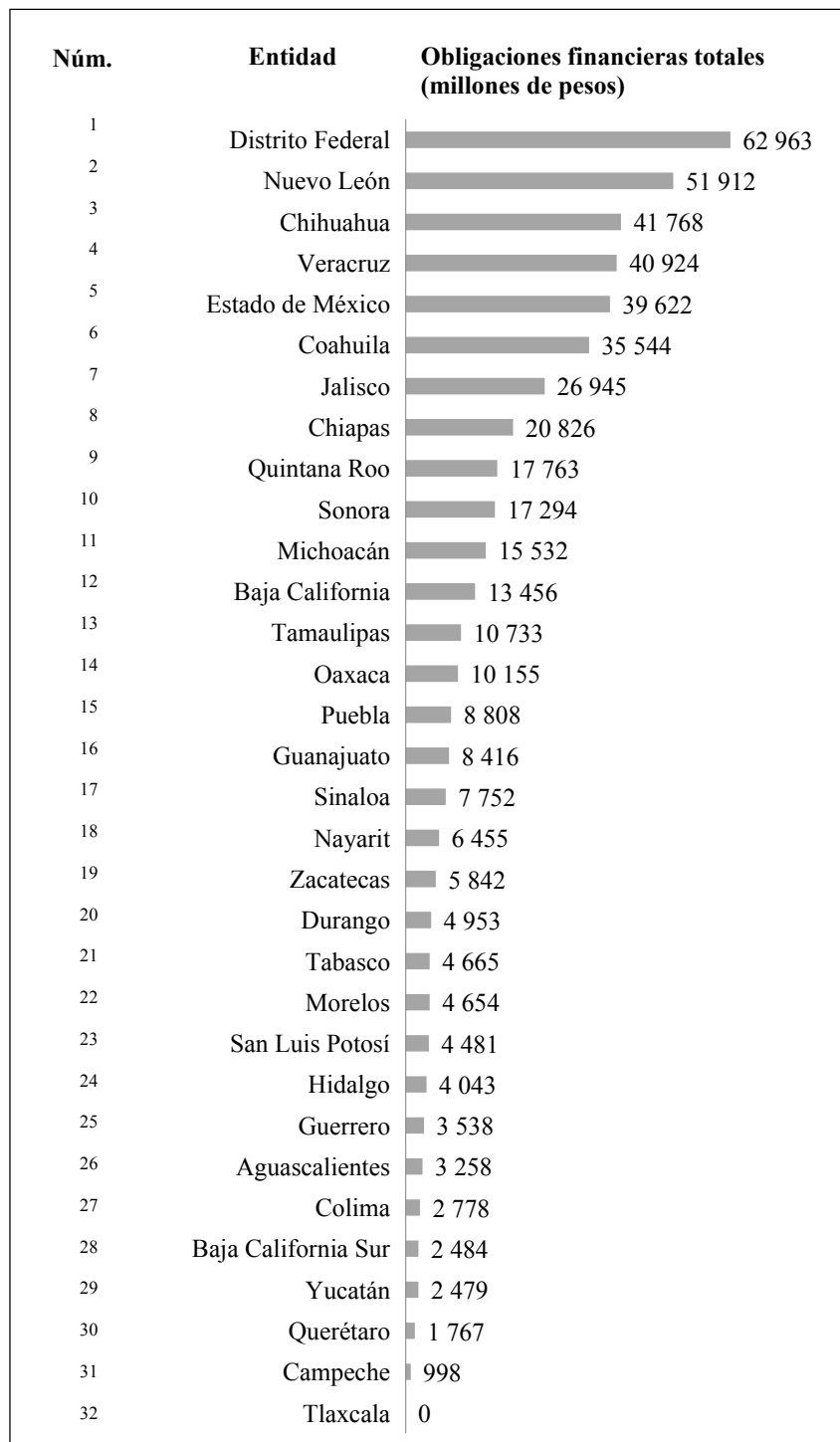
Con respecto al saldo de 2012, de 434 761.2 mdp, las obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios mexicanos registraron un incremento de 11.05%. Además, la deuda de estados y municipios como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) representó 3% al cierre de 2013, su mayor nivel desde 1994, cuando inició el registro de este endeudamiento.

Existen diversos indicadores para registrar y evaluar el nivel de endeudamiento de una entidad; por ejemplo, puede observarse el monto total de las obligaciones financieras, relacionar éste con el PIB estatal, con las participaciones federales recibidas o con el tamaño poblacional.

### *Estados más endeudados*

Como se puede apreciar en la gráfica 1, las cinco entidades más endeudadas en 2013 y que concentran 49.1% del saldo total son: Distrito Federal con 62 963 mdp y Nuevo León con 51 912 mdp. Le siguen Chihuahua con 41 768 mdp, Veracruz con 40 924 mdp y Estado de México con 39 622 millones de pesos.

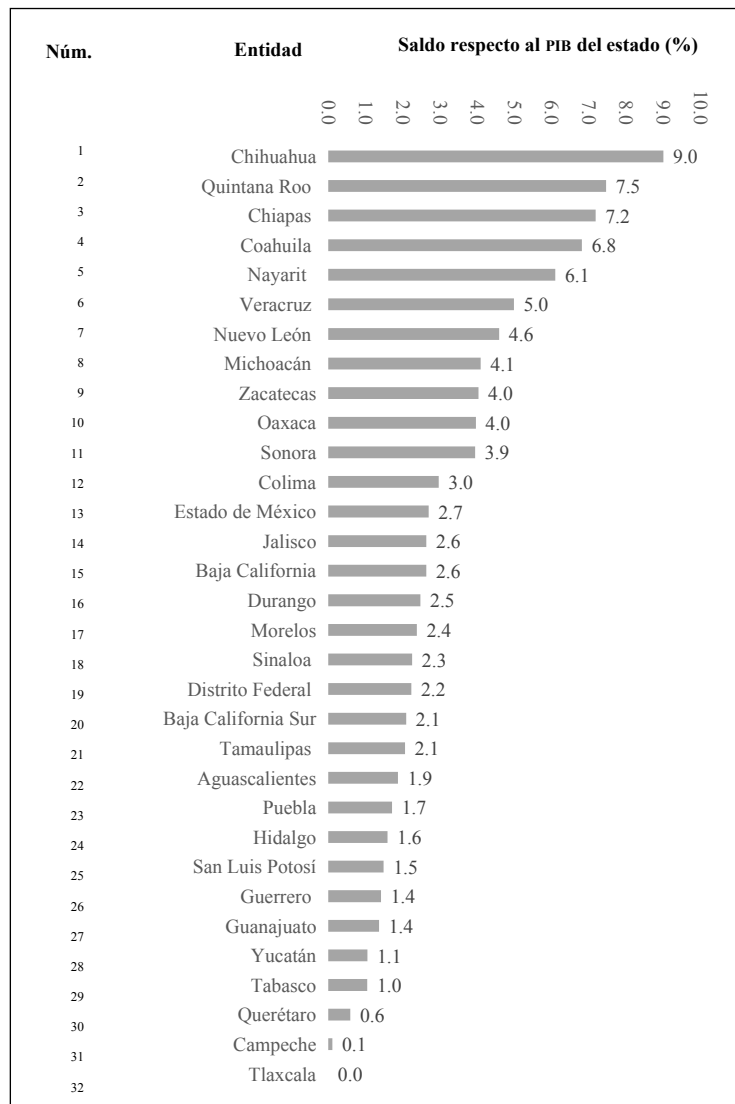
Como proporción del PIB por entidad federativa, las que registraron los niveles más altos al cierre de 2013 fueron: Chihuahua con 9%, Quintana Roo con 7.5%, Chiapas con 7.2%, Coahuila con 6.8% y Nayarit con 6.1% (véase gráfica 2).



Gráfica 1. Deuda total por entidad federativa.  
Fuente: elaboración propia, basado en datos de la SHCP, recuperados el 15 de julio de 2014.

*Estados menos endeudados*

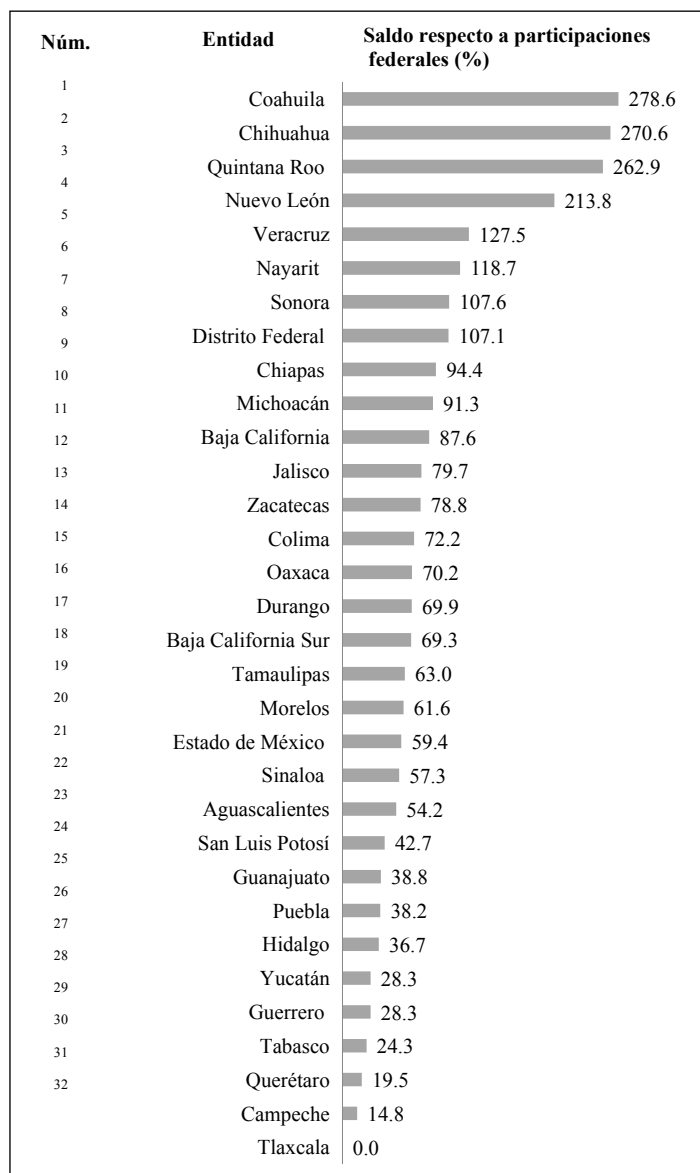
En contraste, las cinco entidades con menor deuda al cierre del año pasado, y que en conjunto representaron sólo 1.60% del saldo total, son: Tlaxcala, que no presenta endeudamiento, y Campeche con 998.5 mdp. Les siguieron Querétaro con 1 767 mdp, Yucatán con 2 478.9 mdp, y Baja California Sur con 2 483.8 mdp (véase Gráfica 1). En tanto, los estados con menor endeudamiento respecto a su PIB son: Tlaxcala con un nulo porcentaje (0.0%), Campeche con 0.1%, Querétaro con 0.6%, Tabasco con 1% y Yucatán con 1.1% (Gráfica 2).



Gráfica 2. Deuda con respecto al PIB de cada estado.

Fuente: elaboración propia, basado en datos de la SHCP, recuperados el 15 de julio de 2014.

Por lo tanto, si se toma en cuenta las participaciones federales recibidas por cada entidad, los más endeudados son: Coahuila, Chihuahua y Quintana Roo; mientras que los menos son Tlaxcala, Campeche y Querétaro (véase Gráfica 3). Si se analiza la deuda per cápita, es decir, el total de obligaciones dividido entre la población (el monto que tendría que pagar cada ciudadano si se repartieran en partes iguales los pasivos de la entidad), los estados más endeudados son Quintana Roo, Coahuila y Chihuahua; y los menos son Tlaxcala, Querétaro y Guerrero (Vargas, 2014).



GRÁFICA 3. Deuda con respecto a participaciones federales.

Fuente: elaboración propia, basado en datos de la SHCP, recuperados el 15 de julio de 2014.

### *Gobernables o ingobernables*

Un instrumento de la gobernabilidad son las instituciones, las cuales son la clave para un desarrollo; éstas son el soporte organizativo a través del cual se ponen en marcha las políticas de desarrollo. La fortaleza de las instituciones habla de una fortaleza en la gobernabilidad (Echebarría, 2004).

Para saber si existe gobernabilidad o no, algunos expertos hacen referencia a indicadores, los cuales son tomados como medidas numéricas que permiten evaluar la calidad intrínseca o el desempeño de las instituciones. Estos indicadores expresan de forma sintética la posición relativa en la que se sitúa su objeto (la institución), bien con respecto a una situación comparable en el tiempo (la misma institución en dos momentos diferentes), en el espacio (la misma institución en otro país) o respecto a una medida o estándar ideal.

De este modo, los indicadores pueden expresar el grado de aproximación de una institución específica en relación con una meta deseable, constituyendo un punto de referencia clave de una estrategia orientada a la gestión por resultados. Los indicadores de gobernabilidad pueden desempeñar, al menos, las siguientes funciones que se muestran a continuación en su apoyo al desarrollo institucional:

1. *Atención:* los indicadores de gobernabilidad, con su capacidad para revelar de forma directa y concisa la situación comparativa de una determinada realidad institucional, permiten captar la atención de los decisores de forma más rápida que los análisis institucionales tradicionales y establecer correlaciones que ilustren la importancia de instituciones y atributos específicos de las mismas con efectos deseados del desarrollo económico y humano.
2. *Conocimiento:* en la realidad institucional los indicadores, cuando están bien elaborados y son suficientemente específicos, permiten conocer mejor los requerimientos de la buena gobernabilidad. En esta dirección, posibilitan separar y relacionar problemas síntoma (las percepciones de corrupción) y problemas raíz (disfunciones y desequilibrios institucionales que facilitan la corrupción), de modo que las estrategias de cambio sean coherentes con las relaciones de causalidad entre ellos. El conocimiento también tiene la finalidad de distinguir entre los requerimientos institucionales básicos del buen gobierno (la independencia judicial) y modelos institucionales alternativos que permitan dar cobertura a dicho requerimiento (la independencia judicial, distintos modelos de selección de jueces).
3. *Intervención:* los indicadores de gobernabilidad, al revelar un estado de cosas que permite realizar comparaciones, nos acercan a la posición relativa de países o de instituciones específicas, lo que genera una capacidad de diagnóstico que puede ser muy útil para alertar sobre prioridades y seleccionar estrategias de intervención, tanto en relación a un país como en relación a una institución o conjunto de instituciones. Los indicadores institucionales más específicos son de gran relevancia para

el diseño de proyectos y para analizar e identificar los problemas que se quieren resolver, así como para establecer las metas y objetivos, y efectuar el seguimiento y evaluación de los mismos.

4. *Rendición de cuentas*: disponer de un sistema de indicadores de gobernabilidad fiables y acordados internacionalmente puede servir de base para fijar metas de desarrollo institucional que ejerzan en este campo. La utilización de indicadores de gobernabilidad para la distribución de recursos y de metas de desarrollo institucional en estrategias nacionales, programas y proyectos es la forma de transparentar intenciones y logros, posibilitando la efectividad en la rendición de cuentas, pero la definición de los problemas más sintomáticos son la corrupción, la opinión de los actores más organizados y los operadores económicos (Echebarría, 2004).

El proceso de definición, y utilización de indicadores de gobernabilidad, no está exento de importantes dificultades. A continuación, se hace un recorrido de las más importantes, a través de las etapas que se pueden delimitar en su proceso de definición y aplicación.

1. *Definición*. Para poder definir buenos indicadores se empieza con lo fundamental, que es la carencia de una definición única y consensuada de gobernabilidad. Todas las definiciones existentes contienen elementos normativos (que conllevan riesgos políticos e ideológicos) y están en función de los valores compartidos a la hora de formularlas. El banco Interamericano de Desarrollo (BID) vincula su definición de la gobernabilidad democrática con dos finalidades, que establecen su horizonte básico a la hora de enlistar los requerimientos institucionales que se pueden analizar y medir: el crecimiento sostenible, el combate a la pobreza y la desigualdad; El BID distingue entre cuatro grandes campos de actuación institucional: *a) Sistema democrático, b) Estado de derecho, c) Instituciones de mercado y d) Gestión pública*.
2. *Análisis*. Consiste en identificar para cada uno de estos campos sus atributos definitorios, componentes y requerimientos institucionales asociados a los mismos; esto supone resolver problemas tan complejos y largamente discutidos académicamente, como la definición de los atributos básicos del sistema democrático o del estado de derecho. Este paso tampoco está exento de riesgos políticos e ideológicos, pero valida la relación de causalidad entre atributos, componentes y requerimientos institucionales.
3. *Medición*. Consiste en asegurar la validez del indicador, es decir, su capacidad para capturar el atributo, componente o requisito institucional al que se refiere. El problema de validez en el caso de indicadores de gobernabilidad, usualmente está asociado con el nivel de desagregación del concepto. Cuanto más agregado sea el indicador, más difícil será capturar su multidimensionalidad y poder relacionar la evolución de sus valores con la evolución de la calidad del gobierno en un país.

4. *Gestión*. El primer problema de gestión afecta al proceso de definición y elaboración de los propios indicadores. Las medidas deberían ser generadas a través de un proceso transparente, utilizando datos de fuentes políticamente aceptables y tratando de maximizar la cobertura de los datos, ya que a la hora de efectuar una presentación es necesario explicar el significado preciso de cada indicador y las fuentes utilizadas; también es aconsejable combinar los indicadores con otras informaciones complementarias no cuantitativas, y finalmente, la adaptación del formato de comunicación a los destinatarios es otro elemento clave. La utilización de los indicadores debe ser apropiada a la función con la que quieran utilizarse, no debe igualar su relevancia con gestionar la atención, producir conocimiento, determinar criterios de intervención o generar rendición de cuentas. Un aspecto importante de cualquier utilización de los indicadores es su sentido de refuerzo y motivación, lo que puede entrar en tensión con objetivos de gestionar la atención o responsabilizar.

Como se ha visto, derivado de que no existe un consenso de lo que es gobernabilidad, surgen una serie de opciones para poder medirla, dependiendo de los atributos a los que se quiera hacer mención; una propuesta es medir la gobernabilidad a través de indicadores, los cuales son establecidos por cada lugar de acuerdo con las características propias de su gobernabilidad. Lo cierto es que algo que coincide, independientemente del concepto o definición que se tenga, son las instituciones; conocer cuál es el objetivo de éstas, su función y sus fortalezas ayuda a tener una gobernabilidad. Ahora, el reto es medir a través de indicadores a las instituciones, pero las características de nuestros sistemas y, sobre todo, de nuestras instituciones parecieran hacer imposible esta tarea. En los últimos años México se ha dedicado a crear todo aquello que le hacía falta para ser verdaderamente un país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o desarrollado, pero estas instituciones están sin raíces, sin un proceso de creación que logre que se mantengan, no son fruto de una necesidad, sino impuestas por un sistema y por ello no tienen la madurez de operación como aquellas que fueron fruto de necesidades; así el panorama no es muy alentador.

La gobernabilidad se mide con base en la fortaleza o madurez de sus instituciones y en una serie de indicadores basados en las características propias de la región, pero, revisando lo anterior, se sabe que aún no está definido el tipo de gobernabilidad que tenemos o que aspiramos a tener, y si a eso le sumamos nuestras “típicas” instituciones, por el momento sería muy aventurado presentar unos indicadores de gobernabilidad para los diferentes estados que se han mencionado como los más endeudados. Al tener instituciones, en “papel”, sobre transparencia, rendición de cuentas y procedimientos para adquirir deuda pública, se cumple con las características de la gobernabilidad, en teoría, sin embargo, en la práctica no se cumplen ni los procedimientos y tanto la transparencia como la rendición de cuentas carecen de “dientes” para ser ejercidas.

### *Conclusiones*

Como resultado de la investigación presentada, es posible concluir que la ingobernabilidad y la gobernabilidad son dos factores fundamentales, y que dependen del buen manejo de las administraciones financieras y del diseño de las políticas públicas en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), pero de cierta manera en la actualidad no se ha llevado a cabo como debe ser, ya que los mismos gobiernos la han transformado como medio de poder. Para ello la relación de la transparencia y la rendición de cuentas son factores que obligan a los gobiernos a informar sobre el estado actual en que se encuentra un estado o municipio.

Por otro lado, al comparar las gráficas, se puede inferir que la deuda pública de los estados depende de su necesidad de desarrollo y crecimiento, la cual no siempre es reflejo de que hubo una participación de los ciudadanos en la decisión de adquirirla y eso no refleja que entre más endeudado esté un estado, más participación tuvo, porque existen más proyectos a desarrollar. De hecho, en la mayoría de los casos, la deuda pública se adquiere unilateralmente, siendo el principal indicador de ingobernabilidad. Por eso es importante que se continúe con una política de transparencia y rendición de cuentas, pero con instituciones fortalecidas que cumplan con el espíritu con el que fueron creadas, pues debido a la actual debilidad de nuestras instituciones, lo más probable es que los casos de fraude y de engaño sólo pasen a formar parte de las estadísticas.

### *Referencias*

AGUILAR, Luis F. (2007). “El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza”. XII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 octubre al 2 noviembre. 2007.

CAMOU A. (s.f.). “El discurso sobre la crisis de gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas: una revisión del informe de la comisión trilateral (1975-2010)”. Argentina: Universidad Nacional de La Plata.

CRUZIER, M.; Huntington S. y Watakuni, J. (1975). *The Crisis of the Democracy. Report of the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: University Press.

CURZIO, L. 1998. “La gobernabilidad en el México contemporáneo” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 40/41. CIDOB Stable. Consultado el 21/07/2014 en <http://www.jstor.org/stable/40585692>

ECHEBARRÍA, Koldo (2004). “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad”.



Consultado el 16/07/2014 en <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fObjetivarlagovernanza.pdf>

FLORES Rodríguez, Raúl (2013). “Transición democrática generadora de ‘gobernabilidad o ingobernabilidad’ ” en *Sin Embargo*. Consultado el 15/07/2014 en <http://www.sinembargo.mx/opinion/13-03-20-13/13139>

GONZÁLEZ, L. (2013). “Democracia, gobernabilidad y derechos humanos” en *El Cotidiano*. México: UAM-Azcapotzalco.

GONZÁLEZ, R. (2010). *Gobernabilidad: Historia, teoría y política de un concepto trivial*. México: Siglo XXI.

GUERRERO Orozco, Omar (1995). “Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 3. Caracas. Consultado el 15/07/2014 en <http://siare.clad.org/revistas/0024400.pdf>

IFAI (2005). *Transparencia: libros autores e ideas*. México: IFAI.

INDETEC (s. f.). Mesa de trabajo “Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas”. Foro de Consulta Popular hacia la Primera Comisión Nacional Hacendaria. Consultado el 16/07/2014 en <http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/282.htm>

LÓPEZ Camacho, Víctor (2003). Deuda pública de estado y municipios: una alternativa para financiar proyectos de infraestructura. Indetec. Consultado el 15/07/2014 en [http://www.indetec.gob.mx/publicaciones/productos/378\\_deudapublicaedompios.pdf](http://www.indetec.gob.mx/publicaciones/productos/378_deudapublicaedompios.pdf)

SÁNCHEZ, Aarón (2014). “Ingovernabilidad”. *El Debate*. Consultado el 15/07/2014 en <http://www.debate.com.mx/eldebate/noticias/columnas.asp?IdArt=13509158&IdCat=17502>

SHCP (s. f.). “La rendición de cuentas”. Consultado el 15/07/2014 en [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/Rrendicion\\_cuentas.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/Rrendicion_cuentas.aspx)

VARGAS, Miguel Ángel (2014). “Rankings: Los estados más endeudados de México (y los menos)”. ADN político. Consultado el 16/07/2014 en <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2014/02/18/ranking-los-estados-mas-endeudados-de-mexico-y-los-menos->



*Endeudamiento público de estados y municipios y gasto social en México*  
María Isabel García Morales

Impreso en los Talleres Gráficos de la Dirección  
de Publicaciones del Instituto Politécnico Nacional  
Tresguerras 27, Centro Histórico,  
Deleg. Cuauhtémoc, CP 06040 México, DF  
Diciembre de 2016. Edición 500 ejemplares.

•  
Erika Castillo Escalante  
Corrección y cuidado editorial

Formación y portada  
•

