



**EL COLEGIO
DE SONORA**

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

Transparencia y rendición de cuentas en la deuda pública municipal. Modelo de coherencia entre políticas y coordinación institucional para el estudio de casos: Hermosillo, Cajeme y Nogales, 2006-2016

Tesis presentada por

Luis Ernesto Flores Fontes

Como requisito parcial para obtener el grado de

Doctor en Ciencias Sociales

Director de tesis: Dr. Víctor Samuel Peña Mancillas

Hermosillo, Sonora
Diciembre de 2019

Introducción.....	1
Capítulo I.....	7
La deuda pública subnacional como problema público.....	7
1.1 La deuda pública subnacional como problema público.....	8
1.2 Precariedad institucional de los municipios.....	13
1.3. Aportaciones de estudios recientes sobre la deuda subnacional	18
1.4 Enfoques teóricos y metodológicos del estado del arte	29
Capítulo II.....	32
Perspectivas del estudio y marco teórico.....	32
2.1 La transparencia: herramienta democrática contra la opacidad	33
2.2 Dimensiones de la rendición de cuentas: informar, justificar y sancionar	37
2.3 La coherencia entre políticas: el nivel del diseño	43
2.4 La coordinación institucional: el nivel de la implementación	51
Capítulo III.....	57
Marco normativo-institucional y coherencia entre políticas	57
3.1 Evolución del marco normativo de la deuda subnacional	58
3.2 La dispersión del concepto de deuda pública	62
3.3 La abundancia de sistemas y leyes.....	69
3.4 La agenda saturada por las obligaciones de transparencia.....	78
3.5 La cuenta pública: principal instrumento para rendir cuentas.....	84
3.6 Coherencia entre políticas en la normatividad anterior a la LDFEFM	90
Capítulo IV	95
Modelo de análisis de la DPM y coordinación institucional	95
4.1 La deuda como proceso implícito en la ley.....	96
4.2 Transparencia y rendición de cuentas como dimensiones transversales	99
4.3 Mecanismos institucionales generales y propuesta del REDS.....	101
4.3.1 El Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios (ROEEM) o Registro Público Único (RPU).....	103
4.3.2 Los Informes de Resultados de la Cuenta Pública Municipal (IRCPM).....	108
4.3.3 El Registro Estatal de Deuda (REDS), una ventana de oportunidad	115
4.4 Mecanismos institucionales específicos	121
4.4.1 La Plataforma Nacional de Transparencia.....	122
4.4.2 Los portales de transparencia de los municipios	124
4.4.3 Los archivos públicos de deuda del Congreso del Estado.....	125
4.4.4 Las evaluaciones del órgano garante de transparencia en Sonora (ISTAD).....	126
4.4.5 El Sistema de Alertas de la SHCP.....	128
4.4.6 Las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI.....	131

4.4.7 La evaluación de las instituciones calificadoras de valores	132
4.5 Tipología y escala de los mecanismos institucionales	133
Capítulo V	139
Estudio comparado de casos (2006-2016): Hermosillo, Cajeme, Nogales	139
5.1 Introducción al estudio de casos: el contexto de la DPM en Sonora.....	140
5.1.1 Crecimiento de la DPM en Sonora del 2006 al 2016	141
5.1.2 La deuda pública directa de los municipios según el ROEEM/RPU	145
5.1.3 La deuda de los organismos municipales operadores de agua	151
5.1.4 Liquidez y solvencia	152
5.1.5 El pasivo en los IRCPM y la deuda registrada en el ROEEM/RPU.....	154
5.2 La contratación de deuda: ¿con quién se endeudan los municipios?	158
5.2.1 Periodo 2006-2009	158
5.2.2 Periodo 2010-2012	159
5.2.3 Periodo 2013-2016	160
5.3 El registro de la DPM: ¿es posible conocer el monto real de la deuda?.....	162
5.3.1 Periodo 2006-2009	162
5.3.2 Periodo 2010-2012	165
5.3.3 Periodo 2013-2016	168
5.4 La aplicación de la DPM: ¿para qué se endeudan los municipios?	170
5.4.1 Periodo 2006-2009	170
5.4.2 Periodo 2010-2012	173
5.4.3 Periodo 2013-2016	177
5.5 El pago de la DPM: ¿cómo se paga la deuda?	180
5.5.1 Periodo 2006-2009	180
5.5.2 Periodo 2010-2012	182
5.5.3 Periodo 2013-2016	184
5.6 Excurso: situación de la DPM en Sonora después del 2016	185
Capítulo VI.	191
Hallazgos, conclusiones, recomendaciones.....	191
6.1 Hallazgos	193
6.2 Conclusiones	195
6.3 Recomendaciones	201
Anexos	205
Anexo 1. Lista de siglas	205
Anexo 2. Lista de tablas	206
Anexo 3. Lista de figuras	207
Bibliografía	208

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

Agradezco en primer lugar a Verónica, mi esposa, y a Ana Sofía y Luis Pablo, mis hijos, por su amor y comprensión durante estos cuatro años, que han sido para mí como una “primavera académica”.

Agradezco a mi director de tesis, Dr. Víctor Samuel Peña Mancillas, por su amistad, su visión clara y concisa, y su acompañamiento durante el proceso de investigación.

Agradezco a mis lectores, Dr. Álvaro Bracamonte Sierra y Dr. Miguel Ángel Vázquez Ruiz, por sus valiosos comentarios que precisaron y orientaron este trabajo.

Agradezco a mis compañeras y compañeros de Doctorado este viaje común, especialmente a Noemí Haro V., Gladys Herrera T. y Gabriel Galindo P.

Agradezco el cobijo académico de El Colegio de Sonora, y la disponibilidad de su personal directivo, docente, administrativo y de servicios.

Gracias al valioso apoyo del Conacyt, que hizo posible la realización de este proyecto de investigación.

Dedico el trabajo a mis padres: Ernestina Fontes Jiménez y Jesús Flores Barragán (+), por el invaluable don de la vida.

Introducción

La deuda pública de entidades federativas y municipios, también conocida como deuda subnacional, empezó a ocupar un lugar destacado en la agenda de las políticas públicas en México a partir del 2011. La deuda pública es entendida como un contrato (Hart y Moore 1998; Hernández Trillo 2003; Hart 2017) o un instrumento financiero (Cuamatzin 2006; Ostry, Ghosh y Espinoza 2015) que ayuda a impulsar el crecimiento y el desarrollo de los gobiernos, pero si se utiliza sin control y objetivos claros, puede reducirlos y convertirse en una carga para las futuras generaciones (Buchanan 1999). Vista desde las políticas públicas, la deuda pública no solamente involucra montos; también incluye normatividad, instituciones, reglas y mecanismos (Jiménez y Ruelas 2016).

De acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2011), en el caso de México los montos de la deuda subnacional no amenazan las finanzas del país, pero ponen en riesgo las finanzas de algunos estados y municipios. Según los informes del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP 2016 y 2018b) y las evaluaciones del Sistema de Alertas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP 2019a y 2019b), Hermosillo, Cajeme y Nogales (los tres municipios que se abordan en esta investigación), se encuentran en riesgo debido a su deuda pública y a obligaciones financieras adquiridas.

Algunos estudios recientes sobre deuda subnacional se han orientado a identificar las causas del endeudamiento y han concluido que, en la posible solución del problema, el aspecto normativo e institucional no tiene mayor impacto y proporciona incentivos para que los estados y municipios continúen endeudándose (Hernández Trillo, Díaz y Gamboa 2002; Ramírez y Poom 2013; Kinto 2014; García 2014; Zúñiga y Peña 2017). Por lo anterior, se requiere complementar los estudios sobre las causas de endeudamiento con otros que aborden el aspecto normativo-institucional. En los países democráticos, incluso

en las democracias incipientes o débiles, el estado de derecho es un componente fundamental y, en el caso de México, la estrategia para hacer frente al problema sobre deuda subnacional se desarrolló a partir de una reforma normativa que dio origen a la Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios (LDFEFM).

En la Iniciativa del Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera (Cámara de Diputados 2015, p. 7) se establece que “algunas entidades federativas y municipios presentan un alto nivel de endeudamiento”. Por ello, agrega, “el Constituyente Permanente consideró impostergable atender la problemática” buscando que las entidades federativas y los municipios aseguraran una “gestión responsable y equilibrada de sus finanzas públicas [...] así como de transparencia y rendición de cuentas”. Esto es de mayor interés en casos donde la deuda limita el financiamiento del desarrollo regional, como en Sonora y algunos de sus municipios.

La falta de transparencia y rendición de cuentas sobre el manejo de las finanzas (incluida la deuda) genera dudas y sospechas de corrupción o de malos manejos, además de opacidad (Peña 2015). Al investigar cómo se aplican los recursos obtenidos a través de la deuda en las entidades federativas de nuestro país, entre 1998 y 2015, Hernández Trillo (2018) encontró que “de cada dólar prestado, los gobiernos subnacionales gastan 45 centavos en actividades no relacionadas con el propósito del crédito” (p. 326). Es posible que así suceda en los gobiernos municipales, donde los controles institucionales son más frágiles.

Como se describe en el Capítulo I, los estudios que analizan la deuda pública estatal y municipal desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas han abordado el aspecto normativo-institucional de forma tangencial y con metodologías econométricas (Astudillo, Blancas y Fonseca 2017; Sánchez 2017; Hernández Trillo 2018; Chávez 2018); otros lo tratan desde el enfoque histórico (Morales 2015; Villegas

2017). En este trabajo se considera el análisis normativo-institucional de la política pública sobre deuda subnacional desde la transparencia y la rendición de cuentas, con el objetivo de conocer de qué forma se facilita u obstruye la responsabilidad que en ese tema los gobiernos tienen con los ciudadanos y de qué forma éstos ponen límites y vigilan al gobierno.

El problema del acelerado crecimiento de la deuda y del riesgo latente para las finanzas públicas subnacionales se agrava debido a que no se sabe si los montos de la deuda que estados y municipios hacen públicos son los reales (ASF 2011 y 2012); no se conoce si la información disponible sobre la deuda es suficiente, si se justifica adecuadamente su uso, y si hay claridad sobre su aplicación concreta. Tampoco se conoce si son eficaces los mecanismos que existen para sancionar a quienes transgreden las normas aplicables. En pocas palabras, no hay transparencia ni rendición de cuentas sobre la deuda pública subnacional.

Si se reconoce, como punto de partida, que los gobiernos estatales y municipales han aumentado su deuda, que no transparentan ni rinden cuentas de la misma, y que el componente normativo-institucional se relaciona de alguna manera con el problema (ya sea porque lo propicia o porque no es una variable significativa), cabe plantear, como pregunta de investigación, de qué forma el arreglo institucional de la política sobre deuda subnacional inhibe u obstruye la transparencia (T) y la rendición de cuentas (RC) de la deuda pública municipal (DPM).

El objetivo general del trabajo es realizar un análisis normativo-institucional de la política pública sobre deuda subnacional en México y estudiar tres casos de DPM en Sonora (Hermosillo, Cajeme y Nogales), en el periodo que va de 2006 a 2016, con el fin de describir de qué forma el arreglo institucional, tanto en el diseño como en la implementación, incide en la falta de T y RC sobre la DPM. En el marco de la política

sobre deuda subnacional, interesa estudiar específicamente una muestra significativa del problema de DPM en Sonora.

Se aplica una metodología cualitativa no experimental para el estudio comparado de casos, a partir de una variedad de fuentes: revisión documental y normativa, consulta de registros públicos y bases de datos de deuda, informes de cuenta pública municipal, formulación de solicitudes de información y entrevistas a funcionarios y exfuncionarios de los tres municipios en carácter de orientación, sin tomar partes textuales de su participación. Con ello se pretende identificar la fragmentación normativo-institucional en el diseño e implementación de la política sobre deuda pública subnacional y sus consecuencias para la T y la RC de la DPM.

La hipótesis que se propone es que la fragmentación en el diseño de la política (falta de coherencia) y en la implementación (falta de coordinación) impide la transparencia y la rendición de cuentas de la DPM. Se establece que antes de la publicación de la LDFEFM, en mayo de 2016, la política pública sobre deuda subnacional en México no estaba bien definida y se concentraba en el orden federal. En el caso de las entidades, se podía hablar de 32 interpretaciones diferentes, según la ley estatal de deuda que se aplicara. Era una política pública dispersa y sin mecanismos de control, que permitía a los gobiernos subnacionales márgenes de discrecionalidad en la aplicación de los recursos obtenidos por endeudamiento y propiciaba el llamado riesgo moral (*moral hazard*) en los mercados de crédito (Hernández Trillo 2018), al amparo de las políticas de descentralización fiscal (Hernández Trillo 2003; González 2015)

En el Capítulo II se realiza una aproximación a la perspectiva desde la que se aborda el tema de estudio, la transparencia y la rendición de cuentas, y se puntualizan características y dimensiones de estos conceptos. Como marco teórico para analizar la dispersión conceptual y la fragmentación normativo-institucional en el problema de la

deuda pública subnacional, se utiliza el enfoque de “coherencia entre políticas” (Cejudó y Michel, 2014 y 2017) y de “coordinación institucional” (Guy Peters 1998, 2004a, 2004b, 2006, 2010 y 2015). Los conceptos de coherencia y coordinación son cercanos pero no significan lo mismo: el primero alude al diseño de las políticas y el segundo a la implementación de las políticas. Cejudó y Michel (2017) agregan otro enfoque, la “integración de políticas” (p. 757), que refiere a la toma de decisiones estratégicas y administrativas que se da entre el diseño y la implementación para ajustar la política y resolver un problema complejo. Esta dimensión conceptual no se aborda en nuestro trabajo.

En el Capítulo III se elabora un análisis normativo-institucional de la política sobre deuda subnacional en México que toma en cuenta la dispersión del concepto de deuda, la fragmentación normativa, la saturación de obligaciones sobre transparencia y el enfoque restrictivo de la rendición de cuentas a la fiscalización, a través de la revisión de la cuenta pública. Se incluye un apartado sobre el modelo operacional a escala de Cejudó y Michel (2017) para la coherencia entre políticas, aplicado a tres documentos normativos que influyeron en la anterior política sobre deuda subnacional.

En el Capítulo IV se presenta el modelo de análisis descriptivo que se diseñó a partir de los conceptos de coherencia y coordinación y que comprende tres dimensiones. En primer lugar, la consideración, con fines analíticos, de la DPM como un proceso integrado por siete etapas: 1) acuerdo del Cabildo; 2) solicitud al Congreso; 3) aprobación del Congreso; 4) contratación de obligaciones; 5) registro de la deuda; 6) aplicación de los recursos y 7) pago de la deuda. En segundo lugar, la conceptualización de la T y la RC como dimensiones transversales aplicables a las siete etapas. En tercer lugar, el estudio de mecanismos institucionales que registran y procesan información sobre la DPM.

Estos mecanismos se describen y comparan con la tipología de coordinación por jerarquías, mercados y redes de Guy Peters (2010 y 2015) y se les aplica la escala que proponen Cejudo y Michel (2017). Los mecanismos son: el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios (ROEEM), que es hoy el Registro Público Único (RPU); los Informes de Resultados de la Cuenta Pública Municipal (IRCPM); los Portales de Transparencia de los municipios, la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), los Archivos de solicitudes de deuda del Congreso del Estado de Sonora, los Informes sobre el cumplimiento de obligaciones de sujetos obligados del Instituto Sonorense de Transparencia y Acceso a la Información (ISTAI), el Registro Estatal de Deuda de Sonora (REDS), el Sistema de Alertas de la SHCP, la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y las Instituciones Calificadoras de Valores (ICVs).

En el Capítulo V, se realiza la descripción y comparación del estudio de casos, a partir de la información consultada en las bases de datos del ROEEM/RPU y de los IRCPM. Se seleccionaron estos mecanismos por ser los que procesan información más consolidada sobre la DPM, corresponden al periodo de estudio (2006-2016) y ofrecen indicadores que pueden ser comparables. La selección de Hermosillo, Cajeme y Nogales corresponde a casos significativos de focalización de la DPM como problema, a municipios de alta representatividad demográfica, con acceso a créditos diversos, obligaciones de corto plazo y alternancia política en el periodo de estudio. En la parte final del capítulo, se incluye un apartado sobre la situación de la DPM en Sonora después del 2016. En los hallazgos, conclusiones y recomendaciones se destaca que, en el diseño y en la implementación de la política sobre deuda subnacional, la especialización y la fragmentación prevalecen sobre la coherencia entre políticas y la coordinación institucional. Esta situación impide la transparencia y la rendición de cuentas de la DPM.

Capítulo I.

La deuda pública subnacional como problema público

1.1 La deuda pública subnacional como problema público

En este primer apartado se expondrá qué son las políticas públicas y cómo se ubica un problema como tema de relevancia en la agenda pública. También se ofrecerá una definición de lo que es la deuda pública y en qué contexto la deuda pública subnacional se empezó a considerar un problema público en México.

De acuerdo a Aguilar (1992), en “La orientación hacia las políticas” (*The Policy Orientation*), el artículo pionero que Harold Laswell publicó en 1951, se plantearon algunas preguntas detonantes del estudio de las políticas públicas: “¿qué temas vale la pena investigar?, ¿qué recursos humanos y materiales deberían destinarse a la investigación en las dependencias oficiales?, ¿qué métodos son los que permiten la recolección e interpretación de datos relevantes?, ¿cómo se puede lograr que los hechos y sus interpretaciones influyan de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones?” (p. 79).¹

Existen diversas concepciones de lo que es una política pública. Theodoulou (1994) sintetiza la pluralidad de opiniones en cinco ideas principales. Dice que las políticas públicas: 1) distinguen entre lo que los gobiernos pretenden hacer y lo que realmente hacen; 2) involucran a todos los niveles de gobierno y actores formales e informales; 3) son generalizadas y no se restringen a legislaciones, normas o reglas; 4) tienen un curso intencional de acción y persiguen una meta clara como objetivo, y 5) incluyen lapsos de tiempo cortos y largos y comprenden procesos en desarrollo, no estáticos.

¹ El texto original fue publicado en el libro *The Policy Sciences*, por Stanford University Press. Transcribo el fragmento: “If our policy needs are to be served, what topics of research are most worthy of pursuit? What manpower and facilities should be allocated to official agencies and to private institutions for the prosecution of research? What are the most promising methods of gathering facts and interpreting their significance for policy? How can facts and interpretations be made effective in the decision-making process itself?” (Laswell 1951, p. 3).

Para entender mejor lo que es lo “público”,² Aguilar distingue entre lo que se proyecta “de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general, [lo que] hace referencia al carácter manifiesto, al principio de libre acceso, transparencia y apertura [y] lo que hace referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales” (1992, p. 35). Respecto al concepto de políticas públicas, Merino³ sugiere una definición que incluye la selección del problema y el proceso posterior en el que influyen el entorno y los intereses de los actores, lo que implica imprevisibilidad:

Las políticas públicas, definidas como la intervención del Estado para modificar el statu quo en un sentido determinado, se encuentran influidas y condicionadas por el entorno institucional que las rodea, así como por las capacidades e intereses de los responsables de llevarlas a cabo. De ahí que formular y poner en práctica políticas públicas exitosas, no sólo sea un desafío formidable, sino una tarea amenazada siempre por las mudanzas y la emergencia de situaciones imprevisibles desde su origen (2013, p. 110).

Por otra parte, Merino considera que el análisis de políticas públicas se puede desplegar a partir de las etapas que conforman el ciclo de las políticas: a) la selección de la “teoría de entrada”; es decir, la selección del problema público que implica la intervención del Estado; b) el diseño de un “mapa de ruta”, que incluye definición del problema y planeación de la acción a seguir; c) la acción misma o “campo de batalla”,

² Nora Rabotnikof (2010, p. 45) expone que hay por lo menos tres formas de entender lo público: Lo público como lo que es de interés o de utilidad, común a todos, lo que atañe al colectivo... Lo que es y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible en contraposición a aquello que es secreto, preservado, oculto... Lo que es de uso común, accesible para todos, abierto, en contraposición con lo cerrado, que se sustrae a la disposición de los otros.

³ En una primera definición práctica, Merino había señalado que una política pública es “una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocido como problema público” (2013, p. 17).

que refiere a la implementación de la política pública ya diseñada y d) la evaluación, donde se confrontan acciones, objetivos y procesos (2013, p. 109).

Según Casar y Maldonado (2008), una política puede tener éxito cuando hay consenso en la identificación del problema, en la manera de abordarlo y solucionarlo y se cuenta con las condiciones políticas adecuadas. Destacan el papel que juega en la agenda lo que llaman la “variable institucional”, es decir, la “estructura y atribuciones de cada poder y orden de gobierno” (p. 13), junto con la forma como se mueven con sus recursos disponibles para fijar la agenda.

En un texto considerado clásico en la literatura sobre análisis de políticas públicas, Bardach propone la técnica que llama “el camino de los ocho pasos”,⁴ donde establece las conexiones que existen en el proceso, especialmente entre la construcción del problema público y las alternativas de la política pública: “en la mayoría de los casos, la selección del problema [paso 1] es el mejor punto de partida [...] y la construcción de alternativas [paso 3] y la selección de criterios para evaluarlas [paso 4] invariablemente surgen desde el inicio” (2001, p. 14). Bardach subraya que el proceso de resolución de problemas es reiterativo y avanza a prueba y error, “por lo que en general cada uno de estos pasos se repite más de una vez” (p. 15).

Peña establece una relación directa entre el ascenso de un problema a la agenda pública y la reacción del gobierno a través de la respuesta legislativa: “frente a un estímulo de la agenda, la reacción más trascendente de la esfera pública es reformar las leyes [...] lo cual es insuficiente, porque la práctica legislativa predominante carece de una perspectiva de implementación” (2015, p. 112). Agrega que si el problema crece a ritmo

⁴ Los ocho pasos que propone Bardach son: 1) Definición del problema; 2) Obtención de información; 3) Construcción de alternativas; 4) Selección de criterios; 5) Proyección de resultados; 6) Confrontación de costos; 7) ¡Decida!, y 8) Cuente su historia (2001, p. 14).

acelerado, el gobierno planteará una “reforma constitucional”, como sucedió en México en 2015-2016 con la respuesta al problema de la deuda subnacional.

En México, antes del 2011 la deuda subnacional no era un problema público. Peña (2015, p. 115) señala que la deuda subnacional es un tema de reciente cuño, quizás apenas mayor a una generación.⁵ Agrega que, al convertirse en problema grave, la deuda pública de estados y municipios tomó por sorpresa al entramado normativo, que no estaba preparado para afrontarlo, sobre todo en su vertiente de transparencia. Las políticas de transparencia y de deuda, que hoy vemos relacionadas, no crecieron a la par. Al construirse la agenda de la transparencia, ligada al discurso y momento políticos de la transición, no estaban consideradas, dice Peña, “las repercusiones complejas de un tema como el de la deuda pública, contraída y administrada de manera irresponsable” (p. 215).

En 2011, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) reconoció que el acelerado crecimiento de la deuda pública de las entidades federativas y municipios en México era uno de los “temas prioritarios de la agenda nacional”. La gravedad del problema se relacionó con la posibilidad de poner en riesgo “la sostenibilidad de las finanzas públicas locales” (2011, p. 1). Entre las causas “estructurales” del problema la ASF enunció dos que constituyen parte fundamental de la presente investigación: la “regulación débil, insuficiente e imprecisa sobre la deuda pública”, y “la opacidad y casi nula rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos obtenidos mediante financiamiento, especialmente de los municipios”⁶. Las entidades federativas y los municipios -añadió la

⁵ Peña precisa que antes de 1995 “era prácticamente imposible que los gobiernos de estados y municipios pudieran contratar deuda. Después de ese año, con la entrada en vigor de la reforma al artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal las administraciones subnacionales pueden ya hacerlo con la banca comercial, con la de desarrollo o con instituciones similares” (2015, p. 117)

⁶ Otras causas son, según la ASF: “la elevada dependencia de los recursos de origen federal y la debilidad de los ingresos propios; las limitadas facultades y capacidades recaudatorias de los gobiernos subnacionales y la política de gasto local con déficit primario y presupuestario creciente” (2011, p. 1).

ASF-, dependen financieramente de la Federación y buscan resolver sus problemas de déficit endeudándose y poniendo como garantía las participaciones federales.

La ASF fundamentó su estudio en los saldos enviados por los gobiernos al Registro de Deuda (el ROEEM) que administraba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en cumplimiento al Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal. Sin embargo, reconoció que en ese Registro no se incluían “todos los pasivos financieros de corto plazo, los contingentes y otras obligaciones que no se consideran deuda pública” (2011, p. 3).⁷ Incluso la ASF señaló, desde entonces, la importancia de contar “con un registro integral del endeudamiento local y establecer una adecuada transparencia de las finanzas públicas locales, para determinar y evaluar con objetividad los indicadores de la postura fiscal y de la deuda pública” (2011, p. 12).⁸

Más adelante se estudiará cómo se diseñó el entramado normativo-institucional que explica las causas “estructurales” que la ASF señala como parte fundamental del problema,⁹ pero antes se puede adelantar un factor histórico-político que también influyó. Durante el periodo en el que predominó el sistema presidencialista en México, la deuda

⁷ En otro estudio publicado en 2012, la ASF actualizó y amplió los planteamientos del año anterior y examinó la situación del endeudamiento de las entidades federativas y municipios al cierre del ejercicio fiscal 2011 y el primer trimestre del 2012. Reiteró que seguía siendo un problema “la necesidad de dar plena transparencia al total de la deuda, de los pasivos contingentes y de las obligaciones financieras a cargo de los gobiernos subnacionales” (2012, p. 5)

⁸ En ese mismo estudio, la ASF detalló otro tipo de pasivos y obligaciones que debían incluirse en la deuda: “Adicionalmente, para tener un cómputo integral de los pasivos y de las obligaciones financieras, el saldo de la deuda local debería sumar los pasivos de corto plazo y los contingentes, debido a que significan una restricción presupuestal [...] Asimismo, se deberían agregar los déficit actuariales de los sistemas de pensiones locales y de las instituciones estatales de educación superior, los cuales, en opinión de las principales agencias calificadoras de la deuda subnacional, son factores de riesgo para las finanzas públicas locales que pueden afectar la certidumbre de su capacidad o solvencia para cumplir con sus obligaciones financieras” (2011, p. 23).

⁹ La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios ha sido un intento de poner orden, aunque generó expectativas diferentes respecto a su posible impacto. González (2015, p. 45) proponía que se exploraran “mecanismos como las reglas presupuestales”, suaves o duras, para limitar el acceso al crédito de los gobiernos subnacionales. Se mostraba optimista de que “todo esto, y el mercado mismo promoverán un desarrollo sano y adecuado de este sector”. Por su parte, Villasana consideraba que esta iniciativa era: “un recordatorio de que las leyes actuales, federales y estatales, que también regulan la adquisición de deudas y obligan a transparentarlas, no se están cumpliendo” (2015, p. 74). Agregaba que el problema de la deuda no es sólo financiero, sino también político: “el origen del problema sigue sin ser atendido ya que los pesos y contrapesos, así como el acceso y la distribución del poder político de estados y municipios, siguen teniendo la misma estructura” (2015, p. 75).

subnacional no fue un problema y no se exigió a los gobiernos locales un buen manejo de sus finanzas públicas. Schettino afirma que “puesto que no fuimos realmente federales en todo el siglo XX, los estados y municipios no desarrollaron habilidades recaudatorias, ni construyeron capacidades de gobierno. Era innecesario, ya que todas las decisiones relevantes llegaban de la presidencia, y los dineros se administraban con visión centralista” (2015, p. 12).¹⁰ En el siguiente apartado se ahondará en las razones de la debilidad institucional que caracteriza a los municipios mexicanos.

1.2 Precariedad institucional de los municipios

Sobre la importancia de las instituciones en la agencia de individuos y grupos que actúan como funcionarios del gobierno y que están a cargo de la gobernabilidad,¹¹ Goodin plantea que aquéllos “son moldeados por las estructuras, organizaciones e instituciones y, en sus actividades colectivas, actúan por intermedio de éstas” (2003, p. 28). Apunta que la forma como se estructuran las capacidades de la organización limita su actuación: “Lo que los individuos desean hacer y lo que pueden hacer depende, en una importante medida, de la tecnología organizacional que esté a su alcance o a la que puedan tener fácil acceso con el fin de poner en práctica sus voluntades individuales y colectivas” (p. 28).

Los gobiernos locales, en particular los municipios, generalmente son colocados a la zaga en el diseño de las políticas públicas. La precariedad institucional del municipio frente a los otros órdenes de gobierno, en temas de administración y finanzas y en temas de transparencia y rendición de cuentas, es una constante. Esto propicia que el gobierno

¹⁰ Ver también Woldenberg (2016), donde el autor expone algunas limitaciones de la democracia mexicana.

¹¹ Goodin establece que “la gobernabilidad –para emplear un término neoinstitucionalista dentro de la administración pública- es nada menos que la conducción de la sociedad por parte de los funcionarios que controlan lo que, desde el punto de vista organizacional, constituye los “altos mandos” de la sociedad” (2003, p. 28). Más adelante señala que tener un puesto dentro de las instituciones o tenerlas bajo control, “le otorga a determinadas personas una mayor capacidad para imponer al mundo su voluntad, a expensas de que otros carezcan de acceso a tales recursos de poder institucionalizados” (2003, p. 31).

municipal cumpla de manera limitada con responsabilidades y atribuciones que le corresponden. Si se sigue la argumentación de Goodin, se puede pensar que la variable de “poder”, que él identifica con la actividad política y con la ciencia política, está muy acotada en el caso de los municipios: “De lo que se ocupa la política es de la capacidad de una persona o un grupo para controlar las acciones y elecciones de los demás; o, mejor aún, para lograr los resultados deseados independientemente de las acciones o elecciones de ninguna otra persona” (2003, p. 31).

Cabrero y García (2010) describen la evolución de la institución municipal en México como una historia de dependencia y altibajos, lo que en parte explica su debilidad institucional. El municipio pasó de ser, durante la Colonia, “la unidad básica de lo político, lo territorial y lo administrativo” (p. 141), a ser ignorado y casi extinguirse en la etapa independiente (no se le menciona, precisan, ni en la Constitución de 1824 ni en la de 1857). Posteriormente se tomó como una consigna de la Revolución Mexicana, donde se pretendía “recuperar el “municipio libre” como la unidad básica del gobierno de la República” (p. 141). Esto se logró durante corto tiempo, pues al consolidarse la revolución e instaurarse el régimen de partido único, “los municipios del país volvieron a relegarse y vivieron subordinados de facto a los gobernadores en turno y a los cacicazgos regionales” (p. 141). En el transcurso del siglo XX, el municipio estuvo subordinado al presidencialismo y al modelo centralizador hasta la década de 1980, cuando se aprobaron reformas al Artículo 115 constitucional que le otorgaron nuevas facultades para planear el desarrollo y obtener ingresos vía el impuesto predial.

Aunque Cabrero y García (2010, p. 137) reconocen que el municipio es el nivel de gobierno en el que mejor se puede establecer la “proximidad” que exigen las nuevas prácticas de la democracia, argumentan que no está preparado para enfrentar los retos actuales. Y esto se explica por varias razones: los municipios tienen deficiencias

administrativas, están rezagados, carecen de recursos fiscales y cuadros profesionales, su periodo de gobierno es corto y su “diseño institucional es poco útil” (p. 135). Aunado a ello su agenda local se ha ampliado, pues además de atender el demandante requerimiento de ser “prestadores de servicios”, ahora también tienen que ser “promotores de políticas públicas” (p. 158).

Por su parte, Cejudo y Ríos Cázares (2009) plantean que en el último eslabón de gobierno es donde más se carece de normas, procedimientos y recursos para informar a los ciudadanos de manera adecuada. Comparado con los órdenes de gobierno federal y estatal, en el municipio la rendición de cuentas es más frágil y precaria. Las razones por las que no se informa a los ciudadanos adecuadamente van desde la “falta de voluntad política” hasta el “desconocimiento de la normatividad” (p. 10). En su estudio analizan la forma como los municipios rinden cuentas a nivel interno y externo y concluyen que solamente informan de manera fragmentada o, en el peor de los casos, no informan. Los municipios, afirman, “son reticentes a la transparencia” (p. 11), a pesar de lo que se ha avanzado en la normatividad al respecto.

Guillén (2013), bajo la misma premisa de que el municipio es la instancia de gobierno más cercana a los ciudadanos, coincide en que, en el caso del derecho a la información, un tema ligado íntimamente a la transparencia, la situación en los tres órdenes de gobierno no es homogénea y plantea que el municipio, el eslabón más débil de la cadena, es el más desprotegido.

Cantú, Fuentes y Merino (2011), admiten que aunque en el ámbito federal ha habido avances notorios en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, ello contrasta con el rezago y la desarticulación que hay en esos temas en los estados y municipios. A nivel local ha faltado voluntad política, hay resistencias burocráticas e incluso regresiones:

ha sido en las entidades federativas y en los municipios –en razón de su limitado desarrollo administrativo y la vulnerabilidad de sus instituciones–, donde esos cambios han encontrado las mayores resistencias y donde se han producido regresiones que han amenazado incluso la vigencia de los nuevos derechos conquistados (2011, p. 48).

Subrayan que en los municipios es mayor la dependencia, la incapacidad técnica y la opacidad:

Los municipios, por lo que les toca, son instancias en exceso dependientes de la federación; sin capacidades técnicas para actuar con autonomía, carentes de servidores públicos profesionales y sin mecanismos estandarizados de transparencia y rendición de cuentas. La opacidad municipal es un asunto recurrente” (2011, p. 42).

En síntesis, los autores consideran que la desarticulación entre los niveles de gobierno y la “falta de coherencia normativa y funcional” (p. 49) están en el origen del problema.

Peña y Ruelas (2011) coinciden con este planteamiento. Al analizar la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, derivada de la normatividad relacionada con la transparencia, encuentran que no hay coordinación entre los órdenes de gobierno. Al tratar el tema de los municipios, emiten una opinión crítica contra la verticalidad de las políticas federales o estatales que no toman en cuenta de manera adecuada a ese nivel de gobierno: “contrario a lo que pudiera pensarse por tratarse del

municipio que es la base de la organización política y administrativa de los estados (Artículo 115 constitucional), no se le coloca en la discusión al momento de legislar en la materia de transparencia” (p. 193).

A la precariedad institucional que tiene el municipio como instancia de gobierno se añade su dependencia financiera. González (2015) dice que a pesar de las trascendentes reformas al Artículo 115 constitucional de 1983 y 1999, que otorgaron a los municipios nuevas funciones y mayor autonomía, éstos siguen siendo dependientes financieramente de la federación. Esto limita su margen de acción, ya que de acuerdo a Ramírez y Poom (2013) tienen pocos instrumentos para elaborar su propia política económica. La desventaja institucional y la dependencia financiera provocan que el municipio se vuelva pasivo a la hora de buscar alternativas para obtener más recursos propios. De ahí que a veces se haya optado por adquirir deuda pública como vía para solventar esa necesidad.

Al respecto, Campa y Bracamonte (2019)¹² señalan que, para el caso de Sonora, se carece de una figura normativa que rijan las relaciones entre los municipios y el Estado en materia fiscal y relacionan esta ausencia normativa y la actual fórmula de reparto de las participaciones federales, con la escasez de recursos y el consecuente endeudamiento municipal, sobre todo en los casos de municipios con mayor población de Sonora: “Esta mecánica distributiva ha generado la coexistencia de tesorerías municipales precarias o injustificadamente solventes. En el primer caso ha provocado sobreendeudamiento y acumulación de rezagos en la prestación de servicios básicos” (p. 1).

Una vez caracterizada la fragilidad institucional de los municipios, en el siguiente apartado se hará un acercamiento al problema de estudio, a través de la presentación de los aportes de investigaciones sobre deuda pública de estados y municipios en México.

¹² El estudio de Campa y Bracamonte, “Hacia una Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Sonora”, se presentó en el IV Congreso Instituciones, Gobierno y Sociedad, organizado por el Centro de Estudios en Gobierno y Asuntos Públicos (CEGAP) de El Colegio de Sonora, el 28 y 29 de marzo de 2019. El documento se puede consultar en: <https://www.congresoigs.net/ponencias.html>.

1.3. Aportaciones de estudios recientes sobre la deuda subnacional

Los estudios recientes sobre deuda y manejo sostenible de las finanzas en los gobiernos subnacionales se han concentrado principalmente en el origen o en las causas del endeudamiento (ver Tabla 1). Estos estudios abordan la transparencia y la rendición de cuentas de manera tangencial.

Tabla 1.
Causas del endeudamiento, según estudios recientes sobre deuda subnacional en México

Causa	Estudios
Regulación y marco jurídico e institucional débiles	ASF 2011 y 2012; Kinto 2014, García 2014; Ramírez y Poom 2015; Jiménez y Ruelas 2016; Astudillo, Blancas y Fonseca 2017; Zúñiga y Peña 2017
Bajos ingresos propios, dependencia de participaciones	ASF 2011 y 2012; Ramírez y Poom 2015; Tépac 2015; Campa y Bracamonte 2019
Falta de control en las reglas fiscales	Ter-Minassian 2007; García 2014; Ruiz y García 2015
Disminución del costo de dinero y mayores recursos disponibles	Kinto 2014; Chávez 2018
Falta de transparencia y rendición de cuentas	Hurtado y Zamarripa 2013; Peña 2015; Astudillo, Blancas y Fonseca 2017; Villegas 2017; Hernández Trillo 2018

Fuente: elaboración propia a partir de estudios recientes sobre deuda subnacional en México.

Un trabajo pionero es el de Teresa Ter-Minassian (2007)¹³, publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La autora plantea que las reglas o normas fiscales pueden ser útiles como herramientas disciplinarias en el nivel del gobierno central y se pregunta si esas mismas reglas pueden aplicarse en una estructura de gobierno descentralizada, donde la conducta de los

¹³ “Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?”, *Journal on Budgeting*, Vol 6, Núm, 3, OCDE. El artículo lo elaboró Ter-Minassian cuando era directora del departamento de asuntos fiscales del Fondo Monetario Institucional (FMI), para la reunión de la OCDE en París en septiembre de 2005. Lo citan Kinto Reyes (2013) y González (2015). En un estudio posterior, Ter-Minassian y Jiménez (2011) analizaron los desafíos macroeconómicos de la descentralización fiscal en América Latina y sus consecuencias en la crisis financiera global. Incluyeron un apartado sobre las reformas en las reglas y controles de endeudamiento.

gobiernos subnacionales puede socavar la disciplina fiscal. La conclusión del estudio es que, en el nivel subnacional, las reglas fiscales no son suficientes por sí mismas para asegurar la disciplina fiscal.

Ter-Minassian (2007, p. 3) señala cuatro factores que crean incentivos adversos para la disciplina fiscal de los gobiernos subnacionales: 1) los recursos comunes (*common pool*), donde el costo de la indisciplina fiscal de unos gobiernos se disipa entre otros; 2) el daño moral (*moral hazard*), relacionado con el antecedente que genera un historial de rescates financieros de un país; 3) la heterogeneidad subnacional (*strong heterogeneity of subnational jurisdictions*), que propicia un diseño inadecuado del sistema de transferencias intergubernamental, y 4) la autonomía de las administraciones subnacionales (*constitutionally established autonomy*), que dificulta imponer reglas de disciplina fiscal desde el gobierno central.

Una opción sería optar por el control que generan las leyes del mercado, pero para que éste imponga su disciplina y ejerza control sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales se requieren cinco condiciones, que no son fáciles de conseguir: 1) disponibilidad de información oportuna y fiable sobre las cuentas y finanzas subnacionales, 2) capacidad de respuesta de los gobiernos a las señales del mercado, 3) no disponer de acceso privilegiado al financiamiento, 4) no tener la expectativa de rescate financiero por el gobierno central y 5) contar con un soporte adecuado de ingresos propios (2007, p. 4).

En las conclusiones, Ter-Minassian sugiere que las reglas fiscales más efectivas son aquellas que se basan en cuatro elementos (2007, p. 8): 1) una política amplia con soporte social; 2) un presupuesto balanceado que se complementa con mecanismos que promuevan el ahorro de los gobiernos subnacionales en tiempos prósperos; 3) la publicación de información oportuna y completa sobre las cuentas fiscales de los

gobiernos subnacionales y 4) la promoción de impuestos locales para subvencionar una parte del gasto.

Hurtado y Zamarripa (2013), de la Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF), con sede en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), publicaron un estudio sobre la deuda subnacional en el que analizaron el caso mexicano comparado con otros países. Tomaron en cuenta la percepción que tienen del problema de la deuda en México los medios de comunicación, comunidad intelectual, analistas y observadores especializados, el Poder Legislativo, autoridades financieras, instituciones calificadoras y organismos financieros. Para la comparación, consideraron experiencias de Estados Unidos, la Unión Europea y Brasil.

En las conclusiones señalan que la deuda subnacional no presenta un riesgo sistémico para el país, pues el porcentaje respecto al producto interno bruto (PIB) es menor respecto a estándares internacionales. Sin embargo, los estados y municipios más endeudados pueden tener problemas financieros pues sus compromisos de gasto son amplios y sus fuentes de ingreso limitadas. Señalan que el problema se agrava si se considera que la información es incompleta, pues no se conocen los montos de la deuda de corto plazo, que sumados a los registrados en la SHCP harían que la deuda real fuera más elevada.¹⁴

Los investigadores reconocen que existe un consenso entre los actores consultados en “asociar el rápido endeudamiento con la falta de transparencia y rendición de cuentas en las haciendas públicas subnacionales” (2013, p. 28). Además de las consideraciones financieras, la deuda subnacional se vincula con otros problemas: “Asimismo, el endeudamiento de estados y municipios se relaciona con aspectos político-económicos

¹⁴ El estudio de FUNDEF se basa, como la mayor parte de los estudios sobre la deuda en México, en la información que se registra en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual no incluye la totalidad de la deuda a corto plazo, de la que generalmente se tiene información parcial y no homogénea proveniente de las “cuentas públicas disponibles” (Hurtado y Zamarripa, 2013, p. 20).

de importancia fundamental como la falta de transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, la posible arbitrariedad e impunidad de algunos gobiernos subnacionales y, en general, la presunción de corrupción” (2013, p. 19).

Los estudios sobre deuda subnacional de Kinto (2014) y García (2014), se publicaron un año antes de la aprobación de la reforma constitucional en materia de disciplina financiera del año 2015. Ambos trabajos están motivados por la reforma que había sido anunciada, y sus planteamientos se orientan a ofrecer propuestas y a comprender los orígenes del endeudamiento en los estados y los municipios.

Kinto (2014) analiza la contratación de deuda pública de los estados en México, en el periodo 2007-2012, utilizando un modelo econométrico de panel de datos para los 31 estados. A partir del contraste de hipótesis económicas, financieras e institucionales, el autor concluye que los estados se endeudan por cuatro razones: a) porque ha disminuido el costo del dinero (menores tasas de interés), b) porque han aumentado los recursos que destinan para la inversión de capital, c) porque se ha incrementado la carga financiera del pago de amortizaciones por deuda y d) porque cuentan con más recursos de la Federación que pueden ofrecer en garantía.

El estudio revela que la variable institucional, relacionada con el marco jurídico estatal en materia de deuda pública, “no fue significativa en el modelo de endeudamiento” (2014, p. 43). Kinto expone los antecedentes de la reforma constitucional y de la “ley anunciada”, como le llama, además de aproximarse a diversas perspectivas teóricas del endeudamiento, a estudios empíricos internacionales y a estudios previos del endeudamiento público en México.

García (2014), en su investigación sobre el endeudamiento de los gobiernos municipales en México, pasa del ámbito descriptivo a la búsqueda de determinantes que originan la deuda. Reconoce que la deuda es “un instrumento financiero para potenciar

políticas públicas locales [y cumplir con] atribuciones establecidas por el Artículo 115 Constitucional” (p. 2). Sin embargo, precisa que “la contratación de empréstitos siempre trae aparejado el riesgo de inestabilidad o insostenibilidad financiera” (p. 2).

Sus referentes teóricos son la teoría del federalismo fiscal, el enfoque de capacidades administrativas y el nuevo institucionalismo económico. Para el estudio empírico utiliza la metodología de estudios mixtos, donde combina análisis de datos de panel para 1,616 municipios con estudios de profundidad para los casos de Tequila, Jalisco; Tzitzio, Michoacán; Salamanca, Guanajuato; y Tijuana, Baja California. En los datos de panel la información es de 2000 a 2010 y en los estudios de profundidad de 2000 a 2013.

García analiza el endeudamiento a partir de la autonomía financiera, la capacidad administrativa y el diseño institucional. Concluye que los municipios que se endeudan son los que tienen escasa autonomía financiera, bajas capacidades administrativas y un diseño institucional laxo. Además, agrega, estos municipios contraen deuda “debido a que el marco legal al que se circunscriben es poco restrictivo” (2014, p. 30). Considera que las leyes estatales de deuda han sido ineficientes para mantener el endeudamiento como parte de la salud financiera de los municipios, y sugiere que uno de los factores que pudiera tener mayor incidencia en un nuevo diseño institucional sería incluir restricciones de carácter técnico en las leyes de deuda. Estas restricciones serían, entre otras, la “aprobación de una institución calificadora, aprobación de contadores certificados, presentación de análisis costo- beneficio de las obras a financiar” (2014, p. 4).

Otra referencia es la investigación de Ramírez y Poom (2013), cuyo objetivo es conocer cuáles son los efectos políticos e institucionales sobre el endeudamiento municipal en cien municipios del noroeste, durante el periodo 1989-2007. Los autores utilizaron el análisis de panel de datos y realizaron pruebas bajo la técnica de efectos fijos

y efectos aleatorios. Se respaldaron en los enfoques del federalismo fiscal, la elección pública y el institucional.

Desde el primer enfoque, consideran que el diseño erróneo del federalismo hacendario provoca que se debilite la función recaudadora de los municipios y los hace proclives al menor esfuerzo para buscar más ingresos. En el segundo caso, el endeudamiento permite a los tomadores de decisiones políticas permanecer en el poder sin elevar impuestos. Cuando hay actores e intereses diversos que intervienen en la definición presupuestaria, pueden suceder dos cosas: sobreexplotar los recursos o convertirse en factor que ponga límite al endeudamiento. El enfoque institucional considera las reglas del juego que limitan formalmente el proceso presupuestal (leyes de deuda y fiscalización, etc.). Al igual que en Kinto (2014) y García (2014), el estudio de Ramírez y Poom demostró que las reglas no influyen de manera relevante: “En el caso de las instituciones que tienen como propósito establecer controles al endeudamiento, llama fuertemente la atención que no tenga el efecto esperado” (2013, p. 86).

Tépach (2015) analiza los flujos de endeudamiento de los estados en México desde el enfoque de la teoría normativa del federalismo fiscal. El autor sostiene que el endeudamiento tiene que ver con la alta dependencia financiera de los gobiernos subnacionales respecto a las transferencias federales. Las transferencias han hecho que los gobiernos “actúen racionalmente, evitando hacer esfuerzos fiscales [...] para incrementar la recaudación de sus ingresos propios” (p. 60), lo que les permite no pagar costos políticos por el incremento de impuestos o la creación de nuevas contribuciones.

Debido a que “el gasto público de las haciendas locales se ha incrementado por encima de los ingresos propios y del sistema de transferencias” (p. 61), se generan condiciones propicias para el endeudamiento. Tépatch analiza algunas medidas preventivas que el gobierno federal ha implementado para frenar el excesivo

endeudamiento: en primer término la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental de 2012, que busca “acotar el actuar discrecional de los gobiernos locales” (p. 4), y en segundo término la reforma constitucional en materia de disciplina financiera para estados y municipios del año 2015, recién aprobada cuando el autor publicó su trabajo.¹⁵

Peña y González (2015) coordinaron un estudio en el que varios investigadores analizan la deuda de los gobiernos locales desde distintas perspectivas.¹⁶ En su colaboración, González (2015, p. 39) expone que en México y en otros países es difícil que los gobiernos subnacionales logren la disciplina fiscal. Señala que en México los gobiernos subnacionales dependen financieramente de los recursos federales: “los ingresos de los gobiernos subnacionales dependen en 85% de transferencias intergubernamentales” (p. 29). González considera que es importante darle un seguimiento adecuado al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, ya que si esto no se realiza, “podría derivar en deuda excesiva que, a su vez, se traduciría en mala disciplina fiscal” (p. 40).

Por su parte, Peña (2015) señala que, en pocos años, especialmente después de lo sucedido en 2011 en el estado de Coahuila, entidad donde la deuda se disparó de manera alarmante, la deuda pública de los estados y municipios saltó al primer plano de la agenda, lo que ha originado diversos análisis y opiniones sobre el tema,¹⁷ a la vez que una respuesta del gobierno federal con medidas administrativas y normativas que buscan

¹⁵ Tépac describe puntualmente los antecedentes de la reforma constitucional y los argumentos incluidos en el Dictamen en sentido positivo que emitió el Pleno de la Cámara de Diputados (2015, pp. 54-59)

¹⁶ Peña y González dividen su trabajo en tres partes: “Un contexto propicio para el endeudamiento” (con colaboraciones de González Barragán, Villasana y Quevedo); “La deuda como problemática subnacional” (con artículos de Peña, Sobarzo, Guajardo y Villarreal y Navarro) y “Deudas de la instancia inmediata de gobierno” (con estudios de Ramírez Camberos y Ruiz y García).

¹⁷ Al respecto, en una colaboración publicada en la revista *Nexos*, Merino (2011), citando el caso de Coahuila, considera que, por la falta de mecanismos de rendición de cuentas, no se sabe en qué medida los gobiernos locales cumplen o dejan de cumplir lo que señala el Artículo 117 de la Constitución Política, de “no contraer obligaciones y empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas”. Agrega que el problema de la deuda es un tema para ponerlo también en “clave democrática”.

resolver el problema; el investigador considera que las reglas actuales “propician la opacidad” (p. 112).

En su colaboración, Sobarzo (2015, p. 146) reconoce que el hecho de que la deuda de corto plazo no se incluya en el registro actual de la deuda subnacional, contribuye a la opacidad. Agrega que el endeudamiento puede ser una acción “perversa” si se convierte en un instrumento de ampliación desordenada del gasto público. Por otro lado, Villasana (2015, p. 54) considera que contratar deuda no es una acción negativa per se, pero puede convertirse en problema si el que se endeuda no tiene para pagar o no sabe para qué se endeuda. Y agrega que la deuda pública es, o debería ser, un instrumento válido para que un gobierno se haga de recursos, cuando no son suficientes para cumplir con sus responsabilidades los que capta por cuenta propia o recibe del gobierno federal vía participaciones.

El trabajo de Ruiz y García (2015)¹⁸, incluido en el libro de Peña y González, trata sobre el endeudamiento de los municipios de Jalisco desde una perspectiva institucional y económica. El objetivo de su investigación fue analizar las instituciones formales y los procesos institucionales que intervienen en el manejo de la deuda, tomando en cuenta las legislaciones federal, estatal y municipal aplicables para los municipios jaliscienses. Lo anterior se complementa con un estudio empírico donde se buscan las relaciones entre endeudamiento municipal, prestamistas formales y el grado de desarrollo local.

Entre las categorías de deuda que analizan están las obligaciones con la banca comercial y de desarrollo, las obligaciones no bancarias (bursatilización) y la suma de ambas. El análisis empírico utiliza la metodología de panel de datos para los 125

¹⁸ Se titula “Instituciones fiscales, prestamistas y desarrollo local: un análisis de la deuda de los municipios de Jalisco”. El trabajo incluye planteamientos afines a la presente investigación, especialmente la que relaciona deuda municipal con mecanismos financieros institucionales. Los autores destacan que la literatura sobre endeudamiento municipal en México es escasa (aluden solamente a tres estudios previos al de ellos: uno realizado por la Auditoría Superior de la Federación en 2011, otro del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en 2012 y uno más de De la O Hernández y García Sotelo en 2012).

municipios de Jalisco, en el periodo 2005-2012, utilizando estadística descriptiva y de tendencias. Los resultados de la investigación se sintetizan de la siguiente forma: “el endeudamiento municipal en Jalisco depende de las instituciones fiscales, los prestamistas y el desarrollo local... dichas instituciones y procesos suelen ser incompletos e insuficientes” (p. 233).

Por otra parte, respecto al endeudamiento de municipios obtienen cuatro resultados relevantes; “a) los que más se endeudan son los de desarrollo muy alto, b) la mayoría de ellos contrata deuda con la banca de desarrollo, c) los de desarrollo muy alto se endeudan con la banca comercial, y d) los de desarrollo bajo adquieren deuda de manera más acelerada” (p. 233).

Astudillo, Blancas y Fonseca (2017), estudian el tema de la transparencia de la deuda subnacional en las entidades del país, como mecanismo para limitar su crecimiento. En la investigación intentan responder a dos preguntas: “cómo afecta la obligatoriedad explícita de transparentar el nivel de endeudamiento en el crecimiento de la deuda pública subnacional [...] y si existe alguna relación entre el crecimiento de la deuda y un marco jurídico que la limite” (p. 31). Para el análisis cuantitativo se aplican estimaciones de dos modelos econométricos que combinan datos de panel y series de tiempo.

Para contextualizar el tema se incluye un apartado sobre corrupción y finanzas públicas, otro sobre la transparencia como mecanismo para combatir la corrupción y uno más sobre la evolución del marco jurídico de la transparencia en México. En este último se destaca que, tras revisar la legislación de los 32 estados, se encontró que en 10 no se especifica de manera explícita el requerimiento de transparentar información sobre deuda pública. De los 22 restantes, en 4 se obliga a transparentar información solamente a nivel municipal, pero no estatal.

En la investigación se refieren las limitaciones de la anterior normatividad, específicamente la Ley General de Deuda Pública de 1976, para detener el endeudamiento subnacional; también se vislumbran las posibilidades de la reforma constitucional en la materia publicada en mayo de 2015. Un dato relevante que aporta el estudio es que al analizar las constituciones y las leyes de deuda de las 32 entidades federativas, se encontró que sólo 4 establecían límites de deuda expresos en la Constitución local y sólo 12 en la legislación secundaria; 16 estados no establecían límites en su normatividad.

Del análisis jurídico realizado se concluye que “se advierte que el incremento desmesurado de la deuda se presentó en el marco de una legislación desarticulada y compleja” (p. 50). Y del análisis cuantitativo se concluye que “se encontró que en promedio la deuda tiende a ser 28% mayor en las entidades federativas donde no es obligatorio transparentar el nivel de endeudamiento que en las que sí lo es” (p. 50). Por último, “se observó que las entidades federativas con límites explícitos de endeudamiento tienen, en promedio, 43% menos deuda que donde no hay límites.” (p. 50).

Desde un enfoque estadístico, Chávez (2018) estudia la regulación y expansión del endeudamiento público subnacional en México, de 2006 a 2015. Expone que entre los factores que incidieron en su crecimiento existen “circunstancias económico-financieras (costo y capacidad de pago del crédito) y políticas (ciclo político-electoral)” (p. 17). En sus conclusiones refiere que “gobiernos que enfrentaron marcos regulatorios severos, como Baja California Sur y Nuevo León, restringieron el aumento del endeudamiento; en relación con estados con regulaciones flexibles, como Coahuila y Veracruz, donde éste creció cuatro veces más rápido” (p. 17).

La publicación, en abril de 2016, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios,¹⁹ propició la elaboración de informes para

¹⁹ En Sonora, con el fin de armonizar las leyes locales de acuerdo a lo que señala la LDFEFM, el 18 de octubre de 2016 se presentó en el Congreso del Estado un proyecto de Ley que reforma diversas

describir las características y el posible impacto que tendría la nueva normatividad para el control de la deuda y las finanzas de los gobiernos subnacionales. Uno de ellos es el “Análisis e implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios”, publicado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2016) con el objetivo de “identificar y analizar los principales componentes de la Ley, así como las implicaciones que tendrá para las finanzas públicas subnacionales” (p. 2). El informe se dividió en cinco apartados: 1) Antecedentes de la Ley; 2) Análisis de componentes y artículos de la Ley en materia de disciplina financiera; 3) Análisis de artículos transitorios de la Ley; 4) Implicaciones de la entrada en vigor de la Ley, y 5) Recomendaciones para entidades federativas y municipios.

Otro informe es el “Reporte Deuda Subnacional”, publicado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en agosto de 2016, que se divide en dos secciones: 1) Regulación de la deuda pública y 2) La deuda pública en números. En la primera sección se discute el concepto de “deuda subnacional” y se propone que incluya “todas las obligaciones de pasivo” (p. 5), de tal manera que tanto la definición como la regulación permitan conocer el total de la deuda pública subnacional. Por otra parte, el documento resalta los avances que se derivan de la Ley de Disciplina Financiera (medidas de disciplina financiera, sistema de alertas, registro público único), expone el calendario de implementación y realiza sugerencias para incluir en el reglamento de la ley.

En la segunda sección se describe de forma gráfica la evolución de la deuda subnacional del país, de 1993 a junio de 2016, y se destacan tres periodos: de 1993 a 2006, con una tasa de crecimiento real promedio anual de 5.2%; de 2006 a 2011, con una

disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, y un proyecto de Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal, Ley de Deuda Pública, Ley de Gobierno y Administración Municipal, Ley de Bienes y Concesiones del Estado de Sonora, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora.

tasa de crecimiento real promedio anual de 14.5%, y de 2011 a 2015, con una tasa de crecimiento real promedio anual de 3.7%.

El reporte señala la diferencia en el crecimiento real de la deuda subnacional en el periodo 2011-2015, pues mientras la deuda estatal crece, la municipal se estabiliza e incluso se reduce (p. 18). Al enlistar las entidades federativas más endeudadas, el IMCO destaca que “mayores niveles de deuda en términos absolutos implican insostenibilidad en las finanzas públicas” (p. 23). Al comparar los montos de endeudamiento de los estados se utilizan diversas métricas: PIB, ingresos totales, participaciones federales y población, lo que permite ver diferentes perspectivas de la deuda. También se incluye un apartado con la lista de los 20 más municipios más endeudados en términos absolutos en el país, donde se señala que la deuda pública municipal “es un fenómeno altamente concentrado” (p. 28) y que para valorar el nivel de endeudamiento es importante contrastar la deuda de cada municipio con su capacidad de pago.

1.4 Enfoques teóricos y metodológicos del estado del arte

Al desarrollar el estado del arte se aludió a enfoques teóricos y metodológicos que han aplicado las investigaciones en el estudio de la deuda subnacional. Aquí se presenta un resumen de esos enfoques, antes de presentar el marco teórico-metodológico propuesto en nuestro trabajo.

Ter-Minassian (2007) explora si el enfoque de las reglas fiscales se puede aplicar en los gobiernos descentralizados para lograr la disciplina fiscal. Desde los estudios comparados, Hurtado y Zamarripa (2013) analizan la deuda subnacional de México frente a experiencias internacionales de Estados Unidos, la Unión Europea y Brasil.

Kinto (2014) contrasta hipótesis económicas, financieras e institucionales para explicar las razones del endeudamiento en los 31 estados del país. García (2014) aplica

la teoría del federalismo fiscal, el enfoque de capacidades administrativas y el nuevo institucionalismo económico, para buscar determinantes que originan la deuda en los gobiernos municipales. Ramírez y Poom (2015) utilizan el enfoque del federalismo fiscal, el de la elección pública y el institucional para estudiar las causas del endeudamiento en cien municipios del noroeste de México. Tépatch (2015) se fundamenta en el enfoque de la teoría normativa del federalismo fiscal para el análisis de los flujos de endeudamiento de los estados en México.

Ruiz y García (2015) estudian la deuda de municipios de Jalisco desde una perspectiva institucional y económica, para analizar las instituciones formales y los procesos institucionales que intervienen en su manejo. Astudillo, Blancas y Fonseca (2017), desde la perspectiva de la transparencia y el marco jurídico, analizan la deuda de las entidades del país intentando explicar su crecimiento.

Peña (2015) alude a otra perspectiva que se puede aplicar al estudio de la deuda subnacional conocida como la teoría de la legislación (Mora-Donato y Sánchez Gómez, 2012), la cual refiere a que una vez que el tema de la deuda ha entrado a la agenda pública, existe una reacción que tiende a reformar leyes o incluso a plantear reformas constitucionales –en este caso, el diseño institucional para transparentar y rendir cuentas de la deuda subnacional-, que suelen no ser suficientes porque hay una gran distancia entre la práctica legislativa y la perspectiva de implementación.

Una perspectiva complementaria que puede incluir las dimensiones de transparencia y rendición de cuentas es la que se deriva del modelo de gobierno abierto (Hoffman, Ramírez y Bojórquez, 2012; Mariñez y Valenzuela 2013; Oslak, 2013; Peña, 2017). El tema de la deuda se contextualiza como parte de las exigencias de apertura, transparencia y rendición de cuentas, elementos del gobierno abierto. Otra perspectiva más puede surgir desde el ámbito de la teoría económica, con la aportación de Oliver Hart

(1986 y 1998), quien ha desarrollado junto con Bengt Holmstrom la teoría de los contratos aplicada a distintos niveles (empresarial, laboral, público). Esta perspectiva puede ayudar a entender mejor las características y los términos de la relación jurídica y financiera que se genera en el momento en que los municipios contratan un crédito de largo plazo con un banco. En un ejercicio de la transparencia integral o de transparencia proactiva, es importante conocer los compromisos que asumen los municipios ante los bancos y que limitan el ejercicio del poder al buscar poner orden al manejo de las finanzas municipales desde los criterios de mercado.²⁰

²⁰ Para ello pueden servir como insumo los informes de las Instituciones Calificadoras de Valores (ICVs) contratadas por los municipios para evaluar su deuda, como es el caso de Moody's, Standard & Poor's y Fitch Ratings, que son las que dominan el mercado. Al describir el modelo de análisis para el estudio de casos se hace alusión a estos informes como un mecanismo más a considerar.

Capítulo II

Perspectivas del estudio y marco teórico

2.1 La transparencia: herramienta democrática contra la opacidad

En México, la transparencia (T) y la rendición de cuentas (RC) se han integrado al lenguaje político y jurídico y al análisis de las políticas públicas en años recientes (Merino 2005; López Ayllón 2017; Becerra y Cejudo 2011). Ambos conceptos comparten la característica de que no han sido definidos con precisión y describen tanto un fin o una aspiración como un proceso o el estar ligados a mecanismos que los generan.²¹ En este trabajo se retoman definiciones de T y RC con características normativas y conceptuales, y se alude a mecanismos operativos de T y RC sobre la deuda pública municipal (DPM).

Respecto a la transparencia, López Ayllón, (2017), distingue varias maneras en que el concepto se ha utilizado: “el término es utilizado en diferentes contextos y para diversos propósitos: como principio, atributo o característica de la acción gubernamental, de los organismos públicos, de los procedimientos o incluso como campo de acción” (p. 284). Al referirse a la transparencia como política pública, López Ayllón (2017) señala que se busca que la información pública adquiera valor y utilidad social: “Transparentar no implica exclusivamente un esfuerzo de apertura (o de eliminar “aquello que no deja ver”) sino que considera transformar la información generada a través de prácticas organizacionales en información pública y le otorga valor y utilidad social” (p. 288).

Norberto Bobbio (1985), uno de los clásicos de la teoría política, considera que la transparencia se relaciona con la publicidad y ésta a su vez con el intento por develar el “poder invisible” (p. 22). Con el concepto de poder invisible, Bobbio alude a la escasa visibilidad y control que tiene el público (los ciudadanos) sobre las acciones de quienes

²¹ Merino (2005), observa que “la transparencia es uno de esos temas que cada vez se usan más, pero todavía no se definen del todo” (p. 11). López Ayllón (2017) señala que “la transparencia se asocia con una condición de la “gobernanza democrática” y se le considera como un valor en sí mismo [...] a pesar de que tanto por su historia como por sus consecuencias es un término poco claro” (p. 277). Por su parte, Becerra y Cejudo (2011) consideran que “la definición de la rendición de cuentas sigue, como muchos de los conceptos centrales en ciencia política, generando debate sobre sus límites y sus alcances” (p. 25). Y precisan que “la reducción de la rendición de cuentas a un principio normativo impide prestar atención a los mecanismos institucionales que la hacen posible” (p. 25).

detentan el poder. Bobbio añade que la publicidad es un elemento intrínseco del estado democrático, pero en los gobiernos actuales predomina la opacidad y el poder oculto: “uno de los aspectos preocupantes de nuestra democracia es que la publicidad, la transparencia, la visibilidad del poder no han resistido, en estos años, la prueba” (p. 22).

Bobbio considera que la tendencia natural del poder es a simular y a disimular, es decir, “hacer aparecer lo que no es [...] o no hacer aparecer lo que es” (p. 23); y agrega que es más fácil que el poder abuse de la información para controlar a los ciudadanos, que éstos puedan tener control sobre aquél. La crítica pública, el desvelamiento y la desmitificación del poder suelen quedar como un derecho ejercido a medias por los ciudadanos. El planteamiento de Bobbio relaciona la transparencia con el poder y con la democracia,

A principios del siglo XXI, en México se impulsó una política pública de transparencia que se colocó a la vanguardia en América Latina (la creación del IFAI, en su momento, fue modelo a seguir por otros países), como lo anota Peña (2019, p. 168) en el *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, coordinado por Guillermo Cejudo y publicado por el INAI.²² Sin embargo, la estructura institucional que se construyó con éxito ha tardado en concretarse²³ provocando que el ciudadano pierda la confianza en los gobiernos y en las instituciones políticas, incluso en las que, sin ser gobierno, se le asemejan.²⁴ Al respecto, Rodríguez (2015) señala que “una democracia opaca para los ciudadanos es poco confiable e indigna de lealtad” (p. 7).

²² Peña (2019) subraya que tanto el INAI como su antecedente el IFAI, “pueden ser identificados como particulares y propios de México”. Agrega que “la innovación que en su momento significó la creación del IFAI fue considerada como base para otras experiencias en América Latina” (p. 168).

²³ Vergara (2015, 8) señala que ha faltado dar el paso del ordenamiento a la práctica: “Para lograr un gobierno transparente no es suficiente con un nuevo ordenamiento jurídico que reglamente las obligaciones de transparencia del gobierno [...] Es necesario, además, que las prácticas de transparencia se plasmen tanto en las rutinas y procedimientos de las organizaciones públicas, como en el conjunto de valores (cultura organizacional) que influyen cotidianamente en los comportamientos de los actores organizacionales de todos los niveles”.

²⁴ De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 (ENCIG 2017), a nivel nacional el 33.3% de los ciudadanos confía en los gobiernos municipales, el 29.3% en los gobiernos

A pesar de la falta de transparencia del gobierno y de que la agenda de transparencia le fue “recomendada” a México por organismos internacionales,²⁵ su potencial como herramienta de vigilancia y control se mantiene vigente. Vergara (2015) destaca que la disponibilidad de información le quita poder de control al gobierno: “Al hacer la información pública, las políticas de transparencia ayudan a superar la tradición de usar la información como arma política: la información está disponible tanto para el público como para políticos y funcionarios de otras dependencias y niveles de gobierno” (p. 30). Además, la información compartida propicia la cooperación entre dependencias del gobierno: “Ciertamente, el problema de la coordinación de acciones y la cooperación entre dependencias no se soluciona únicamente con una política de transparencia, sin embargo la existencia de información compartida es un insumo indispensable para propiciar coordinación y conductas cooperativas entre dependencias oficiales (p. 30)

Respecto a la transparencia como herramienta para el control efectivo sobre el poder del Estado, Uvalle Berrones (2011) señala que el control sólo se logra cuando se crea “un sistema de reglas y órganos que permiten la regulación de su efectividad, para evitar que las autoridades políticas y los cuadros burocráticos se sustraigan a la vista de los ciudadanos” (p. 26). En ese sentido, Peña y Ruelas (2011) sugieren que a través del convenio se puede facilitar la “distribución competencial” entre los distintos órdenes de gobierno a partir de la normatividad relacionada con la transparencia. Debido a que “la

estatales y el 25.5% en el gobierno federal; sólo el 33.3% confía en los institutos electorales. En el nivel de confianza más bajo se encuentran la Cámara de Diputados y Senadores con 20.6% y los partidos políticos con 17.8%. Información recuperada de: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf.

²⁵ Vergara (2015) subraya que “en los últimos años nos encontramos con que diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales por transparentar su información y explicar sus decisiones” (p. 26). Y agrega que debido a la importancia que cobraron las reformas administrativas ligadas a la Nueva Gestión Pública (NGP), la transparencia se convirtió “en un importante mecanismo de control sobre políticos y funcionarios de todos los niveles. Aún más, se puede decir que la transparencia es uno de los elementos de una nueva relación entre Estado y sociedad que se vienen forjando desde las últimas dos décadas del siglo XX” (p. 26).

posibilidad de una eficiente coordinación entre órdenes de gobierno es menor [y a que] la coordinación entre órdenes como tal no existe de manera específica, el convenio es el único instrumento para lograrlo” (p. 163).

Merino (2005) considera que la transparencia debe ayudar a tener información sobre temas de verdadero interés público y no pretender transparentarlo todo, pues, agrega “saberlo todo, por todos y al mismo tiempo, no sólo es utópico sino inútil” (p. 17). Al preguntarse “¿de qué hablamos cuando hablamos de transparencia?”, responde que es “un derecho ciudadano que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos [y es] un instrumento, cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran conforme lo establecen las reglas del juego” (p. 17). Merino también se pregunta “¿para qué nos sirve la transparencia?”,²⁶ y responde que es un instrumento para impedir que algunos particulares se adueñen de los espacios públicos: “Nos sirve para recordarles que sus funciones solamente se justifican en la medida en que se correspondan con el interés público, se atengan a las reglas del juego públicamente fijadas y rindan cuentas de las decisiones que toman a nombre de todos. (p. 18).

Peña (2014) señala tres momentos de la agenda de transparencia en México: “una etapa previa desordenada y espontánea impulsada desde los propios estados; una intermedia, que intenta (sin éxito) consolidar la autonomía del IFAI como órgano rector; y una federalista, que impulsa, en virtud de la adición constitucional, la autonomía de los organismos estatales” (p. 53). Al autor le interesa destacar la participación ciudadana en la formación de la agenda gubernamental de la transparencia, y concluye que fue diferente en el orden federal (donde la participación ciudadana se propició y fue clave), y en el

²⁶ Merino (2005) comenta que el hecho de que los ciudadanos puedan pedir información específica y puedan exigir que los gobernantes cumplan con sus obligaciones, “es un tema directamente vinculado a la transparencia, pues la única forma en que los ciudadanos podrían verificar y aun probar que los gobernantes no están haciendo lo que dicen hacer, es mediante la información pública” (p. 14). Aunque se requiere una sanción eficaz, pues “de nada sirve un derecho que no puede cumplirse. Una norma que no genera sanciones [...] produce incentivos para pasarla por alto” (p. 15).

orden estatal (donde se dio sólo de forma excepcional). Peña considera que en México los objetivos que se persiguen con la implementación de la transparencia se pueden sintetizar en cinco categorías.²⁷

Para diferenciarla de otros conceptos semejantes como derecho de acceso a la información y rendición de cuentas, López Ayllón (2017) define la transparencia gubernamental como “la política orientada a dar carácter público a la información gubernamental a través de un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable” (p. 282). López Ayllón, al igual que Peña, destaca el papel que juegan los ciudadanos: “La transparencia es una política en donde el actor es el gobierno, los destinatarios los ciudadanos (genérica o específicamente los usuarios o beneficiarios de las acciones, programas y decisiones gubernamentales) respecto a la información que genera la propia actividad gubernamental” (p. 283).

Por último, respecto a la rendición de cuentas, López Ayllón retoma las ideas de Schedler (2004) y de Ríos Cázares y Cejudo (2010), que se abordarán en el siguiente apartado. Cabe añadir que López Ayllón considera que la transparencia no sólo antecede a la rendición de cuentas, sino que afirma que sin la primera no se puede dar la segunda: “Sin información pública (es decir, sin transparencia) no puede darse la acción de B (examinar la conducta de A respecto a M). La información “informa” (valga la redundancia) a la rendición de cuentas, que se completa con las sanciones o incentivos sobre los agentes que rinden cuentas” (2017, p. 284).

2.2 Dimensiones de la rendición de cuentas: informar, justificar y sancionar

²⁷ Estas categorías son: “1) combatir la corrupción; 2) controlar el poder [...] 3) promover la inversión privada al generar confianza; 4) propiciar un mejor servicio público [...] y, finalmente, 5) satisfacer intereses personales respecto al acceso individual a datos en poder de los órganos del Estado” (Peña 2015, p. 56).

De acuerdo a Guerra, López Ayllón y Salazar (2011), el concepto de “rendición de cuentas” carece de un referente jurídico preciso, lo que ha impedido “darle un anclaje normativo específico” (p. 69). En el caso de México, los autores consideran que “este concepto no se ha establecido como principio, propósito o entramado institucional específico en ninguna norma constitucional” (p. 69).²⁸ Por otra parte, agregan que “su uso en la legislación secundaria es también limitado y relativamente reciente” (p. 69), como lo muestra el hecho de que la expresión se utiliza en “21 leyes federales”, de las cuales “16 fueron expedidas después de 2000” (p. 69).

Schedler (2015) puntualiza que la rendición de cuentas, entendida como *accountability*, expresa la preocupación por mantener “controles y contrapesos para la supervisión y la restricción del poder” (p. 8). Al igual que la transparencia, la rendición de cuentas se relaciona intrínsecamente con la democracia:

Todos estamos de acuerdo con que democracia implica rendición de cuentas. En México, en lo particular, coincidimos en que, después de décadas de gobierno irresponsable, el establecimiento de instituciones y prácticas efectivas de rendición de cuentas representa una de las primeras aspiraciones de la joven democracia. Existe, entonces, un consenso notable acerca de la relevancia democrática de la rendición de cuentas. (p. 8).

O’Donnell (1998) al hablar de rendición de cuentas privilegia el concepto de *accountability* horizontal, que se refiere a la vigilancia que se da dentro del gobierno a

²⁸ El que no esté la “rendición de cuentas” en el texto constitucional puede verse como una limitación para su aplicación, si tomamos en cuenta lo que dice Goodin (2003, p. 40), quien destaca “el valor que todos obtenemos por el hecho de que nuestras actividades estén restringidas por la Constitución”. El autor agrega que “la inclusión de ciertos acuerdos fundamentales en normas presumiblemente pétreas nos permite asumir compromisos entre nosotros que resultan creíbles, de una manera que no serían posible si estuvieran plasmados simplemente en legislación ordinaria”.

partir de pares. La *accountability* es equivalente a la rendición de cuentas a través de agencias estatales con autoridad legal y con capacidad “para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales [...] en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos” (p. 26). O’Donnell precisa, además, que estas funciones de vigilancia, control y sanción difícilmente las puede realizar de manera aislada una sola agencia; generalmente se requieren “redes de agencias” para complementarse y para ser efectivas.²⁹ De igual manera, plantea la necesaria vinculación entre *accountability* horizontal y vertical para lograr una eficiente rendición de cuentas.

Por su parte Schedler (2015) precisa que la rendición de cuentas tiene dos aspectos complementarios: la obligatoriedad (por parte del gobierno) y el derecho (por parte del ciudadano):

Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas -a los que rinden cuentas al igual que a los que exigen cuentas- (p. 11).

Schedler considera que, para concretar la rendición de cuentas integral, es importante que se incluyan en los análisis donde se utiliza el concepto de rendición de cuentas, las dimensiones de información-justificación y sanción:

²⁹ El tipo de agencias a las que se refiere el autor se derivan de “las instituciones clásicas del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, pero en las poliarquías contemporáneas también abarcan a diversas agencias de supervisión, ombudsmen, contralorías, fiscalías y semejantes” (O’Donnell, 1998, p. 29).

afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*) (2015, p. 11).

Ríos Cázares y Cejudo (2010, 118), aportan otra forma de entender la rendición de cuentas, que se ha convertido en referencia común en los estudios sobre el tema en México; la definen como “una relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento —vía sanciones o incentivos—.”³⁰

Para elaborar esta definición, los autores se basan en una propuesta de Mark Philp (2009) y de Mark Bovens (2007). Ríos Cázares y Cejudo (2010) detallan aún más la definición:

una relación de rendición de cuentas es aquella en la que un actor informa, explica y justifica su conducta a otro actor (no sólo propaganda o información destinada al público en general). La explicación está explícitamente dirigida a ese otro actor (y no al azar). El actor está obligado a rendir cuentas (y no en libertad de hacerlo o no). Hay la posibilidad de debate, juicio y sanción (y no un monólogo sin compromiso). Finalmente, la rendición de cuentas debe ser pública (y no sólo informes internos)” (p. 110).

³⁰ Es la definición que se adopta, por ejemplo, en el Glosario incluido en el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021, (PROTAI 2017, p. 88).

Por su parte, Guerra, López Ayllón y Salazar (2011), al comentar la definición de Ríos Cázares y Cejudo, hacen hincapié en la inclusión del ciudadano (al que nombran “C”), pues consideran que su papel es fundamental, al dar sentido “público” al modelo conceptual propuesto:

Es importante destacar que para evitar caer simplemente en un enramado de relaciones burocráticas que se agotan en sí mismas, el modelo debe tener un sustrato democrático específico que se orienta a un tercer actor (los ciudadanos), al que denominaremos C. Este actor no tiene obligaciones ni atribuciones precisas frente a A o B, pero es el titular de derechos fundamentales y políticos que puede ejercer frente a ellos. Es la existencia de este C lo que le da un sentido público a la relación entre A y B y que adquiere sentido cuando se sitúa en un espacio público y democrático específico” (p. 71).

¿Cómo se relacionan los conceptos de transparencia y rendición de cuentas? Se pueden identificar varios elementos comunes: la vinculación con la democracia, la relación entre gobierno y ciudadanos, la apertura frente a gobiernos cerrados y la centralidad de la información en la transparencia y la rendición de cuentas. Respecto a la vinculación con la democracia, López Ayllón (2015) señala que la democracia “se ejerce plenamente solo cuando existen ciudadanos capaces de exigir una adecuada rendición de cuentas, y funcionarios y políticos convencidos ética y políticamente de la necesidad de rendir cuentas” (p. 63). Por su parte, Aguilar (2015) dice que aunque la transparencia es “una recién llegada a la reflexión y a la práctica de la democracia” (p. 10), puede tener cinco importantes funciones: evaluar a los gobernantes, exigir la rendición de cuentas,

controlar el poder público, fortalecer la autoridad política y detectar y corregir errores del gobierno (p. 33).³¹

En cuanto a la relación entre gobierno y ciudadanos, que es otro elemento común a la transparencia y rendición de cuentas, Rodríguez (2015), plantea que “hoy en día no puede concebirse una democracia que merezca tal nombre si en ella, además del gobierno de las mayorías y el imperio de la ley, no se garantiza un mínimo control de los ciudadanos sobre la acción de sus gobernantes, más allá de las elecciones periódicas. Una clave para la efectividad de este control reside en el acceso ciudadano a la información que el poder político maneja” (p. 7).

Otra característica común entre ambos conceptos es la apertura frente a gobiernos cerrados. Los gobiernos tienden a encriptarse cuando se trata de transparentar la información y de rendir cuentas de sus acciones ante la ciudadanía o ante sus pares. Basado en la metáfora de los “*arcana imperii*” (los secretos o misterios de Estado), Rodríguez (2015), siguiendo a Bobbio, expone el uso que hace el gobierno de la información secreta para mantenerse como un poder que se oculta y como un poder que oculta (p. 13).³²

López Ayllón (2017) agrega que, en el modelo propuesto por Ríos Cázares y Cejudo, la disponibilidad de información apuntala la rendición de cuentas, “que se completa con las sanciones e incentivos sobre los agentes que rinden cuentas” (p. 284). Antes había señalado que, respecto a los tres componentes que Schedler identifica con la rendición de cuentas (información, justificación, sanción), la transparencia y el acceso a

³¹ Coincide con Vergara (2015) en que sus promotores no provienen del campo político sino económico, especialmente de organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial.

³² “Porque los *arcana imperii* no se reducen a la condición de información llana sobre las cuestiones públicas, sino a información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder a quien la posee y administra. La posesión o el acceso a los *arcana imperii* inviste de poder a sus sujetos, pues no es sólo una relación cognoscitiva (saber más que otros), sino una relación política (dominar o gobernar a otros en razón de ese saber)” (2015, p. 13).

la información “conciernen a los dos primeros elementos y constituyen una condición necesaria, para no suficiente, para la rendición de cuentas” (López Ayllón 2017, p. 283)

2.3 La coherencia entre políticas: el nivel del diseño

¿Cómo es que una tendencia que se concibe para mejorar la acción de gobierno, a través de la descentralización y la especialización, se puede revertir y convertirse en un problema para el manejo coordinado de la política? Cejudo y Michel (2017) exponen que “durante las últimas tres décadas, siguiendo los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), los gobiernos de todo el mundo han favorecido la descentralización (delegación de poderes), el desglose (la desagregación o no agregación) y la especialización en el tratamiento de problemas públicos” (p. 747).

Esta tendencia inicialmente se vio como algo positivo, pues se suponía que con la gobernanza descentralizada, las “organizaciones de propósito único” y las “unidades especializadas” lograrían que el gobierno fuera “más eficiente, responsable y rendidor de cuentas” (p. 747). Sin embargo, agregan Cejudo y Michel, la especialización segmentó los problemas complejos y generó dispersión en todos los niveles. Esta dispersión diluyó responsabilidades “entre las diferentes políticas, agencias, ministerios y niveles de gobierno”, provocando el olvido de “los problemas de la coordinación horizontal” (p. 747). En síntesis, “la desagregación y la especialización dieron como resultado un nuevo problema: la acción gubernamental fragmentada” (p. 747).³³

Si se considera el problema de la transparencia y la rendición de cuentas de la deuda subnacional como un “problema complejo”,³⁴ es posible que mantenga algunas de

³³ Respecto a los otros nombres que toma la acción gubernamental fragmentada, Cejudo y Michel señalan los de “gobierno desarticulado”, “fragmentación de políticas”, “departamentalismo”, “agencificación” y “sectorización”, entre otros (2017, p. 748).

³⁴ Cejudo y Michel subrayan que un problema complejo, requiere “intervenciones de diferentes programas, ministerios y niveles de gobierno” (2017, p. 747).

las características que los autores anotan para tales problemas, es decir, exige acción colectiva, es multifactorial y atraviesa diferentes órdenes de gobierno. En este último caso, por ejemplo, se considera que los órdenes de gobierno suelen tener objetivos diferentes “y reconciliarlos generalmente implica el uso de un cálculo político abierto de negociación y toma de decisiones intragubernamentales o intergubernamentales” (p. 747). Al analizar los mecanismos que procesan información sobre la DPM, se verá que involucran instituciones y actores de los tres órdenes de gobierno.

El enfoque teórico desde el que se desarrolla esta investigación se orienta por la perspectiva normativo-institucional y de políticas públicas. El punto de partida es la idea formulada anteriormente de que la dispersión conceptual y la fragmentación normativa e institucional impiden la transparencia y la rendición de cuentas sobre la deuda pública municipal. Pero no se conoce de qué manera sucede esto, por lo que intentar responder este cuestionamiento es el objetivo principal de la investigación. Una pregunta preliminar a este objetivo es ¿con que herramientas teóricas se puede abordar de mejor manera el problema de estudio?

Al revisar estudios sobre fragmentación institucional para el caso de México, se encontró un planteamiento de interés en el trabajo que coordinaron López Ayllón, Merino y Morales (2011), donde participaron integrantes de la Red por la Rendición de Cuentas. En el estudio se expusieron algunas de las expresiones más evidentes de la fragmentación aplicadas al estudio del problema de la rendición de cuentas en México. Entre las expresiones de interés específico para los objetivos de este trabajo, están la fragmentación conceptual, la institucional y la normativa:

la conceptual, que está en la base de las causas de cualquier problema mal definido –y más aún cuando nadie sabe bien a bien de qué habla cuando habla de rendir

cuentas—; la institucional, que se refiere a la multiplicación y descoordinación de los órganos creados por el Estado para esos fines; la de sistemas de gestión, que abruma y entorpece la administración pública; la normativa y legal, dispersa en el cuerpo constitucional y en decenas de leyes y reglamentos; la social, que ha impedido reunir talentos y esfuerzos sociales en una sola dirección; y la política, que está en el fondo de los obstáculos advertidos (p. 9).

Otra pregunta que se plantea es si en ese contexto de fragmentación conceptual, normativa e institucional, es posible transparentar y rendir cuentas de la deuda pública municipal.³⁵ En el caso de México, la respuesta provisional, respaldada en las conclusiones de los estudios revisados, es que no. Es decir, sólo se conoce una parte del problema real de la deuda subnacional y de la DPM. En el presente estudio se pretende avanzar en la comprensión del problema para intentar explicar por qué no es posible; e incluso dar un paso más, sin perder la rigurosidad del análisis, para explorar un escenario hipotético donde sí sea posible. Esto con las limitaciones ya establecidas de la imposibilidad (e inutilidad) de lograr la transparencia y la rendición de cuentas totales.

Más adelante se expone que la coordinación que pretenden en México los grandes sistemas nacionales de transparencia, de fiscalización y de anticorrupción, no se puede lograr atendiendo a una sola política. Por ser la falta de coordinación institucional un problema complejo, requiere la complementariedad de leyes y programas. Lo mismo sucede cuando se busca conseguir el objetivo de transparentar y rendir cuentas de manera integral de la deuda pública municipal: es necesario buscar indicios en políticas públicas

³⁵ Al hablar sobre la relación entre la transparencia y la coordinación entre dependencias gubernamentales, Vergara (2015) señala que “en el escenario de gobierno fragmentado la coordinación de acciones es un problema grave” (p. 30). Agrega que las dependencias encuentran “poco conveniente para sus intereses cooperar con otras dependencias a menos que obtenga un beneficio directo en la consecución de sus objetivos” (p. 30).

ligadas al problema de estudio e intentar que se complementen mutuamente para resolver un problema complejo. De ahí surge la propuesta de Cejudo y Michel (2014 y 2017) de la coherencia entre políticas, un concepto que se asemeja al de coordinación e integración, pero a la vez tiene características que lo distinguen.

Cejudo y Michel (2014) precisan que coordinación y coherencia no son lo mismo, pero se relacionan entre sí. Siguiendo a Guy Peters, dicen que coordinación “es la capacidad que tienen dos o más organizaciones para desempeñar diferentes tareas encaminadas a lograr un mismo objetivo” (p. 13). Por otra parte, la coherencia la definen como “la situación en la que las políticas se encuentran relacionadas consistentemente, bien en términos de sus objetivos, bien en cuanto a su implementación” (p. 13). Y agregan que mientras la primera atañe a la estructura organizacional, la segunda tiene que ver con el diseño de políticas.

En nuestra investigación intentamos aplicar ambos términos al describir (desde el enfoque de la coherencia) cómo se diseña la política pública sobre deuda subnacional, con sus respectivos problemas de dispersión conceptual, fragmentación y saturación; y al analizar (desde el enfoque de la coordinación) las características de los mecanismos que procesan y registran información sobre la DPM.

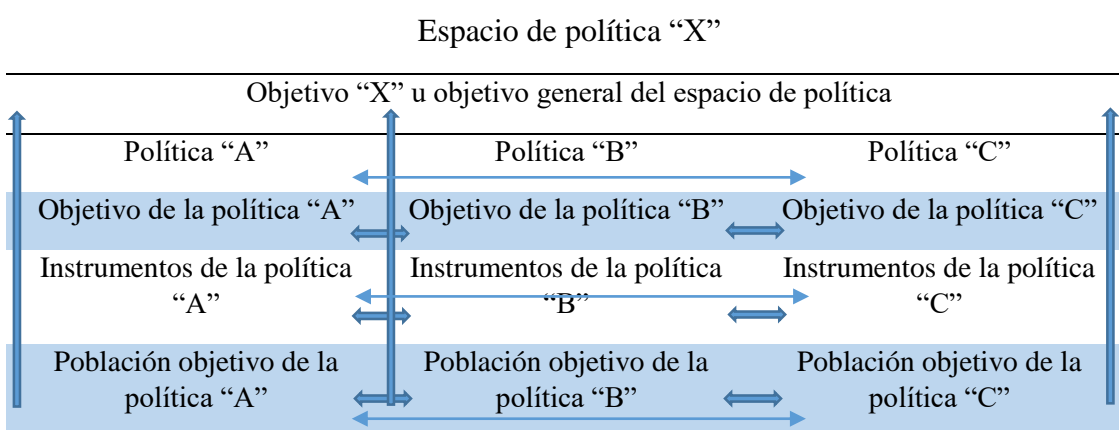
Para sistematizar el análisis, Cejudo y Michel (2014) proponen tres formas de abordar un problema de política pública desde la perspectiva de la coherencia: a partir de la coherencia interna de una política (coherencia *de* políticas), a partir de la coherencia *entre espacios* de política y a partir de la coherencia *entre* políticas (p. 3). Los investigadores optan por el último nivel (coherencia *entre* políticas), que en nuestro trabajo se considera también el más adecuado para el análisis de la deuda pública municipal, donde convergen las políticas de transparencia, combate a la corrupción, fiscalización y la política de deuda subnacional.

Cejudo y Michel subrayan que, al igual que es ilusorio pensar que es posible lograr una coordinación total, también lo es pensar en obtener una coherencia absoluta:

no argumentamos que la coherencia total entre las políticas es posible, sino que proponemos algo más modesto: que la coherencia entre un número relativamente acotado de políticas es una condición indispensable para resolver problemas amplios, pero que esta coherencia no es una condición generada en automático, sino que requiere un análisis específico para este fin e intervenciones deliberadas. (El subrayado es nuestro) (2014, p. 6).

Si se sigue el modelo propuesto por Cejudo y Michel (2014), se pueden considerar tres formas para el análisis de la coherencia *entre* políticas: la coherencia entre los instrumentos, la coherencia entre los objetivos de las diferentes políticas y la coherencia entre la población objetivo (Tabla 2).

Tabla 2.
Niveles de análisis de la coherencia entre las políticas públicas



Fuente: Tomado de Cejudo y Michel (2014, p. 8).

Un nivel de coherencia se da *entre los objetivos* de distintas políticas. Cejudo y Michel (2014) afirman que “la coherencia entre objetivos se refiere a la consistencia entre los propósitos de cada uno de los instrumentos de política. Es decir, se trata de que, aunque todas las políticas estén encaminadas hacia la consecución de diferentes objetivos, ellas estén relacionadas armónicamente entre sí, de forma tal que las acciones que cada una emprenda sean, también, coherentes entre sí” (p. 10). Cuando estas políticas no están articuladas, se puede dar el caso de que alcancen sus propósitos específicos, pero no consigan la resolución del problema o alcancen el objetivo mayor.

Por otra parte, la coherencia *entre los instrumentos* de políticas se define de la siguiente forma, según Cejudo y Michel: “Los instrumentos de dos o más políticas son coherentes cuando, mediante distintas formas de apoyo, se contribuye a la solución de un mismo problema público” (2014, p. 9). Y agregan que cuando los problemas son complejos y multifactoriales, se requiere complementariedad:

la coherencia en este nivel se hace evidente cuando distintas políticas, cada una por una vía diferente, atienden una dimensión de ese problema. En este nivel, el foco de análisis no tiene que ver con la idoneidad de los instrumentos de cada política para resolver el problema público particular para el que fueron creadas, sino con la complementariedad que existe entre los instrumentos de todas las políticas dentro de un mismo espacio, para alcanzar el objetivo general del espacio de política en el que coexisten dichas políticas (2014, p. 9).

Sin embargo, la coherencia no siempre se logra. Por ello, los investigadores describen el escenario que sucede cuando no se alcanza la coherencia entre instrumentos: “Cuando la coherencia entre instrumentos falla, la política en su conjunto pierde eficacia,

y las acciones que desde cada instrumento se llevan a cabo, terminan por tener un éxito relativo, en el mejor de los casos” (2014, p. 9). Cejudo y Michel consideran que se puede suceder que cada política, por separado, cumpla con su objetivo específico, pero “la falta de coherencia de instrumentos anule la posibilidad de resolver problemas públicos amplios” (p. 9).

Por último, Cejudo y Michel (2014) señalan que la coherencia *entre la población objetivo* se refiere al caso de las políticas que teniendo un mismo instrumento, abarcan a la población que tiene un determinado problema o por otra parte a que una misma población no sea sujeto de dos políticas que tienen el mismo objetivo, es decir que no haya duplicidades: “la coherencia entre poblaciones objetivo no sólo implica que una persona no se beneficie de dos políticas que contribuyen a un mismo objetivo, sino que esa persona no constituya la población objetivo de dos políticas que tienen un mismo fin” (p. 11).

Aunque el trabajo de Cejudo y Michel utiliza como ejemplos programas sociales de México y está orientado principalmente a la aplicación de estas herramientas a la evaluación de esos programas,³⁶ sus planteamientos se pueden utilizar para realizar un análisis de la deuda pública municipal, donde coinciden distintas políticas, cada una aplicando distintos objetivos e instrumentos.

En otro estudio de Cejudo y Michel (2017), donde se aborda el concepto de coherencia entre políticas, comparado con el de coordinación y el de integración de políticas, se aportan nuevos elementos de carácter conceptual y analítico. En la Tabla 3

³⁶ Un ejemplo de la aplicación de esas herramientas en el documento “Diseño de la evaluación de la coordinación interinstitucional de la Cruzada Nacional contra el Hambre”, que publicó el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en la liga: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Resumen_ejecutivo_Coordinacion_Interinstitucional_270715.pdf. En ese documento se cita como colaboradores externos al Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C. (CIDE), específicamente a Guillermo Cejudo, Cinthia L. Michel y Daniel Álvarez Espinoza; pp. 3 y 13-15. También se utilizan esquemas de coordinación diseñadas por consultores externos del CIDE como G. Cejudo y C. Michel en CONEVAL (2018): *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*.

se muestra el esquema que corresponde a la coherencia entre políticas. En el Capítulo III, se aplicarán la escala y las preguntas del esquema al análisis de documentos normativos relevantes en la anterior política sobre deuda subnacional.

Tabla 3.
Objeto, definición, atributos, escala y preguntas de la coherencia entre políticas

Tema	Coherencia
Objeto	Diseño de cada política dentro de un área política
Definición	El proceso en el que los formuladores de políticas diseñan un conjunto de políticas de manera que, si se implementan adecuadamente, pueden potencialmente alcanzar un objetivo más amplio
Atributos	Metas de las políticas Instrumentos de las políticas Poblaciones objetivo de las políticas
Escala	Nivel 1: las políticas podrían funcionar simultáneamente sin interponerse entre sí, pero sin contribuir de manera clara y diferenciada para resolver el mismo problema complejo Nivel 2: las políticas se complementan entre sí y podrían contribuir a abordar el problema complejo Nivel 3: las políticas se complementan entre sí para abordar el problema complejo y son suficientes para hacerlo de manera integral
Preguntas	¿Se superponen estas políticas? ¿Estas políticas se refuerzan entre sí? ¿Estas políticas sirven al mismo objetivo general? ¿Son estas políticas suficientes para lograr el objetivo más amplio (el del dominio de las políticas)?

Fuente: Tomado de Cejudo y Michel (2017, p. 750). Traducción propia.

En lo conceptual, Cejudo y Michel (2017) consideran que en su trabajo se distinguen “nociones que a menudo se usan indistintamente. Argumentamos que la coordinación, la coherencia y la integración están relacionadas, pero son conceptos sustancialmente diferentes” (p. 746). En lo analítico, muestran “las implicaciones de estas nociones diferentes para el diseño y la implementación de políticas, mediante la puesta en práctica de estos conceptos” (p. 746). Al respecto, los autores precisan que desarrollan “una escala para distinguir entre los diferentes niveles de coordinación, coherencia e integración [y muestran] cómo se puede usar cada uno de estos conceptos al analizar una

intervención del gobierno para resolver un problema complejo” (p. 746).³⁷ En la parte analítica, ofrecen un esquema que compara los tres conceptos, a partir de las siguientes características: objeto, definición, atributos, escala y preguntas.

2.4 La coordinación institucional: el nivel de la implementación

Respecto a la coordinación institucional, el otro componente del marco teórico propuesto, se atiende la advertencia de Pressman y Wildavsky (1998) de que la coordinación no es una panacea. Aunque la idea de coordinación tiene un sentido positivo y es aparentemente sencilla,³⁸ no siempre implica éxito al conjuntar componentes dispersos. Los autores señalan que, en políticas públicas, el concepto se ha utilizado como pretexto para no hacer nada o se ha convertido en un “falso mesías”, que se invoca para ocultar problemas.

En políticas públicas, agregan, el problema central no es la coordinación, que puede ser un distractor, sino “el divorcio de la implementación y el plan de acción” (p. 229). Este es, dicen, el “demonio verdadero”. También se toma en cuenta la advertencia de Lundin (2007), quien considera que la coordinación puede ser una estrategia para atender problemas complejos de política pública, pero aporta poco cuando se busca dar respuesta a tareas menos difíciles.

La coordinación, además de las limitaciones planteadas, no es un rasgo que distinga a los gobiernos en cualquier nivel. Guy Peters (1998), en sus primeros estudios sobre el tema, señala algunas características de los gobiernos actuales que dificultan la coordinación: a) la multiplicación de las actividades de los gobiernos, que genera una

³⁷ Como caso de estudio, Cejudo y Michel seleccionan la Cruzada Nacional contra el Hambre en México. “una estrategia integral lanzada en 2013 por el gobierno federal para enfrentar la pobreza extrema en el país” (2017, p. 746)

³⁸ Pressman y Wildavsky (1998, 227) señalan que “la palabra “coordinación” de una impresión engañosa de sencillez. Los planes de acción deben apoyarse mutuamente, y no contradecirse. La gente no debe actuar con fines opuestos. Quienes participan en cualquier actividad determinada deben contribuir a un fin común, en el tiempo oportuno y en la proporción apropiada para lograr una coordinación”.

mayor posibilidad de que un programa tenga efectos significativos sobre otro; b) la actuación más o menos autónoma de los gobiernos; c) la existencia de programas públicos redundantes e inconsistentes; d) el enfoque de “atención al cliente”, que orienta el interés hacia lo inmediato; e) la tendencia hacia la incoherencia originada por la descentralización, y f) la transversalidad de algunos asuntos de gobierno, que implica que sean atendidos por diversas áreas (p. 296).

Considera que las principales razones por las que la coordinación fracasa son la redundancia (dos o más organizaciones realizan la misma tarea), los vacíos que no se llenan (ninguna organización realiza una tarea que es necesaria) y la incoherencia (políticas que atienden la misma población objetivo, pero con requisitos y metas diferentes). En la definición preliminar que propone Guy Peters (1998), apunta que la coordinación es una situación dada en la que las políticas y los programas de gobierno se caracterizan por tener la mínima redundancia, la mínima incoherencia y el mínimo vacío (p. 296). El nivel básico de coordinación sucede cuando las organizaciones conocen las actividades que realizan otras organizaciones afines y hacen lo posible por no duplicarlas o por no interferir en ellas.

Guy Peters identifica tres tipos de coordinación: la que es producto de la jerarquía, la que se deriva de las leyes del mercado y la de las redes, y manifiesta que la coordinación a través de redes es más adecuada porque tiene la ventaja de que está abierta al rol de las organizaciones no gubernamentales (1998, p. 302). Las redes, agrega, pueden contribuir a una coordinación “positiva” de los programas públicos, en los cuales los problemas de distribución y de creación de valores comunes son resueltos simultáneamente. En otros textos sobre el tema publicados en 2004 (“*The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center*” y “*Back to the Centre? Rebuilding the State*”), Guy Peters flexibiliza su postura y plantea la posibilidad de regresar al centro y

reconstruir el estado, o cuando menos algunas de sus capacidades, para intentar contrarrestar los problemas generados por la descentralización. En esos textos considera que la coordinación puede ser negativa o positiva, y puede ser un factor para la integración de políticas y estrategias del gobierno.

Con el fin de entender un patrón que estaba siendo visible en países que habían aplicado la Nueva Gerencia Pública (NGP), Guy Peters participó en un trabajo de investigación que analizó estrategias de especialización y coordinación en siete países de la OCDE. La pregunta que se buscó responder es si a la tendencia hacia la especialización seguía la necesidad de una mayor coordinación. El trabajo comprendió un periodo de 25 años (1980-2005) y se seleccionaron países con diferentes culturas político-administrativas: Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Estados Unidos, Suecia, Países Bajos, Bélgica y Francia.

El trabajo que publicaron Bouckaert, Guy Peters y Verhoest (2010) con los resultados de la investigación, aborda el problema de la coordinación desarrollando una tipología de mecanismos e instrumentos de coordinación, que se basa en la jerarquía, el mercado y las redes (ver Tabla 4), además de diseñar una metodología cualitativa para mapear esos instrumentos. Aunque se aplica a un estudio de amplia temporalidad, la metodología permite hacer operacionalizaciones para describir y analizar los cambios a nivel macro de manera sistemática (p. 6).

Debido a que la coordinación puede entenderse como un proceso o como el resultado de un proceso (2010, p. 15), en el estudio se discute y problematiza el concepto de coordinación, “desde un contexto interorganizacional del sector público” (p. 16). Los autores optan por entender la coordinación como un proceso y proponen una definición que incluye elementos que Guy Peters había bosquejado en sus estudios previos. Establecen que la coordinación, “son los instrumentos y mecanismos que apuntan a

mejorar la alineación voluntaria o forzada de tareas y esfuerzos de las organizaciones dentro del sector público. Estos mecanismos se utilizan para crear una mayor coherencia y reducir la redundancia, las lagunas y las contradicciones dentro y entre las políticas, la implementación o la gestión” (2010, p. 16). En el Capítulo IV se utilizará la tipología de coordinación por jerarquías, mercados y redes, descrita en la Tabla 4, para clasificar los mecanismos institucionales que registran y procesan información sobre la DPM.

Tabla 4.
Características de la coordinación por jerarquías, mercados y redes

	Jerarquías	Mercados	Redes
Base de interacción	Autoridad y dominio	Intercambio y competencia	Cooperación y solidaridad
Propósito	Objetivos diseñados y controlados conscientemente	Resultados creados espontáneamente	Propósitos diseñados conscientemente o resultados creados espontáneamente
Orientación, control y evaluación	Normas y patrones de arriba hacia abajo, rutinas, supervisión, inspección, intervención	Oferta y demanda, mecanismo de precios, interés propio, ganancias y pérdidas como evaluación, tribunales, mano invisible	Valores compartidos, análisis de problemas comunes, consenso, lealtad, reciprocidad, confianza, evaluación informal, prestigio
Papel del gobierno	Vigilantes y supervisores arriba hacia abajo; los actores dependientes están controlados por reglas	Creador y guardián de mercados, comprador de bienes; los actores son independientes	Habilitador de red, administrador de red, participante de red.
Recursos necesarios	Autoridad, poder	Negociación, información, poder	Cooptación mutua, confianza
Bases teóricas	Burocracia weberiana	Economía neoinstitucional	Teoría de redes

Fuente: Tomado de Bouckaert, Guy Peters y Verhoest (2010, p. 35). Traducción propia.

En el libro publicado en 2015, *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*, Guy Peters decanta las ideas de sus trabajos anteriores. Ahí se

encuentra un análisis amplio y actualizado sobre el problema de la coordinación (introducción), otro más sobre las barreras que existen (capítulo 2) y los instrumentos (capítulo 4) que se requieren para la coordinación, incluida su aplicación a estudios de caso (capítulo 5). De igual forma, reflexiona sobre cómo entender mejor el concepto (capítulo 3) e incluye un apartado final (capítulo 6) donde analiza los límites que tiene la coordinación, tomando en cuenta que no siempre este mecanismo es o tiene que ser la mejor respuesta a un problema.

Para Guy Peters, la coordinación es uno de los problemas más antiguos en el sector público y afecta a gobiernos subnacionales, nacionales e incluso a regímenes internacionales (Guy Peters piensa en la Unión Europea), pues, dice, “parece que donde quiera que haya gobiernos, habrá conflictos entre la especialización de las organizaciones y los programas y la coordinación que requieren esos programas en el área de políticas” (p. 1).³⁹

Una idea de Guy Peters que toma relevancia en esta publicación es el papel que juega el gobierno central en la coordinación, además de la importancia de la coacción y los incentivos, lo que la diferencia del enfoque de cooperación, que tiene carácter más voluntario y puede basarse en acuerdos: “Este enfoque de colaboración es valioso, pero como se señaló anteriormente y como será cada vez más evidente a lo largo de este libro, una buena coordinación no se produce por acuerdo sino que es el resultado de la coacción o del uso de incentivos. Ciertamente es más agradable si la coordinación puede basarse en normas comunes, pero no se tiene que esperar a ese acuerdo para coordinarse” (p. 6).

Otra aportación de Guy Peters (y aquí retoma ideas de Metcalfe 1994),⁴⁰ es la existencia de mediciones y grados en la coordinación. Señala que “cualquier concepto en

³⁹ Guy Peters no descalifica la especialización, pues la reconoce como una característica de los gobiernos multiorganizacionales que hoy predominan; sin embargo, señala que con frecuencia “una organización del sector público no tiene información básica sobre lo que otras partes están haciendo, y las personas involucradas parecen preocuparse poco por las acciones de sus contrapartes [...] y en la ignorancia mutua pueden producirse fallas en las políticas” (p. 2).

⁴⁰ Les Metalfé propone una escala ordinal con nueve niveles de coordinación, que van “desde las decisiones independientes de las organizaciones como el nivel más bajo de coordinación [...] hasta los niveles altos

las ciencias sociales debe poder medirse si ha de ser útil para avanzar en la comprensión de los fenómenos en cuestión, y la coordinación no es diferente” (2015, p. 22). Agrega que no es suficiente con hacer valoraciones dicotómicas, como decir si existe o no coordinación, sino que se requiere identificar grados o niveles en la coordinación. Lo anterior permite encontrar vínculos entre las investigaciones de Guy Peters y la propuesta de Cejudo y Michel (2017), que sugieren escalas para medir la coherencia, la integración y la coordinación (ver Tabla 5, para el caso de la coordinación). En el artículo “The Challenge of Policy Coordination”, Guy Peters (2018) mantiene su interés en la coordinación como tema de investigación permanente.

Tabla 5.
Objeto, definición, atributos, escala y preguntas de la coordinación

Tema	Coordinación
Objeto	Organizaciones
Definición	Un proceso en el que los miembros de diferentes organizaciones definen tareas, asignan responsabilidades y comparten información para ser más eficientes al implementar las políticas y programas que seleccionan para resolver problemas públicos
Atributos	El intercambio de información Reglas y responsabilidades claramente definidas
Escala	Nivel 1: intercambio regular de información entre los miembros de las organizaciones para lograr sus propios objetivos de manera más eficiente Nivel 2: intercambio formal de información con el cual los miembros de las organizaciones toman decisiones con respecto a sus propios recursos y trabajan individualmente para contribuir a un objetivo compartido Nivel 3: intercambio formal de información con el cual los miembros de las organizaciones toman decisiones conjuntas sobre los recursos existentes para lograr un objetivo compartido
Preguntas	¿Hay un objetivo compartido entre las organizaciones? ¿Las organizaciones establecen reglas y definen responsabilidades para la coordinación? ¿Las organizaciones comparten información?

Fuente: Tomado de Cejudo y Michel (2017, p.750). Traducción propia.

de coordinación y coherencia” en estrategias de gobierno que abarcan todas las áreas del sector público. Este intento “representa los comienzos de una métrica para la coordinación” (Guy Peters 2015, p. 22).

Capítulo III

Marco normativo-institucional y coherencia entre políticas

3.1 Evolución del marco normativo de la deuda subnacional

De acuerdo con Morales (2015), aunque ya existían disposiciones constitucionales generales, fue hasta 1976 cuando se reguló por primera vez el financiamiento público en México, al aprobarse la Ley General de Deuda como ley secundaria. Esta ley general reglamentaba el endeudamiento federal y no tenía aplicación directa para los estados y municipios. Morales señala que varias disposiciones de la ley no tuvieron la debida realización, como la corresponsabilidad que la Ley establece entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de endeudamiento, y la subordinación de la deuda al cumplimiento de los objetivos del desarrollo nacional a través de “la realización de proyectos productivos [con el fin de que] generen recursos suficientes para cubrir el crédito contratado, así como cuidar que no se rebase la capacidad de pago del país” (p. 785).

Después de la aprobación de esta normatividad secundaria, sucedieron dos grandes crisis que tuvieron que ver con problemas de deuda: la crisis de 1982-1983, caracterizada por “una moratoria de seis meses ante la imposibilidad de continuar los pagos” (p. 795) y la crisis de 1994-1995 (conocida como el “error de diciembre de 1994”), que sujetó la política de deuda del país a “recomendaciones” del Fondo Monetario Internacional (FMI).⁴¹ En este último caso, Morales destaca el rescate de los bancos con cargo al erario público, que después también pasó a ser deuda pública: “El traspaso de la cartera de crédito al erario, como mejor opción del gobierno para resolver la crisis bancaria, se resolvió a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) [...] que fue capitalizado mediante la deuda contingente del gobierno federal, hasta que en 1998 esa deuda fue aprobada como deuda pública por el Congreso” (201, p. 801).

⁴¹ Según Morales, se sometió a México “a la aplicación obligada de políticas de ajuste [...] a la profundización de su dependencia político-financiera mediante la titulación de la deuda con garantía del tesoro norteamericano, a la liberación de los mercados [...] a la privatización del sector paraestatal, entre otras cuestiones indispensables para la instauración plena del neoliberalismo” (2015, p. 797).

Respecto a la deuda de las entidades federativas y los municipios, Morales resalta que la legislación los faculta para acceder a la deuda pública en moneda nacional, y “que debe destinarse a la inversión pública y no a gasto corriente” (p. 804). El análisis de los datos lo lleva a concluir que la deuda subnacional “lleva la misma tendencia incremental del endeudamiento público del gobierno federal [...] llegando inclusive a niveles que están comprometiendo su capacidad de pago” (p. 805).

El autor señala que el incremento acumulado entre 2006 y 2011, que ascendió a 230 mil 684 millones de pesos (“el aumento de la deuda pasó de 1.6% a 2.9% del PIB”) ha sido estimulado por el propio gobierno federal, “al proponer al Congreso que el 25% del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), se utilicen como garantía de pago” (p. 805). En síntesis, Morales considera que “la deuda subnacional ha aumentado aceleradamente, con opacidad y sin control, situación que reclama su urgente regulación, de suerte que se ha presentado una iniciativa en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios...” (p. 806).

Por lo anterior, Morales admite la necesidad de poner orden en la legislación secundaria de las entidades federativas, para que se cuente “con un marco jurídico que permita el adecuado manejo y control del financiamiento público de todos los niveles de gobierno y de evitar problemas de sobreendeudamiento e insolvencia y otros que comprometan la viabilidad financiera de los estados y de los municipios” (p. 809).

En cuanto a la transparencia y la rendición de cuentas, Morales señala algunos puntos que se relacionan con los objetivos de nuestro trabajo:

se puede sugerir, para empezar, el adecuado y veraz manejo de la información crediticia confiable en todos los niveles de gobierno, incluido el federal, ya que la

información que registra no ayuda a concluir con precisión el monto real del endeudamiento público del país; el límite al endeudamiento en proporción a la capacidad de pago; el destino obligatorio del financiamiento a inversiones productivas; el análisis de las nuevas formas de financiamiento, y el registro obligatorio de la deuda” (p. 809).

González-Aréchiga (2004), señala que, en cuestiones de transparencia se debe poner atención en el uso y destino de la deuda pública, pues considera importante “aportar información que permita el análisis sobre la aplicación, eficiencia y eficacia del cumplimiento de esos fines” (p. 108). Y sugiere poner especial atención a los proyectos de inversión pública, a través de un mecanismo de información pública que dé a conocer “los costos y beneficios y la eficacia de la deuda para alcanzar los objetivos de los gobiernos” (p. 108).⁴²

Desde otra perspectiva, pero con la mira puesta en el tema de la evolución normativa, Chávez (2018) alude a la importancia del artículo 117 constitucional y a la aprobación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) como ley secundaria, los cuales se convirtieron en referencia normativa sobre deuda subnacional durante casi 24 años.⁴³ En el primer caso, la Constitución estipula “que el gobierno subnacional sólo se podrá endeudar para realizar inversiones públicas productivas.” (p. 4). Sobre la ley secundaria, Chávez anota que le otorga facultades al gobierno federal en materia de deuda subnacional, pues “en su artículo 9 menciona que los estados le deben informar sobre la

⁴² Desde 2004 González-Aréchiga proponía “construir y reportar a la ciudadanía una lista de proyectos financiados directamente por la deuda con información sobre los flujos de ingresos y gastos generados, la comparación entre ingresos y tasas de retorno esperadas y realizadas” (p. 108). Apuntaba esta sugerencia para la Federación, pero señalaba que “lo mismo debe hacerse para los estados y municipios”.

⁴³ Chávez apunta que “las reglas descritas, asentadas en la CPEUM y la LCF estuvieron vigentes de 1982 a 2016” (2018, p. 4).

deuda pública contratada, pero sólo registrar ante éste la relacionada con las transferencias federales” (p. 4).

En la primera etapa de reformas al marco regulatorio en materia de deuda (1982-1997) Chávez destaca que la reforma al artículo 9 de la LCF “delegó al gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la facultad para expedir el Reglamento de Registro de Deuda Pública” (p. 5). Esta reforma validó al gobierno federal como “prestamista de última instancia” (p. 6), lo que generó incentivos para el endeudamiento: “tanto oferentes como demandantes de créditos contaban con incentivos para pedir y otorgar créditos, sin que existiera una evaluación del costo de oportunidad de cada inversión” (p. 6). Las consecuencias se materializaron en la crisis de 1995, “cuando muchos gobiernos estatales no tuvieron la capacidad para afrontar sus obligaciones. Con la intención de evitar un colapso financiero mayor, el gobierno federal absorbió la deuda de los subnacionales”.

En la segunda ola de reformas (1997-2014) el gobierno federal deja de funcionar como prestamista de última instancia y los gobiernos subnacionales se hacen cargo de sus deudas. En 1999 se incluyen mecanismos de mercado para “regular la oferta y la demanda de créditos bancarios” (p. 6), al aprobarse un reglamento que establece “que cualquier requerimiento financiero solicitado por el gobierno subnacional debía mostrar al menos dos evaluaciones de riesgo financiero, realizadas por calificadoras autorizadas en el país [las que] servirían para señalar la capacidad de pago de cada entidad”.

En 2001 se reforma la Ley de Mercado de Valores y se permite a los gobiernos subnacionales la emisión de certificados bursátiles como instrumentos de financiamiento. En 2006, se aprueba la posibilidad de afectar los fondos de participaciones como garantía o fuente de pago de obligaciones financieras, al reformarse el artículo 50 de la LCF.⁴⁴

⁴⁴ De acuerdo a Chávez, “esto permitió que los fondos federales trasferidos a los gobiernos subnacionales por medio del Fondo de Participaciones, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y del

Respecto al marco legal de los estados, Chávez señala que la anterior norma federal ligada a la LCF no era competente si, al endeudarse, los gobiernos subnacionales no comprometían fondos federales (2018, p. 7). Esto explica la “diversidad legislativa” sobre deuda a nivel local: “Para 2014, todas las entidades habían legislado en materia de deuda pública, no obstante, en algunas la calidad regulatoria es mejor que en otras”. Chávez precisa que las leyes estatales de deuda iniciaron después del rescate bancario en 1995. Antes de ese año, sólo tres estados tenían una ley de deuda subnacional (Baja California, Durango y Puebla). La de Sonora es de 1995 y se modificó hasta el 2004.

3.2 La dispersión del concepto de deuda pública

Hay tres factores normativos- institucionales que dificultan el objetivo de transparentar y rendir cuentas de manera integral sobre la deuda. El primero es que en la normatividad no existe un concepto unívoco y claro sobre lo que se entiende por deuda pública y, por ende, por deuda pública municipal. El segundo tiene que ver con la fragmentación de las instituciones y los mecanismos encargados de manera directa o indirecta de la transparencia y la rendición de cuentas, y el tercero se relaciona con la saturación de obligaciones de transparencia, especialmente en el orden municipal.

Merino (2005), en la introducción al libro *Transparencia: libros, autores, ideas*, cita al filósofo Schopenhauer para aludir al peligro de los conceptos vagos y de las ideas imprecisas. Ese tipo de conceptos, dice el autor, “en realidad ocultan más que revelan la verdad de las cosas” (p. 11). Y esas ideas “sin sustancia específica”, “acaban perdiendo capacidad de explicar, y por lo tanto, de convocar una acción concertada” (p. 11). Por su parte, Schedler (2015) retoma una idea de Giovanni Sartori en el sentido de que los

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas pudieran servir como garantía o fuente de pago de obligaciones financieras” (2018, p. 7).

conceptos son nuestras “unidades de pensamiento”, y si aquéllos están en desorden, el pensamiento también lo estará. Schedler pregunta: “¿Cómo exigir cuentas claras si no contamos con conceptos claros?” (p. 35).

¿Es el concepto de deuda, o el deuda pública, un concepto claro y preciso o es un concepto indeterminado, que genera ideas imprecisas y complejas? Si se recurre al Diccionario de la Real Academia Española (RAE) para tener una primera idea del significado del concepto, la deuda se entiende como una “obligación”. En su primera acepción, el RAE la define como “obligación que alguien tiene de pagar, satisfacer o reintegrar a otra persona algo, por lo común dinero”. Esta característica de la deuda, la de ser una “obligación” que se tiene que pagar, aparece en el caso de México desde la Constitución de 1917 y ha permanecido hasta el día de hoy.⁴⁵

En la LDFEFM, el documento normativo que rige a partir de 2016 la nueva política pública sobre deuda subnacional, se presenta una definición de “deuda pública” aparentemente sencilla y clara. El Art. 2, fracción VII, dice: “Deuda pública.- cualquier Financiamiento contratado por los entes públicos”. Es una definición aparentemente concisa y entendible. Pero la sencillez y concisión se complican cuando se intenta comprender lo que es un “financiamiento”.

Si se recurre al glosario de términos que incluye la ley, en el Art. 2, fracción XI, el financiamiento se define como “toda operación constitutiva de pasivo, directo o contingente, de corto, mediano o largo plazo, a cargo de los Entes Públicos, derivada de un crédito, empréstito o préstamo, incluyendo arrendamientos y factorajes financieros o cadenas productivas, independientemente de la forma mediante la que se instrumente”.

⁴⁵ En el Art. 2, fracción XXIX de la LDFEFM, se definen las obligaciones como: “los compromisos de pago a cargo de los Entes Públicos derivados de los Financiamientos y de las Asociaciones Público-Privadas” (Cámara de Diputados 2018, p. 4). Incluso se habla a veces de la deuda como financiamiento y obligaciones (Art. 2, fracciones XXIII y XXXVI), o se incluye en este último concepto los pendientes de pago que tienen los entes públicos pero que no están incluidos en el concepto de deuda.

Hay un cambio sustantivo del concepto “deuda pública” al concepto “financiamiento”. En esta última versión, la definición incluye “tecnicismos” donde la deuda pública tiene que ver con pasivos, créditos, empréstitos y préstamos, además de arrendamientos, factorajes y cadenas productivas.⁴⁶ Estos términos no se definen en el glosario de la ley, pero debido a su importancia no pueden quedar al arbitrio de los intérpretes. Se puede suponer que, para entenderlos, se remite implícitamente a la consulta de otras leyes, otra normatividad secundaria u otros documentos de carácter técnico, contable o administrativo.

Una opción para entender los conceptos es consultar el “Glosario de términos más usuales en la administración pública federal”,⁴⁷ que elaboró la SHCP con el fin de “homogeneizar el significado de los conceptos técnicos de uso más común en los procesos de planeación, programación, presupuestación, contabilidad gubernamental y finanzas públicas” (p. 3). Y ahí se encontrará la definición de “pasivo”⁴⁸ “crédito”,⁴⁹ “empréstito”,⁵⁰ “préstamo”⁵¹, entre otros más que ayudan en la tarea de comprender mejor la definición de deuda pública. El problema de forma se puede convertir en un problema

⁴⁶ Dos años antes de la aprobación de la LDFEFM, el CEFM (2014. 8), en el *Glosario de términos más usuales de finanzas públicas* cita como fuente la Ley General de Contabilidad Gubernamental para describir la deuda pública de otra forma: “Son las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos federales, estatales, del Distrito Federal o municipales, en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento.” Ya desde entonces se deja ver el uso del recurso jurídico: “en términos de las disposiciones legales aplicables”

⁴⁷ El Glosario está disponible para consulta en internet en la liga: www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe.../Glosario.doc

⁴⁸ “Pasivo: Conjunto de obligaciones contraídas por una persona, empresa o entidad con terceros. Contablemente es la diferencia entre el activo y capital.”, Glosario, p. 272.

⁴⁹ “Crédito: Cambio de una prestación presente por una contraprestación futura; es decir, se trata de un cambio en el que una de las partes entrega de inmediato un bien o servicio y el pago correspondiente más los intereses devengados los recibe más tarde.”, Glosario, p. 113.

⁵⁰ “Empréstito: Operación financiera que realiza el Estado o los entes públicos, normalmente mediante la emisión de títulos de crédito, para atender sus necesidades u obligaciones. Aplícase particularmente a los préstamos otorgados al Estado. Usualmente está representado mediante la emisión de bonos... Es el uso que una entidad de derecho público hace de un crédito otorgado, generándose con él una obligación de pago, por lo que es el acto intermedio entre el crédito y la deuda pública.”, Glosario, p. 155.

⁵¹ “Préstamo: Transferencia de poder adquisitivo entre unidades económicas (naciones o gobiernos, empresas o individuos), para proporcionar asistencia financiera al prestatario a cambio de un interés y a veces, otras ventajas para el prestamista.”, Glosario, p. 271.

de fondo. Debido a la falta de claridad, el entramado conceptual de la normatividad sobre la deuda puede generar confusión e interpretaciones dispares sobre un tema fundamental en la administración pública en el que se espera claridad y concisión.⁵²

La evolución de la norma que conforma la política pública sobre deuda subnacional en México avanzó con dispersión y dejó en segundo término a los municipios. Inició en 1917 con un enfoque restrictivo que se ha mantenido hasta la fecha (“Los Estados no pueden, en ningún caso”). En la Constitución de 1917, la primera alusión a la deuda subnacional se refiere únicamente a los estados y no aparecen los municipios como sujetos de deuda. Aquí la deuda se relaciona con “préstamos” y “obligaciones”. De acuerdo al Diario Oficial de la Federación (DOF 1917), en el Artículo 117, fracción VIII, de manera limitativa se dice que:

Los Estados no pueden, en ningún caso: [...] VIII.- Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso (p. 158). (El subrayado es nuestro)

En 1946 hay un cambio sustancial en el texto constitucional. En el contexto de la segunda reforma que se realizó al Artículo 117, se incluye al municipio junto con las entidades federativas y se añade el término “empréstito” al concepto de deuda. Con el fin de orientar la correcta aplicación de los recursos obtenidos a través de la deuda, se

⁵² El CEFEP ha intentado cubrir el vacío conceptual publicando “Glosarios de los términos más usuales en las finanzas públicas”, que son útiles, pero al parecer desde 2014 optó por ya no hacerlo. El del 2014 está disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>

establece un “candado” que es un antecedente de la línea de disciplina y control que prevalece en la LDFEFM de 2016.

El Artículo 117, fracción VIII, reformado en 1946, dice: “Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento a sus respectivos ingresos” (DOF 1946, p. 4). Los legisladores se adelantaron a su tiempo, pero no incluyeron mecanismos para hacer efectivo el candado en la implementación. Sin mecanismo para ejercer el candado y vigilar la aplicación de los recursos obtenidos por endeudamiento, es difícil saber si se llevó a la práctica la norma de los legisladores de que la contratación de deuda es sólo para ejecutar obras que producen directamente mayores ingresos. La investigación de Hernández Trillo (2018) muestra que, para el caso de los estados, incluso con las nuevas reglas de la LDFEFM, el 45 por ciento de los recursos se aplica en actividades no relacionadas con el objeto del crédito.

Desde abril de 2016, la LDFEFM es el eje normativo de la política de deuda subnacional. El antecedente de esta Ley es la reforma constitucional en materia de disciplina financiera del 26 de mayo de 2015 (Cámara de Diputados 2015). Como se concluyó en algunos de los estudios citados al revisar el estado del arte, el anterior ordenamiento se caracterizó por la dispersión normativa y se constituyó en torno a un marco institucional fragmentado que no logró detener el crecimiento desordenado del endeudamiento subnacional e incluso lo propició. Tampoco facilitó la transparencia y la rendición de cuentas. Uno de los principales objetivos de la nueva política pública sobre deuda subnacional es la disciplina y responsabilidad financieras, tal como se dispone en el Artículo 1º, que define el objeto de la LDFEFM:

La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas (2018, p. 1).

La expectativa es que los mecanismos que incluye (ver Tabla 6) sean más efectivos para promover, a mediano plazo, una mejor disciplina de la deuda y un manejo más transparente de la información.

Tabla 6.
Mecanismos de Transparencia y Rendición de Cuentas sobre deuda en la LDFEFM

Mecanismo	LDFEFM	Descripción
Registro Público Único	Arts. 49-57	Inscribe y transparenta financiamientos y obligaciones de los entes públicos. Es declarativo e informativo.
Sistema de Alertas	Arts. 43-48	Califica el endeudamiento de entes públicos: trimestral (estados), semestral (municipios) y anual (entidades).
Portales de internet	Art. 25	Deben publicar los instrumentos jurídicos de financiamientos y obligaciones.
Cuenta Pública	Art. 25, párrafos dos	Debe incluir información de cada financiamiento y obligación: importe, tasa, plazo y comisiones.
Registro Estatal	Art. 51, Fracc. V	Requisito para inscribir financiamientos y obligaciones en el RPU.

Fuente: elaboración propia a partir de la LDFEFM.

Sin embargo, es posible que la curva de aprendizaje que implica su implementación tarde en ofrecer resultados positivos. Hogwood y Gunn (2018), en la antología publicada por el CIDE sobre propuestas y temas novedosos en la implementación de políticas

públicas,⁵³ señalan diez condiciones que se tienen que cumplir “para lograr la implementación perfecta” (p. 33). Los autores agregan que satisfacer en su totalidad estas condiciones es poco probable en la práctica: 1) Que las circunstancias externas a la agencia implementadora no impongan restricciones paralizantes; 2) Que se pongan a disposición del programa tiempo adecuado y recursos suficientes; 3) Que la combinación de recursos que se requiere esté realmente disponible; 4) Que la política pública a implementar se base en una teoría válida de causa y efecto; 5) Que la relación entre causa y efecto sea directa y que los vínculos intermedios sean pocos, si los hay; 6) Que las relaciones de dependencia sean mínimas; 7) Que se comprendan los objetivos y haya acuerdo sobre ellos; 8) Que las tareas se especifiquen plenamente en el orden correcto; 9) Que haya comunicación y coordinación perfectas; 10) Que los que tengan la autoridad puedan exigir y obtener un cumplimiento perfecto. En cuanto a la transparencia y rendición de cuentas de la deuda pública, la nueva normatividad marcó un avance cualitativo respecto a la anterior, donde prácticamente se ignoraba esos principios o dimensiones. Además del Sistema de Alertas, un mecanismo que indica, a manera de semáforo, la situación de la deuda de los estados y municipios, se amplió el formato del Registro Público Único (lo que antes era el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios) para incluir más información de los financiamientos contratados a largo y a corto plazo por los estados y municipios. Además, la Ley mandata que a partir de enero de 2018 las entidades federativas cuenten con un registro de proyectos de inversión pública productiva, aunque al parecer este registro no incluye los proyectos de inversión pública de los municipios.

⁵³ Pardo, Dussauge y Cejudo (Editores) (2018). *Implementación de políticas públicas. Una antología*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). El texto de Hogwood y Gunn se titula “Implementación”, pp.29-59.

Por otra parte, la LDFEFM en abono a la transparencia señala, en el Artículo 25, que los financiamientos y obligaciones de los entes públicos deberán de contratarse “bajo las mejores condiciones del mercado” (2018, p. 15). Y agrega que una vez que se celebren los instrumentos jurídicos, los entes públicos deberán “publicar en su página oficial de internet dichos instrumentos” (2018, p. 15). Este mandato es importante pues cada uno de los portales de internet puede ser una ventana de transparencia sobre la deuda, en lo que respecta a la contratación de financiamientos, que es una de las etapas más opacas del proceso de deuda.

La obligación de hacer públicos los contratos de los financiamientos y obligaciones da pie para complementar la política de deuda con otras políticas públicas afines, como son las de transparencia y combate a la corrupción. Sin embargo, estos mecanismos y candados no se implementan de la noche a la mañana. Estas ideas se retomarán más adelante, al proponer el modelo de análisis para el estudio de casos.

3.3 La abundancia de sistemas y leyes

En México se creó el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) en 2010,⁵⁴ el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) –que subsumió al SNF- en mayo de 2015⁵⁵ y el Sistema

⁵⁴ En el portal del SNF se informa que está integrado por “la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, las Entidades de Fiscalización Superiores Locales y los Órganos Estatales de Control”. Y se agrega que “han trabajado durante seis años en los que se realizaron seis reuniones plenarias donde las partes en colaboración han llevado a cabo acciones de coordinación en materia de fiscalización.” Información recuperada de: <http://www.snf.org.mx/antecedentes.aspx>

⁵⁵ En el portal del SNA se informa que “está integrado por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción. También cuenta con una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Ejecutiva.” El Comité Coordinador lo integran, a su vez: “los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Secretaría de la Función Pública, del Consejo de la Judicatura Federal, así como por los presidentes del Comité de Participación Ciudadana, del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.” Información recuperada de: <http://sna.org.mx/nosotros.html#antecedentes>.

Nacional de Transparencia (SNT) el 23 de junio de 2015,⁵⁶ el cual, desde su instalación hasta septiembre de 2019 ha tenido 17 sesiones, entre ordinarias y extraordinarias. En Sonora, se creó el Sistema Estatal de Transparencia en junio de 2016⁵⁷ (caso único en el país y que nunca se ha reunido, quizás por originarse en una anomalía jurídica) y el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) entre julio y octubre de 2017 (en la primera fecha tomó protesta el Comité de Participación Ciudadana y en la segunda el Comité Coordinador del SEA).⁵⁸ Derivado del SNA, en los estados se han creado sistemas semejantes con el mismo objetivo: coordinar acciones para hacer eficaces y eficientes las políticas públicas de combate a la corrupción.

Esta multiplicidad de sistemas suele tener buen efecto mediático, pero no operan fácilmente. Son parte de la fiebre que se desata para atacar un problema que ocupa el centro momentáneo de la agenda y que, debido a la diversidad de instancias que se involucran, tarda mucho en tener un impacto real. Son como grandes moles estructurales que se mueven lentamente y cuyas iniciativas tienen un efecto retardado en el devenir cotidiano de las instituciones locales. De ahí la dificultad de implementarlos en la

⁵⁶ El SNT se integra por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, los Organismos Garantes de las Entidades Federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Su antecedente es la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) que se constituyó el 16 de junio de 2004. Desde su fundación, hasta junio de 2015, la COMAIP realizó 16 asambleas ordinarias, 5 asambleas generales y 4 asambleas extraordinarias.

⁵⁷ De acuerdo al Informe de Trabajo del 2016 del ISTAI (2017, 4), conforman el Sistema Estatal de Transparencia (SET), “el ISTAI, los 72 Ayuntamientos y los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo, estos dos últimos a través de cuatro de sus dependencias: el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, la Contraloría General del Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo y la Secretaría de Educación y Cultura, todos ellos en equivalencia a los componentes del Sistema Nacional, que son: el INAI, los organismos garantes estatales, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía”.

⁵⁸ El 23 de octubre de 2017 tomaron protesta los integrantes del Comité Coordinador del SEA: como presidente Alberto Haaz Díaz, presidente del Comité de Participación Ciudadana; Jesús Ramón Moya Grijalva, Auditor Mayor del ISAF; Odracir Ricardo Espinoza Valdez, titular de la Fiscalía Especializada Anticorrupción; Miguel Ángel Murillo Arispuro, Secretario de la Contraloría General del Estado; Aldo Gerardo Padilla Pestaño, Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa; Francisco Gutiérrez Rodríguez, Presidente del Supremo Tribunal de Justicia; y Martha Arely López Navarro, presidenta del ISTAI.

dinámica de los gobiernos estatales y municipales que es ejecutiva, pragmática, orientada por las tareas rutinarias y por el intento de dar respuesta a los problemas del día a día.

Al revisar los objetivos de estos sistemas se nota que coinciden en la intención de integrar instancias y sumar esfuerzos. El SNF se concibió como un sistema para vincular y coordinar esfuerzos interinstitucionales: “La idea de integrar un Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) surge de la necesidad de formar un frente común, en todos los órdenes de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para examinar, vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos, con el fin de mejorar sustancialmente la rendición de cuentas a nivel nacional.”⁵⁹

Por su parte, el SNA tiene como misión “coordinar el combate a la corrupción entre las autoridades locales y federales”, una actividad muy relacionada con la transparencia y la rendición de cuentas: “El SNA articula esfuerzos institucionales para que, mediante el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas, se fortalezca la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas”.⁶⁰ En cuanto al SNT, en el Artículo 28 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) se define su objetivo, igualmente relacionado con la coordinación, como los sistemas ya citados:

El Sistema Nacional se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Tiene como finalidad coordinar y

⁵⁹ Información recuperada de: <http://www.snf.org.mx/antecedentes.aspx>. En el Artículo 3 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, fracción XII, se define el SNF como “el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país.”

⁶⁰ Esta información está disponible en la liga: <http://sna.org.mx/nosotros.html#quienes>. Ahí se precisa que, en el caso de los Estados, “los Sistemas Locales Anticorrupción deben integrarse y funcionar de manera similar al Sistema Nacional Anticorrupción. Es decir, las leyes estatales anticorrupción deben seguir los lineamientos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para conformar los sistemas locales.”

evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la presente Ley y demás normatividad aplicable (p. 8).

En el tema de transparencia, donde se multiplicó exponencialmente el número de obligaciones de los sujetos obligados después de la aprobación de la LGTAIP, un ejemplo sintomático es la aprobación, en diciembre de 2017, del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021 (PROTAI). Este programa parte de la experiencia negativa de una política pública que ha provocado un alto grado de saturación y que, a través del PROTAI, busca resolver el problema desde otra perspectiva, más integradora, simplificada y operativa.⁶¹ El PROTAI (2017), se define como:

el instrumento rector de la política pública de transparencia y acceso a la información que de una manera dinámica, analítica y metódica identifica problemas y propone soluciones innovadoras concretas. Para ello, el PROTAI simplifica los problemas diagnosticados en las áreas vinculadas con el derecho de acceso a la información pública, y crea prioridades y estrategias que son atendidas a través de diversos enfoques de solución para las distintas problemáticas. Esto se logra a partir de objetivos, estrategias, líneas de acción, actividades, metas e indicadores que organizan y hacen operables los objetivos del PROTAI (p. 3).

⁶¹ El objetivo general del PROTAI es: “fortalecer el cumplimiento normativo, la difusión, la capacitación, la profesionalización y los procedimientos institucionales de la garantía progresiva del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, al dar trascendencia nacional de los mismos a través del trabajo organizado y la influencia que ejercen el INAI, las instituciones federales integrantes del SNT y los organismos garantes de las entidades federativas, en su ámbito de competencia sobre los sujetos obligados de las leyes en la materia” (2017, p. 3)

El diagnóstico de la situación actual de la política pública de transparencia que incluye el PROTAI gira en torno a la saturación de obligaciones normativas y a las múltiples funciones y objetivos de las leyes relacionadas. Aunque el programa se concentra en cuatro temas prioritarios: 1. Archivo y gestión documental; 2. Derecho de acceso a la información; 3. Gobierno abierto y transparencia proactiva; 4. Rendición de cuentas, el diagnóstico ocupa más de diez cuartillas del documento. Se transcribe aquí una síntesis, que da idea de la situación que posiblemente prevalezca en los otros sistemas:

Tanto los organismos garantes como los sujetos obligados han resentido la nueva regulación y la proliferación de obligaciones que se generan en reglamentos y lineamientos. La mayor carga de obligaciones se sitúa en la información que debe estar contenida en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), que genera una percepción de ambigüedad entre los sujetos obligados y de difícil cumplimiento. Aunado a lo anterior, existe la percepción de que el costo de ajuste es alto, por ejemplo, en la instalación de procedimientos de coordinación de funciones entre los Comités de Transparencia y las Unidades de Transparencia. Esta abundancia puede causar efectos contrarios al cumplimiento de las normas. Como ejemplos: la omisión de normas por carencias institucionales, falta de interés e incentivos para implementarlas, o la ignorancia de la existencia de un nuevo lineamiento o criterio emitido por el Sistema Nacional de Transparencia. Conforme con los diagnósticos actualizados en México, la amplia cantidad de procesos que se establecen en las normas ha resultado en la falta de implementación y de operación de los mismos (PROTAI 2017, p. 15).

Además de los grandes sistemas (SNF, SNA, SNT) y del programa citado (PROTAI), existen otras normas y lineamientos aplicables a estados y municipios que se relacionan de manera directa o indirecta con la política de deuda subnacional. Esto hace que la lista de tareas y obligaciones en torno a la transparencia y la rendición de cuentas sea más compleja. Por ejemplo, se pueden citar la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), que no obstante pertenecer a otros ámbitos de responsabilidad del gobierno, emiten disposiciones vinculadas de manera intrínseca con la transparencia, la rendición de cuentas y la LDFEFM.⁶²

La Ley de Coordinación Fiscal, en su Artículo 1º, expone que uno de sus objetivos es “coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales” (p. 1). En el Artículo 1, párrafo cuarto, plantea la relación de la LCF con la LGCG: “La información financiera que generen las entidades federativas y los municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental” (p. 1)

Hasta antes del Decreto que dio origen a la LDFEFM, el Artículo 9 de la LCF fue la referencia fundamental para normar el destino de una parte de las participaciones federales para el pago de la deuda pública municipal y para la constitución del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, que antecede al actual Registro Público Único. En la redacción anterior del Artículo se lee:

⁶² Es importante recordar que el Decreto que expidió la LDFEFM incluyó también la adición y derogación de disposiciones de la LCF y la LGCG. El Artículo 3 de la LDFEFM expresa que: “A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán supletoriamente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Coordinación Fiscal; y se estará a la interpretación de la Secretaría para efectos administrativos” (p. 5).

Artículo 9o.- Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a que se refiere el Artículo 4-A, fracción I, de la presente Ley, que podrán ser afectadas para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.⁶³ (p. 14) (El subrayado es nuestro)

El objetivo de la LGCG se define en el Artículo 1º: “establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización” (p. 1). La deuda pública forma parte de la “información financiera” y es uno de los temas del Artículo 2, donde se establece la relación de la contabilidad gubernamental con el registro y fiscalización de los pasivos y con la administración de la deuda pública:

Artículo 2.- Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos

⁶³ En la reforma del 27 de abril de 2016, posterior a la aprobación de la LDFEFM, el texto subrayado del Artículo 9 de la LCF aparece de la siguiente forma: “que podrán ser afectadas en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por las Entidades o los Municipios, o afectadas en ambas modalidades, con autorización de las legislaturas locales e inscritas en el Registro Público Único, de conformidad con el Capítulo VI del Título Tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios...” (p. 15).

públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado. (p. 2) (El subrayado es nuestro)

Este artículo de la LGCG permite dar entrada a uno de los temas que no ha resuelto satisfactoriamente la normatividad sobre la deuda: la diferencia y/o la relación entre deuda, pasivo y obligación de corto plazo. La frontera entre los términos es difícil de establecer. Un ejemplo: si un pasivo de corto plazo, que no se deriva de un financiamiento, tarda en liquidarse más de un año (dos, tres o más años, como es el caso de muchos de los pasivos de “corto plazo” de los municipios de Sonora), ¿se puede considerar como deuda? Si no es así, ¿por qué se incluyen, en el presupuesto de egresos, los abonos a pasivos de corto y largo plazo en el mismo apartado de deuda? Aquí no se diferencia entre uno y otro, pues ambos son considerados como parte de la deuda.

El asunto no es de menor importancia porque, como veremos en el capítulo dedicado al estudio de casos, al comparar los montos de deuda de largo plazo que se inscriben en el ROEEM/RPU por parte de Hermosillo, Cajeme y Nogales, con la suma de las obligaciones y los pasivos de corto y largo plazo que reportan en sus estados financieros, la diferencia es amplia. Más adelante se retomará este tema.

La LGCG ha dado un aporte significativo a la transparencia de las finanzas públicas estatales y municipales. En la reforma a esta Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012, se agregó el Título Quinto “De la transparencia y difusión de la información financiera”, en cuyo Capítulo I (Disposiciones Generales), Artículo 56, se establece lo siguiente:

La generación y publicación de la información financiera de los entes públicos a que se refiere este Título, se hará conforme a las normas, estructura, formatos y

contenido de la información, que para tal efecto establezca el consejo y difundirse en la página de Internet del respectivo ente público. Dicha información podrá complementar la que otros ordenamientos jurídicos aplicables ya disponen en este ámbito para presentarse en informes periódicos y en las cuentas públicas. Asimismo, la información se difundirá en los medios oficiales de difusión en términos de las disposiciones aplicables. (p. 3) (El subrayado es nuestro)

La intención del legislador es difundir y/o transparentar la información financiera. Así se reitera en el Artículo 57, que establece que será a través de la página de internet de los entes públicos, específicamente a través de los enlaces electrónicos, como se accederá a la información financiera:

La Secretaría de Hacienda, las secretarías de finanzas o sus equivalentes de las entidades federativas, así como las tesorerías de los municipios y sus equivalentes en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, establecerán, en su respectiva página de Internet, los enlaces electrónicos que permitan acceder a la información financiera de todos los entes públicos que conforman el correspondiente orden de gobierno así como a los órganos o instancias de transparencia competentes. En el caso de las secretarías de finanzas o sus equivalentes, podrán incluir, previo convenio administrativo, la información financiera de los municipios de la entidad federativa o, en el caso del Distrito Federal, de sus demarcaciones territoriales. (p. 3) (El subrayado es nuestro).

En una dirección semejante a la que han seguido las leyes de transparencia e inspirada posiblemente en el mismo propósito de contar con información actualizada y

que permita la comparación entre varios años, en el Artículo 58 de la LGCG se establece que la información financiera que se suba al internet “deberá publicarse por lo menos trimestralmente” y además “deberá permanecer disponible en Internet la información correspondiente de los últimos seis ejercicios fiscales” (p. 4). Se reconoce que, aunque la tarea se multiplica para los entes públicos, hay concordancia en el objetivo mayor. La intención de los legisladores se desbordó en el Artículo 59, que establece una “evaluación” anual, por parte del Comité, “de la calidad de la información financiera que publiquen los entes públicos en Internet” (p. 4) con el fin de emitir recomendaciones particulares y modificar normas y formatos.⁶⁴ La intención es laudable, pero debido a su casi imposible implementación, parece una ocurrencia del legislador derivada de la falta de coherencia entre políticas.

3.4 La agenda saturada por las obligaciones de transparencia

Al analizar los pros y contras de una política de transparencia que busca impactar a las organizaciones gubernamentales, Arellano (2006) señala una constante: la ambigüedad que lleva aparejada su implementación. La transparencia es, dice, un “concepto sobrecargado” que genera expectativas altas pero también “crea tensiones organizativas en su implementación” (p. 4). Aunque reconoce que la transparencia de la acción gubernamental “es un mecanismo sustantivo para construir una sociedad democrática”, también puede ser vista como “una moda que puede perder contenido conceptual” (p. 1).

⁶⁴ La LGCG, en su Artículo 59, señala: “El comité evaluará anualmente la calidad de la información financiera que difundan los entes públicos en Internet y, en su caso, podrá emitir recomendaciones al ente público correspondiente y proponer al consejo, por conducto del secretario técnico, la emisión o modificación de las normas y los formatos que permitan mejorar y uniformar la presentación de dicha información [...] El secretario técnico recibirá y procesará los formatos, las propuestas, la estructura y contenido de la información correspondiente, y establecerá la metodología para la evaluación y los mecanismos para el seguimiento de las recomendaciones a que se refiere este artículo” (p. 4).

El enfoque de Arellano subraya las consecuencias de implementar políticas de transparencia informativa y de lo que llama “pagos colaterales” y consecuencias no deseadas. Por ello, dice, “este tipo de reformas requiere de precaución, paciencia, constancia y una gran voluntad política para sostenerlas y hacerlas efectivas” (p. 1). A partir de las aseveraciones de la nueva economía y de la teoría de la elección racional, Arellano observa a las organizaciones gubernamentales⁶⁵ “como agregados de individuos calculadores y permanentemente oportunistas [...] que sólo obedecerán ante el castigo o la amenaza (eventualmente ante ciertos incentivos positivos)” (p. 2).

Para evitar que la transparencia se convierta en un valor “sobrecargado y hueco”, o en una política genérica e ilusoria de *primer nivel*, Arellano se centra en la construcción organizativa de la transparencia desde una visión de *segundo nivel*, más instrumental (p. 5). De ahí que plantee un “enfoque de fallas de transparencia” (p. 5), que tienen que reducirse o eliminarse a partir de una serie de criterios o “parámetros deseables en una interacción organizativa” (p. 6). Arellano propone cuatro criterios para identificar las fallas de transparencia: inclusión, publicidad, verificabilidad y responsabilidad.

La propuesta de Arellano (2006) destaca la transparencia y la instrumentalidad desde los criterios de actores organizacionales que calculan “costos y beneficios”, donde se combinan factores como “confianza y vigilancia”, “regulación y autocumplimiento”, “supervisión y castigo” (p. 6). Este nivel de análisis es adecuado para revisar cómo actúan los municipios frente a los variados requerimientos de transparencia que les impone la ley como sujetos obligados, incluido en ello el tema de la deuda.

El tema de la transparencia tiene altibajos, incluso al interior de los órganos garantes, como señala Peña (2014): “Es, sin duda para preocuparse. Las crisis que el tema

⁶⁵ En otra parte de su ensayo, siguiendo a Herbert Simon y a Jon Elster, Arellano define a las organizaciones “como entes de acción colectiva, compuestos por una multiplicidad de individuos de racionalidad limitada, que negocian” (2006, p. 3)

de la transparencia ha sufrido en sus organismos garantes, que van desde la falta de legitimación y credibilidad de quienes los encabezan hasta problemas administrativos y de corrupción” (p. 57). Peña considera que, desde la perspectiva ciudadana, la transparencia ha dejado expectativas no cumplidas: “A poco más de diez años de que la transparencia se incluyera en el discurso político, en las políticas y programas de gobierno y en las leyes de México, no es claro qué tanto se han logrado los beneficios que de ella se esperaban” (2014, p. 57). En su diagnóstico Peña añade que no existen evidencias que den certeza del incremento de “la confianza del ciudadano en su gobierno”, del combate a la corrupción o del fortalecimiento de la ciudadanía, gracias a la transparencia:

Hoy no tenemos certeza de cómo la transparencia ha abonado en alguno de estos temas. La realidad se ha impuesto: hay información en el Internet pero no siempre es clara ni se actualiza con la periodicidad necesaria, los tiempos de respuesta son relativamente cortos pero la calidad de las respuestas deja mucho que desear, no se ve el trabajo de los institutos de transparencia en los Estados” (2014, p. 57).

Transcurridos más de tres lustros desde que inició la ola de transparencia en México los avances son significativos, pero el escenario se ha vuelto complejo. Los sujetos obligados, especialmente los municipios, han visto crecer exponencialmente sus obligaciones y se han saturado de tareas y formatos de transparencia que hay que llenar y actualizar periódicamente, originados en la normatividad nacional y estatal en la materia; estos formatos son tan numerosos y detallados, que apenas si pueden cumplir. Entre la multitud de responsabilidades, la obligación de transparentar la deuda ha quedado al margen. Es una obligación secundaria atendida a medias.

En una rápida revisión a la LFTAIP, se observa que a las 48 obligaciones comunes del Artículo 70 hay que añadir 9 obligaciones específicas más para los municipios en el Artículo 71. En el caso de Sonora, a estas 57 obligaciones de la Ley General hay que sumarle las 55 que señala la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES): 27 obligaciones comunes en el Artículo 81 y 28 obligaciones específicas para los municipios en el Artículo 85.

Son 112 obligaciones las que los municipios de Sonora tienen que publicar y actualizar en su portal de transparencia, sin contar otras que señale “la normatividad aplicable”. Alguna información se actualiza trimestralmente, por lo que la tarea se vuelve difícil de cumplir, incluso para municipios que cuentan con suficientes recursos humanos y técnicos. En un escenario de elección racional, la concreción de la transparencia se ha vuelto un ejercicio complejo, simulado y difícil de realizar para los municipios.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) publicada en 2002, estableció por primera vez la obligación de transparentar la deuda pública, aunque referida al gobierno federal, no a los gobiernos locales. La SHCP era la encargada de proporcionar información de cada dependencia y entidad del gobierno federal. El Capítulo II, sobre las “Obligaciones de transparencia”, Art. 7, fracción IX, mandaba que se debía poner a disposición del público:

La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas

públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto (LFTAIPG 2002, p. 4) (el subrayado es nuestro).

En Sonora, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado se publicó tres años después e incluyó, en el Artículo 14, tres fracciones sobre la publicidad de información de la deuda pública y la situación financiera de los municipios. La ley estableció, en general, que “los sujetos obligados oficiales, en cuanto corresponda a sus atribuciones, deberán mantener actualizada y poner a disposición del público, ya sea en forma impresa, en sus respectivos sitios en Internet, por cualquier otro medio remoto o local de comunicación electrónica o, a falta de estos, por cualquier otro medio de fácil acceso para el público, la información siguiente” (p. 7):

Art. 14, Fracción IX, párrafo dos: “El presupuesto asignado y los avances en su ejecución [...] En el caso de los Ayuntamientos, la referida información será proporcionada respecto a cada dependencia y entidad por el Tesorero Municipal, que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública del Ayuntamiento”. Art. 14, Fracción XII: “Los balances generales y su estado financiero”. Y Art. 14, Fracción XV, párrafo dos: “Las cuentas públicas estatales y municipales según corresponda” (p. 8).

En el Artículo 14, Fracción XXIII, de la misma Ley, se dispone que “la información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión y permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida el Instituto” (p. 9). Y se añade que la información debe estar presentada de forma que “los usuarios puedan consultarla por medios electrónicos automáticos, así como en la Internet” (p. 9).

La normatividad más reciente es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), publicada en mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación. Esta Ley señala en el Artículo 70, fracción XXII, la obligación de transparentar la deuda pública:

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, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:

[...]

XXII. La información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable". (LGTAIP 2015, P. 23. El subrayado es nuestro).

Aquí de nuevo la expresión del argot jurídico, “en términos de la normatividad aplicable”, expresa la dificultad de enlistar una normatividad específica. La pregunta es: ¿qué normatividad le aplica al sujeto obligado: la federal, la estatal, ambas o alguna otra normatividad específica? Sin criterios definidos, se genera confusión.⁶⁶ En el trabajo sobre la LGTAIP comentada que publicó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en 2016, Peña (2016) considera la citada fracción XXII como un acierto del legislador:

⁶⁶ López Ayllón (2015) señala que “muchas páginas en Internet contienen información excesiva, difícil de encontrar, incompleta, desactualizada o en jerga burocrática. Esto echa abajo el propósito de la reforma constitucional pues, en lugar de informar, confunden y desorientan. Por ello resulta conveniente que las leyes de transparencia y acceso a la información establezcan criterios para asegurar la calidad de la información, tales como: obligaciones precisas para que la información se actualice periódicamente; promover el uso de buscadores temáticos y el uso sistemático de lenguaje ciudadano en la información que se publica” (p. 34)

Uno de los grandes problemas que enfrenta la administración pública en nuestro país y que repercute de manera directa en la economía del ciudadano se observa representado en lo relativo a la deuda pública, por lo que el legislador acertadamente ha dispuesto la obligación de dar a conocer a los ciudadanos la situación que ésta guarda a fin de que aquéllos puedan realizar las acciones que consideren pertinentes para sancionar el abuso excesivo de este medio de ingreso económico (p. 46).

El acierto del legislador no quita la generalidad de la expresión. En el Artículo 70, fracción XXI, de la LGTAIP, se dispuso la obligación de publicar información sobre la aplicación de recursos (entre los que se pueden incluir los de la deuda), al referirse a la información financiera sobre el presupuesto asignado y los informes del ejercicio trimestral del gasto. Se alude a la Ley General de Contabilidad Gubernamental como norma rectora y se repite la consabida fórmula de “la demás normatividad aplicable;”⁶⁷

3.5 La cuenta pública: principal instrumento para rendir cuentas

A diferencia de la política pública de transparencia, cuyas características describen Merino (2006)⁶⁸ y Uvalle Berrones (2011)⁶⁹, la política de rendición de cuentas no está

⁶⁷ El comentario de Peña sobre esta fracción es más crítico: “En atención a lo dispuesto en esta fracción, es de señalar que el legislador cumple de manera cabal con proteger el derecho del ciudadano a ser informado, en especial en qué se ocupa el presupuesto asignado a las distintas entidades de la administración pública, es éste uno de los rubros donde se puede detectar un manejo inapropiado de los recursos públicos o movimientos no apropiados de una partida presupuestal a otra, que pueden ser distintos a lo señalado por la ley general de contabilidad gubernamental, siendo también posible con esta información financiera el realizar los cruces de información, herramienta de gran utilidad para verificar la coherencia de la información que se publica en los portales de transparencia y que son aquellos en los que se verifica y evalúa por parte de los órganos garantes de transparencia la información de los llamados sujetos obligados”. (2016, p. 245).

⁶⁸ Merino sostiene que la política de transparencia “se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental” (p. 128).

⁶⁹ Uvalle Berrones enuncia once factores que caracterizan la transparencia como política pública y la sintetiza como una acción intencional del Estado “orientada a la intervención de la autoridad en algún punto crítico de la vida asociada” (p. 34).

claramente definida, debido a que en la normatividad este concepto se ha vinculado a otros que han adquirido histórica y normativamente mayor relevancia. Uno de ellos es el concepto de fiscalización, que tomó tanta importancia que dio forma, desde el 2010, al SNF, el cual promueve acciones de coordinación en materia de fiscalización en las que participan la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, los organismos de fiscalización superior de los estados y las contralorías estatales. El SNF en 2015 fue reconocido como subsistema consolidado dentro del SNA.⁷⁰

Otro concepto que se relaciona con la rendición de cuentas es el de “cuenta pública”. En la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), Artículo 4, fracción IX, se describe la cuenta pública como: “el documento a que se refiere el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el informe que, conforme a las constituciones locales, rinden las entidades federativas y los municipios” (p. 2).

En la Constitución de 1917, el artículo 74 incluye las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Originalmente lo conformaron seis fracciones, entre las que destacan la fracción I (Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección del Presidente de la República); la fracción II (Vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor), y la fracción IV (Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél) (DOF 1917, p. 154).

En la reforma de este Artículo del 6 de diciembre de 1977, aparece por primera vez en la Constitución, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la

⁷⁰ Sobre el SNF se puede consultar información en: www.snf.org.mx. Y sobre el SNA en: <http://sna.org.mx/>.

Contaduría Mayor de Hacienda, la revisión de la Cuenta Pública del gobierno federal. El texto de la fracción IV del Artículo 74 se redactó como sigue:

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: [...] Fracción IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. (DOF 1977, p. 4) (El subrayado es nuestro)

En los párrafos cuarto, quinto y sexto de la citada fracción se explicitó el objetivo de revisar la Cuenta Pública, las posibles responsabilidades en caso de haber discrepancias entre lo presupuestado y lo gastado y el tiempo de entrega de la misma por parte del Ejecutivo. La Fracción IV, en los párrafos cuarto y quinto, expresa:

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley (DOF 1977, p. 4).

El 30 de julio de 1999, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó la reforma constitucional a raíz de la cual desapareció la Contaduría Mayor de Hacienda y se creó la

Auditoría Superior de Fiscalización como el órgano de apoyo de la Cámara de Diputados para la revisión de la cuenta pública. Se reformaron el Artículo 79 y las fracciones II y VI del Artículo 74.

El texto reformado de la fracción II, dice: “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: [...] Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley” (DOF 1999, p. 2) Y en la Fracción VI, párrafo cinco: “Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación...” (DOF 1999, p. 2).

En la reforma realizada el 21 de abril de 1981 al Artículo 117, fracción VIII, se reitera que las obligaciones y empréstitos deben destinarse “a inversiones públicas productivas” y se establece por primera vez que los ejecutivos de los estados y municipios informarán sobre el ejercicio de su deuda en la Cuenta Pública:

VIII.- [...] Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones y empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos públicos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública” (DOF 1981, p. 4). (El subrayado es nuestro)

Estas nuevas atribuciones dejaban en manos de las legislaturas locales la prerrogativa de establecer los montos y “los conceptos” de deuda (suponemos que con

ello el legislador se refiere al tipo de “inversiones públicas productivas”). Con ello la Federación distribuyó parte de la responsabilidad en las 32 entidades federativas.

En el caso de Sonora, como observan Pineda y Rodríguez (2007), hasta el año 2004 la Contaduría Mayor de Hacienda se hizo cargo de revisar las cuentas públicas del Estado y los municipios (p. 211). A raíz de la reforma constitucional propuesta ese año, se creó el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF), que sustituyó a la Contaduría. Pineda y Rodríguez destacan la importancia de la Cuenta Pública y de los informes del ISAF en el ejercicio de la rendición de cuentas:

El reporte conocido como “cuenta pública” es uno de los principales instrumentos que tienen los gobiernos para rendirle cuentas tanto a la legislatura como a sus gobernados. Al mismo tiempo, para los ciudadanos, la cuenta pública, y particularmente los dictámenes, que elabora y publica el órgano técnico del Congreso constituyen un medio para fiscalizar el ejercicio de los fondos públicos y para vigilar que el interés general prevalezca sobre intereses particulares (2007, p. 227).

Respecto a los órganos de fiscalización de la Cuenta Pública, Fierro Ferráez (2014) reconoce su importancia: “estos órganos constituyen uno de los principales pilares del sistema de rendición de cuentas” (p. 13); sin embargo, también señala la limitación de los instrumentos que utilizan, debido a la falta de articulación entre las políticas:⁷¹

⁷¹ González Arreola y Ríos Cázares agregan que la falta de interacción, articulación y conexión entre las distintas políticas afecta a la rendición de cuentas: “Por ello, la interacción es comúnmente el problema clave del proceso de rendición de cuentas. Éste es el caso de los cambios efectuados durante la última década a nivel normativo e institucional en seis políticas que regulan de forma transversal toda la administración pública y que resultan clave para la rendición de cuentas: la política de transparencia, la política de archivos, la política de evaluación, la política de control interno, la política de fiscalización y la política de contabilidad gubernamental. Todas ellas apuntan en dirección correcta, pero carecen de una adecuada articulación, interacción y conexión mutua” (2014, p. 70).

Los órganos de fiscalización en México presentan un solo informe. Además, los instrumentos que inciden en la rendición de cuentas actualmente no están articulados ni forman parte de un sistema integral. Cada uno es el resultado de un conjunto de leyes que, al elaborarlas, no consideraron su incidencia en otras con las que debían articularse (p. 13).

A la falta de articulación entre las políticas como factor de riesgo para rendir cuentas, se suma la tendencia de los ejecutivos de los gobierno de ignorar o controlar a las instancias que los vigilan. Esta idea la expuso O'Donnell (1998) al estudiar las democracias delegativas:

En el corto plazo, el sentido común del Ejecutivo delegativo ansioso por ejercer las amplias responsabilidades que siente le han encomendado de forma exclusiva, es ignorar aquellas agencias y, en el mediano plazo, esforzarse por eliminarlas, cooptarlas o neutralizarlas. Partiendo de una concepción delegativa de su propia autoridad, el ejecutivo tiene fuertes incentivos para proceder de esta forma: mientras más éxito tenga en anular aquellas agencias, mayor es su libertad para tomar decisiones (p. 32).

Siguiendo la intuición de O'Donnell, es importante evaluar qué tan “independiente” de los intereses políticos del Ejecutivo y del Legislativo fue en su momento la Contaduría Mayor de Hacienda y qué tanto lo fue después el ISAF, hasta antes de la reforma de 2017, impulsada por la gobernadora del estado de Sonora en el marco de la creación del Sistema Estatal Anticorrupción, que se supone le dio al ISAF la “total independencia” para realizar

su trabajo de fiscalización. Es importante analizar si el cambio aludido se refleja en la forma como se estructuran los informes de resultados sobre la cuenta pública municipal, que se caracterizaban por tener poco impacto en el mejoramiento del desempeño municipal pues las observaciones no se atendían y eran recurrentes en los municipios.

La LDFEFM restringe también la rendición de cuentas a la fiscalización. En el artículo 60 de la Ley se alude a las dos instancias responsables de la fiscalización: las entidades de fiscalización superior de los estados y la Auditoría Superior de la Federación: “La fiscalización sobre el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley corresponderá a las entidades de fiscalización superior de las Entidades Federativas, así como a la Auditoría Superior de la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (p. 27).

En el caso de la normatividad aplicable en el estado, hay que anotar que la Ley de Deuda Pública de Sonora (LDPS), cuya última reforma corresponde a octubre de 2016, no incluye ningún apartado relacionado con la rendición de cuentas, ni siquiera en el sentido de la fiscalización. Llama la atención que en el Artículo 5º, en contraste con lo dispuesto en la LDFEFM en el Artículo 60, se señale a la Secretaría de Hacienda estatal y a los Ayuntamientos (no al ISAF) como los responsables de vigilar el debido cumplimiento de la Ley.⁷² La LDPS los convierte en juez y parte y con ello limita la RC.

3.6 Coherencia entre políticas en la normatividad anterior a la LDFEFM

En esta parte se explora la aplicación del esquema de coherencia entre políticas que proponen Cejudo y Michel (2014), utilizando tres documentos normativos (ver Tabla 7).

⁷² El Artículo 5º de la Ley de Deuda Pública estatal dice, a la letra: “La Secretaria es la dependencia del Ejecutivo Estatal facultada para aplicar e interpretar, para efectos administrativos, la presente Ley, así como para vigilar su debido cumplimiento. En el ámbito municipal, en su caso, esta atribución corresponderá al Ayuntamiento” (p. 3).

Tabla 7.
Coherencia entre las políticas públicas: LCF-LGCG-LFTAIPG

Espacio de política: “Deuda subnacional/finanzas sanas”

Objetivo general: “Coherencia entre A, B y C para la T y RC de la DPM”		
Política A: “LCF”	Política B: “LGCG”	Política C: “LFTAIPG”
<p>Objetivo: Coordinar el sistema fiscal de la federación con las entidades federativas, así como con los municipios</p>	<p>Objetivo: Establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos</p>	<p>Objetivo: 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 y cualquier otra autoridad federal</p>
<p>Instrumentos: Establecer y distribuir participaciones federales (fórmulas y convenios); fijar reglas de colaboración administrativa entre autoridades fiscales; constituir organismos en materia de coordinación fiscal; establecer bases para su organización y funcionamiento.</p> <p>Otros: Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios</p>	<p>Instrumentos: Facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos; contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado</p> <p>Otros: Cuenta pública</p>	<p>Instrumentos: Los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar [...] IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución; [...] la SHCP informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública en los términos que establezca el mismo presupuesto</p> <p>Otros: información disponible en medios electrónicos</p>
<p>Población objetivo: entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales</p>	<p>Población objetivo: poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; estados, Distrito Federal, ayuntamientos, entidades de la admon pública federal, estatal y municipal; órganos autónomos federales y estatales</p>	<p>Población objetivo: Poder Ejecutivo Federal, Administración Pública Federal, PGR, Poder Legislativo Federal, Poder Judicial de la Federación, órganos constitucionales autónomos, tribunales admvos federales, cualquier otro órgano federal</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en el esquema de Cejudo y Michel (2014, p. 8) y en información de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

En la Tabla se describen los objetivos, instrumentos y población objetivo de tres documentos jurídicos relacionados con la política de deuda subnacional antes de la aprobación de la LDFEFM: la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y la LFTAIPG previa a la reforma del 2015. La intención del ejercicio es aproximarse, en un primer momento, a la medición de la coherencia entre políticas a partir de la descripción de los atributos (objetivos, instrumentos y población objetivo) y de las cuatro preguntas que proponen Cejudo y Michel en su estudio de 2017 y, en un segundo momento, identificar el nivel de coherencia medido a partir de la escala propuesta en el mismo texto.

En este caso y para ejemplificar el ejercicio, se aclara que la política se restringe a generalidades de la norma y no incluye especificaciones de instituciones ni de actores, aunque algunos rasgos de éstos se comentan en el análisis. Además, para acotar el ejemplo no se toman en cuenta normas estatales (Ley de Deuda, Ley de Fiscalización, etc.), que permitirían ampliar el análisis para ilustrar la coherencia entre políticas federales y locales.

1) ¿Se superponen las políticas? De acuerdo a la definición de los objetivos en la norma y de acuerdo a sus instrumentos y población objetivo, las políticas A, B y C no se superponen entre sí. Cada una tiene definido su objeto y su campo de acción: coordinar el sistema fiscal, regir la contabilidad gubernamental y garantizar el acceso a la información y no existe duplicidad de funciones. Aunque las poblaciones objetivo se asemejan (en el caso de A y B atienden entidades y municipios; en el caso de B y C atienden al poder ejecutivo, legislativo y judicial y órganos autónomos), los instrumentos son diferentes: fórmulas y convenios, informes financieros, documentos públicos.

2) ¿Estas políticas se refuerzan entre sí? Aunque no es explícita en la norma, es posible la complementariedad entre objetivos e instrumentos de las tres políticas, sobre

todo entre la A y B. En el caso de A, su objetivo principal es coordinar distintos órdenes de gobierno para la distribución de las participaciones federales a estados y municipios, que corresponde al mayor monto de sus ingresos (superior al 80% en promedio). La política B ha desarrollado instrumentos horizontales permanentes, como la cuenta pública, que se relaciona con la rendición de cuentas; la LGCG también tiene vínculos con la transparencia, incluso en grado desmedido, como lo establece el artículo 59, que dice que un “comité evaluará anualmente la calidad de la información financiera que difundan los entes públicos [...] y emitirá recomendaciones” (p. 19). Esto es casi imposible y, si lo fuera, generaría duplicidad. Desde la perspectiva de políticas públicas, se visualiza una línea continua -sin vinculación explícita en la norma, lo que la hace inoperable- entre la distribución de participaciones federales (política A) y la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera (política B); esta línea puede continuar en la política de acceso a la información pública (política C), aunque con los límites de referirse solamente al gobierno federal y no a estados y municipios.

3) ¿Estas políticas sirven al mismo objetivo general? De acuerdo al interés de nuestra investigación, se propone como objetivo general en el esquema revisar si estas tres políticas son coherentes para transparentar y rendir cuentas de la deuda pública municipal y si existe algún vínculo entre ellas en ese sentido. Considero que el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios (política A), la cuenta pública municipal (política B) y los portales de transparencia (política C), que en la Tabla 7 señalo como “Otros”, podían haber servido al objetivo general pero tenían funciones marginales en cada política y no había relación entre ellos. No obstante, hay indicios de posibles vínculos en expresiones como la siguiente: “la información financiera que generen las entidades federativas y los municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental” (LCF, p. 1).

4) ¿Son estas políticas suficientes para lograr el objetivo más amplio (el del dominio de las políticas)? Cabe recordar, al revisar este esquema, que se está ante el escenario previo a lo que después vino a ser la política sobre deuda subnacional. De ahí la fragmentación y la dispersión de objetivos, instrumentos, población objetivo. Si se visualiza la deuda subnacional y las finanzas sanas como el espacio mayor de la política, se encontrará que cada política intentaba dar su aporte dentro de su propio campo. Es decir, al distribuir participaciones, llevar una contabilidad adecuada, publicar información (cada uno por su lado) buscaba impactar al objetivo amplio de manejar la hacienda estatal y municipal con responsabilidad. Pero en la transparencia y la rendición de cuentas de la deuda pública municipal, no existía una intención común ni complementariedad.

En el esquema no se consideran instituciones ni actores, sino sólo normas – es decir, es una fotografía parcial del problema-, pero se puede intentar valorar el nivel de coherencia logrado, en referencia a la escala que proponen Cejudo y Michel. Los autores sugieren tres opciones: el nivel 1, “las políticas podrían funcionar simultáneamente sin interponerse entre sí, pero sin contribuir de manera clara y diferenciada para resolver el mismo problema complejo”; el nivel 2, “las políticas se complementan entre sí y podrían contribuir a abordar el problema complejo”; el nivel 3, “las políticas se complementan entre sí para abordar el problema complejo y son suficientes para hacerlo de manera integral”. Se puede concluir que, en el contexto anterior a la LDFEFM, entre las políticas A y B la coherencia se ubica entre el nivel 1 y el 2; la política C se encuentra en el nivel 1 en relación con A y B. Por otra parte, vistas en conjunto a partir de los tres atributos, la coherencia entre A, B y C se ubica en el nivel 1, con algunos instrumentos marginales que se encuentran en el nivel 2. No hay ningún escenario para el nivel 3.

Capítulo IV

Modelo de análisis de la DPM y coordinación institucional

4.1 La deuda como proceso implícito en la ley

En este capítulo se describe el modelo de análisis diseñado para el estudio de casos. El modelo se deriva del marco teórico e involucra las dos perspectivas desde las que se ha decidido estudiar el problema de la deuda pública municipal: transparencia y rendición de cuentas, y los conceptos tomados de Cejudo y Michel y Guy Peters: coherencia entre políticas y coordinación institucional, respectivamente. En el capítulo anterior se analizaron la dispersión conceptual, la fragmentación del marco normativo y la cuenta pública desde la coherencia entre políticas. En este capítulo se analizarán los mecanismos que registran y procesan información sobre la deuda desde la coordinación institucional.

Cabe señalar que aunque el modelo al analizar los mecanismos privilegia la coordinación, también toma en cuenta la coherencia, pues propone el estudio de la deuda pública municipal no como un concepto, sino como un proceso, y para ello compara y relaciona la normatividad local (ley de deuda estatal anterior y actual) con la normatividad federal (LDFEFM). Con ello se complementa el ejercicio del apartado anterior, donde se describió y evaluó el nivel de coherencia de tres de las normas federales (LCF, LGCG y LFTAIPG) que conformaron el diseño de la anterior política de deuda subnacional.

Comprender la deuda como un proceso no significa descartar la dimensión conceptual normativa o la que se derive de alguna teoría sobre la deuda. Esta otra forma de entender la deuda es con fines analíticos pues permite un abordaje más integral del problema de investigación. Si se toma como referencia la Ley de Deuda Pública de Sonora (LDPS) vigente hasta 2016 y la nueva normatividad derivada de la LDFEFM, se puede descubrir que los municipios, en el proceso de endeudamiento, transitan por siete etapas, ligadas entre sí: 1) Acuerdo del Cabildo; 2) Solicitud al Congreso; 3) Aprobación del Congreso; 4) Contratación de obligaciones; 5) Registro de la deuda; 6) Aplicación de los recursos obtenidos y 7) Pago de la deuda. (Ver Figura 1).

Figura 1.

El proceso de deuda pública municipal según la LDPS y la LDFEFM



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Deuda Pública de Sonora (LDPS) y la LDFEFM.

Sin embargo este proceso no está explícito en la ley, se encuentra oculto entre las líneas de la normatividad. Por ello, cuando se habla de transparentar y rendir cuentas de la deuda pública municipal, se piensa en la dimensión cuantitativa de la deuda (montos y cantidades), y no en la dimensión cualitativa y procesal. En el modelo de análisis propuesto, ambas dimensiones se complementan. Conocer cómo se contratan, registran o pagan créditos es conocer también los montos involucrados en cada etapa, los documentos jurídicos, plazos, tasas, acreedores. Preguntarse si los recursos que se obtienen por endeudamientos se aplican en inversiones públicas productivas, refinanciamiento o reestructuración, equivale a revisar asignaciones presupuestales, contratos de obras, las obras mismas y lo que de ello informan los municipios al Congreso del estado a través de la cuenta pública. De ahí la propuesta de que es necesario conocer la información de todo el proceso, con base en lo que señalaba la anterior LDPS (ver Tabla 8), y lo que señala la nueva política pública sobre deuda subnacional.

Tabla 8.
El proceso de deuda en la Ley de Deuda Pública de Sonora antes de 2016

Etapa	Artículos	Descripción
1. Acuerdo de Cabildo	Art. 13, fracción II.	“II. Copia certificada del acta en la que conste el acuerdo del Ayuntamiento en caso de operaciones de deuda pública que contraigan los municipios...”
2. Solicitud al Congreso	Artículos 6, 7 y 7 bis; Art. 19, párrafo segundo; Art. 22. Artículo 19, párrafo segundo	Artículo 19, párrafo segundo: “Un ente público solo podrá contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos cuando tenga estados de ingresos y egresos de tres ejercicios fiscales consecutivos dictaminados por un contador público independiente [...] sin que el estado de ingresos y egresos correspondiente al ejercicio más reciente tenga una antigüedad superior a dieciocho meses al momento de presentar la solicitud correspondiente al Congreso del Estado, y siempre que dicho último estado de ingresos y egresos se haya publicado en un periódico de amplia circulación en el Estado”.
3. Aprobación del Congreso	Art. 6, fracción I y fracción V; Art. 20.	“ARTICULO 6o.- Al Congreso del Estado corresponde: I. Autorizar los montos máximos de endeudamiento neto del Estado, de las entidades paraestatales y de los municipios y entidades paramunicipales, en las correspondientes Leyes de Ingresos”.
4. Contratación de obligaciones	Art. 11, fracción VIII; Art. 13, fracción I	“ARTÍCULO 11.- Corresponde a los Ayuntamientos: VIII.- Previa autorización del Congreso del Estado, negociar los términos y condiciones, y celebrar los actos jurídicos que formalicen los mecanismos legales de garantía y/o fuente de pago de los financiamientos que celebren directamente o de aquellos en los que funjan como garantes, avalistas o deudores solidarios...”.
5. Registro de deuda	Registro y Registro Estatal: Art. 11, Fracción VII, Art. 13; Registro de la deuda ante la SHCP federal: Art. 13, fracción III, segundo párrafo.	ARTÍCULO 13, fracción III, segundo párrafo: “Las operaciones que involucren la afectación de aportaciones federales deberán inscribirse en el Registro y en el registro correspondiente a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de la legislación federal aplicable”.
6. Aplicación de recursos	Art. 7bis, fracción II y fracción VII; Art. 11, fracción IV; Art. 17. Artículo 7 bis, fracción II y VII	“ARTICULO 17.- Los entes públicos solo podrán obtener empréstitos cuando los mismos se destinen a inversiones públicas productivas, entendiéndose por éstas aquellas obras o acciones que de forma directa, indirecta o mediata generen recursos públicos, incluyendo las acciones para refinanciar o reestructurar...”.
7. Pago de deuda	Art. 6, fracción IV y fracción VI; Art. 11, fracción VI; Art. 16; Art. 22Bis. Artículo 6º, fracción VI	“VI.- Autorizar la celebración de los mecanismos legales que, bajo cualquier modalidad o forma, se propongan instrumentar los entes públicos, a efecto de garantizar y/o realizar el pago de financiamientos...”.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Deuda Pública de Sonora (LDPS).

4.2 Transparencia y rendición de cuentas como dimensiones transversales

Analizar la deuda pública municipal como un proceso integrado por etapas, permite replantearla transparencia y la rendición de cuentas -que la LDFEFM describe como principios-, para entenderlos de forma más operativa como dimensiones transversales aplicables a todo el proceso. Así, transparentar y rendir cuentas de forma integral sobre la deuda pública municipal sería hacerlo de cada una de las etapas y a la vez del proceso completo.

Este planteamiento no tiene que ser estático; requiere dinamismo y flexibilidad analítica pues la normatividad contempla distintos tipos de créditos, no solamente los de largo plazo. Por ejemplo, las etapas del proceso pueden ser menos en el caso de la contratación obligaciones de corto plazo o de contratación de créditos para refinanciamiento y reestructuración, que no requieren la aprobación del Congreso del Estado cuando cumplen los requisitos que señala la LDFEFM.

Por otra parte, y esto adelanta ideas del siguiente apartado, entender la deuda como proceso facilita obtener información más completa que la que se tiene actualmente, recurriendo a los mecanismos institucionales que la registran y la procesan y que hoy se encuentran dispersos y poco conectados entre sí. El planteamiento analítico propuesto es normativa y operativamente viable y puede ayudar a cumplir lo que señala la Ley General de Transparencia en el Artículo 2, fracción VII, de poner a disposición del público información “oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público”. Y también lo que la misma LGTAIP señala en el Artículo 70 fracción XXII, de poner a disposición del público y mantener actualizada en los respectivos medios electrónicos, “la información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable”.

Es importante afianzar la idea de que el proceso de deuda tiene sustento normativo y no es una construcción artificial con la intención de adecuar la perspectiva de análisis al objetivo del estudio. Por ello se hace un ejercicio comparativo con la legislación más reciente, de la que surge la nueva política pública sobre deuda pública municipal. Al comparar la anterior Ley de Deuda Pública de Sonora, la ley estatal reformada en 2016 y la LDFEFM, que rige la política sobre deuda subnacional en el país, se muestra que en los tres casos está implícita la concepción de la deuda como un proceso. (Ver Tabla 9)

Tabla 9.
La deuda pública municipal como proceso en la normatividad anterior y en la actual

Etapa	LDPS anterior	LDPS actual	LDFEFM/RRPU
1. Acuerdo de Cabildo	Art. 13, fracción II.	Art. 13, fracción II	Art. 22, fracción I, inciso h) del RRPU
2. Solicitud al Congreso	Artículos 6, 7 y 7 bis; Art. 19, párrafo segundo; Art. 22. Artículo 19, párrafo segundo	Art, 7bis primer párrafo, Art. 11, fracción I y fracción II	Art. 23 y Art. 26, fracción II de la LDFEFM
3. Aprobación del Congreso	Art. 6, fracción I y fracción V; Art. 20.	Art. 6, Fracción I, III, IV, V y VI	Art. 23 de la LDFEFM y Artículo 22, fracción I, inciso h) del RRPU
4. Contratación de obligaciones	Art. 11, fracción VIII; Art. 13, fracción I	Art. 11, fracción VIII; Art. 13, fracción I.	Art. 25, párrafo dos
5. Registro de deuda	Registro Municipal y Estatal: Art. 11, Fracción VII, Art. 13; Registro de la deuda ante la SHCP federal: Art. 13, fracción III, segundo párrafo.	Art. 11, fracción VII, Art. 12, párrafo dos, Artículos 13, 14, 15 y 16	Art. 23, fracc III, párrafo 2
6. Aplicación de recursos	Art. 7bis, fracción II y fracción VII; Art. 11, fracción IV; Art. 17. Artículo 7 bis, fracción II y VII	Art. 7o Bis, fracción II y fracción VII; Art. 17	Art. 22, Art. 23, 24, fracc III
7. Pago de deuda	Art. 6, fracción IV y fracción VI; Art 11, fracción VI; Art. 16; Art. 22Bis. Artículo 6º, fracción VI	Art. 11, fracción VI	Art. 22, fracción I, incisos i) y j) del RRPU

Fuente: Elaboración propia a partir de la LDFEFM, LDPS y el Reglamento del RPU (RRPU).

En esta comparación se ha obviado la transcripción del texto de las leyes para evitar las repeticiones (ya que los textos se asemejan en la forma y en el fondo). Por otro lado, en el caso de la LDFEFM, debido a que las disposiciones de la Ley se aplican a veces de forma indistinta a los órdenes de gobierno estatal y municipal, en algunas de las etapas, como en la aprobación de Cabildo o la autorización del Congreso, se ha recurrido al Reglamento del Registro Público Único (RRPU) donde se pide cumplir esos requisitos.⁷³

4.3 Mecanismos institucionales generales y propuesta del REDS

¿Qué información se tiene actualmente respecto a la deuda pública municipal? Hay información relevante pero dispersa o incompleta. Esta información se encuentra fragmentada en bases de datos y en informes de diversas instancias de los tres órdenes de gobierno (SHCP, Secretaría de Hacienda estatal, Congresos de los Estados, Ayuntamientos), en organismos descentralizados nacionales (ASF, INEGI, Comisión Nacional Bancaria y de Valores) y estatales (Instituto Sonorense de Transparencia y Acceso a la Información –ISTAI por sus siglas-, e Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización –ISAF-, en el caso de Sonora) o incluso en organismos externos, como las calificadoras que evalúan la capacidad crediticia de los municipios.⁷⁴

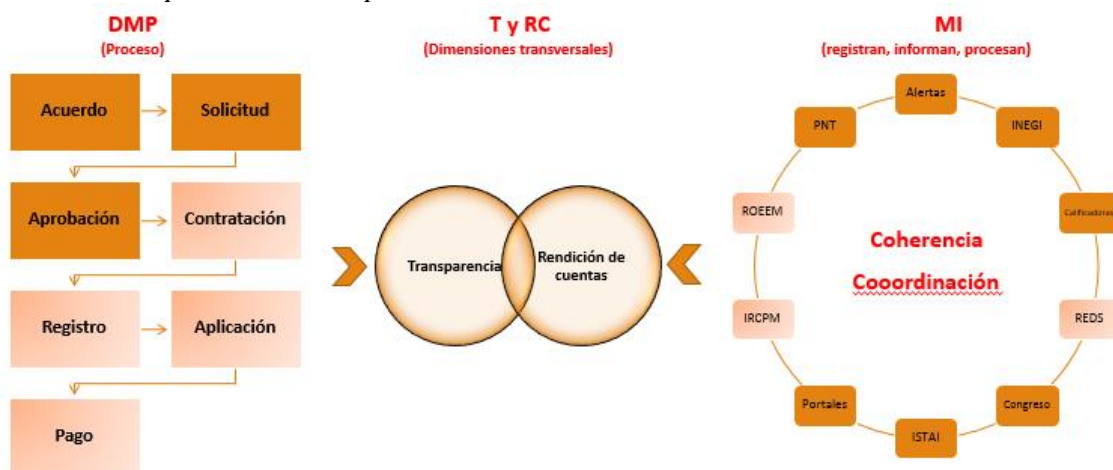
⁷³ Este Reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 2016. En esta normatividad secundaria se detalla el funcionamiento de uno de los principales mecanismos para informar sobre la deuda municipal. Respecto a los formatos que se utilizan para realizar trámites ante el RPU, es importante consultar la Circular que sobre ese punto específico publicó la SHCP en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 2017.

⁷⁴ En el caso de Sonora, además del ROEMM/RPU y del Registro Estatal de Deuda (REDS), existen Registros Municipales, donde debe estar también la información sobre la deuda de los municipios, pero no se encuentran disponibles al público.

En la Figura 2 se ilustra el modelo descriptivo de análisis de la DPM con los tres componentes relacionados entre sí: a) el proceso de deuda, b) la transversalidad de la transparencia y la rendición de cuentas y c) los mecanismos institucionales:

Figura 2.

Modelo descriptivo de análisis para el estudio de la DPM



Fuente: elaboración propia a partir de la LDFEFM, LDPS y el Reglamento del RPU (RRPU).

Los mecanismos registran y procesan información sobre la DPM pero son piezas aisladas que, como se mostrará más adelante, casi no se relacionan entre sí, lo que impide la transparencia y la rendición de cuentas. En este modelo, a las piezas se les ha identificado como mecanismos institucionales, lo que significa que poseen una función instrumental y operativa y además que se han formalizado en el arreglo institucional en la función de registro, análisis y procesamiento de la información que tiene que ver con la deuda pública municipal. En este apartado se describe cada uno de estos mecanismos.

Se adelanta que, en el siguiente capítulo, para el estudio de casos se utilizarán dos de ellos: para el análisis desde la perspectiva de la transparencia, se analizarán las bases de datos del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios (ROEEM), que después de la LDFEFM se convirtió en Registro Público Único (RPU).

Para el análisis desde la perspectiva de la rendición de cuentas, se analizarán los Informes de Resultados de la Cuenta Pública Municipal (IRCPM). Ambos mecanismos comprenden el periodo de estudio (2006-2016), y son los que registran y procesan la información más completa, disponible y con indicadores comparables sobre la deuda pública municipal. De ahí que se describen con mayor amplitud.

Después de describir las características del ROEEM/RPU y del IRCPM, se incluye un apartado para presentar a detalle otro mecanismo institucional, el Registro Estatal de Deuda de Sonora (REDS). Se considera que este mecanismo tiene potencial para aglutinar y publicar información sobre la deuda pública municipal en Sonora que se encuentra dispersa en otras instancias y mecanismos. En el desarrollo se abordará el contexto y se explicarán las razones normativo-institucionales para hacer esta propuesta. Por último, en la parte final de este capítulo se describen de manera general el resto de los mecanismos, dejando abierta la posibilidad de explorarlos con mayor detalle en trabajos posteriores, con el fin de completar y clarificar información respecto a las etapas del proceso de deuda pública municipal.

4.3.1 El Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios (ROEEM) o Registro Público Único (RPU)

El Registro Público Único (RPU) es un mecanismo instituido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (LDFEFM), que sustituye al que se había creado en la anterior Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Reglamento correspondiente al Artículo 9 de la LCF. Este Reglamento se publicó en el DOF el 7 de julio de 1982 y ahí se estableció el objetivo del entonces llamado Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios (ROEEM):

ARTICULO 1o.- En el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios se inscribirán las obligaciones directas o contingentes contraídas para inversiones públicas productivas por los Estados, el Distrito federal o los Municipios en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal y de este Reglamento, cuando éstos soliciten que las participaciones que a cada uno correspondan en ingresos federales queden afectadas en garantía del pago de dichas obligaciones (DOF 1982, p. 4).

El documento de creación evidencia que el Registro no se concibió con la idea de informar o transparentar los adeudos de los estados y municipios.⁷⁵ Era una herramienta de inscripción y de “control”⁷⁶ con la que contaba la Secretaría de Hacienda para “afectar en garantía” (es decir para respaldar futuros pagos) de los gobiernos subnacionales a partir de las participaciones que les correspondían por ingresos federales. Otro rasgo importante es que no tenía carácter impositivo sino voluntario: “cuando éstos soliciten”. Cabe anotar que en 1982, el endeudamiento subnacional se contraía solamente para inversiones públicas productivas, no existían aún las opciones de refinanciamiento y reestructuración de los adeudos. En el artículo 1ro, párrafo dos del Reglamento, se definieron las inversiones públicas productivas en los siguientes términos:

Se entiende por: Inversiones públicas productivas, las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios

⁷⁵ En el Transitorio Décimo Octavo de la LDFEFM, se alude a la entrada en vigor del nuevo RPU, en sustitución del anterior registro: “DÉCIMO OCTAVO.- El Registro Público Único a que se refiere el Capítulo VI del Título Tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios sustituirá al Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios y entrará en operación, a más tardar el 1o. de abril de 2017” (p. 30).

⁷⁶ En los considerandos, esta función del Registro es explícita: “Que todo lo anterior hace indispensable la expedición de un nuevo ordenamiento para normar el indicado Registro, a fin de llevar un control más ágil y expedito de las participaciones en ingresos federales que las Entidades Federativas y Municipios hayan decidido afectar en garantía del cumplimiento de aquéllas.” (DOF, 7 de julio de 1982, p. 4)

públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas (DOF 1982, p. 4).

Debido a la importancia que tiene el concepto de “inversiones públicas productivas”, pues ha sido el único o el principal rubro al que se deben destinar los recursos obtenidos por endeudamiento, es importante comparar la definición de 1982 con la que se incluye en el glosario de la LDFEFM de 2016, para ver los cambios:

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, en singular o plural, se entenderá por:

XXV. Inversión pública productiva: toda erogación por la cual se genere, directa o indirectamente, un beneficio social, y adicionalmente, cuya finalidad sea: (i) la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público; (ii) la adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de mobiliario y equipo de administración, mobiliario y equipo educacional, equipo médico e instrumental médico y de laboratorio, equipo de defensa y seguridad, y maquinaria, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable, o (iii) la adquisición de bienes para la prestación de un servicio específico, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de vehículos de transporte público, terrenos y edificios no residenciales, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (2016, p. 4).

El Registro no proviene de una tradición normativo-discursiva relacionada con la política de transparencia, sino con la política pública ligada a la distribución de recursos de la Federación a los Estados y municipios, normada por la Ley de Coordinación Fiscal. De ahí que la dependencia que se encarga de administrarlo sea la SHCP, responsable a su vez de la política financiera. A pesar de ser un mecanismo centralizado e implicar trámites y formatos detallados, el hecho de que el Registro esté ligado indirectamente (vía deuda) al control de las participaciones federales, le ha permitido mantenerse vigente. El incentivo de los gobiernos subnacionales para cumplir con la información requerida es alto: las participaciones federales son la principal fuente de ingresos con la que cuentan los estados y municipios del país.

Aunque no es exclusivamente un mecanismo de transparencia, el Registro se ha convertido en uno de los instrumentos más completos con los que se cuenta en el país para informar y conocer datos sobre la deuda de largo plazo y algunas otras obligaciones de las entidades y municipios. El Registro está disponible para consulta pública en el portal de internet de la SHCP y este es otro de los factores de éxito, ya que ofrece información útil y accesible y permite consultas interactivas e históricas desde el año 2000 hasta el registro más reciente.⁷⁷ La información que genera este portal y las bases de datos que ofrece el ROEEM/RPU en particular, son fuente indispensable en la mayor parte de los estudios que se han publicado sobre deuda subnacional en México.

La normatividad reciente aplicable al RPU lo ha aproximado de manera explícita a la política de transparencia. Villegas (2017) analiza la inclusión de mayor información en el RPU respecto al ROEEM a partir de la aprobación de la LDFEFM, aunque considera que aún quedaron áreas de oportunidad por atender. El autor considera que “se deben

⁷⁷ A raíz de la aprobación de la LDFEFM, el portal de internet se identifica con el título “Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios” y permite el acceso a cuatro apartados de información: el Registro Público Único, el Sistema de Alertas, la Normatividad y el Material de Apoyo. Esta información se puede consultar en la liga: <http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>

fortalecer sus efectos informativos para que efectivamente otorgue transparencia a los detalles de todo el proceso de adquisición de obligaciones, con especial énfasis en informar sobre el destino de los recursos” (p. 77) e incluye algunas propuestas para mejorar este “instrumento administrativo”. El ROEEM/RPU ha mantenido el carácter declarativo e informativo de sus efectos, una característica que, desde una perspectiva de control, puede considerarse una limitación que no ha afectado su objetivo. El Art. 49 de la LDFEFM expresa estas dos características:

El Registro Público Único estará a cargo de la Secretaría y tendrá como objeto inscribir y transparentar la totalidad de los Financiamientos y Obligaciones a cargo de los Entes Públicos. Los efectos del Registro Público Único son únicamente declarativos e informativos, por lo que no prejuzgan ni validan los actos jurídicos por los cuales se celebraron las operaciones relativas. (El subrayado es nuestro)

Esta descripción permite justificar la selección de este mecanismo como opción principal para abordar el análisis de la deuda pública municipal, desde la perspectiva de la transparencia. ¿Qué tipo de información aporta el ROEEM/RPU para el análisis de casos? En el Artículo 56 de la LDFEFM se solicita a los entes públicos que la inscripción de sus financiamientos y obligaciones incluya varios datos que son publicados en el Registro:

La publicación deberá incluir, al menos, los siguientes datos: deudor u obligado, acreedor, monto contratado, fecha de contratación, tasa de interés, plazo contratado, recurso otorgado en Garantía o Fuente de pago, fecha de inscripción y fecha de última modificación en el Registro Público Único. Asimismo, deberá incluir la tasa

efectiva, es decir, la tasa que incluya todos los costos relacionados con el Financiamiento u Obligación de acuerdo con la metodología que para tal efecto expida la Secretaría a través de lineamientos (p. 26).

La SHCP complementa la información del ROEEM/RPU, que se actualiza conforme se inscriben nuevas obligaciones, al generar otras bases de datos como son las Estadísticas Trimestrales, las Consultas Dinámicas y la Comparación Trimestral con Instituciones Financieras a través de la CNBV, entre otras.

4.3.2 Los Informes de Resultados de la Cuenta Pública Municipal (IRCPM)

En Sonora, la rendición de cuentas se ha entendido como fiscalización. La realizó primero la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado y desde julio del 2005, la “revisión, auditoría y fiscalización superior de los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales” está a cargo del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF), un organismo que durante doce años dependió directamente del Congreso y que en el año 2017 logró su autonomía, a raíz de las reformas constitucionales que crearon en Sonora el Sistema Estatal Anticorrupción.

La fiscalización, o “fiscalización superior” como se le identifica en el Art. 2º, fracción VI de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (LFSES), se define como la “facultad para conocer, revisar, auditar y evaluar el uso y aplicación de los recursos públicos, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, a cargo del Instituto” (2018, p. 1). Las funciones del ISAF, el organismo que revisa y

fiscaliza los estados financieros y las cuentas públicas del estado, los municipios y sus dependencias y organismos, se establecen en el Artículo 6° de la citada Ley.⁷⁸

Respecto a la fiscalización específica de la deuda pública municipal, de 1985 a la fecha ha habido cambios en la normatividad local aplicable. En la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora de 1985 (Art. 8, fracción III, inciso C), se estableció que una de las atribuciones de la Contaduría Mayor era “verificar si el Gobierno Estatal y los Gobiernos Municipales, en sus cuentas públicas [...] aplicaron los recursos provenientes de financiamientos, con la periodicidad y forma establecidos en los decretos respectivos” (p. 2). Esto fue una ventana de oportunidad para darle concreción a la rendición de cuentas de la deuda, aunque fuera en su vertiente de fiscalización.

La ventana de oportunidad que los legisladores abrieron al incluir esta singular atribución, se cerró en la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora aprobada por el Congreso en 2008. En ese momento el ISAF cumplía ya tres años en funciones y retomar la atribución que tenía la Contaduría Mayor de Hacienda en el rubro de la aplicación de los recursos obtenidos a través de los financiamientos, quizá le hubiera permitido incluir ese importante dato en el Informe de Resultados de la Cuenta Pública Municipal (IRCPM). Pero no fue así, y el Artículo 40 de la LFSES del 2008 se quedó solamente con la fracción III, que indica que en el IRCPM se debe incluir “La evaluación y resultados de la gestión financiera”. Entre las once fracciones del Artículo 40 de la

⁷⁸ LFSES, Artículo 6°: “El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización se constituye como un organismo público autónomo, encargado de revisar y fiscalizar los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales, de fiscalizar los ingresos y egresos, así como el manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos, así como deuda pública contraída con los particulares de los poderes del Estado, de los organismos constitucionales y legalmente autónomos, de los ayuntamientos de los municipios, incluidos todos los entes, organismos, entidades, dependencias, fideicomisos, fondos y cualesquier otra oficina de cualquier naturaleza que de cualquier modo dependa o forme parte de las entidades estatal o municipales...” (2018, p. 4).

LFSES, la fracción III es la más próxima a la ventana de oportunidad que se había abierto en 1985 y que se cerró en 2008.

Esa ausencia o vacío legal se solventó casi diez años después, en las reformas de 2017 y 2018 a la LFSES, donde la fiscalización de la deuda y de los financiamientos contratados por los estados y los municipios aparecen de nuevo como una de las tareas asignadas al ISAF (Artículo 1º fracción III, Artículo 6, Artículo 17 fracción I y Artículo 44 fracción VI, entre otros, de la LFSES). Este giro hacia una mejor rendición de cuentas respecto a la deuda pública se relaciona posiblemente con la nueva política pública de deuda subnacional, que surgió a partir de la publicación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. En futuros estudios es importante valorar cómo se reflejó este cambio en la estructura de los Informes de Resultados sobre la Cuenta Pública Municipal (IRCPM) posteriores al 2017.

Lo que reporta el Auditor Mayor del ISAF en el Primer Informe de Actividades 2017-2018 es que las reformas constitucionales de mayo de 2015 que crearon el Sistema Nacional Anticorrupción dieron inicio a un “nuevo esquema para el combate a la corrupción en México, el cual se fundamenta en la construcción de sistemas nacionales y de órganos autónomos de Estado para incidir de manera transversal en la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción en el sector público en México” (ISAF 2018, p. 7).

Agrega que estos cambios estructurales han fortalecido al ISAF, que a partir del 18 de julio de 2017 se constituyó como un “organismo público autónomo, con nuevas responsabilidades que modifican su misión, estrategias, operaciones, su universo de fiscalización e interacción con las partes interesadas” (2018, p. 7). A ello hay que agregar también que a partir del 2017, el ISAF se integró, junto con otras dependencias y

organismos, al Sistema Estatal Anticorrupción (SAE)⁷⁹ y que participa también en dos importantes sistemas que son el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) (que forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)) y el Sistema Estatal de Transparencia (SET); este último existe solamente en papel, pues nunca se ha reunido.

Como lo reconoce la OCDE en el estudio sobre el SNF, los sistemas nacionales (SNT, SNF, SNA) y sus derivados estatales forman parte de las más recientes “reformas de gobernanza” en México y pueden tener un papel muy importante para “mejorar la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia del sector público” (2017, p. 5). Sin embargo la OCDE también advierte que estos sistemas se enfrentan al gran reto de pasar de la legislación a la aplicación, es decir, de dar ese gran paso que implica combinar acciones coordinadas e implementación eficaz:

La eficacia del Sistema Nacional de Fiscalización y las reformas recientes también dependen de otros participantes, como la Secretaría de la Función Pública —la entidad federal responsable del control interno—, así como los órganos de auditoría gubernamental subnacionales, donde los marcos jurídicos, las capacidades, los recursos y las necesidades son distintos. Por otra parte, en un sistema de rendición de cuentas y supervisión, los vínculos entre las entidades de fiscalización, el poder legislativo, el ejecutivo y la ciudadanía influyen —sin excepción— sobre el impacto del trabajo de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Fiscalización. El éxito de las reformas de México exigirá una implementación eficaz y acciones coordinadas entre todos esos participantes (2017, p. 5).

⁷⁹ Se ha anotado anteriormente que el SAE de Sonora se integra por el ISAF, la Fiscalía Especializada Anticorrupción, la Secretaría de la Contraloría del Estado, el Tribunal de Justicia Administrativa, el Supremo Tribunal de Justicia, el ISTAI y el Comité de Participación Ciudadana, que lo preside.

En ese contexto de reformas y cambios estructurales, es pertinente preguntar dónde se origina, cómo se estructura y qué indicadores evalúa el IRCPM que elabora el ISAF. Cada año, después de revisar la cuenta pública de los 72 municipios de Sonora, el ISAF entrega un Informe de Resultados de la Cuenta Pública al Congreso y a cada uno de los municipios. Ese informe, entre otras cosas, evalúa el desempeño municipal y hasta el año 2016 otorgaba una calificación numérica sobre la cuenta pública con base en una serie de criterios que, a partir de los informes de 2017 y 2018, cambiaron de forma y fondo. En los informes, el ISAF incluye observaciones y recomendaciones a la cuenta pública. Después de las reformas de 2017-2018, el IRCPM ha adquirido relevancia jurídica pues es considerado “prueba plena” en procedimientos de responsabilidades derivadas de observaciones (LFSES, Artículo 44 fracción XVII, párrafo segundo).

¿Cuál es el origen del IRCPM? Posiblemente su primera referencia se encuentra en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial el 4 de marzo de 1985. En el Artículo 8, fracción V, de esa Ley, se indica que la Contaduría Mayor de Hacienda tendrá, entre sus atribuciones la de “elaborar y rendir a la Comisión de Vigilancia, los informes sobre los resultados de la revisión a que se refiere la fracción anterior de este artículo” (p. 3). La fracción anterior indicaba que la Contaduría debía revisar los estados financieros, realizar visitas e inspecciones, practicar auditorías y obtener la información necesaria para realizar su función.

En el portal de transparencia del ISAF⁸⁰ se encuentran disponibles para consulta pública los IRCPM de los 72 municipios de Sonora, desde el año 2004 hasta el año 2016 e incluso los informes de 2017 y 2018, que cambiaron radicalmente la metodología de

⁸⁰ Los Informes de Resultados de la Cuenta Pública Municipal están disponibles en la liga: <https://isaf.gob.mx/informes-de-resultados>. Estos informes se pueden descargar para consulta pública, como se constató en el transcurso de la investigación.

evaluación y la forma de revisar la cuenta pública.⁸¹ Los IRCPM son una fuente de información sustancial para las investigaciones que se relacionan con la cuenta pública de los municipios de Sonora y también para las que intentan seguir la huella a la deuda pública municipal, aunque en este aspecto tienen limitaciones, como veremos más adelante. Respecto a la metodología utilizada hasta el 2016, el ISAF señala que fue diseñada por el mismo Instituto para “evaluar el desempeño municipal”:⁸²

Durante el proceso de revisión y fiscalización de las cuentas públicas municipales, desde 2004 a 2016, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización ha instaurado una metodología para evaluar el desempeño municipal, ante la necesidad creciente de determinar el correcto uso de los recursos públicos, la eficiencia y eficacia de las acciones, la canalización adecuada de los esfuerzos y la fijación de un patrón de referencia para ubicar desviaciones de los objetivos y definir áreas de oportunidad para el mejoramiento en la calidad de los servicios ofrecidos (ISAF 2017, p. 2).

Hasta el año 2016, el IRCPM evaluaba seis funciones del quehacer municipal: 1) Gestión financiera, 2) Política recaudatoria, 3) Política del gasto, 4) Administración de fondos federales, 5) Cumplimiento de metas, y 6) Disciplina presupuestaria. De esas funciones, el ISAF seleccionaba 16 indicadores “que proporcionan información sobre el quehacer financiero, presupuestal y administrativo del Municipio”:⁸³ (Ver Tabla 10).

⁸¹ Si se toma como ejemplo la cuenta pública del 2018 en el caso de Hermosillo, la propuesta de calificación del ISAF para el municipio es de 63.9. Los elementos que se tomaron para otorgar la calificación son: a) Resultado obtenido en la Auditoría de Desempeño (20 puntos); b) Resultado obtenido en las Auditorías al Ejercicio del Gasto (29 puntos); c) Comparativo entre el número de observaciones de los ejercicios 2017 y 2018 (10 puntos); d) Evaluación Ciudadana de los Servicios Públicos (13.8 puntos). Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Municipal. Hermosillo 2018, (p. 15). Información recuperada de: <https://observaciones.isaf.gob.mx/api/File/Informe/9902>.

⁸² ISAF (2017, 2): IRCPM 2016, “Evaluación del Desempeño Municipal”, del 30 de agosto de 2017.

⁸³ ISAF (2017, 7): IRCPM 2016, “Evaluación del Desempeño Municipal”, del 30 de agosto de 2017.

Tabla 10.
Funciones e indicadores del IRCPM hasta el año 2016

Funciones	Indicadores	De interés
Gestión financiera	Liquidez, Solvencia, Resultado del ejercicio presupuestal	Los tres indicadores
Función recaudatoria	Ingresos propios, Ingresos propios per cápita, Costo-Beneficio de Tesorería, Eficiencia recaudatoria del impuesto predial	Ingresos propios
Política de gasto	Tamaño de la administración municipal, Gasto corriente por servidor público, Inversión en obra pública, Inversión en obra pública per cápita	Inversión en obra pública
Administración de los fondos federales	Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal (FAISM), Fondo de aportaciones para el fortalecimiento municipal (FAFM)	FAFM
Cumplimiento de metas	Acreditación documental de cumplimiento de metas	Sí
Disciplina presupuestaria	Monto cuantificable de observaciones relevantes	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir del IRCPM.

Por otra parte, el IRCPM toma en consideración 21 variables:⁸⁴ 1. Activo Circulante, 2. Pasivo Circulante, 3. Pasivo Total, 4. Activo Total, 5. Ingreso Total, 6. Egreso Total, 7. Ingresos propios, 8. Gasto total de Tesorería. 9. Recaudación del impuesto predial, 10. Facturación del impuesto predial, 11. Total de servidores de la administración directa, 12. Habitantes del municipio, 13. Gasto corriente administrativo, 14. Inversión en obra pública, 15. Monto indebidamente aplicado del FISM, 16. Monto total del FISM, 17. Monto indebidamente aplicado del FORTAMUN, 18. Monto total del FORTAMUN, 19. Metas acreditadas, 20. Metas de la muestra selectiva, 21. Monto observado.

Del extenso contenido de los IRCPM, para el análisis de los casos de estudio es relevante la información que se encuentra en los apartados 1: los 3 indicadores (liquidez,

⁸⁴ ISAF (2017, 6): IRCPM 2016, “Evaluación del Desempeño Municipal”, del 30 de agosto de 2017.

solvencia y resultado del ejercicio presupuestal); 2: ingresos propios; 3: inversión en obra pública; 4: FAFM y del 5 y 6 ambos indicadores. De las 21 variables, el “Pasivo circulante”, el “Pasivo total”. Son importantes también las “Notas al balance general”, donde se especifican los cambios más relevantes de los pasivos. Respecto a “Ingresos”, es necesario revisar los “ingresos derivados de financiamiento”, y en el de “Egresos” los que corresponden a “deuda pública”. Del apartado de Disciplina presupuestaria, es importante la “evaluación a las observaciones relevantes”, sobre todo las cuantificadas.

Cabe observar que en los documentos correspondientes a la revisión de la cuenta pública municipal 2016, el ISAF detalló más la información al agregar, además de los 72 Informes Individuales de la Revisión de las Cuentas Públicas Municipales, un Informe Ejecutivo, 72 Informes de Resultados de la Revisión de las Cuentas Públicas Municipales 2016 y un Documento metodológico sobre la Evaluación al Desempeño Municipal 2016.

4.3.3 El Registro Estatal de Deuda (REDS), una ventana de oportunidad⁸⁵

Según la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (Artículo 51 fracción V)⁸⁶ y según la Ley Estatal de Deuda de Sonora (Capítulo Tres, Artículos 13 a 16), en la entidad debe existir un Registro Estatal de Deuda administrado por la Secretaría de Hacienda Estatal. Si este Registro Estatal se hiciera público (actualmente sólo funciona para “consumo interno”), en un formato semejante al RPU, podría ser un instrumento local importante para transparentar y dar seguimiento a nivel

⁸⁵ La información de este apartado se toma del artículo de Flores y Peña (2019), “Transparencia y diseño institucional. La deuda subnacional a través de la experiencia del Registro Estatal de Deuda de Sonora”, publicado en la revista *Estudios Sociales* del CIAD, Vol. 29, Núm. 54, julio-diciembre de 2019. DOI: <https://dx.doi.org/10.24836/es.v29i54.781>

⁸⁶ En la fracción V, correspondiente al Artículo 51 se lee: “Para la inscripción de los Financiamientos y Obligaciones en el Registro Público Único se deberá cumplir con lo siguiente: [...] Fracción V. contar con el registro de empréstitos y obligaciones de la Entidad Federativa correspondiente;”. Es la única alusión que hace en la nueva Ley al Registro de Deuda de las Entidades Federativas.

estatal a la situación de la deuda municipal. El Registro Estatal de Deuda de Sonora (REDS) sólo existió en papel de 2004 a 2017, y se publicó incompleto en el portal de la Secretaría de Hacienda estatal hasta el 2018. El caso del REDS muestra que hay mecanismos que pueden ser relevantes para la T y la RC de la DPM, pero se convierten en marginales por su falta de implementación. Aquí se propone rescatar el REDS.

En la LDFEFM del 2016 los registros estatales casi desaparecen. En el Artículo 51, Fracción V, se establece que “para la inscripción de los Financiamientos y Obligaciones en el Registro Público Único se deberá cumplir con lo siguiente: [...] V. Contar con el registro de empréstitos y obligaciones de la Entidad Federativa correspondiente” (2016, p. 23). La existencia del registro estatal es requisito para la inscripción de deuda pública en el RPU.

En cuanto a Sonora, la Ley de Deuda Pública de Sonora (LDPS) establece desde el 2004 un Registro Estatal de Deuda (Artículo 13), en el que deben inscribirse todas las obligaciones de los entes públicos en materia de deuda pública. También señala que el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Hacienda estatal, debe “llevar el Registro en los términos de la presente Ley” (Artículo 10 fracción VIII). Agrega que la Secretaría debe “asesorar a los municipios en todo lo relativo a la obtención de recursos crediticios, concertación de empréstitos y otras operaciones financieras para sí o para entidades paramunicipales” (Artículo 10 fracción VI).

Aunque en Sonora desde 2004 la LDPS indica la necesidad de contar con un Registro Estatal de Deuda,⁸⁷ no describe cómo transparentar las obligaciones de deuda del gobierno del estado, los municipios y sus respectivos organismos. Al respecto, la

⁸⁷ La Ley Estatal de Deuda de 2016 mantiene ese mecanismo, ligándolo ahora a la LDFEFM. En el Artículo 13, se señala que “todas las operaciones de Financiamiento que involucren la afectación de aportaciones federales o recursos locales, incluyendo las Obligaciones a Corto Plazo, deberán inscribirse tanto en el Registro como en el Registro Público Único en términos del Capítulo VI del Título Tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios” (p. 7).

LDPS señala que la Secretaría de Hacienda del Estado “permitirá el acceso libre a la consulta del Registro” (Artículo 14 párrafo dos). El permitir “el acceso libre” a la consulta del REDS no ha implicado contar con una base de datos abierta, accesible y actualizada, semejante a la que tiene la SHCP federal. No se ha aplicado el principio de máxima publicidad acorde a la LGTAIP, Artículo 8 fracción VI. La Secretaría de Hacienda del Estado juega un papel decisivo, junto con los ayuntamientos, en la aplicación de esta norma, según el Artículo 5 de la LDPS (2016, p. 3): “La Secretaría es la dependencia del Ejecutivo Estatal facultada para aplicar e interpretar, para efectos administrativos, la presente Ley, así como para vigilar su debido cumplimiento. En el ámbito municipal, en su caso, esta atribución corresponderá al Ayuntamiento”.

Para conocer cómo realiza su tarea la Secretaría de Hacienda estatal se envió a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (2017) la solicitud de información con folio 00177917, misma que fue respondida con oficio DGCP-48/2017 del 7 de marzo de 2017. La solicitud comprende tres partes: en la primera se pide un informe sobre las obligaciones y operaciones de financiamiento de los Entes Públicos, obligados en materia de deuda pública, inscritas en el Registro Estatal de Deuda Pública de enero de 2006 a diciembre de 2016; en la segunda parte se solicita informe de qué manera la Secretaría de Hacienda lleva el Registro Estatal de Deuda Pública; y en la tercera parte se pide informe de qué forma la Secretaría de Hacienda permite el acceso libre a la consulta del Registro Estatal de Deuda Pública.

En el oficio DGCP-48/2017 se responde a la primera solicitud, señalando que se envía un disco compacto “con la Cuenta Pública 2006-2016 y el Cuarto Informe Trimestral del ejercicio fiscal 2016, donde se encuentran las obligaciones y operaciones de financiamiento del Gobierno del Estado” (p. 1). Sobre la deuda de los municipios y organismos, se anexa un cuadro de 121 filas y cinco columnas “con las obligaciones y

operaciones de financiamiento [...] inscritas en el Registro Estatal de Deuda Pública” (p. 1-6), desde el 2006 hasta el 2016.

A la segunda solicitud se responde en un párrafo tautológico: “Conforme al Artículo 10, Fracción VIII de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, así como al Artículo 25, Fracción XXIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, el Registro Estatal de Deuda se apega a lo estipulado en los capítulos III y IV de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora” (p. 7). Igual se responde a la tercera solicitud: “La Secretaría de Hacienda permite el acceso libre al Registro Estatal de Deuda mediante la Unidad de Transparencia, de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora” (p. 7). En la respuesta firmada por el Director General de Crédito Público se evidencia que hasta marzo de 2017 la Secretaría de Hacienda estatal no tenía disponible el registro estatal de deuda en su portal de transparencia. No se señala una liga o vínculo electrónico respectivo.

En el apartado de “Finanzas públicas”, del portal de la Secretaría de Hacienda estatal hay información disponible sobre siete rubros: Planeación, Programación, Presupuestación, Rendición de Cuentas, Evaluación, Deuda y Estadísticas. En el rubro de Deuda se encuentran cinco apartados: “Normatividad”, “Sistema de Alertas y Registro de Financiamientos”, “Procesos Competitivos”, “Contratos” e “Informes Trimestrales”. El de Sistema de Alertas y Registro de Financiamiento permite el acceso a tres campos: Resultado del Sistema de Alertas, Registro Estatal de Deuda y Sistema del Registro Público Único. Se considera que estos tres campos, separados o en conjunto, no abonan a la transparencia. Es un primer paso en el ejercicio de información y transparencia que, si bien no se agota como antes sucedía (no había una liga al Registro Estatal de Deuda), ofrece todavía información parcial, incompleta. Al acceder en el campo “Registro Estatal de Deuda”, el único documento al que se tiene acceso es un archivo en formato titulado

“Registro Estatal de Deuda Vigente” que da cuenta de siete créditos simples por un monto de 20,932 millones (para refinanciamiento) y ocho obligaciones de corto plazo por un monto de 3,875 millones (para “cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal”) contratadas por el “Estado de Sonora” con diversos acreedores durante el año 2018.

No existe, en el Registro Estatal de Deuda, información sobre la deuda histórica del gobierno del estado y sus organismos descentralizados y tampoco existe información sobre la deuda histórica o vigente de los municipios de Sonora y sus organismos descentralizados. Es posible que con el incentivo que significó el refinanciamiento de la deuda directa del gobierno del estado realizada durante el año 2018, y también para cumplir requisitos que señala la nueva LDFEFM, se pusieron a disposición en el portal de la Secretaría de Hacienda los instrumentos jurídicos (contratos y otros documentos) que dan cuenta de esos créditos. Sin embargo, no hay en el REDS información sobre la deuda de los otros entes públicos que, de acuerdo a la normatividad vigente (LDFEFM y LDPS), podría publicarse (ver Tabla 11).

Tabla 11.

Información sobre deuda pública municipal que puede publicarse en el REDS

Información	LDPS	LDFEFM/RRPU
1. Acuerdo de Cabildo	Art. 13, Fracc. II	Art. 22, Fracc. I, inciso h) del RRP
2. Solicitud al Congreso	Art. 7 Bis primer párrafo, Art. 11, Fracs. I y II	Art. 23 y Art. 26, Fracc. II de la LDFEFM
3. Autorización del Congreso	Art. 6, Fracción I, III, IV, V y VI	Art. 23 de la LDFEFM y Artículo 22, Fracc. I, inciso h) del RRP
4. Contratación de deuda	Art. 11, Fracc. VIII; Art. 13, Fracc. I.	Art. 23, Fracc. III, párrafo 2
5. Registro de deuda	Art. 11, Fracc. VII, Art. 12, párrafo dos, Artículos 13, 14, 15 y 16	Art. 23, Fracc III, párrafo 2
6. Aplicación de recursos	Art. 7o Bis, fracción II y fracción VII; Art. 17	Art. 22, Art. 23, 24, Fracc. III
7. Pago de deuda	Art. 11, Fracc. VI	Art. 22, Fracc. I, incisos i) y j) del RRP

Fuente: elaboración propia a partir de la LDFEFM, LDPS y el Reglamento del RPU (RRPU).

De acuerdo con lo que señala la Ley Estatal de Deuda respecto a los “entes públicos” obligados a informar sobre su deuda pública (Art. 2, fracciones I a V), el REDS debería incluir “todas las obligaciones” del Estado, los municipios, los organismos descentralizados estatales y municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y los fideicomisos constituidos por el Estado o los municipios, con el carácter de fideicomisos públicos o como entidades paraestatales o paramunicipales. Nada hay de ello.

Por otra parte, en el caso de los ayuntamientos, de implementarse en el REDS lo que indica la segunda parte del Artículo 13 de la Ley de Deuda Pública de Sonora, se podría tener acceso a información de carácter documental que no se encuentra en el RPU de la SHCP. Esto abonaría a una mayor transparencia y rendición de cuentas en el ámbito local. La LDPS señala en ese apartado que el acta de cabildo y el contrato de deuda correspondiente deben acompañar, como requisito *de iure*, la inscripción de cualquier obligación de los entes públicos en el REDS. Sin embargo, la LDPS no explícita, como lo hace la LDFEFM, que este tipo de documentos debe estar disponible para consulta pública.

Por último, es importante destacar que el REDS y el RPU se pueden complementar también respecto a otro tipo de financiamiento al que están recurriendo con mayor frecuencia estados y municipios: los adeudos a corto plazo. En la parte final del Artículo 13 de la LDPS se expone que “todas las operaciones de Financiamiento que involucren la afectación de aportaciones federales o recursos locales, incluyendo las Obligaciones a Corto Plazo, deberán inscribirse tanto en el Registro como en el Registro Público Único en términos del Capítulo VI del Título Tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios” (LDPS 2016, p. 7).

4.4 Mecanismos institucionales específicos

Además del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios (ROEEM) y del Registro Público Único (RPU), de los Informes de Resultados de la Cuenta Pública Municipal (IRCPM) y del Registro Estatal de Deuda de Sonora (REDS), existen otros mecanismos institucionales que también registran y procesan información sobre la deuda pública municipal, aunque de manera menos sistemática y consistente. Por ejemplo, se puede revisar información sobre las actas de cabildo donde se aprueban los acuerdos para las solicitudes de deuda en los portales de internet de los ayuntamientos, o los Sistemas de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), donde se registran las obligaciones de transparencia de todos los sujetos obligados del país, incluidos los municipios.

También se puede revisar las bases de datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI, que incluyen un historial desde 1989 del origen y aplicación de los recursos financieros, además del Sistema de Alertas de la SHCP, que evalúa el nivel de endeudamiento de los estados y municipios a través de un semáforo indicativo que los califica y restringe su acceso a financiamientos, según la situación crediticia en que se encuentren: sostenible, en observación y elevado. Por otra parte, también se puede consultar información sobre deuda pública municipal en los archivos del Congreso del Estado (que resguarda las solicitudes de deuda) o en los informes del ISTAI (que aunque de manera precaria e inconstante, evalúa la información que los sujetos obligados suben a los portales), o en las instituciones calificadoras de valores, cuyos informes recuerdan que la deuda pública pertenece al mercado financiero y hay reglas, contratos y pagos que cumplir con acreedores. Aquí se describen los mecanismos que complementan la información de DPM que publican el ROEEM/RPU y los IRCPM.

4.4.1 La Plataforma Nacional de Transparencia

La Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) tiene su origen en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) del 2015. Según lo señala el Artículo 49, el fin es que a través de esa plataforma electrónica se “permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la presente Ley para los sujetos obligados y Organismos garantes, de conformidad con la normatividad que establezca el Sistema Nacional, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios” (2015, p. 17). En los Lineamientos publicados el 4 de mayo de 2016 en el Diario Oficial de la Federación,⁸⁸ se describe la Plataforma Nacional de la siguiente forma:

Es el instrumento informático a través del cual se ejercerán los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, así como su tutela, en medios electrónicos, de manera que garantice su uniformidad respecto de cualquier sujeto obligado, y sea el repositorio de información obligatoria de transparencia nacional (DOF 2016, p. 52).

La Plataforma está conformada por cuatro grandes sistemas: el Sistema de solicitudes de acceso a la información (SISAI), el Sistema de gestión de medios de impugnación (SIGEMI), el Sistema de portales de obligaciones de transparencia (SIPOT) y el Sistema de información entre organismos garantes y sujetos obligados (SICOM). Para los objetivos de esta investigación interesa particularmente el SIPOT, por ser el

⁸⁸ El 4 de mayo de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el documento guía de la PNT, que es el “Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia”. Es el documento guía de la PNT.

sistema donde está disponible la información pública de los más de 8 mil sujetos obligados del país, entre ellos los municipios de Sonora. En los Lineamientos de la PNT citados anteriormente, se define el SIPOT como “la herramienta electrónica a través de la cual los sujetos obligados de los tres niveles de gobierno, ponen a disposición de los particulares la información referente a las obligaciones de transparencia contenidas en la Ley General, Ley Federal o Ley Local” (DOF 2016, p. 68)

La Plataforma tuvo un arranque atropellado en mayo de 2016 y a los veinte días de entrar en funciones tuvo que ser sustituida provisionalmente por el sistema anterior (INFOMEX). Se adujeron problemas de operación, de capacitación, de los servicios de red y de infraestructura de los órganos garantes y sujetos obligados. El SIPOT, por su parte, cuyo arranque se había acordado para noviembre de 2016, prorrogó por 6 meses su arranque, dando inicio hasta el 5 de mayo de 2017.

Guillermo Cejudo, investigador del CIDE,⁸⁹ comentó que el INAI había apostado por un modelo de plataforma “muy ambicioso y complejo” y que el gran reto era “que sea un proceso simple para que el ciudadano obtenga información por una vía ágil, clara y que dé certeza, y que los sujetos obligados tengan un mecanismo ágil para poner en línea su información”. Y agregó que si la plataforma no lograba eso podía convertirse en un “obstáculo para responder a las necesidades de los ciudadanos”. Por su parte, el comisionado del INAI, Oscar Guerra Ford, en declaraciones a la revista *Proceso* señaló que la Plataforma sería en el futuro una de las bases de datos más grandes del país, semejante al Registro Nacional de Contribuyentes y al Registro Nacional de Electores, que manejan datos reservados. En el caso de la Plataforma Nacional, cuyos datos son públicos, Guerra Ford expresó que en el SIPOT “hasta ahora la Federación tiene 28

⁸⁹ En declaraciones para *El Universal*, el 19 de abril de 2017, publicadas en la nota “Plataforma de transparencia registra 657 fallas”. El INAI aclaró posteriormente al periódico que lo que se habían reportado eran “tickets” de consultas, no fallas, y aprovechó para enumerar los logros alcanzados hasta el momento en la PNT.

millones 162 mil 53 registros y el resto de las entidades tiene 30 millones 458 mil 303 registros. En suma, todos los registros capturados hasta el momento en todas las entidades federativas y la Federación, al día de hoy, tienen 58 millones 620 mil registros”.⁹⁰

4.4.2 Los portales de transparencia de los municipios

Aunque la Plataforma Nacional de Transparencia es la referencia indicada para consultar la información que, de acuerdo a sus obligaciones, tienen que publicar los entes obligados, se puede hacer un cruce de esa información con la que los municipios tienen en su respectivo portal de transparencia. Esto permite comparar avances. A diferencia de la PNT, que requiere un proceso de registro para su consulta y es todavía poco conocida y accesible al público ordinario, los portales de internet de los municipios pueden ser más cercanos para el ciudadano interesado en revisar datos sobre la deuda o para quien quiera cotejar si alguna información que el ente público esté obligado a publicar no se encuentra disponible o está incompleta o en formato no abierto.

La LGTAIP (2015) señala que en los portales de internet y a través de la PNT, se debe poner “a disposición de particulares” información pública de los sujetos obligados:

Artículo 60. Las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, en el orden federal y en las Entidades Federativas, establecerán la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información a que se refiere este Título en los sitios de Internet correspondientes de los sujetos obligados y a través de la Plataforma Nacional (p. 19).

⁹⁰ Revista *Proceso*, 9 de mayo de 2017, “Plataforma Nacional de Transparencia será la base de datos más grande del país: Guerra Ford”.

El artículo 62 añade que las obligaciones de transparencia “deberán actualizarse por lo menos cada tres meses” (p. 19), y el artículo 63 involucra a órganos garantes de forma directa y a ciudadanos de forma indirecta, en calidad de “vigilantes” de que los sujetos obligados cumplan su responsabilidad: “Los Organismos garantes, de oficio o a petición de los particulares, verificarán el cumplimiento que los sujetos obligados den a las disposiciones previstas en este Título” (p. 20).

4.4.3 Los archivos públicos de deuda del Congreso del Estado

En el Artículo 6º, 6º Bis, 7º y 7º Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, se establecen las facultades y obligaciones que competen al Congreso del Estado en materia de deuda pública. El Congreso “autoriza los montos máximos para la contratación de Financiamientos y Obligaciones de los Entes Públicos en las correspondientes Leyes de Ingresos o autorizaciones específicas, incluyendo monto máximo, plazo máximo para el pago del Financiamiento u Obligación, el destino del mismo” (Fracción I, Artículo 6º).

También el Congreso del Estado autoriza la afectación como garantía o fuente de pago de la deuda, de las participaciones federales y estatales que tiene los municipios (fracción IV); autoriza los montos de deuda adicionales (fracción V) y la celebración “de actos y contratos que establezcan mecanismos legales [...] a efecto de garantizar el pago de obligaciones (fracción VI), entre otras facultades. Esa información, aunque no está disponible públicamente, es muy importante para investigar sobre el tema y se puede solicitar a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Debido a que no están disponibles para consulta pública, para el estudio de casos se obtuvo en noviembre de 2017, a través de solicitud de información a la PNT con folio 01304017, una parte de lo que señala el Artículo 7º Bis de la Ley, respecto a las solicitudes de endeudamiento que recibe el Congreso por parte de los municipios y que deben

contener: “I.- Exposición de motivos; II.- Monto de la operación y objeto del crédito; III.- La corrida financiera de la operación de endeudamiento que se pretende contratar; IV.- El estado de la situación financiera y sus auxiliares; V.- El ejercicio de ingresos y egresos por partida; VI.- Descripción de la situación de la deuda pública; y VII.- Relación detallada de las inversiones públicas productivas a realizar”.

4.4.4 Las evaluaciones del órgano garante de transparencia en Sonora (ISTAI)

El Capítulo Sexto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, corresponde a las “Obligaciones de Transparencia de los Sujetos Obligados”. El Artículo 76 indica que “el Instituto, de oficio o a petición de los particulares, verificará el cumplimiento que los sujetos obligados den a las disposiciones previstas en este Capítulo”. Por otra parte, en el numeral centésimo décimo séptimo de los “Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia”, publicados el 4 de mayo de 2016 en el Diario Oficial de la Federación se señala lo siguiente:

Los organismos garantes vigilarán que las obligaciones de transparencia que se publiquen en la Plataforma Nacional y en los portales de obligaciones de los sujetos obligados cumplan con lo dispuesto en la Ley General, Ley Federal o Ley Local, en concordancia al ordenamiento jurídico que en la materia emitan los organismos garantes en el ámbito de su competencia (DOF 2016, p. 69).

Es posible que derivado de esta normatividad, el ISTAI presentó el 7 de mayo de 2017 un reporte titulado “Primera Evaluación del cumplimiento en el Sistema de Portales

de Obligaciones de Transparencia (SIPOT/Plataforma Nacional de Transparencia)”.⁹¹ Es un documento de ocho cuartillas, que carece de la justificación normativa y de la explicación de la metodología utilizada para realizar la evaluación, lo cual genera interrogantes respecto a la calidad de la evaluación. El reporte está conformado solamente por una serie de cuadros en los que se califica el porcentaje de cumplimiento de los sujetos obligados de Sonora, al “cargar formatos” en la Plataforma Nacional de Transparencia. Se señala que se evalúa el cumplimiento de la Ley General (Art 70, 48 obligaciones) y de la Ley Estatal (Art. 81, 27 obligaciones).

A reserva de las dudas que genera la ausencia de justificación normativa y metodológica, destaca que, de acuerdo al reporte, 65 de los 72 municipios cumplen apenas con el 50% de las obligaciones de transparencia que les corresponden. Solamente siete municipios cumplen con más del 50 por ciento. En ese escenario de ausencia de transparencia en los portales, que podría entenderse si se toma en cuenta que estaba en curso la implementación el SIPOT, sorprende que el ISTAI se califique a sí mismo y a todas las dependencias del Ejecutivo estatal con un 100 por ciento de cumplimiento. Es un contraste que se puede justificar si la evaluación sólo califica la “carga de formatos” en los portales, y no a la pertinencia y calidad de la información, que es lo que debería incluir una evaluación integral, de acuerdo a la ley.

Un dato que amerita análisis es que 24 días después de este reporte, el ISTAI publicó otro reporte de 4 cuartillas, de nuevo sin incluir justificación ni metodología, donde el Congreso, que tenía en el reporte anterior 32% de cumplimiento, aparece con el 100%. También son calificados con 100% el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el ISTAI, el PRI y cuatro municipios: Hermosillo (que tenía 97%), Cajeme (que tenía 64%), Agua Prieta (que tenía 70%) y Oquitoa (que tenía 64%). Es difícil entender cómo en 24 días se

⁹¹ El documento está disponible para consulta en: <http://www.transparenciasonora.org/files/notas/avancesipot07-05-2017.pdf>.

pueden lograr esos avances en “cargar de formatos”. Si esto es real, y hay que otorgar el beneficio de la duda, quizá el ISTAI podría también lograr avances significativos en evaluar la pertinencia y la calidad. Al respecto, en el Informe de Actividades 2017 del ISTAI,⁹² se comenta sobre los logros y pendientes de esta primera evaluación y se alude a otra revisión que “está en curso” y de la cual, se dice, se rendirá cuenta oportunamente. En este reporte, aseguran, se evaluará si los contenidos están actualizados y si es información de calidad:

En ésta que fue la primera evaluación de muchas que periódicamente deberán llevarse a cabo a partir de ahora, los menos cumplidos fueron los sindicatos, los partidos políticos y varios ayuntamientos, una situación que se espera haya sido corregida en la segunda revisión que en estos momentos se practica por parte del ISTAI, calificando tres criterios esenciales: cantidad de formatos cargados, actualización de los datos contenidos, y calidad de la información presentada. De los resultados se dará cuenta oportunamente (p. 3).

No existe en el portal del ISTAI algún reporte que evidencie los resultados obtenidos por los sujetos obligados en esa evaluación de “contenidos y calidad”, ni tampoco algún reporte de otra evaluación subsecuente. El ISTAI ha dejado pendientes en esa tarea.

4.4.5 El Sistema de Alertas de la SHCP

El Capítulo V de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) se dedica al “Sistema de Alertas”; comprende los Artículos del

⁹² Disponible en: http://www.transparenciasonora.org/files/informes/informe_istai_2017.pdf. (p. 3).

43 al 48. En el Art. 43 se dice que: “La Secretaría deberá realizar una evaluación de los Entes Públicos que tengan contratados Financiamientos y Obligaciones inscritos en el Registro Público Único, de acuerdo a su nivel de endeudamiento” (p. 22). En el tercer párrafo de ese artículo se precisa que la evaluación será con base en la información que presenten los entes públicos:

La evaluación de los Entes Públicos establecida en el presente Capítulo será realizada por la Secretaría, única y exclusivamente con base en la documentación e información proporcionada por los mismos Entes Públicos y disponible en el Registro Público Único, por lo que dicha Secretaría no será responsable de la validez, veracidad y exactitud de dicha documentación e información (2016, p. 22).

En el Portal de la SHCP dedicado al Sistema de Alertas,⁹³ se agrega que “la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios establece tres indicadores de corto y largo plazo para realizar la medición del Sistema de Alertas: (1) Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición, (2) Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición y (3) Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totales”.

En el Transitorio Décimo Quinto de la LDFEFM se señaló que el Sistema de Alertas entraría en operación a más tardar el 1º de abril de 2017 y así se procedió en el caso de las entidades federativas. En cuanto a los municipios, no obstante haber publicado la SHCP una primera evaluación relativa al segundo trimestre de 2017, disponible en el

⁹³ Esta información se puede consultar en la liga de la Secretaría de Hacienda del gobierno federal: http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Municipios_2017

portal de la Secretaría, dicha evaluación quedó sin efecto a raíz de un comunicado posterior en el que se señala lo siguiente:

La presente medición relativa al segundo trimestre de 2017 para Municipios, realizada con fundamento en el artículo Tercero Transitorio del Reglamento del Sistema de Alertas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2017, queda sin efectos [...] Lo anterior, con motivo del contenido del diverso artículo Tercero Transitorio del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 2018, el cual dispone que la publicación de la medición inicial del Sistema de Alertas para Municipios en la página oficial de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se hará a más tardar el 31 de julio de 2018, con base en la información de su Cuenta Pública 2017, aunado a que la misma determinará el Techo de Financiamiento Neto al cual podrán acceder durante el ejercicio fiscal 2019.

Con esta aclaración se precisa lo que señala el Artículo 43, ya que la cuenta pública es vinculante y las informaciones semestrales sólo tienen fines informativos y de seguimiento. La Ley señala que de acuerdo al resultado obtenido del sistema de alertas, el endeudamiento de los municipios se clasifica en tres niveles: endeudamiento sostenible, endeudamiento en observación y endeudamiento elevado. La medición que quedó sin efecto incluía una tabla general con información que envían los municipios y que puede ser de sumo interés para el proyecto de investigación. Por ejemplo el “Resultado del Sistema de Alertas”, el “Indicador 1. Deuda Pública y Obligaciones sobre

Ingresos de Libre Disposición”; el “Indicador 2. Servicios de Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición”; y el “Indicador 3. Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totales”. Y realmente ha sido de sumo interés para el proyecto, pues a partir de las evaluaciones del 2018 y 2019 del Sistema de Alertas, se elaboró un apartado en el Capítulo V sobre la situación actual de la deuda pública municipal en Sonora después del 2016. Esto ha permitido valorar que, incluso después de la LDFEFM, el problema de estudio de esta investigación permanece vigente.

4.4.6 Las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI

El INEGI, a través de las Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM), genera información “sobre el origen y aplicación de los recursos financieros de los Gobiernos de Estados y Municipios” (2016, p. 1). La EFIPEM aprovecha los registros administrativos de las instituciones públicas para generar información estadística que puede ser desagregada geográficamente. En estos documentos se sistematizan datos consolidados, desde 1989 hasta el 2014, de todas las entidades y municipios del país, referidos al origen y aplicación de los recursos financieros. Además de mostrar el comportamiento de los gobiernos en el ámbito económico, la información y las estadísticas contribuyen “a la transparencia de la acción pública y coadyuvan en la toma de decisiones en materia de política fiscal y financiera” (p. 1)

De acuerdo al INEGI, esta información se capta a través de los formatos de la cuenta pública estatal y del registro administrativo, tomando en consideración a las unidades de observación que son las Secretarías de Finanzas de los gobiernos de los Estados, y las Tesorerías municipales. Las fuentes informantes primarias son la Secretaría de Finanzas o Administración Estatal, Tesorerías Municipales y Órganos de Fiscalización de los Congresos Estatales. La importancia de la estadísticas de la EFIPEM es que

muestran “el comportamiento de todos los conceptos que integran los ingresos y egresos de los gobiernos de estados y municipios, constituyendo un insumo importante para el análisis y la planeación económica” (p. 1)

Los registros se captan en las áreas estatales del INEGI. El diseño conceptual, en lo que se refiere a cobertura temática, se divide en los apartados de ingresos (con 11 temas) y egresos (con 12 temas). Los clasificadores que se utilizan son el clasificador por objeto del gasto y el catálogo general de claves para la estadística de las finanzas públicas estatales y municipales. Respecto a la deuda pública, en el glosario se define como tal las “asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del gobierno por concepto de deuda pública interna derivada de la contratación de empréstitos; incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda. Asimismo, incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS)”. De la información que proporciona el INEGI, se pueden aprovechar algunos datos que ayudan a reconstruir el historial crediticio de los estados y los municipios del país.⁹⁴

4.4.7 La evaluación de las instituciones calificadoras de valores

Las evaluaciones de las instituciones calificadoras de valores (ICVs) o calificadoras de deuda, pueden ser un mecanismo “externo” que aporte información valiosa sobre la situación de la deuda subnacional. Las ICVs son sociedades anónimas autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNVB) para “operar y prestar servicios sobre el estudio, análisis, opinión, evaluación y dictaminación de la calidad crediticia de una

⁹⁴ Para el caso de Sonora, a partir de 1995 se registra, en el apartado de ingresos por financiamiento, el primer empréstito para un municipio por parte de la banca de desarrollo, por un monto de 5,733,675 pesos. El crédito corresponde al municipio de Hermosillo. Antes de esa fecha, y de acuerdo a los registros del INEGI que inician su serie histórica en 1989, los empréstitos registrados por parte de los municipios de Sonora eran exclusivamente con el gobierno federal.

entidad o una emisión”.⁹⁵ Los reportes sobre la calidad crediticia de entidades o emisiones tienen la función de “informar al mercado sobre los riesgos reales que enfrenta el público inversionista en la intermediación financiera”.

Para el caso de los municipios, en los reportes de instituciones calificadoras como Moody's, Standard & Poor's y Fitch Ratings, que son las que dominan el mercado, se describen las características de las deudas de los municipios, se califica su situación crediticia con base en sistemas y metodologías que obedecen a un estándar internacional, se evalúa la sensibilidad a la baja o a la alta de la deuda municipal, se toman en cuenta los pasivos de corto plazo y se compara la situación del municipio con los la de otros que están en un grupo con características semejantes en el país. Incluso las instituciones calificadoras analizan y revisan los compromisos de hacer y no hacer, que se consideran indirectamente ligados a la deuda.

4.5 Tipología y escala de los mecanismos institucionales

A manera de resumen analítico, se revisarán los mecanismos institucionales estudiados utilizando la tipología de coordinación por jerarquías, redes y mercados que propone Guy Peters (2010 y 2015), sumadas a otras características de los mecanismos. Tanto la tipología como las características se valorarán con las preguntas y la medición a escala que Cejudo y Michel (2017) proponen para la coordinación. En la primera columna de la Tabla se enlistan los diez mecanismos descritos anteriormente; en la segunda columna, la

⁹⁵ Se puede consultar: <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/instituciones-calificadoras-de-valores-icvs> donde se expone de manera breve las funciones de las ICVs y las facultades de la CNBV sobre las calificadoras. Un documento que tiene relación con las calificadoras se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 2007, con el título “Resolución por la que se expiden las Reglas para los requerimientos de capitalización de las instituciones de banca múltiple y las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo”. En línea semejante están las “Reglas para los requerimientos de Capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple”, que se pueden consultar en: http://www.shcp.gob.mx/lashcp/MarcoJuridico/documentosDOF/archivos_shcp_dof/rdiversas/rd_991213.html y que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 1999.

organización o institución responsable o a cargo del mecanismo; en la tercera columna se califica al mecanismo de acuerdo a su relación con la transparencia, con la rendición de cuentas o con ambas; en la cuarta columna se clasifican los mecanismos con la tipología de Guy Peters y, por último, en la columna cinco se describen de manera general las funciones de cada mecanismo (ver Tabla 12).

Tabla 12
Tipología de Mecanismos de Transparencia y Rendición de Cuentas sobre DPM

Mecanismo	Organización	T/RC	J/R/M	Funciones
1. ROEEM/RPU	SHCP	T	J/R/M	Inscribe y transparenta deuda. Es declarativo e informativo
2. IRCPM	ISAF	RC	J	Informa, audita, fiscaliza, evalúa deuda
3. REDS	SH-Son	T/RC	J	Registra deuda, es de “libre acceso”, es requisito para inscribir en RPU
4. PNT	INAI	T	J/R	Instrumento informático, repositorio de información
5. Portales	Mpios	T	J	Sitio de internet con información pública de sujetos obligados
6. Archivos deuda	Congreso	T/RC	J/R	Autoriza montos de deuda, garantías, contratos, pagos
7. Informes de T.	ISTAI	T	J	Verifica cumplimiento de información en portales, de oficio o a petición de particulares
8. Stema. de Alertas	SHCP	T/RC	J/R/M	Evalúa nivel de endeudamiento según información proporcionada por entes públicos
9. EFIPEM	INEGI	T	J/R	Integra información sobre origen y aplicación de recursos financieros
10. Evaluaciones	Calificadoras	T	M	Evalúan y dictaminan la calidad crediticia

Fuente: elaboración propia, con información de Guy Peters (2010 y 2015) y de la normatividad revisada.

Además de la columna uno que enumera los mecanismos que registran, procesan e informan sobre la deuda pública municipal (DPM), en la columna dos se presenta el panorama de las organizaciones que intervienen como agentes o actores en los

mecanismos institucionales. Hay organizaciones del gobierno federal (SHCP, dos veces), organismos federales autónomos (INAI e INEGI), poder legislativo estatal (Congreso de Sonora), dependencias del gobierno estatal (SH estatal), organismos estatales autónomos (ISAF e ISTAI) y poderes locales (municipios). Seis de los mecanismos se relacionan con la transparencia, tres con la transparencia y la rendición de cuentas y uno con la rendición de cuentas. Nueve de los diez mecanismos tienen tipo de coordinación a partir de jerarquías, cuatro de ellos exclusivamente de jerarquías, dos combinan coordinación de jerarquías y redes y dos tienen características de los tres tipos de coordinación (el ROEEM/RPU y el Sistema de Alertas, ambos de la SHCP); solamente uno tiene tipo de coordinación con base en el mercado.

Respecto a la columna de funciones, cuatro de los diez mecanismos tienen funciones exclusivas relacionadas con la deuda: dos de ellos la registran (ROEEM/RPU y REDS) y dos la evalúan (Sistema de Alertas y Calificadoras). Cabe añadir que en los mecanismos de la SHCP se especifica que la información que registran y evalúan depende de la “voluntad” de los estados y municipios. Uno de las organizaciones que tiene una función sustantiva, el Congreso del Estado, no tiene disponibles para consulta pública los archivos que se generan a partir de las solicitudes de los municipios y que le permiten autorizar montos de deuda, garantías, contratos y pagos. Otra de las organizaciones, la Secretaría de Hacienda estatal (SH-Son), que podría tener un papel relevante de enlace a través del Registro Estatal de Deuda de Sonora (REDS), solamente tiene información disponible del gobierno del estado (y de manera parcial), pero no tiene ninguna información disponible en su portal sobre la deuda de organismos estatales, municipios y organismos municipales.

Para concluir este apartado, se hará un análisis de la información de la Tabla 12 tomando en cuenta las tres preguntas que proponen Cejudo y Michel (2017) para evaluar la coordinación.

1) ¿Hay un objetivo compartido entre las organizaciones? Hay objetivos semejantes entre algunos mecanismos, pero no son objetivos compartidos. Por ejemplo, uno de las semejanzas evidentes es la que existe entre el ROEEM/RPU y el REDS. Ambos registran, inscriben financiamientos, pero mientras el primero, a pesar de ser declarativo e informativo, cumple con casi todos los atributos que se piden para la transparencia; es decir su información es accesible, oportuna, completa, relevante y verificable, el REDS - que está mandado en la LDFEFM y en la Ley de Deuda Pública de Sonora- sólo existe en la norma y en el papel. Sólo una parte mínima está disponible en medios electrónicos. Sucede igual que con los objetivos de la PNT y los portales de transparencia de los municipios: tienen un soporte normativo casi impecable y se asemejan al grado tal, que lo que se publica en uno se debe encontrar en el otro, pero en la realidad esa semejanza se convierte en duplicidad de funciones o en simulación e incumplimiento.⁹⁶

2) ¿Las organizaciones establecen reglas y definen responsabilidades para la coordinación? En todos los casos, sin excepción, predomina la especialidad y la fragmentación sobre la coordinación. Las organizaciones responden y obedecen a su propia dinámica, a sus propias reglas y objetivos, a sus propios recursos y rutinas. De ahí que, como se verá en el estudio de casos, si un municipio muestra, en el IRCPM, signos de riesgo o indicadores financieros de deuda negativos durante varios años seguidos, no pasa nada. Si tiene nota reprobatoria en la gestión financiera pero aprueba la cuenta pública, no pasa nada. Es decir, si mantiene indicadores negativos en la liquidez y la

⁹⁶ En la Métrica de Transparencia 2014, publicada por el CIDE, los tres municipios evaluados en Sonora (Hermosillo, Cajeme y Nogales) tienen un cumplimiento entre el 50 y el 60% del subíndice “portales”, el más bajo respecto a los otros sujetos obligados de la entidad y uno de los más bajos del país, sólo por encima de Oaxaca, Baja California Sur, Guerrero, Quintana Roo y Tlaxcala (p. 83).

solvencia, y desahorro o déficit constante, se quedará con una observación o sugerencia por parte del ISAF, o con una calificación negativa, pero si no atiende una u otra, no pasará nada. Se le anotará en la lista de observaciones pendientes por cumplir el próximo año, o el que sigue. En un escenario de elección racional, el incentivo es ideal para la reincidencia. No existen premios para los municipios que cumplen con sus obligaciones, ni castigos para los que no lo hacen. Por su parte el Congreso del Estado, que es quien en última instancia califica las cuentas públicas a partir de los IRCPM que le presenta el ISAF, se revela como una instancia débil para vigilar que existan cuentas claras, es decir, para premiar o castigar de acuerdo al desempeño.

3) ¿Las organizaciones comparten información? Hasta el 2016, el ISAF, al elaborar los IRCPM, no tomaba en cuenta las evaluaciones de las instituciones calificadoras de deuda ni comparaba sus datos con los del ROEEM/RPU. Como se verá en el estudio de casos, esto propiciaba incongruencias en las estadísticas y montos de deuda. No se conoce si en los dos últimos informes de resultados de la cuenta pública municipal (2017 y 2018) el ISAF ha integrado o referido a las evaluaciones del Sistema de Alertas de la SHCP, el cual toma en cuenta la información de la cuenta pública municipal para realizar sus evaluaciones y establecer el tope de financiamiento.⁹⁷

El caso más grave de información no compartida es quizá el del Congreso del Estado, pues, como ya se ha observado anteriormente, su función de autorización o aprobación de los financiamientos, los contratos y los pagos es fundamental, y por ello dispone de un archivo de información más amplio que las otras organizaciones,

⁹⁷ En el Transitorio Tercero, del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”, publicado en el DOF el 30 de enero de 2018, se establece lo siguiente: “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicará en su página oficial de Internet la medición inicial del Sistema de Alertas para Municipios a más tardar el último día hábil de julio de 2018, con base en la información de su Cuenta Pública 2017. Esta medición determinará el Techo de Financiamiento Neto al cual podrán acceder durante el ejercicio fiscal 2019” (LDFEFM 2018, p. 32).

equiparable al que se supone tiene la Secretaría de Hacienda del gobierno de Sonora en el REDS. Pero ni el Congreso del Estado ni la Secretaría de Hacienda estatal hacen pública la información que disponen, por lo que, en el caso del Congreso, genera vacíos de información que impiden la transparencia y la rendición de cuentas de las tres primeras etapas del proceso de deuda: acuerdo, solicitud, aprobación. Para el caso de la deuda pública municipal, específicamente en lo que le compete a la información del Congreso del Estado de Sonora, no existe transparencia, ni rendición de cuentas, ni gobierno abierto. Respecto al REDS, se ha dicho ya suficiente en el apartado en el que se describieron su potencial y sus limitaciones.

Por último, si se considera el análisis previo para ubicar en qué nivel de la escala de coordinación propuesta por Cejudo y Michel (2017) se encuentran los organismos que registran, procesan e informan sobre la DPM en Sonora, se puede concluir que todos se encuentran en el nivel 1, que se refiere al intercambio regular de información entre los miembros de las organizaciones para lograr sus propios objetivos de manera más eficiente. Algunos tienen intercambios de información parciales que los acercan al nivel 2,⁹⁸ como es el caso del ROEEM/RPU y el Sistema de Alertas, y ninguno se encuentra encaminado hacia el nivel 3, es decir, al “intercambio formal de información con el cual los miembros de las organizaciones toman decisiones conjuntas sobre los recursos existentes para lograr un objetivo compartido” (p. 750).

⁹⁸ El nivel 2 se caracteriza porque existe un “intercambio formal de información con el cual los miembros de las organizaciones toman decisiones con respecto a sus propios recursos y trabajan individualmente para contribuir a un objetivo compartido” (Cejudo y Michel 2017, p. 750).

Capítulo V

Estudio comparado de casos (2006-2016): Hermosillo, Cajeme, Nogales

5.1 Introducción al estudio de casos: el contexto de la DPM en Sonora

En este capítulo se elabora un análisis descriptivo y comparativo de la deuda pública municipal en Sonora, específicamente para los años 2006 al 2016 de los tres casos seleccionados: Hermosillo, Cajeme y Nogales. Se aplica el modelo descrito en el capítulo anterior como guía de la narrativa de deuda, desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas. El análisis descriptivo y comparativo se concentra en las últimas cuatro etapas del modelo, por ser las más significativas en cuanto a lo que se quiere demostrar, además de que, para los casos seleccionados, son con las que se cuenta con mayor información disponible en el ROEEM/RPU y en los IRCPM.

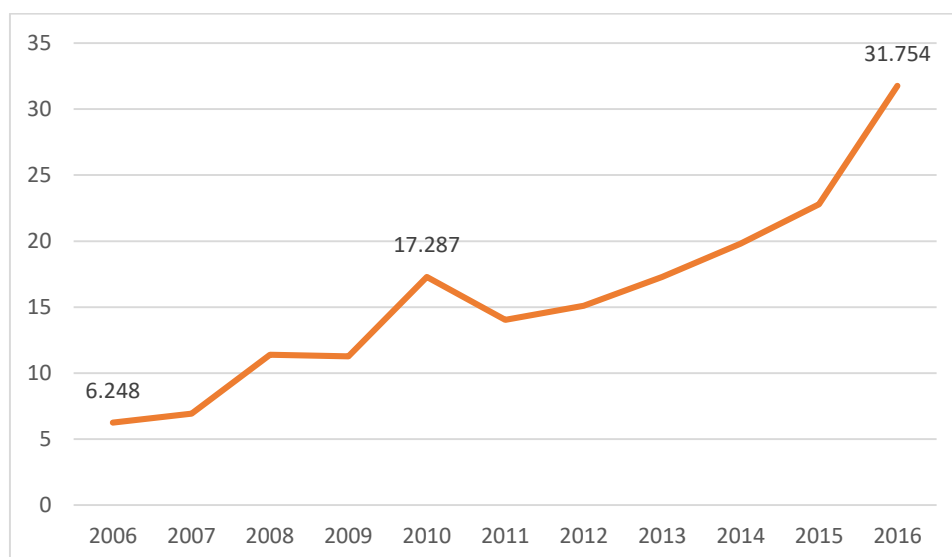
Son cuatro los ejes y las preguntas que guían el análisis: 1) La contratación de deuda: ¿con quién se endeudan los municipios?; 2) El registro de la DPM: ¿es posible conocer el monto real de la deuda?; 3) La aplicación de la DPM: ¿Para qué se endeudan los municipios?; 4) El pago de la DPM: ¿cómo se paga la deuda? En cada uno de los ejes y preguntas se elabora la descripción sobre la deuda comparando la evolución histórica de los tres casos, por medio de una segmentación del periodo de estudio en tres partes: 2006-2009, 2010-2012 y 2013-2016. Con ello se pretende que la narrativa comparada sobre la evolución de la deuda coincida de alguna manera con los periodos políticos de cambio de gobierno, aunque esta variable no es analizada a detalle en este estudio.

Se ilustra cada una de las etapas con figuras y tablas para facilitar el análisis y la comprensión de la narrativa. En el apartado preliminar se presenta una panorámica de la deuda municipal en Sonora y se incluye un excursu breve en la parte final sobre la situación de la DPM en Sonora posterior al periodo de estudio, solamente para señalar que el problema de estudio permanece vigente.

5.1.1 Crecimiento de la DPM en Sonora del 2006 al 2016

A nivel nacional, el saldo de la deuda pública subnacional en el cuarto trimestre de 2016, según SHCP, ascendió a 568,591 millones de pesos. En el 2006, el monto fue de 160,093 millones de pesos. En diez años, el monto casi se duplicó. Hubo también variaciones considerables en el saldo total de la deuda subnacional como porcentaje del PIB, que pasó del 1.6% en 2006 al 3.1% en 2016; y en el saldo total de la deuda subnacional como porcentaje de las participaciones, que pasó del 48.6% en 2006 al 85.2% en 2016. Respecto al saldo como porcentaje de los ingresos totales no se tiene registro en 2006, pero representaba el 35.4% en 2016. Para el caso de Sonora, si se toma como referencia la información del ROEEM/RPU, el saldo de la deuda registrada en la SHCP pasó de 6,248 millones en 2006 a 31,754 millones de pesos en 2016; es decir, aumentó casi cinco veces en diez años (ver Figura 3).

Figura 3
Saldo histórico de obligaciones financieras de Sonora, municipios y organismos



Fuente: elaboración propia, con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La información del 2016 corresponde al Registro Público Único. Cifras en millones de pesos.

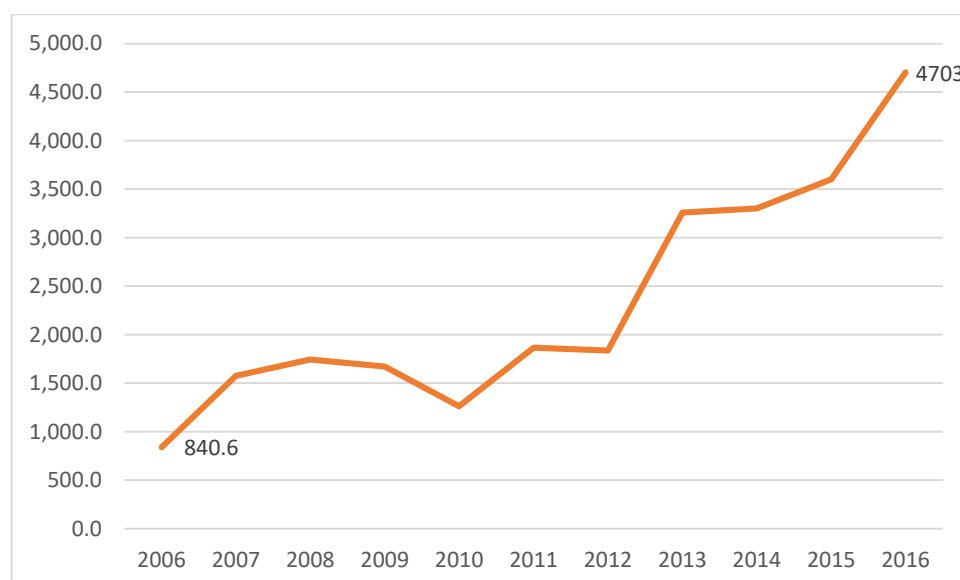
El monto de la deuda estatal de Sonora en 2016 correspondió a 84 créditos pendientes por saldar de un original de 99 créditos que sumaron 34,327 millones de pesos. Son créditos que se contrataron y registraron en la Secretaría de Hacienda desde julio de 2003 hasta noviembre de 2016. De los 99, sólo 15 créditos se habían pagado totalmente. El saldo de la deuda directa del gobierno del estado ascendió a 25,642 millones de pesos, aunque sumada al saldo de la deuda de organismos dependientes del gobierno del estado cuya deuda es avalada por el gobierno el monto alcanzó 27,049 millones de pesos.

Un dato relevante que se extrae del registro público de deuda de la SHCP respecto a Sonora es que en 2016 se contrataron 16 créditos por un monto de 11,207 millones de pesos. De ellos, 7 correspondieron al gobierno del estado, cuya administración había iniciado en septiembre de 2015. En poco más de un año, la administración aumentó el monto de la deuda directa del gobierno estatal casi cincuenta por ciento, al pasar de 17,141 a 25,642. Cuatro de los créditos contraídos suman 6,738 millones y tienen como recurso afectado como fuente de pago las participaciones federales; uno de ellos, por un monto de 1,800 millones tiene como fuente de pago el Fondo General de Participaciones (FGP) y dos son créditos quirografarios, es decir están garantizados por el patrimonio del deudor, que en este caso es el gobierno del estado.

A diferencia de los otros cinco créditos contraídos por el gobierno del estado en 2016 y pactados a un plazo de 20 años (240 meses), los créditos quirografarios están pactados a un plazo de 12 meses: uno por un monto de 500 millones con HSBC y el otro por un monto de 1,800 millones con el banco Interacciones. Respecto al destino de los créditos del gobierno estatal, tres de ellos son para inversión pública productiva (por un monto de 5 mil millones), dos para refinanciamiento (por un monto de 3,546 millones) y en el caso de los créditos quirografarios no se especifica el destino.

Respecto a la deuda de los municipios y los organismos públicos municipales de México, el monto al finalizar 2016 alcanzó los 53,502 millones de pesos, de los cuales 4,703 (el 8.8%) correspondían a los municipios de Sonora y sus organismos. Según la información que se reporta trimestralmente a la Secretaría de Hacienda federal, en los últimos años el nivel de endeudamiento municipal en Sonora ha aumentado de forma considerable. Pasó de 840 millones de pesos en 2006 a 4,703 millones en 2016, es decir en diez años aumentó cinco veces más (ver Figura 4).

Figura 4
Deuda pública municipal en Sonora 2006-2016



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La información del 2016 corresponde únicamente a los municipios con registro de deuda en la SHCP. Cifras: millones de pesos.

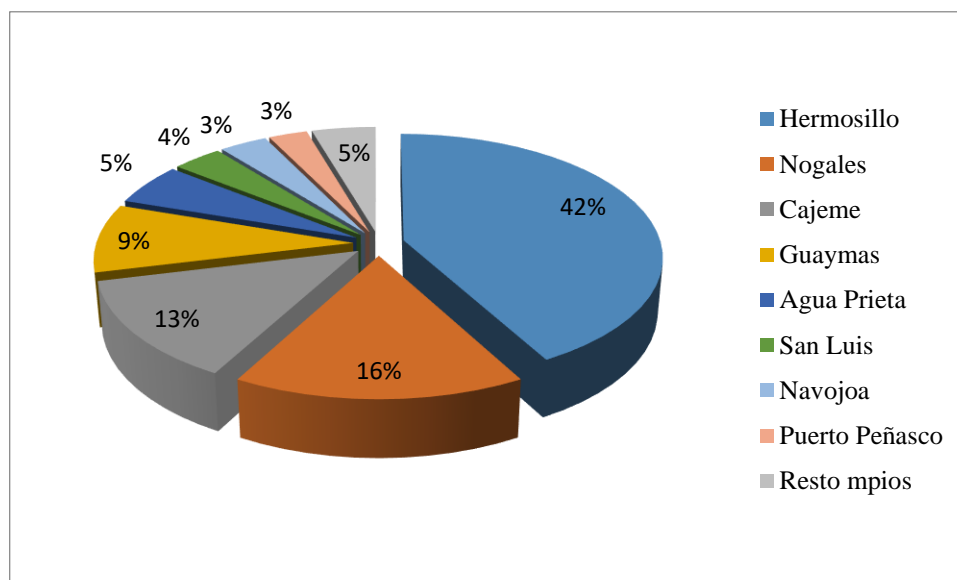
De los 4,703 millones, a los municipios les correspondió por deuda directa un monto de 4,255 millones y a los cuatro organismos de agua con deuda registrada de largo plazo un monto de 448 millones. Estos organismos pertenecen a los municipios de Hermosillo, Nogales, Cajeme y San Luis Río Colorado. De los 72 municipios del estado, en 2016 sólo 24 reportaban saldos de deuda a la Secretaría de Hacienda federal, de los

cuales 14 reportaban montos de deuda menor a 10 millones, 2 reportaban montos de deuda menor a 50 millones y 8 alcanzaban saldos de deuda de más de 100 millones de pesos.

En Sonora, al igual que a nivel nacional, la deuda pública municipal es un problema que se concentra en pocos municipios.

En 2016, sólo tres municipios concentraban el 71% del total de la deuda pública municipal: Hermosillo, con 1,710 millones de pesos (42 por ciento del total); aunque sumando los 345 millones de la deuda avalada al organismo operador de agua de Hermosillo la deuda ascendía a 2,055 millones; Nogales, con 650 millones (16 por ciento) y Cajeme, con 553 millones (13 por ciento). Otros municipios que destacaban por tener montos de deuda altos eran Guaymas, Agua Prieta, San Luis, Navojoa y Puerto Peñasco (Ver Figura 5).

Figura 5
Distribución porcentual de la deuda de los municipios de Sonora (2016)



Fuente: Elaboración propia, con datos del Registro Público Único de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo al “Reporte Deuda Subnacional” del IMCO de agosto de 2016, basado en los datos de la Secretaría de Hacienda con corte al segundo trimestre del 2016, los tres

municipios más endeudados de Sonora estaban entre los 20 municipios más endeudados del país. Hermosillo ocupaba el quinto lugar, después de Tijuana, Guadalajara y Monterrey y León. Nogales ocupaba el lugar décimo octavo y Cajeme el décimo noveno.

5.1.2 La deuda pública directa de los municipios según el ROEEM/RPU

De acuerdo al Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios de la SHCP, con corte al 31 de diciembre de 2016 el Gobierno de Sonora y sus organismos, y los gobiernos municipales de Sonora y sus organismos tenían registrados 96 créditos. De ellos, 14 habían sido registrados a partir del 2006 por los municipios de Hermosillo, Cajeme y Nogales, de los cuales 9 créditos tenían un saldo total de 2 mil millones 811 mil pesos y 5 créditos no registraban saldo. Respecto al destino del crédito, 10 de ellos se contrataron para inversión pública productiva (IPP), por un monto de 2,317 millones (67%) y 4 para refinanciamiento (REF), por 1,144 millones (33%). Del saldo total al 31 de diciembre de 2016, 60% correspondía al municipio de Hermosillo (1,701 millones), 19% a Cajeme (529 millones) y 21% a Nogales (579 millones). (Ver Gráfica 4)

Respecto a Hermosillo, el ROEEM registra entre el 22 de febrero de 2007 y el 26 de octubre de 2016 cinco créditos directos. El primero de ellos fue contratado por la administración de Ernesto Gándara Camou (2006-2009) con Banorte, por 542 millones, para refinanciamiento. En el periodo de Javier Gándara Magaña (2009-2012) se contrató un crédito con Cofidan por 230 millones, para inversión pública productiva. En la siguiente administración, de Alejandro López Caballero (2012-2015), se contrataron dos créditos (abril y mayo de 2013) para inversión pública productiva, por un monto de 529

millones con Bansi y 242 millones con Cofidan, respectivamente. En un solo año, la deuda de largo plazo aumentó más de 770 millones de pesos.⁹⁹

El último crédito registrado durante el periodo de estudio corresponde a la administración de Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez (2015-2018), contratado el 26 de octubre de 2016, con Banorte, por un monto de 350 millones de pesos para inversión pública productiva. Los cinco créditos registrados suman 1,893 millones; de ellos, al 31 de diciembre de 2016 se tenía un saldo de 1,701 millones de deuda directa, que sumada a los 327 millones de deuda avalada daba un total de 2,046 millones (ver Tabla 13). En 9 años se había pagado por deuda directa de largo plazo casi 192 millones.

Tabla 13
Deuda directa y avalada de Hermosillo (2006-2016)

No.	DEUDOR U OBLIGADO	ACREEDOR	FECHA DE CONTRATACIÓN	FECHA DE INSCRIPCIÓN	MONTO ORIGINAL CONTRATADO	SALDO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016	PLAZO PACTADO		DESTINO: REF: Refinanciamiento; IPP: Inversión pública productiva
							MESES	DÍAS	
1	Hermosillo	Banorte	22/02/2007	26/02/2007	542	442.8	240	7200	REF
2	Hermosillo	Cofidan	16/05/2011	31/05/2011	230	209.8	240	7200	IPP
3	Hermosillo	Bansi	23/04/2013	03/05/2013	529	519	240	7200	IPP
4	Hermosillo	Cofidan	24/05/2013	30/05/2013	242.5	180.3	240	7200	IPP
5	Hermosillo	Banorte	26/10/2016	10/11/2016	350	349.7	240	7200	IPP
Deuda directa					1,893	1,701			
6	Agua de Hillo.	Fideicomiso Fondo Revolvente de Sonora	20/12/2006	08/12/2008	46.4	16.8	180	5400	IPP
7	Agua de Hillo.	Banobras	28/06/2012	21/08/2012	40	-	234	7020	IPP
8	Agua de Hillo.	Bansi	17/12/2013	17/02/2014	330	327.6	180	5400	IPP
Deuda avalada					416	327			
Deuda directa y avalada					2,310	2,046			

Fuente: elaboración propia, con datos del Registro Público Único de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁹⁹ Con los datos aportados por el RPU, si se hace un comparativo por años de los montos totales contratados por los municipios de Sonora se genera la siguiente información: en 2013 se contrataron 11 créditos por 2,201 millones; en 2016 se contrataron 12 créditos por 986 millones y en 2007 se contrataron 4 créditos por 975 millones. Son, en ese orden, los tres años en los que se ha contratado más deuda municipal directa en Sonora.

Por su parte el municipio de Cajeme, de acuerdo a los datos del ROEEM, del 9 de febrero de 2007 al 9 de diciembre de 2016 contrató cinco créditos. El primero de 352 millones con Banorte, fue contratado por la administración de Francisco Villanueva Salazar para refinanciamiento; el de 2013 con Interacciones, por 208 millones, y el de 2014 con BBVA, por 323 millones, fueron para inversión pública productiva, ambos contratados por la administración de Rogelio Díaz-Brown. En 2016 la administración de Faustino Félix Chávez contrató dos créditos a corto plazo, uno pactado a 23 meses, por 16 millones con Banobras, para Inversión Pública Productiva, y otro por 199 millones con BBVA Bancomer, para refinanciamiento. Con este crédito se refinanció el saldo de 194 millones del crédito adquirido con Interacciones en 2013, pactado a un plazo de 236 meses, para pactarlo a un plazo de 24 meses. Este crédito ya no aparece reportado en el corte del 31 de diciembre del Registro Público de Hacienda. Al cerrar el cuarto trimestre de 2016, estaban pendientes tres créditos con un saldo de 529 millones de deuda directa, más 21 millones de deuda avalada, que daban un total de 550 millones (ver Tabla 14).

Tabla 14
Deuda directa y avalada de Cajeme (2006-2016)

No.	DEUDOR U OBLIGADO	ACREEDOR	FECHA DE CONTRATACIÓN	FECHA DE INSCRIPCIÓN	MONTO ORIGINAL CONTRATADO	SALDO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016	PLAZO PACTADO		DESTINO: REF: Refinanciamiento; IPP: Inversión pública productiva
							MES ES	DÍAS	
1	Cajeme	Banorte	22/02/2007	22/02/2007	352	-	240	7200	REF
2	Cajeme	BBVA Bancomer	24/10/2014	06/11/2014	323	320	240	7200	IPP
3	Cajeme	Banobras	06/09/2016	10/10/2016	16,1	16,1	23	690	IPP
4	Cajeme	BBVA Bancomer	28/10/2016	09/12/2016	199,4	193,3	24	730	REF
Deuda directa					890	529			
5	Agua Cajeme	Fideicomiso Fondo Revolvente Sonora	04/12/2007	08/12/2008	46,5	21,8	180	5400	IPP
Deuda avalada					46	21			
Deuda directa y avalada					937	550			

Fuente: elaboración propia, con datos del Registro Público Único de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Según el ROEEM, Nogales contrató 5 créditos del 14 de agosto de 2006 al 6 de mayo de 2013. Los cuatro primeros créditos fueron con Banobras por los siguientes montos: 51 millones en 2006 para refinanciamiento y 5 millones en 2009 para inversión pública productiva; ambos créditos corresponden a la administración de Marco Antonio Martínez Dabdoub; en la administración de José Ángel Hernández Barajas (2009-2012) se adquirieron dos créditos en 2011 también para inversión pública productiva, uno por 15 millones y el otro por 25 millones. El siguiente crédito se contrató el 6 de mayo de 2013, en la administración de Ramón Guzmán Muñoz, por 582 millones de pesos con el banco Interacciones; quedó registrado para inversión pública productiva. En ese año, de acuerdo a la SHCP, la deuda de largo plazo de Nogales se duplicó. Respecto al crédito adquirido en mayo 2013 por la administración de Ramón Guzmán Muñoz por 582 millones, al 31 de diciembre de 2016 quedaba un saldo de 579 millones, que sumados a los 69 millones de deuda avalada, daban un total de 649 millones (ver Tabla 15). En tres años y medio, el saldo de la deuda directa había disminuido poco más de dos millones.

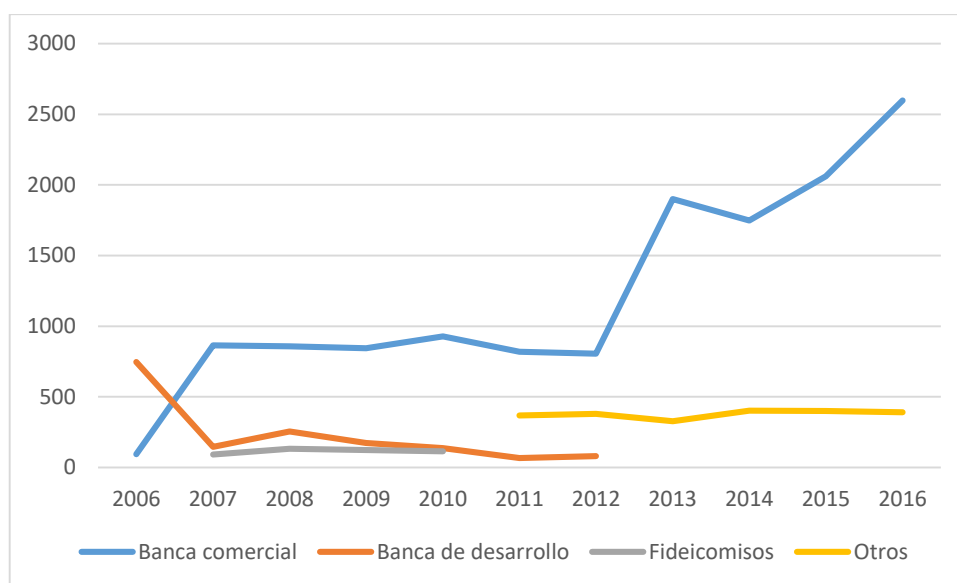
Tabla 15
Deuda directa y avalada de Nogales (2006-2016)

No.	DEUDOR U OBLIGADO	ACREEDOR	FECHA DE CONTRATACIÓN	FECHA DE INSCRIPCIÓN	MONTO ORIGINAL CONTRATADO	SALDO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016	PLAZO PACTADO		DESTINO: REF: Refinanciamiento; IPP: Inversión pública productiva
							MES ES	DÍAS	
1	Nogales	Banobras	14/08/2006	25/09/2006	51,3	-	180	5400	REF
2	Nogales	Banobras	21/05/2009	05/06/2009	5	-	120	3600	IPP
3	Nogales	Banobras	19/12/2011	20/02/2012	25	-	120	3600	IPP
4	Nogales	Banobras	19/12/2011	20/02/2012	15	-	120	3600	IPP
5	Nogales	Interacciones	06/05/2013	30/05/2013	582	579	240	7200	IPP
Deuda directa					678	579			
6	Agua Nogales	Cofidan	12/10/2010	12/11/2010	40	69	240	7200	IPP
Deuda avalada					40	69			
Deuda directa y avalada					718	649			

Fuente: elaboración propia, con datos del Registro Público Único de la SHCP.

Si se analizan las estadísticas de deuda pública de los tres municipios de acuerdo al tipo de acreedor, se concluye que los créditos con la banca de desarrollo no son significativos, por no decir que nulos (ver Figura 6).

Figura 6
Deuda directa de Hermosillo, Cajeme y Nogales, según tipo de acreedor



Fuente: elaboración propia, con datos del ROEEM/RPU de la SCHP. Cifras: millones de pesos.

El único crédito vigente con Banobras al 31 de diciembre de 2016, por parte del municipio de Cajeme, representa el 0.6 por ciento del saldo total de la deuda de los tres municipios. Si se hace una comparación del porcentaje de créditos que tenían en diciembre de 2016 los municipios y sus organismos con la banca de desarrollo, el caso de Sonora contrasta con el promedio nacional, que era de 44%, mientras la entidad alcanzaba apenas el 1%. De igual manera, si se compara el porcentaje de los créditos contratados con la banca múltiple, destaca que mientras a nivel nacional el promedio de los municipios y sus organismos era de 49%, la entidad tenía el 83%.

Respecto a la deuda pública directa de los tres municipios referidos con la banca múltiple, según el total del saldo vigente al 31 de diciembre de 2016, destacan los créditos del municipio de Hermosillo con Banorte, que representan el 28%; el crédito con Interacciones del municipio de Nogales, con 21%; los créditos de Hermosillo con Bansi y con Cofidam, con el 18% respectivamente, y los créditos de Cajeme con BBVA Bancomer que representan el 14 por ciento del total de los tres municipios. Es importante describir ahora cómo se contrató la deuda pública directa municipal en Sonora, según el tipo de acreedor, en el periodo 2006-2016 (ver Tabla 16).

Tabla 16
Deuda pública directa de los municipios de Sonora según tipo de acreedor (2006-2016)

No.	Acreedor	Créditos	Monto original contratado	Saldo al 31 de diciembre de 2016	No. de Municipios	Periodo
1	Banorte	5	1,399	838	4	2005-2016
2	Interacciones	10	1,304	1,242	8	2012-2016
3	Bansi	11	1,149	1,000	8	2013-2016
4	Cofidan	6	673	524	5	2003-2013
5	BBVA Bancomer	2	522	513	1	2014-2016
6	Banobras	26	344	61	17	2006-2016
7	Fideicomiso Fondo Revolvente	3	78	21	3	2006-2007

Fuente: elaboración propia, con datos del Registro Público Único de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Son tres las instituciones de banca múltiple que concentran los créditos otorgados: Banorte, con un monto de 1,399 millones representa el 26%; Interacciones, con 1,304 millones alcanza el 24%, y Bansi, con 1,149 millones tiene el 21%. En total, las tres concentran el 71% del monto de los créditos contratados durante ese periodo.

5.1.3 La deuda de los organismos municipales operadores de agua

Durante el periodo de estudio, el Organismo Operador Municipal de Agua de Hermosillo contrató tres créditos para inversión pública productiva. El primero en 2006 con el Fideicomiso Fondo Revolvente de Sonora, por 46 millones; el segundo con Banobras, un crédito en cuenta corriente, contratado el 28 de junio de 2012, por 40 millones de pesos; y el tercero con Bansi, por 330 millones, el 17 de diciembre de 2013.

El saldo de los créditos adquiridos por Agua de Hermosillo al 31 de diciembre de 2016 fue de 344 millones. Si se suma este último monto a los créditos por 770 millones contratados por el municipio de Hermosillo en marzo de 2013, se tiene que en un solo año, durante la administración de Alejandro López Caballero, el municipio adquirió una deuda de largo plazo por más de 1,100 millones de pesos, entre la deuda propia y la avalada al organismo operador de agua potable.

En cuanto al Organismo Operador de Agua de Cajeme, el 4 de diciembre de 2007 contrató un crédito por 46 millones para inversión pública productiva, el cual registró en la SHCP hasta un año después, el 8 de diciembre de 2008. Al 31 de diciembre de 2016, el saldo de ese crédito era de 21 millones, 800 mil pesos.

Por su parte, el Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Nogales, el 12 de octubre de 2010, en la administración de Hernández Barajas, contrató crédito simple con Cofidam por un monto original de 40 millones para inversión pública productiva. Al 31 de diciembre de 2016, seis años después, el saldo del crédito había aumentado a 69 millones 811 mil pesos.¹⁰⁰ (Ver Tabla 17)

¹⁰⁰ Del total de 96 créditos registrados en la SHCP desde el 2003 a diciembre de 2016, por el Gobierno del Estado de Sonora y sus organismos y por los municipios de Sonora y sus organismos, el crédito del Organismo Operador Municipal de Agua Potable de Nogales compartía con otros dos más la extraña circunstancia de tener un saldo mayor al monto original contratado. Los otros dos casos eran un crédito para inversión pública productiva de la Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., con el banco Interacciones, que de 45 millones contratados en 2015 tenía un saldo de 82 millones al 31 diciembre de 2016, y un crédito para refinanciamiento del Gobierno del Estado con Banorte, contratado en 2010 por 4,400 millones, cuyo saldo al 31 diciembre de 2016 era de 4,700 millones.

Tabla 17

Créditos registrados por Organismos Municipales Operadores de Agua de Hermosillo, Cajeme y Nogales (2006-2016)

No.	DEUDOR U OBLIGADO	ACREEDOR	FECHA DE CONTRATACIÓN	FECHA DE INSCRIPCIÓN	MONTO ORIGINAL CONTRATADO	SALDO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016	PLAZO PACTADO		DESTINO
							MESES	DÍAS	
1	AGUA HILLO	FIDEICOMISO FONDO REVOLVENTE DE SONORA	20/12/2006	08/12/2008	46.450.000	16.865.774	180	5400	IPP
2	AGUA HILLO	BANOBRAS	28/06/2012	21/08/2012	40.000.000	-	234	7020	IPP
3	AGUA HILLO	BANSI	17/12/2013	17/02/2014	330.000.000	327.600.000	180	5400	IPP
4	AGUA CAJEME	FIDEICOMISO FONDO REVOLVENTE DE SONORA	04/12/2007	08/12/2008	46.500.000	21.814.011	180	5400	IPP
5	AGUA NOGALES	COFIDAN	12/10/2010	12/11/2010	40.000.000	69.811.414	240	7200	IPP

Fuente: elaboración propia, con datos del Registro Público Único de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5.1.4 Liquidez y solvencia

En el Informe de Resultados de la Cuenta Pública Municipal (IRCPM), en el apartado de “análisis a la gestión financiera”, el ISAF evalúa los estados financieros de las cuentas públicas de los 72 municipios del Estado con base en tres indicadores: liquidez, solvencia y resultado del ejercicio (ahorro/desahorro). La liquidez la define como “la disponibilidad de efectivo para cubrir los compromisos de un gobierno de manera expedita o a corto plazo”. Mide el total de activos circulantes entre los pasivos circulantes y califica la liquidez de un municipio como “aceptable” si el valor es mayor o igual a 1.0 veces; la califica como “no aceptable” si el valor es menor a 1.0 veces. En la Tabla 18, destaca el caso del municipio de Hermosillo, cuya liquidez desde el 2010 hasta el 2016 fue calificada como “no aceptable”. En situación parecida se encuentra Nogales, que en los últimos años seis, excepto en 2010, tuvo calificación de “no aceptable” en su liquidez.

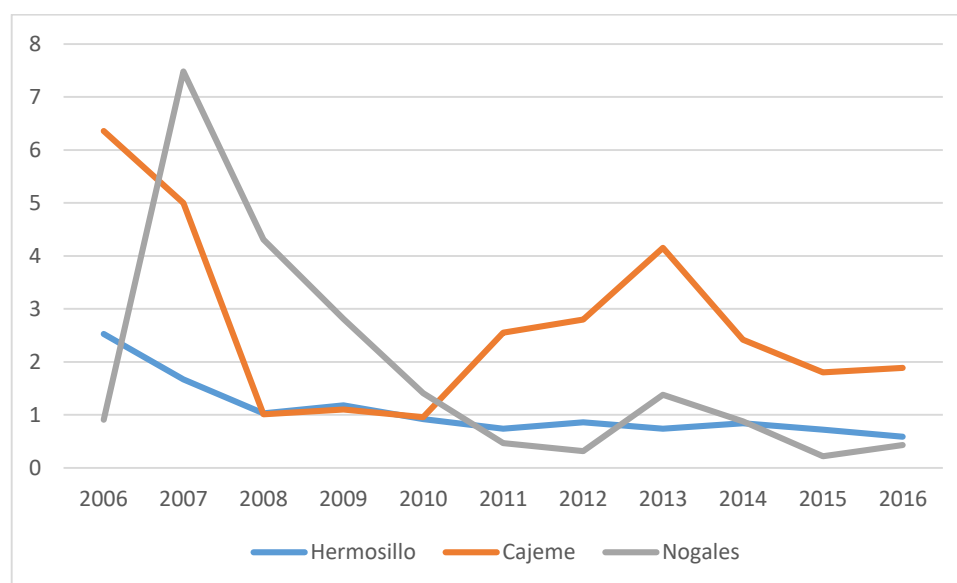
Tabla 18
Liquidez de Hermosillo, Cajeme y Nogales (2006-2016)

A=Aceptable. No A=No Aceptable											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hermosillo	A	A	A	A	No A	No A	No A	No A	No A	No A	No A
Cajeme	A	A	A	A	No A	A	A	A	A	A	A
Nogales	No A	A	A	A	A	No A	No A	A	No A	No A	No A

Fuente: elaboración propia, con datos de los Informes de Resultados de la Cuenta Pública Municipal 2006-2016.

En la Figura 7, se puede apreciar el mismo proceso de evaluación, pero tomando en cuenta los valores numéricos que utiliza el ISAF en su fórmula de calificación. Recordemos que la liquidez “no aceptable” es cuando el valor es menor a 1.0

Figura 7
Liquidez de Hermosillo, Cajeme y Nogales 2006-2016



Fuente: elaboración propia, con datos de los IRCPM 2006-2016. (Activos circulantes/Pasivos circulantes)

Respecto a la solvencia, el ISAF en los IRCPM la define como “la capacidad de un gobierno de cumplir con sus deudas de forma oportuna. Con este indicador el ISAF mide la proporción de adeudos adquiridos (pasivo total) respecto al conjunto de bienes con que cuenta el municipio (activo total). La fórmula para evaluar que utiliza el organismo fiscalizador de Sonora es la siguiente: un municipio tiene solvencia

“aceptable”, cuando el porcentaje de los pasivos respecto a activos es menor al 50%; es “no aceptable”, cuando el porcentaje es igual o mayor a 50%.

En la Tabla 19 se sintetizan las evaluaciones de solvencia otorgadas por el ISAF a los tres municipios, destacando el caso de Nogales, que de 2010 a 2016 presentó una calificación “no aceptable”. Igualmente destaca la inconsistencia de Hermosillo, que en los últimos ocho años, de 2009 a 2016, solamente en tres ocasiones presentó una solvencia “aceptable”. Caso distinto es Cajeme, que después de haber presentado una evaluación no aceptable hasta el 2011, ha mantenido una solvencia positiva a partir de entonces.

Tabla 19
Solvencia de Hermosillo, Cajeme y Nogales (2006-2016)

A=Aceptable; No A=No Aceptable.											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hermosillo	A	A	A	No A	A	A	No A	A	No A	No A	No A
Cajeme	No A	No A	No A	No A	No A	No A	A	A	A	A	A
Nogales	No A	A	A	A	A	No A	No A	No A	No A	No A	No A

Gráfica 8. Elaboración propia, con datos de los IRCPM 2006-2016.

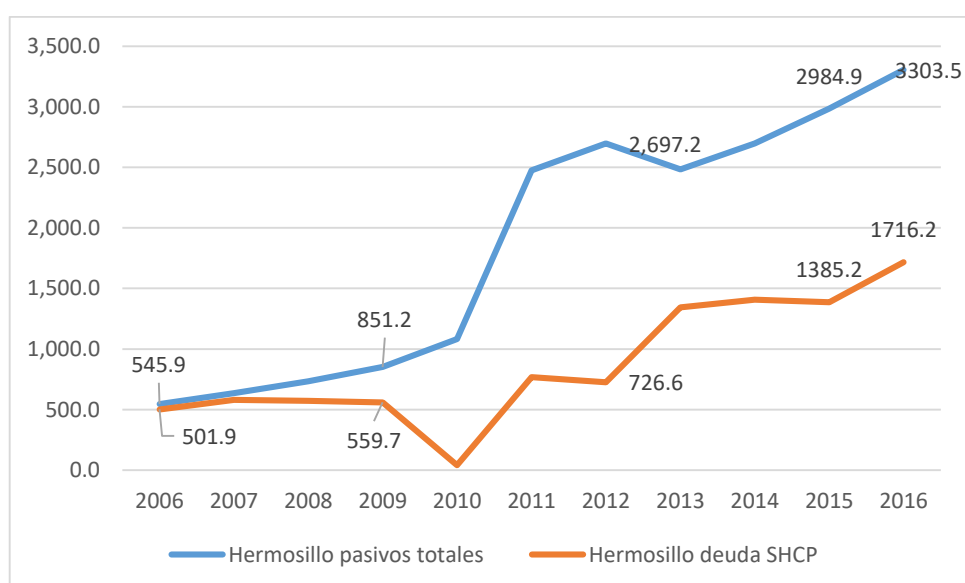
5.1.5 El Pasivo total en los IRCPM y la deuda registrada en el ROEEM/RPU

Los Informes de Resultados de la Cuenta Pública Municipal (IRCPM) que elabora el ISAF ofrecen información pertinente para comparar los pasivos totales con la deuda pública reportada al Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios. Con esta información se pueden elaborar varios análisis, por ejemplo, revisar la evolución de los montos correspondientes a los pasivos de corto plazo (en el caso de Hermosillo se disparan de manera extraordinario durante el trienio de Javier Gándara Camou); también se pueden comparar los pasivos de largo plazo con la deuda de largo plazo reportada al RPU, o conocer un poco más a detalle cada caso, a partir de las “Notas

al Balance General” que el ISAF suele incluir como colofón del “Estado de situación financiera”, en cada uno de los IRCPM.

El asunto que estaría a discusión aquí es si los pasivos son o no son deuda, o en qué sentido lo son. Una “obligación” que no se origina de un financiamiento, pero que le genera al municipio el compromiso de pago, a veces “disfrazado” de corto plazo (que en realidad se suele extender al mediano o al largo plazo), tiene las características de una deuda, aunque se le llame “pasivo” en el lenguaje contable. De que ese tipo de adeudos son una limitante para los municipios, hablan claramente los reportes de las agencias calificadoras de deuda. A reserva de profundizar en la discusión de si las obligaciones generadas por pasivos son deuda o no, en este apartado se muestra solamente un adelanto (que requerirá en su momento de un análisis a detalle) de la notable diferencia que existe en las obligaciones de pago de los municipios, cuando se comparan históricamente los montos de pasivos totales con la deuda registrada en la SHCP a través del ROEEM. (Ver las figuras 8, 9 y 10)

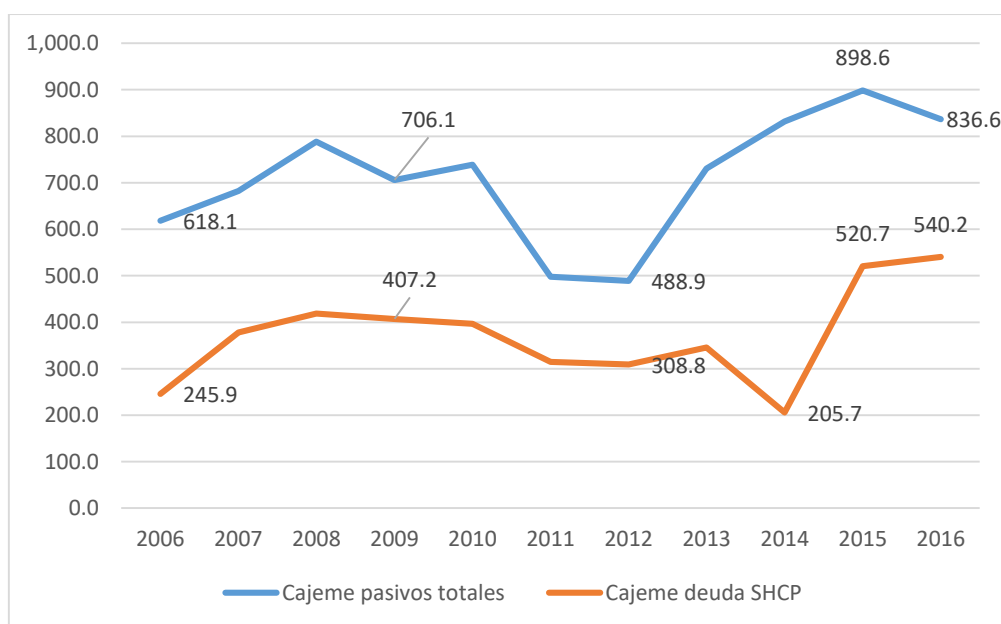
Figura 8
Pasivos totales y deuda registrada de Hermosillo en la SHCP, 2006-2016



Fuente: elaboración propia, con datos del ROEEM y de los IRCPM 2006-2016. Cifras: millones de pesos.

En el saldo de la deuda pública de Hermosillo 2006-2016, según el ROEEM, destaca el comportamiento atípico de la baja en el registro de la deuda de largo plazo del 2009-2010 y los aumentos de 2012-2013 y 2015-2016. La gráfica comparativa entre los pasivos totales y la deuda de largo plazo registrada en la SHCP muestra una brecha que se amplía del 2010 al 2011 y a partir de ahí se mantiene constante. En 2016 los pasivos totales casi duplican el monto de la deuda registrada en el ROEEM. Esto se relaciona directamente con el aumento de los pasivos de corto plazo que, de acuerdo a la calificadora de deuda Fitch Ratings, es una de las principales restricciones que tiene el municipio de Hermosillo para el manejo adecuado de sus finanzas y lo limita para acceder a nuevos créditos.¹⁰¹

Figura 9
Pasivos totales y deuda registrada de Cajeme en la SHCP, 2006-2016

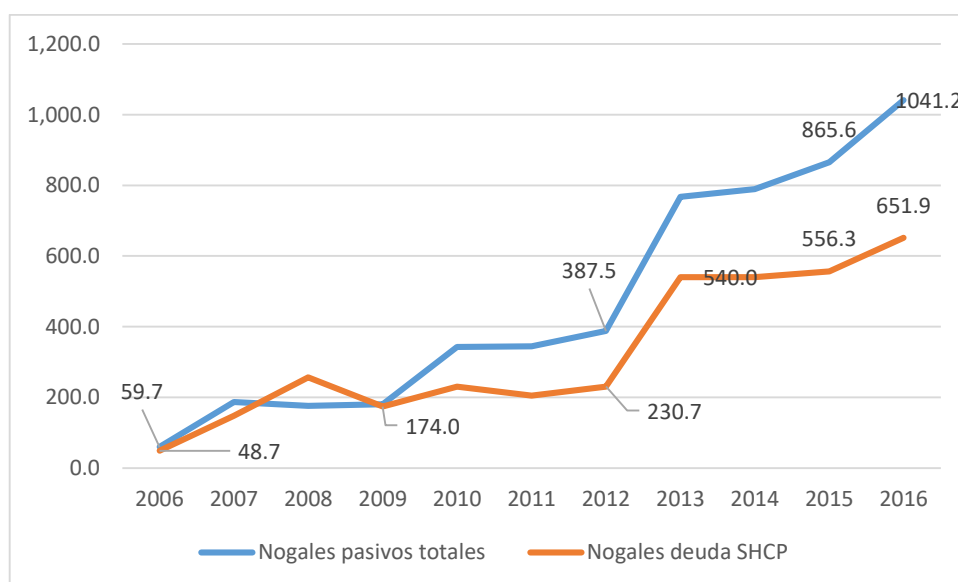


Fuente: elaboración propia, con datos del ROEEM y de los IRCPCM 2006-2016. Cifras: millones de pesos

¹⁰¹ En el Informe correspondiente a 2016, Fitch Ratings evalúa a la baja la calificación de Hermosillo con los siguientes argumentos: ““La baja en la calificación se sustenta en varios cambios observados en el perfil de riesgo de Hermosillo al cierre de 2016. Por un lado, se dio un deterioro en las métricas de endeudamiento y sostenibilidad de la deuda proyectada, producto de la contratación de deuda adicional por MXN500 millones y el deterioro de la flexibilidad financiera observado. Por otro lado, la posición del municipio se debilitó por el incremento del pasivo no bancario en 2016, así como por el uso de medios de financiamiento de corto plazo”.

De acuerdo al saldo de la deuda pública de Cajeme 2006-2016, registrado en el ROEEM, después del 2008 la deuda de largo plazo marca una tendencia a la baja, y aumenta de forma considerable entre el 2014 y 2015. Al comparar el pasivo total con la deuda pública registrada, es importante explicar la disminución de la brecha entre 2010 y 2011 y el aumento registrado del 2012 al 2013. También los periodos en los que el pasivo total casi ha duplicado el monto de la deuda registrada, como son los que corresponden a 2006-2008, en la administración de Francisco Villanueva y a 2013-2014, durante la presidencia municipal de Rogelio Díaz-Brown.

Figura 10
Pasivos totales y deuda registrada de Nogales en la SHCP, 2006-2016



Fuente: elaboración propia, con datos del ROEEM y de los IRCPM 2006-2016. Cifras: millones de pesos.

En el caso de Nogales, la brecha entre pasivos totales y deuda registrada en la SHCP a través del ROEEM empieza a abrirse en el 2013, a raíz del crédito por 582 millones de pesos contratado por la administración de Ramón Guzmán Muñoz. El caso de Nogales (que se solicitó ante el Congreso como refinanciamiento/inversión pública productiva, pero se registró ante el ROEEM como inversión pública productiva, abre la puerta para analizar lo que sucede específicamente cuando se contratan distintos tipos de

créditos según su aplicación. Es decir, qué beneficios específicos obtiene el municipio cuando opta por aplicar el crédito a las inversiones públicas productivas y qué beneficios específicos obtiene con los créditos para reestructuración o refinanciamiento. Igualmente, qué tanto se prestan las “reglas de operación” de uno y otro tipo de crédito para el mal manejo de los recursos y la falta de transparencia y rendición de cuentas.

5.2 La contratación de deuda: ¿con quién se endeudan los municipios?

5.2.1 Periodo 2006-2009

De acuerdo al Informe Trimestral por tipo de Acreedor, correspondiente al Cuarto Trimestre de 2006 disponible en el apartado de Disciplina Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el periodo de tres años, correspondientes a 2006-2009, el número de municipios con deuda directa registrada en la SHCP pasó de 10 a 17 y el saldo total de la deuda municipal de Sonora se duplicó, al pasar de 840.6 millones a 1,672 millones. En 2006, el total de la deuda registrada corresponde a la Banca de Desarrollo. No existe en ese momento ningún crédito contratado con la Banca Comercial ni en Emisiones Bursátiles, que son las que considera el informe. Ya desde entonces destacan por sus montos de deuda Hermosillo con 501.9 millones, Cajeme con 245.9 millones y Nogales con apenas 48.7 millones. Con menores cantidades están Huatabampo con 14.7, Guaymas con 12.6 y Puerto Peñasco con 11.6 millones. Apenas pintaban Empalme con 3.6, Agua Prieta con 1.1, Bácum con 0.4 y Etchojoa con 0.1 millones.

En tres años, gran parte de la deuda directa de los municipios de Sonora emigró de la Banca de Desarrollo (de 840.6 en 2006 a 414.6 en 2009) a la Banca Comercial (de 0 pesos en 2006 a 986.5 millones en 2009), incluyendo los primeros montos registrados a través de Fideicomisos (de 0 pesos en 2006 a 271 millones en 2009). Ya en 2007, el porcentaje correspondiente a cada uno era significativo: 64% de los créditos con la banca

comercial, 23% con la Banca de Desarrollo y 13% con Fideicomisos. Al parecer, cuando menos en el caso de los tres municipios estudiados, algunos de esos fideicomisos fueron utilizados como forma de endeudamiento por los organismos municipales operadores de agua potable y tuvieron como principal acreedor al gobierno del Estado.

Entre 2006 y 2009, el saldo de la deuda directa de Hermosillo fue insignificante, pues pasó de 501.9 a 559.7 millones, de los cuales 519.9 correspondían a la Banca Comercial, 39.8 en Fideicomisos y ningún monto registrado con la Banca de Desarrollo ni en Emisiones Bursátiles. Por su parte, Cajeme pasó de 245.9 a 407.2 millones, distribuidos en 323.3 con la Banca Comercial y 83.0 con Fideicomisos. Nogales mantuvo sus créditos con la Banca de Desarrollo, pero triplicó su deuda al pasar de 48.7 a 174 millones.

Otros municipios que en ese periodo adquirieron adeudos o aumentaron de forma significativa los que ya tenían fueron Puerto Peñasco, que en tres años multiplicó exponencialmente su deuda de 11.6 millones a 122.4; Navojoa, que registró un crédito por 90 millones con la Banca Comercial; San Luis Río Colorado con 89.1 millones; Guaymas con 80 millones y Agua Prieta con 47.3.

5.2.2 Periodo 2010-2012

Entre 2009 y 2012 la deuda directa registrada en el ROEEM de los municipios de Sonora pasó de 1,672 millones a 1,834 millones de pesos. Hermosillo aumentó su deuda de 559.7 a 726.6; Cajeme la disminuyó de 407.2 millones a 308.8 y Nogales la aumentó de 174 a 230.7. El número de municipios de Sonora con deuda registrada pasó de 17 a 19 (se agregaron Benito Juárez y Caborca) y el porcentaje correspondiente a los adeudos con la banca comercial bajó de 59% a 55% y con la banca de desarrollo disminuyó de 29% a 12%. En esos tres años, empezaron a crecer otros tipos de endeudamiento, señalados en

las informes de la SHCP como “Otros”, que alcanzaron en 2012 el 28%. Respecto a los adeudos contratados a través de fideicomisos, disminuyeron de 16% a 4%.

En mayo de 2011, Hermosillo contrató un crédito con Cofidam por 230 millones para inversión pública productiva. El crédito se pactó a 240 meses y en septiembre de 2015 tenía un saldo de 217.7 millones. Transcurridos 50 meses, es decir poco más de cuatro años que representan el 20% del plazo pactado, el saldo había disminuido apenas 5% del total. En octubre de 2012, el Organismo Operador de Agua de Hermosillo, contrató un crédito con Banobras por 40 millones de pesos, para inversión pública productiva.

De acuerdo al ROEEM, en este trienio Nogales contrató dos créditos en 2011 con Banobras, es decir, siguió con su política de endeudarse solamente con la banca de desarrollo. Fueron créditos por montos menores: 15 y 25 millones respectivamente, contratados en diciembre de 2011 y registrados en febrero de 2012. Ambos fueron para inversión pública productiva. Un año antes, en 2010, el Organismo Operador de Agua de Nogales había contratado un crédito con Cofidam por 40 millones, para inversión pública productiva. Este crédito se contrató a 240 meses y al 30 de septiembre de 2015 alcanzaba un saldo de 75.6 millones, casi el doble del saldo inicial.

En las estadísticas trimestrales del ROEEM, se señala que el monto de 84.4 millones que Nogales tenía con la banca comercial en 2010, aparece sin saldo en 2011. Los 136.3 millones que se tenían con la banca de desarrollo, disminuyen a 67.5 millones en 2011 y después aumentan a 81 millones en 2012. En 2011 se da cuenta de un adeudo por 137.8 millones en el rubro “Otros” que aumenta a 149.7 un año después.

5.2.3 Periodo 2013-2016

Entre el 2012 y el 2013 aumenta en más del 77% el saldo total de la deuda pública municipal directa de Sonora. De un año a otro crece de 1,834 a 3,259 millones. A partir del 2012 y hasta el 2016 los aumentos son constantes y crecientes: 1.25% en 2014, 9.11% en 2015 y 16.95% en 2016. Los datos del ROEEM no reflejan efectos significativos de la crisis económica mundial de 2008 en un crecimiento del endeudamiento municipal en Sonora (de 2007 a 2008 la DPM estatal disminuyó 4% y de 2008 a 2009 aumentó 6%).

En 2012 en Sonora se dio la reconducción presupuestal y hubo cambios de gobierno municipal en julio de ese año. Hermosillo y Nogales tuvieron disminución en sus presupuestos de ingresos: 22% y 6.3% menos, respectivamente. El de Cajeme aumentó apenas en 4%. Haya sido o no por los efectos retardados de la reconducción presupuestal, en 2013 los tres municipios tuvieron aumentos considerables en su deuda de largo plazo. La deuda de Hermosillo que no había tenido aumentos desde 2011 (33% respecto al año anterior), creció 85% en 2013; Cajeme, que había disminuido paulatinamente su deuda de largo plazo desde 2007, en 2013 la aumentó en 12%, y Nogales aumentó su deuda ese año, respecto al 2012, en un 134%.

De acuerdo al ROEEM, en 2013 Hermosillo contrató créditos con Bansi (529 millones) y Cofidan (242 millones), Cajeme con Interacciones (208 millones) y Nogales con Interacciones por 582 millones. En el caso de Hermosillo, a la deuda directa contratada por 771 millones, se suma la del Organismo Operador de Agua del municipio, que adquirió una deuda de 330 millones con Bansi. En un solo año, Hermosillo aumentó su deuda 1,100 millones.

El municipio de Cajeme, además del crédito de 208 millones con Interacciones, contratado en diciembre de 2013 para “inversión pública productiva”, según el ROEEM, y “para obra pública”, según el IRCPM, adquirió en ese periodo dos créditos más para inversión pública productiva y uno para refinanciamiento. Los primeros fueron con

Bancomer en octubre de 2014, por 323 millones, y con Banobras en septiembre de 2016, por 16 millones, 184 mil pesos. El crédito para refinanciamiento lo adquirió el municipio con Bancomer, en octubre de 2016, por 193.3 millones.

De acuerdo al Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades y los Municipios de la SHCP, Nogales contrató un crédito con el Banco Interacciones el 6 de mayo de 2013 para inversión pública productiva, por un monto de 582 millones. Ese crédito aumentó la deuda de largo plazo del municipio en 134% y se convirtió en un lastre para la administración municipal, que además tuvo déficit muy alto durante tres años seguidos: en 2013, 2014 y 2015, el municipio tuvo desahorros por 235, 135 y 181 millones en 2013, 2014, 2015, respectivamente.

5.3 El registro de la DPM: ¿es posible conocer el monto real de la deuda?

5.3.1 Periodo 2006-2009

Según el IRCPM, en el periodo de 2006 a 2009, Hermosillo en lo que corresponde al pasivo de largo plazo, liquidó el crédito con Banobras por 455 millones y contrató un crédito con Banco Mercantil del Norte para la “reestructuración de pasivos” por 537 millones. Esto significa que su deuda dio un giro de la banca de desarrollo a la banca comercial. En las notas al balance general se informa que “el pasivo a largo plazo presenta un aumento de 65 millones, en relación con el año anterior”, al pasar de 460 a 525 millones de pesos.

En el caso del pasivo a corto plazo, aumenta de 74.9 millones en 2006 a 100 millones en 2007. Un año después, en 2008, el pasivo circulante se duplica a 202 millones, mientras el pasivo a largo plazo concluye en 519 millones, aunque en el IRCPM se anota que “el pasivo a largo plazo presenta un aumento de 5 millones 644 mil pesos, en relación

al ejercicio anterior, el cual corresponde a los traspasos de Pasivos a Largo Plazo de Banco Mercantil del Norte para establecer Pasivo a Corto Plazo”.

En 2009 aumenta el pasivo a corto plazo de 200 millones a 296.5 millones, mientras el pasivo a largo plazo disminuye en 6 millones, al pasar de 519 a 513 millones. Es decir, en este trienio, además de iniciar la emigración del crédito de la banca de desarrollo a la banca comercial, empezó a aumentar el pasivo de corto plazo, superando el límite de los 12 meses que lo define, para heredarse al siguiente año y, como veremos más adelante a los siguientes trienios.

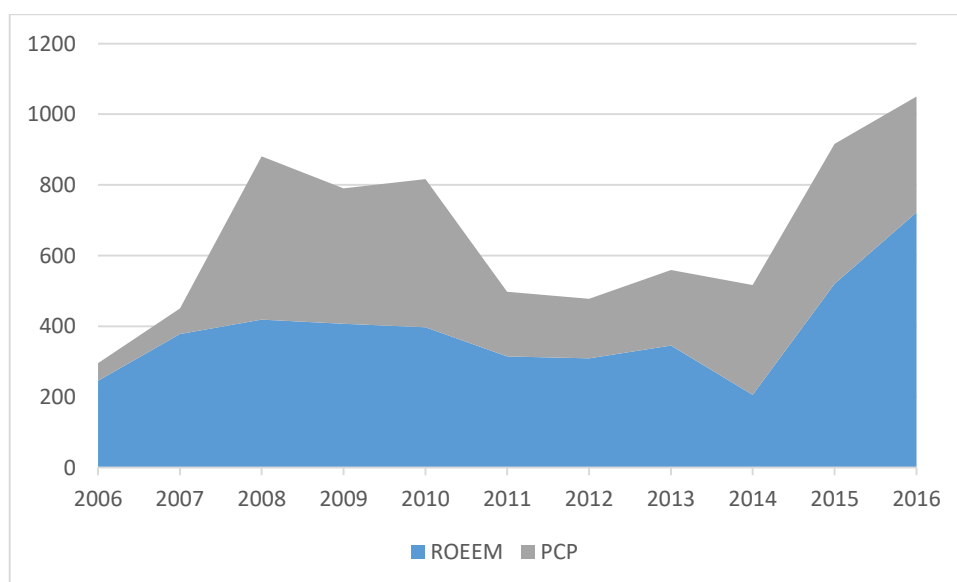
Aunque en 2006, Cajeme registraba en el ROEEM un saldo de 245.9 millones, que llegó en 2009 a 418.8 millones, en el balance general incluido en el IRCPM-2006 pasó de 618 millones en 2006, a 682 millones en 2007 y a 788 millones en 2008, convirtiéndose durante esos tres años en el municipio con los pasivos totales más altos del estado. Una de las principales razones es que en balance general, además de registrar un pasivo fijo de 318 millones (superior por 72 millones al registrado en el ROEEM), incluía un pasivo diferido por 250 millones de pesos, sumado a los 49 millones del pasivo circulante.

En las notas al balance general de 2006 se detallaba que “el pasivo a largo plazo por un importe de \$318,567,762, se integra de la siguiente manera: Crédito BANOBRAS, para obras de infraestructura, autorizado por el H. Congreso del Estado, según Decreto No. 147, del 28 de junio de 1993, el cual fue reestructurado en el mes de julio de 2004 de UDIS a pesos, autorizado por el Ayuntamiento, según Acta No. 12, de fecha 23 de diciembre del 2003 por \$237,322,746, Crédito BANOBRAS, para adquisición de 15 recolectores, según Decreto No. 189, publicado en Boletín Oficial No. 3 Sección I, de fecha 10 de enero del 2005 por \$8,585,133, FONHAPO, para pago de vivienda autorizado por el H. Congreso del Estado, según Decreto No. 246, del 28 de junio de 1994 por

\$9,691,068 y Créditos con FAPES, provenientes de ejercicios anteriores, reestructurados en UDIS en el ejercicio de 1995, utilizado en el pago de pasivos y gasto corriente por \$62,968,815”.

En 2007 Cajeme realiza también el cambio de acreedor de la banca de desarrollo a la banca comercial, al contratar un crédito con Banorte por 333 millones para refinanciar la deuda que tenía con Banobras por 237.6 millones, Banobras por 8 millones, Fonhapo por 9 millones, Fapes por 63 millones y Banorte por 4 millones. En ese año, de acuerdo al balance general todos los rubros de pasivos aumentaron: el pasivo de corto plazo aumentó a 71 millones, el de largo plazo a 329 millones (ver figura x) y el diferido a 280 millones. En 2008, en el balance general el pasivo diferido aparece integrado al pasivo de corto plazo, alcanzando 461.5 millones, mientras que el de largo plazo disminuyó 3 millones, quedando en 326. Cajeme concluyó 2009 con una disminución del pasivo circulante a 382 millones y del pasivo de largo plazo a 323 millones (ver Figura 11).

Figura 11
Deuda de Cajeme en ROEEM y pasivo a corto plazo en IRCPM, 2006-2016



Fuente: elaboración propia, con datos del ROEEM y de los IRCPM 2006-2016. Cifras: millones de pesos

En Nogales, de 2006 a 2008 se quintuplicó la deuda de largo plazo, al pasar de 48 a 256 millones. En ese lapso, el ayuntamiento adquirió un crédito en 2007 con Cofidam por 120 millones destinados a la pavimentación calle Nogales Bavispe por 94 millones y al equipamiento para servicios públicos por 25 millones. En 2008, en la SHCP se registra una deuda de largo plazo por 256 millones y la suma de los pasivos de corto y largo plazo en el balance general alcanza 176 millones. En 2009 casi se igualan los pasivos totales (180.5 millones), con la deuda de largo plazo registrada en la SHCP (174 millones).

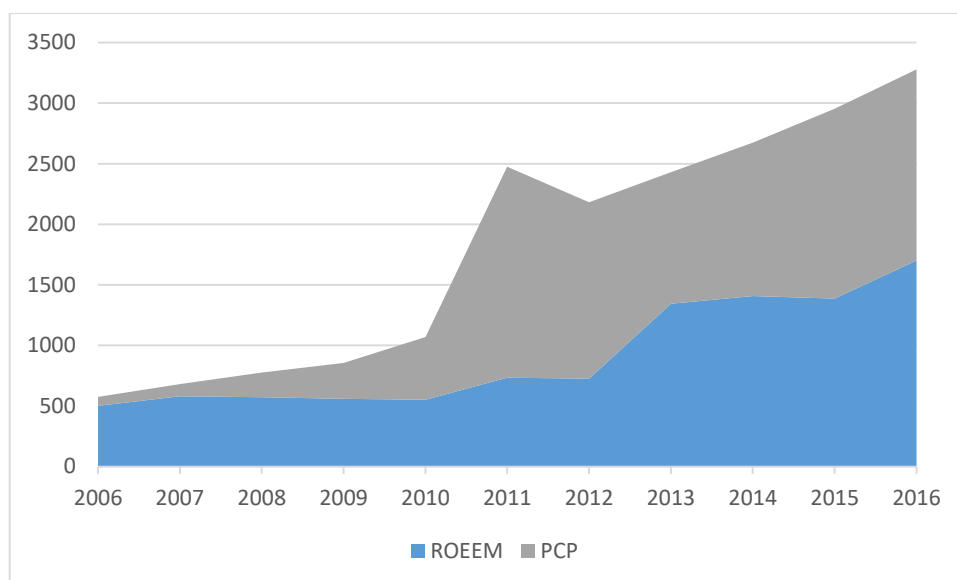
En las notas al balance general de ese año, se describen los créditos vigentes de largo plazo: “El pasivo a largo plazo por 148 millones está integrado por un crédito reestructurado con Banobras del Fideicomiso Arroyo Los Nogales por 44.8 millones, un crédito con Banobras para la construcción de la segunda etapa del DIF por 4.6 millones, y dos créditos con Cofidam por 99.4 millones, compuesto por 74.7 millones para la pavimentación de calle Nogales Bavispe y por 24.6 millones para equipamiento para servicios públicos”.

5.3.2 Periodo 2010-2012

En el informe del cuarto trimestre de 2010 del ROEFM, por un error de registro, Hermosillo reportó un saldo total en la deuda de largo plazo de 40.8 millones. Si ello hubiera sido así, se podía haber anunciado que la administración municipal 2009-2012 había pagado casi totalmente deuda. No fue así, pues previamente había reportado un saldo de deuda de 557.3 en el primer trimestre, 554.3 millones en el segundo y 552.3 en el tercero. Y después del “falso” reporte de 40.8 millones, en el primer trimestre de 2011, reportó 547.1 millones. Con esa tendencia se esperarían que en diciembre de 2010 el saldo hubiera rondado los 550 millones. Así es que al parecer fue un error de registro.

La deuda de largo plazo, de acuerdo al ROEEM, aumentó un 30% (pasó de 559.7 a 729 millones al tercer trimestre de 2012, cuando hubo cambio de administración), a pesar de que, en ese mismo periodo, los ingresos superiores al presupuesto modificado aumentaron 30%. Este dato del ROEEM no coincide con el IRCPM, que para el 2012 señala un total de pasivo no circulante por 1,241 millones, en el que se incluyen 16 millones a “Proveedores por Pagar a Largo Plazo” y 1,225 millones por “Préstamos de la Deuda Pública Interna por Pagar a Largo Plazo”.

Figura 12
Deuda de Hermosillo en ROEEM y pasivo a corto plazo en IRCPM 2006-2016



Fuente: elaboración propia, con datos del ROEEM y de los IRCPM 2006-2016. Cifras: millones de pesos.

En los pasivos contingentes o de corto plazo, se encuentran también aumentos extraordinarios (ver Figura 12). Por ejemplo, en el primer año de administración, de 2009 a 2010, el pasivo circulante o de corto plazo creció 75%. Aumentó de 296.5 a 519.9. En ese año, el pasivo de largo plazo disminuyó de 513.2 a 505.5 millones. En 2010, de acuerdo al IRCPM, por primera vez los pasivos de corto plazo, con 48% del total de pasivos, superaron la deuda pública de largo plazo, que representó el 47% de los pasivos

totales. En 2011, en el IRCPM se informa que el pasivo circulante del municipio de Hermosillo aumentó a 1,740 millones, un crecimiento de 234% respecto al año anterior. En 2012, disminuyó 16% respecto al año anterior, al quedar en 1,455 millones.

En el caso de Cajeme, tanto su deuda de largo plazo registrada en el ROEEM como los pasivos de corto y largo plazo del Balance general presentaron disminuciones de 2010 a 2012. En el primer caso, la deuda de largo plazo disminuyó 22% al pasar de 396 a 308.1 millones. En cuanto al pasivo de corto plazo, presentó una considerable baja al pasar de 419.9 millones a 168.7 millones. Una disminución de casi 60%.

En ello tuvo que ver la “desaparición” en el balance general del rubro “Acreedores diversos”, que en 2010 alcanzaba un monto de 336.7 millones (más del 80% del pasivo a corto plazo en ese año) y que en 2011 ya no aparece. En este último año, se registran obligaciones con proveedores por pagar a corto plazo por 82 millones y servicios personales por pagar a corto plazo por 65.9 millones. En 2012, ambos rubros disminuyen: el primero a 68.3 millones y el segundo a 42.2 millones.

Según las estadísticas trimestrales del ROEEM, de 2010 a 2011, la deuda de largo plazo de Nogales disminuyó de 230.7 a 205.2 millones y en 2012 de nuevo aumentó a 230.7 millones. En los IRCPM, los datos del pasivo de largo plazo registran una disminución de 253.9 a 241 millones de 2010 a 2011, y después un aumento a 258.6 en 2012. Las diferencias entre uno y otro registro fluctúan entre los 26, 36 millones y los 28 millones, respectivamente.

Respecto a los créditos por 15 y 25 millones contratados con Banobras y registrados en 2012 en el ROEEM, posiblemente son de los que se informa en el IRCPM del 2012 como aumento al pasivo de largo plazo, aunque con montos menores de 14.8 y 17.4 millones. En cuanto al pasivo a corto plazo del municipio de Nogales en ese periodo

registró un aumento de 46.25%, al pasar de 88.9 millones en 2010, a 103 millones en 2011 y cerrar con 128.7 millones en 2012.

5.3.3 Periodo 2013-2016

Según el Balance general del IRCPM, el pasivo de corto plazo de Hermosillo pasó de 1,087 millones en 2013 a 1,567 en 2015 y alcanzó 1,575 millones en 2016. Los rubros más destacados son “Otros pasivos diferidos a corto plazo”, que pasaron de 633 millones en 2013 a 660 millones en 2016; por “Otras cuentas por pagar a corto plazo”, que pasan de 379 millones en 2013 a 201.5 millones en 2016; por la “Porción a corto plazo de la deuda pública interna”, que registraba 97.6 millones en 2013 y alcanzó los 137 millones en 2016; y por dos rubros que no aparecen en 2013 pero suman montos considerables en 2016: los “Proveedores por pagar a corto plazo” con 213.8 millones y los “Contratistas por obras públicas por pagar a corto plazo” con 120.8 millones.

En las Notas al Balance General del IRCPM 2016 se describen algunos rubros; por ejemplo, en la “Porción a corto plazo de la deuda pública interna” por 137 millones se anota que está “compuesto por un saldo por crédito con el Banco Mercantil del Norte para la reestructuración de pasivos \$19,505,334, por dos créditos con Corporación Financiera de América del Norte, S.A. de C.V. (COFIDAN) 11 millones 580 mil 334, con Banco Interacciones, S.A., 100 millones, con BANSI, S.A. 6 millones; en el rubro “Otros pasivos diferidos a corto plazo”, se anota un monto de “\$338,008,782, por adeudos con la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado”.

En cuanto al municipio de Cajeme, entre 2013 y 2015 aumentó su pasivo de corto plazo en 85%, al pasar de 213 a 395 millones. De acuerdo al Balance General del IRCPM, los rubros con mayor aumento fueron contratistas por obras públicas por pagar a corto plazo, que pasó de 28 a 126 millones; proveedores por pagar a corto plazo, que subió de

77 a 128 millones; otras cuentas por pagar a corto plazo, que aumentó de 49 a 66 millones; y servicios personales por pagar a corto plazo, que pasó de 49 a 57 millones. Un año después, logró reducir el monto total del pasivo a corto plazo a 328 millones, aunque aumentaron los rubros de otras cuentas por pagar a 109 millones y servicios personales por pagar a corto plazo a 72 millones.

En el caso de Nogales, aunque en mayo de 2013 registró un crédito en el ROEEM por 582 millones, no aparece con esa característica en el IRCPM del mismo año 2013. En la cuenta pública se describe como crédito para “reestructuración de la deuda”. En la Nota 3 al Balance General se apunta que el pasivo no circulante por 575.9 millones, está compuesto por “un crédito contratado con Banco Interacciones, S.A., de C.V., por 540 millones para reestructuración de la deuda y 35.7 millones por un crédito contratado con la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)”. No coincide el destino del crédito en ambos mecanismos.

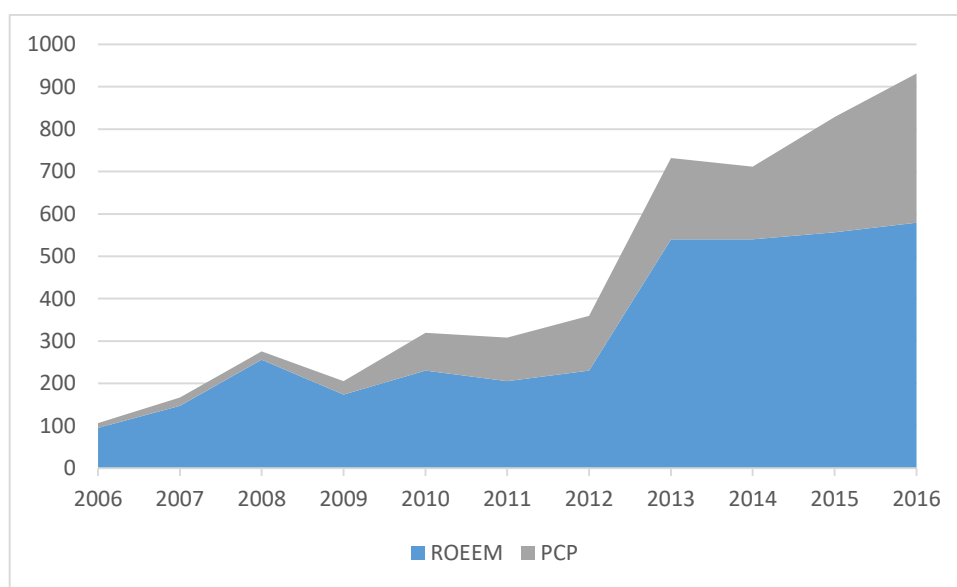
Por otra parte, en las estadísticas trimestrales derivadas del ROEEM se informa que la deuda directa del municipio de Nogales permaneció invariable entre 2013 y 2014 (540 millones), y después aumentó a 556,3 millones en 2015 y a 651.9 millones en 2016. En cambio, en el IRCPM se informa que el pasivo no circulante es de 575.9 millones en 2013, 617.9 millones en 2014, 593.5 millones en 2015 y 686.9 millones en 2016. La diferencia corresponde al crédito contratado con la CORETT, que permaneció igual en los cuatro años: 35 millones 770 mil pesos. Por su parte, el pasivo circulante pasó de 171 millones en 2014 a 272 millones en 2015 y concluyó en 351 en 2016 (ver Figura 13).

El municipio de Nogales reestructuró en 2016 el crédito con el Banco Interacciones. Así se informa en el IRCM de un saldo mayor de deuda de largo plazo al finalizar ese año. En la Nota 2 al Balance General se describe que el pasivo no circulante por 689.9 millones se integra por “un crédito contratado con Banco Interacciones, S.A.,

de C.V. por 654 millones 17 mil 413, para reestructurar la deuda y 35.7 millones por un crédito contratado con la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra”.

Figura 13

Deuda de Nogales en ROEEM y pasivo a corto plazo en IRCPM 2006-2016



Fuente: Elaboración propia, con datos del ROEEM y de los IRCPM 2006-2016. Cifras: millones de pesos

Si a ese monto se agrega la deuda del Organismo Operador de Agua de Nogales con Cofidan, cuyo saldo al 31 de diciembre de 2016 era de 69.8 millones (un crédito contratado en 2010 por 40 millones que al parecer no se pagó), el saldo total de la deuda de largo plazo de Nogales sumaría 723.8 millones.

5.4 La aplicación de la DPM: ¿para qué se endeudan los municipios?

5.4.1 Periodo 2006-2009

Respecto al destino de los créditos, en el Registro de Deuda de la SHCP se informa que de los 21 créditos registrados en el periodo 2006-2016, 17 fueron para inversión pública productiva y 4 para refinanciamiento. En el caso de Hermosillo, en el Registro se informa

de un crédito en 2007 con Banorte por 542 millones para refinanciamiento y un crédito en 2006 del Organismo Operador Municipal de Agua de Hermosillo con el Fideicomiso Fondo Revolvente de Sonora por 46.4 millones de pesos.

Cajeme tiene registrado en 2007 un crédito simple también con Banorte por 352 millones para refinanciamiento y un crédito del Organismo Operador Municipal de Agua de Cajeme en 2007 por 46.5 millones con el Fideicomiso Fondo Revolvente de Sonora. Por su parte, Nogales registra en ese periodo dos créditos con Banobras: uno en 2006 por 51.3 millones para refinanciamiento y otro en 2009 por 5 millones para inversión pública productiva. Al parecer no se registraron en ese periodo los dos créditos contratados con Cofidam.

La administración 2003-2006 fue la última (a la fecha) en Hermosillo que logró disminuir la deuda del municipio, incluyendo los pasivos de corto plazo, que se habían recibido con 83.4 millones y se entregaron con 74.9. En la deuda de largo plazo, se recibieron 552 millones en 2003 y se entregó 460 en 2006. Las cuatro administraciones que siguieron a partir de entonces, aumentaron la deuda de largo plazo y los pasivos de corto plazo. La administración 2006-2009 fue superavitaria por 104.7, 55.4, 23.6 y 57.4 durante los años respectivos. En ese periodo, al Ayuntamiento de Hermosillo recibió ingresos superiores a lo presupuestado por 237.6 millones en 2006 (un aumento del 21%), 203.5 millones en 2007 (15% más), 133.9 millones en 2008 (8% más) y 43.8 millones en 2009 (3% de aumento). Como se anotó previamente, en ese periodo el municipio contrató un crédito por 542 millones para refinanciamiento.

De acuerdo al IRCPM 2007, de esos ingresos extraordinarios superiores a los 600 millones de pesos, sólo 37 millones se reportan como ingreso por deuda del crédito con el Banco Mercantil del Norte, “destinado al Fondo de Reserva, Honorarios y Comisiones, prima de cobertura amplia de protección, derivados del refinanciamiento de deuda”. Sin

embargo, aunque la deuda de largo plazo no aumentó de forma significativa posiblemente debido a los ingresos extraordinarios, la de corto plazo empezó a crecer de forma desordenada, multiplicándose cuatro veces, al pasar de 74 millones en 2006 a 296 millones en 2009.

En tres años, el pasivo de corto plazo creció de un 14% a un 35% de los pasivos totales. La abundancia de recursos extraordinarios (ingresos superiores por 600 millones) y la administración superavitaria se relacionaron negativamente con la deuda de corto plazo. En ese periodo, la cuenta pública del municipio recibió altas calificaciones: 8.51 en 2006, 9.06 en 2007, 9.15 en 2008 y 8.76 en 2009, aunque en tres años reprobó el rubro de “ejercicio del gasto” con 5.1, 5.7 y 5.24.

El presupuesto de ingresos de Cajeme sufrió altibajos entre 2006 y 2009. Pasó de 640 a 706 millones en los primeros dos años, y después de 886 a 861 en los siguientes. Fue un presupuesto de egresos deficitario en 2006 y 2007 y superavitario en 2008 y 2009. En ese periodo, el municipio tuvo ingresos superiores a lo presupuestado por 46.9 millones en 2006 (8% más), 40.2 en 2007 (6% más), 122.5 en 2008 (16% más) y 38.7 en 2009 (5% más). En total, logró ingresos extraordinarios por 248.3 millones. Pasó de un pasivo de largo plazo de 318.5 millones en 2006 a 329.8 millones en 2007, cuando contrató el crédito con Banorte para reestructurar sus pasivos. En el periodo de 2007 a 2008 lo que más destaca es el aumento de los pasivos de corto plazo, que pasaron de 71.9 a 461.5, al integrar el pasivo diferido al pasivo a corto plazo.

Según las notas al Balance General, este pasivo diferido incluía “varias cuentas por cobrar, como prediales, venta de solares, obras públicas y crédito velatorio, así como locales Mercajeme por 301.1 millones. Entre los pasivos a corto plazo, destacaba el adeudo con proveedores, que en dos años pasó de 4 millones (2006), a 70.7 en 2008, aunque al siguiente año bajó a 9 millones. En ese periodo, la cuenta pública del municipio

fue aprobada con calificaciones que fluctuaron entre 8.11 y 8.87, sin reprobar en ninguno de los rubros incluidos en la evaluación.

De 2006 a 2007, el presupuesto de ingresos de Nogales pasó de 375.3 millones a 526 millones, llegando a 544.7 millones en 2009. Durante ese periodo, el municipio tuvo ingresos superiores a lo presupuestado por 72.7 millones en 2006, 54.9 millones en 2007, 125.6 millones en 2008 y 48.9 millones en 2009. Algunos de esos ingresos se relacionan con una mejor capacidad para recaudar ingresos propios, otros tienen que ver con el aumento de las participaciones o vía deuda. El municipio se mantuvo con un superávit de 14 y 95 millones respectivamente durante 2006 y 2007, y después con un déficit por 67.5 y 19.5 millones, respectivamente, durante 2008 y 2009.

Del 2006 al 2009, la cuenta pública del municipio de Nogales fue evaluada por el ISAF con 8.7, 7.62, 7.27 y 7.84, respectivamente. En la gestión financiera salió bien evaluado durante los 4 años, pero reprobó en la evaluación a la administración de fondos en 2006, en la evaluación al cumplimiento de metas y en la evaluación al monto cuantificable de las observaciones relevantes en 2007 y 2008, y de nuevo en esta última en 2009.

Su deuda de largo plazo la aplicó en pavimentación, equipamiento para servicios públicos, para el Fideicomiso Arroyo Los Nogales y para la construcción de la segunda etapa del DIF. En el caso del pasivo a corto plazo, aumentó en ese primer periodo de 11 a 31 millones. En 2006, el rubro significativo fue el anticipo a cuenta de participaciones por 7.5 millones, en 2007 por fondos ajenos por 11.2 millones. Estos últimos aumentan a 20.3 millones en 2009.

5.4.2 Periodo 2010-2012

En los años del 2010 al 2012, la cuenta pública de Hermosillo recibió calificación aprobatoria, aunque con altibajos: en 2010, la calificación fue de 8.11, siendo reprobado en el ejercicio del gasto (5.88) y en la evaluación del cumplimiento de metas (5.52); en 2011 recibió una calificación de 8.44, sin reprobado en ningún rubro; en 2012, bajó a 7.68, reprobando por primera vez en la “evaluación de la gestión financiera” (5.03) y en la “evaluación al ejercicio del gasto” (4.43).

En esos años, el presupuesto de ingresos de Hermosillo aumentó de forma considerable. En un solo año, de 2009 a 2010, creció 51.83%, pues pasó de 1,690 a 2,566 millones. En 2011 aumentó a 2,909 y en 2012 disminuyó a 2,260 millones. En tres años, entre el 2010 y 2012, el municipio recibió ingresos superiores al presupuesto modificado por 1,756.2 millones, que es el equivalente a un presupuesto de ingresos completo: recibió 692.1 millones en 2010 (37% más del presupuesto modificado), 778.9 millones en 2011 (de nuevo 37% más del presupuesto modificado) y 285.2 en 2012 (14% más). Recibió en promedio casi 30% más y también aumentó su deuda de largo plazo casi 30% más.

El aumento extraordinario del pasivo de corto plazo de 2010 a 2011 se debió, de acuerdo al IRCPM, a la inclusión de 1,061 millones por el concepto de “otros pasivos diferidos a corto plazo”, y de 596.5 millones, en el concepto de “otras cuentas por pagar a corto plazo”. En la Nota 2 al Balance General, se detallan los conceptos y montos:

El Pasivo Circulante por \$1,740,637,526, se integra de la siguiente manera: Retenciones y Contribuciones por Pagar a Corto Plazo, por \$8,470,682 por diversos impuestos y retenciones por pagar; por Devoluciones de la Ley de Ingresos por Pagar a Corto Plazo por \$2,224,000; por Otras Cuentas por Pagar a Corto Plazo por \$596,565,738 correspondiente a adeudos con prestadores de servicios del Ayuntamiento por diversas necesidades; por Porción a Corto Plazo

de la Deuda Pública Interna por \$8,986,687, por el crédito con el Banco Mercantil del Norte por la reestructuración de pasivos; por Ingresos Cobrados por Adelantado a Corto Plazo por \$2,475,335; por Otros Pasivos Diferidos a Corto Plazo por \$1,061,727,879, de los cuales \$994,793,254 corresponden a Ingresos Pendientes de Realizar (Padrones), \$22,574,066 de Fideicomiso Vado del Río, \$25,000,000 por un Anticipo de Participaciones para pago de Aguinaldos y \$19,360,559 por otros pasivos; y por Otros Pasivos Circulantes por \$60,087,205 por adeudos con diversos prestadores de servicios.

La nota es importante por varias razones: en primer lugar, porque explicita cómo se integra la deuda de corto plazo que en ese año alcanzó el 70% del total de los pasivos, y que entre el 2012 y el 2016 se mantuvo con porcentajes variables entre el 44% y el 54% del total de los pasivos. En segundo lugar, porque en el concepto “Ingresos Pendientes de Realizar (Padrones), el monto más alto del pasivo (alcanza casi mil millones), no se explica de dónde se originó y por qué apareció en el balance general de un año a otro, para quedarse hasta el presente. Un comentario aparte de la nota merece el hecho de que con un presupuesto superavitario por dos años seguidos, y con un aumento de más del 17% en el presupuesto de egresos para el rubro de Servicios Personales, el Ayuntamiento pide 25 millones para pago de aguinaldos.

El presupuesto de ingresos del municipio de Cajeme, en los años 2010 a 2012 manifestó un crecimiento constante. Pasó de 984.3 millones en 2010, a 1,056 en 2011 y a 1,101 millones en 2012. Aunque el primer año se tuvo un déficit de 27.8 millones, en los dos siguientes se presentó un ahorro de 14 y 35.4 millones, respectivamente. En esos tres años, el municipio tuvo ingresos superiores a los presupuestados por 115.8 millones

(13%) en 2010, 108 millones (11%) en 2011, y 135.5 millones (14%) en 2012. En total, Cajeme percibió ingresos superiores a los presupuestados por 359.3 millones.

En ese periodo, la Cuenta Pública del municipio fue calificada de manera aprobatoria y con calificaciones muy altas: 8.39 en 2010, 8.70 en 2011 y 8.72 en 2012. El único rubro en que reprobó el municipio en esos tres años fue en la evaluación de la gestión financiera en 2010. Tuvo 21 observaciones a la cuenta pública en 2010, con un monto observado de 45.5 millones; 25 observaciones en 2011, con un monto observado de 147.1 millones, y 11 observaciones en 2012, con 32.1 millones de monto observado. De 54 observaciones a la cuenta pública recibidas entre 2009 y 2011, en el IRCPM de 2012 le quedaban todavía 30 por solventar.

De 2010 a 2012, contrario a la tendencia de los otros dos municipios estudiados, Nogales tuvo una disminución constante en el presupuesto de ingresos: pasó de 693.2 millones en 2010, a 649.7 millones en 2011 y concluyó el trienio con 608.8 millones. En tres años, el presupuesto de ingresos disminuyó 12%. Sin embargo, en cada uno de esos años percibió ingresos superiores a los presupuestados por 182.5 millones en 2010 (36%); 72.9 millones en 2011 (13%) y 10 millones en 2012 (2%).

En 2010, la mayor parte de los ingresos extraordinarios por 168.7 millones provinieron de un crédito otorgado por Cofidan para pavimentación (81.9 millones), un crédito otorgado por la Comisión de Regulación de la Tenencia de la Tierra (Corett) por 35.7 millones; transferencias del Fideicomiso Operador del Parque Industrial, para pavimentación, mantenimiento de calles y varias obras por 24.1 millones; apoyo del Centro Estatal de Desarrollo Municipal para equipamiento de seguridad por 9 millones y anticipo a cuenta de participaciones para pago de aguinaldos por 18 millones. En 2011, se solicitó de nuevo un anticipo de participaciones por 19.8 millones, para pago de aguinaldos.

En 2012, se informa en la Nota 2 al Balance General que el pasivo a largo plazo aumentó por la adquisición de dos créditos con Banobras: uno por 14.8 millones para adquisición de predio en preparatoria y otro por 17.4 millones para construcción de edificio de Oomapas. Entre los pasivos a corto plazo destaca el concepto de anticipo de participaciones que se solicitó en 2010 para pago de aguinaldos por 18 millones, aparece en 2011 con un monto de 19.8 millones y de nuevo en 2012, con una cantidad de 21.4 millones. No se especifica si es el mismo adeudo con sus respectivos aumentos de intereses o si en cada año se pidió la cantidad anotada al gobierno del estado para aplicarla en pago de aguinaldos o en rubros distintos.

5.4.3 Periodo 2013-2016

De acuerdo al IRCPM, entre 2013 y 2015, el municipio de Hermosillo tuvo ingresos derivados de financiamiento por 794.7 millones (el ROEEM tiene registrados dos créditos de largo plazo por un monto de 771 millones para inversión pública productiva). No solamente tuvo ese ingreso extraordinario por financiamiento. También, en esos tres años, tuvo ingresos superiores a lo presupuestado por 2,253.6 millones.

Si se restan los ingresos por financiamiento, el municipio recibió recursos superiores a lo presupuestado por 1,458.9 millones, casi la mitad de su presupuesto de ingresos de un año. ¿Por qué endeudar a un municipio que durante tres años seguidos, de 2013 a 2015, tiene un ahorro en su ejercicio del presupuesto de 755.6 millones? Ese ahorro equivale al monto de la deuda adquirida en ese mismo tiempo. Según los IRCPM, en 2013, 2014 y 2015, el municipio de Hermosillo ahorró 481.3, 171 y 103.3 millones, respectivamente, al ejercer el presupuesto de egresos, respecto a los ingresos recibidos.

En 2016, cuando cumplía ya un año la administración municipal 2015-2018, se recibieron ingresos derivados de financiamiento por 640 millones, que se describen de la

siguiente manera en el IRCPM: 100 millones con Banco Interacciones, S.A., “destinado a solventar necesidades transitorias de liquidez”; 190 millones de pesos “integrados por préstamos del Gobierno del Estado como Anticipo de Participaciones para pago de Aguinaldos por \$130,000,000 y para Contingencias Económicas por \$60,000,000”; y finalmente, 350 millones con Banorte, S.A, “destinados a Inversión Pública Productiva”. Solamente este último crédito fue registrado en el ROEEM.

En cuanto al municipio de Cajeme, en la Nota 2 del Balance General del IRCPM de 2013 se informa que el Pasivo No Circulante aumentó 196.5 millones, “debido a los siguientes movimientos: Aumentos: \$285,970,133. Crédito contratado con Banco Interacciones para obra pública por \$208,000,000. Fondo de Pensiones y Jubilaciones por 77,970,133. Disminuciones: \$89,424,361. Amortizaciones de Crédito Banorte por 6,522,976 y Pago de Pensiones y Jubilaciones por 82,901,383”.

En 2014, en la nota del IRCPM al rubro “Ingresos derivados de financiamiento”, se detalla la aplicación de los 56 millones recibidos: 40 millones corresponden “a un anticipo de participaciones... para el pago de aguinaldos”; y 16 millones “por la reestructura del crédito Banorte con Bancomer, para pago de intereses de la deuda pública, servicio de consultoría, y estudios e investigaciones”.

En 2016, se sintetiza el estado de los principales rubros del pasivo de largo plazo y su aplicación en la Nota 2 del Balance General del IRCPM: 320 millones por el crédito contratado con Bancomer “para reestructuración de pasivos”; 15 millones por el crédito contratado con Banobras “para financiar obras” y 193.3 millones correspondientes al crédito con Bancomer “para liquidar el crédito con Banco Interacciones”.

Las evaluaciones a la cuenta pública que recibió el municipio en ese periodo fueron aprobatorias: 8.7 en 2013, 8.6 en 2014, 8.5 en 2015 y 8.1 en 2016. Exceptuando

2015, en los otros tres años reprobó el rubro de evaluación al ejercicio del gasto. Los resultados de la gestión financiera fueron evaluados con 10 de 2013 a 2015.

El caso de la aplicación de los recursos que el municipio de Nogales recibió por deuda durante el periodo 2013 a 2016 es difícil de seguir. Aunque en el ROEEM se indica que el crédito de 582 millones contratado con Interacciones en 2013 fue para inversión pública productiva, en los Informes de Resultados de la Cuenta Pública Municipal entre 2013 y 2015 aparece como un crédito para reestructuración de la deuda. (En la Tabla 20 se puede apreciar una síntesis destino de los créditos de los tres municipios, según el ROEEM/RPU).

Tabla 20

Destino, monto y saldo global de los créditos de los tres municipios, 2006-2016

	Inversión Pública Productiva	Refinanciamiento
No. Créditos	10	4
Monto contratado	2317,7	1144,7
Porcentaje	67%	33%
Saldo 31 Dic.2016	2174,8	636,1
Porcentaje	77%	23%

Fuente: Elaboración propia, con datos del ROEEM/RPU.

Según el ROEEM, el crédito contratado en mayo de 2013 tenía un saldo al 31 de diciembre de 2016 de 579.10 millones. En 3 años y medio, la amortización del capital alcanzó apenas los 3 millones. Y al finalizar 2016, la administración municipal 2015-2018 lo reestructuró (ese cambio no está registrado en el ROEEM) para endeudarse por un monto mayor: 654 millones. La Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios, aprobada en mayo de 2016, restringía las reestructuraciones

que encarecían la deuda, pero era una norma que apenas estaba en proceso de implementación y seguramente se desconocían las nuevas reglas.

Las consecuencias del desorden financiero de Nogales eran evidentes. Así se manifestó en la evaluación de la cuenta pública. Después de una calificación apenas aprobatoria en 2013 (6.01), Nogales reprobó invariablemente la cuenta pública de 2014 a 2016. Obtuvo 5.86 en 2014, 5.40 en 2015 y 5.96 en 2016. En el apartado correspondiente a la evaluación de la gestión financiera obtuvo calificación de 5.33 en 2013 y 3.65 en 2015. En 2014 y 2016, logró 4.42 y 4.49, respectivamente.

5.5 El pago de la DPM: ¿cómo se paga la deuda?

5.5.1 Periodo 2006-2009

De acuerdo al Registro de deuda de la SHCP, entre 2006 y 2009 los municipios y sus organismos registraron 20 créditos por un monto de 1,338 millones de pesos. De ellos, 6 correspondían a Hermosillo, Nogales y Cajeme por un monto de 1,043 millones, representando el 78% del monto total de los créditos adquiridos en esos tres años. Cómo evolucionó el servicio de la deuda en estos tres municipios durante esos tres años. De dónde se tomó el dinero para pagarla.

Para construir el indicador que caracterice el pago de la deuda a través de los IRCPM, se pueden seguir dos caminos: lo que se destina para servicio de deuda en el presupuesto de egresos (que en el informe se desglosa en pago a capital, pago a intereses y Adefas, entre otros) y lo que se toma de los recursos que obtienen los municipios a través de las participaciones y/o aportaciones federales a través del programa Fortamun. En este apartado se analizará cómo ha sido la evolución y las características de estos pagos, en los tres municipios, durante el periodo estudiado.

Según el presupuesto de egresos incluido en los IRCPM de Hermosillo, de 2006 a 2009, se destinaron 314 millones al servicio de la deuda: 135.4, 60.8, 57.3 y 60.8 millones, respectivamente cada año. Del monto total asignado, 33% se asignó a amortización de capital (103 millones), 54% a pago de intereses (169.2 millones) y 13% a Adefas (40.3 millones). En cuanto al Fondo de Aportaciones Federales, correspondiente al Ramo 33, conformado por dos fondos: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, conocido como Fortamun, se realizó una revisión para conocer el monto y porcentaje asignado en este último a pago de pasivos y deuda versus el pago a proyectos de apoyo a la seguridad pública.

En 2006, de 186.4 millones, se asignaron 77.2 millones a seguridad pública (42%) y 106.4 a deuda (58%); en 2007, de 213.7 millones, se destinaron 80.9 a seguridad pública (39%) y 128.2 a deuda pública (61%); en 2008, de 271.2 millones, se ejercieron 139.4 para seguridad pública (54%) y 118.6 para deuda y pasivos (45%); en 2009, se recibieron en el Fortamun 276.2 millones, de los cuales se asignaron 165 a seguridad pública (60%) y 94.9 a deuda pública (34%) y 8 millones a inversiones (3%).

De acuerdo a los presupuestos de egresos incluidos en los IRCPM del 2006 y el 2009, Cajeme destinó 139 millones para el pago de la deuda. De ese monto, 99.1 millones (71%) se destinaron al pago de intereses, 35.7 millones (36%) a amortización del capital y 3.2 millones (3%) para amortización al pasivo. En cuanto a los recursos del Fortamun, el municipio de Cajeme recibió en 2006, 108.5 millones, de los cuales destinó 71.9 a seguridad pública (66.5%) y 36.1 millones a deuda (33.5%); en 2007, de 122.6 millones, se aplicaron 92.8 millones (76%) y 29.8 (24%) a seguridad pública y deuda, respectivamente; en 2007, se recibieron a través del Fortamun 147.6 millones, destinándose el 72% a seguridad pública y el 27% a deuda. En 2009, el municipio recibió

154.3 millones, asignando 104.1 a seguridad pública (67%) y 49.2 millones (32%) a pago de pasivos y deuda pública.

En Nogales, para el pago de la deuda en el presupuesto de egresos se destinó de 2006 a 2009, respectivamente 17.7, 13.6, 35.3 y 33.3 millones. En total, fueron 99.9 millones, de los cuales 40% se fue a pago de intereses (39.8 millones), 28% a amortización a capital (28.2 millones), 21% a amortización a corto plazo (20.6 millones) y 11% (11 millones) a pago de anticipo de aguinaldos. Del Fondo de Aportaciones Federales, correspondiente a Fortamun, en 2006 no se destinó nada a deuda, debido a que el total de los 47 millones fueron ejercidos en gasto corriente. En 2007, de 54.9 millones se destinaron 37.9 para seguridad pública y 16.9 para pago de deuda pública; en 2008, de 65.9 millones, se asignaron 40.5 a seguridad pública y 25.7 a pago de pasivos. En 2009, de 68.7 millones se ejercieron 42.9 en seguridad pública y 25.8 en pago de pasivos.

5.5.2 Periodo 2010-2012

En el periodo 2010-2012, Hermosillo asignó en el presupuesto de egresos los siguientes montos para pago de deuda pública: 2010, 60.6 millones; 2011, 68.1 millones, y 2012, 69 millones. Del total de 197.7 millones, se distribuyeron de la siguiente forma: 23 millones (12%) para amortización de pasivo o amortización de capital a largo y corto plazo; 127 millones (59%) a pago de intereses y 57.1 millones (29%) para pago de Adefas.

En cuanto al Fondo de Aportaciones Federales, del monto correspondiente al Fortamun se recibieron las siguientes cantidades, que se distribuyeron de la siguiente forma: en 2010, se recibieron recursos por 281.4 millones, de los cuales 281.3 se destinaron al pago de pasivos (99%) y el resto a gastos financieros relacionados con la misma deuda. En 2011, el monto del Fortamun fue de 314.2 millones, de los cuales se ejercieron 80.9 millones (26%) en seguridad pública, y 231.9 millones (73%) en pago de

pasivos. En 2012, de los 353.8 millones que se recibieron, se ejercieron 198.5 millones (57%) para seguridad pública y 147.2 millones (42%) para pago de pasivos. En esos tres años, del total de 949.4 millones del Fortamun, se destinaron 279.4 millones a seguridad pública (29%) y 660.4 millones a pago de pasivos y deuda (69%). De esta cantidad no se explicita si van a pago de intereses, amortización de capital o al pago de otro tipo de pasivos.

En el presupuesto de egresos de Cajeme, se destinaron 20.3, 20.5 y 15.7 millones, respectivamente, para el pago de la deuda pública durante 2010, 2011 y 2012. Del monto total de 56.5 millones, se destinaron 85% al pago de intereses y 15% a amortización al capital. En cuanto a los recursos recibidos en el Fortamun, en 2010, de 159.1 millones, se ejercieron 117.6 en seguridad pública (74%) y 41.5 millones en pago de pasivos (25%); en 2011, de 181.5 millones, se destinaron 161.4 para seguridad pública (89%) y 20 millones para pago de deuda (11%).

En el último año de esa administración, 2012, del monto total de Fortamun por 184.6 millones, se distribuyeron en seguridad pública 90% (166 millones) y en pago de deuda pública 10% (18.5 millones). En esos tres años, se pagaron de Fortamun para deuda pública 71 millones (14%) y 445 millones (85%) se destinaron a seguridad pública.

En el presupuesto de egresos de Nogales se destinan 36.3 millones en 2010, 51.2 millones en 2011 y 51.8 millones en 2012 para el pago de deuda pública. Del total de 139.3 millones, se destinaron 36% al pago de intereses, 21% al pago de pasivos de corto plazo, 24% a Adefas y 18% a amortización a pasivos de pasivos a largo plazo. En esos tres años, los recursos recibidos a través de Fortamun, que fueron 251.6 millones, se distribuyeron de la siguiente forma: 165.1 millones (66%) para seguridad pública y 86.4 (34%) millones para pago de pasivos y deuda.

5.5.3 Periodo 2013-2016

En el periodo de 2013 a 2016, en el presupuesto de egresos del municipio de Hermosillo, se asignaron 689,6 millones para el pago de la deuda: 108.5 millones en 2013, 120.3 millones en 2014, 232.5 millones en 2015 y 228.3 millones en 2016.

Del total de lo presupuestado en esos años, se destinó 32% (223.7 millones) para la amortización de capital a corto plazo, 40% para el pago de intereses a corto plazo (273.3 millones), 14% para pago de intereses a largo plazo (95.6 millones), 9% para Adefas (63.4%) y solamente 5% para amortización de capital a largo plazo (33.2 millones). Respecto a lo que se recibió a través del Fortamun en esos cuatro años, del total de 1.650.9 millones, se destinaron 1,022.4 millones (62%) para seguridad pública y 646.1 millones (39%) para pago de pasivos y deuda pública.

En el caso de Cajeme, se asignaron en el presupuesto de egresos recursos para el pago de deuda por 470.7 millones: 120.5 millones en 2013, 43.4 millones en 2014, 119.9 millones en 2015 y 186.9 millones en 2016. El 69% del recurso, 324.7 millones, se asignó al pago de Adefas; 25% (117.3 millones) al pago de intereses a largo plazo y solamente 6% (28.5 millones) a la amortización de capital de largo plazo. En cuanto a los recursos del Fortamun, en el periodo 2013-2016 se recibieron 861.5 millones, que se distribuyeron 88% se destinaron a seguridad pública y 12% al pago de pasivos y deuda.

Nogales asignó en el presupuesto de egresos para el pago de deuda 558.1 millones: 289.6 en 2013, 87.1 y 67.3 en 2014 y 2015, y 114.1 en 2016. Del total presupuestado, destinó 63% (353.4 millones) a pagar intereses de largo plazo, 19% (106.2 millones) para pagar intereses de corto plazo, 10% (56.5 millones) para amortización del capital a corto plazo, y 7% (41.4 millones) para pagar Adefas. Respecto a los recursos recibidos en el Fortamun, por un total de 464 millones, destinó 285.5 millones (62%) para seguridad pública y 176.1 millones (38%) para pago de pasivos y deuda. En la Tabla 21 y en la

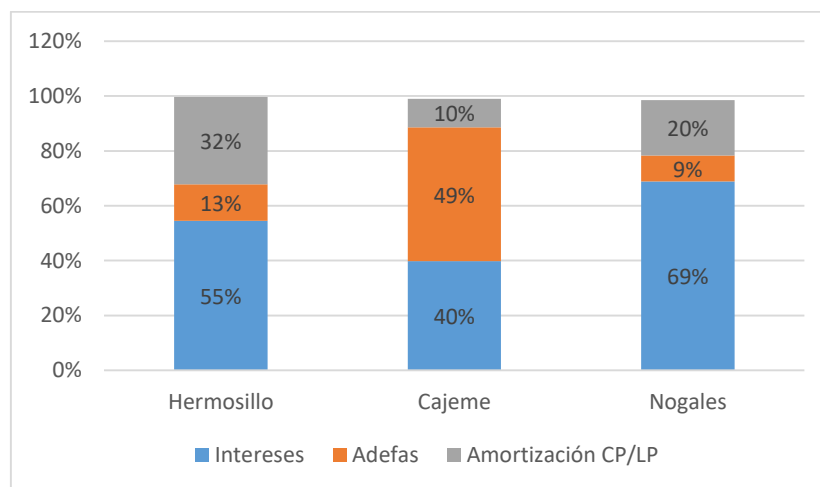
Figura 14 se puede ver cómo han pagado su deuda Hermosillo, Cajeme y Nogales. Destaca que el 65%, 40% y 69%, respectivamente, ha sido para pago de intereses.

Tabla 21
Distribución del pago de deuda por municipio, 2006-2016

	Total	Intereses	Adefas	Amortización
Hermosillo	1201,6	654,9	160,6	382,9
Cajeme	665,6	265	324,7	68,8
Nogales	797,3	549,2	75,7	160,3
	2664,5	1469,1	561	612
		55%	21%	23%

Fuente: Elaboración propia, con datos del ROEEM/RPU y del IRCPM.

Figura 14
Distribución porcentual del pago de la deuda por municipio, 2006-2016



Fuente: Elaboración propia, con datos del ROEEM/RPU y del IRCPM.

5.6 Excurso: situación de la DPM en Sonora después del 2016

Según algunas de los trabajos citados en esta investigación (Ramírez y Poom 2013; Kinto 2014; García 2014; Peña 2015; Zúñiga y Peña 2017; Chávez 2018), la normatividad y los mecanismos institucionales vigentes antes de la LDFEFM (2016) no lograron ejercer

control sobre el endeudamiento, no permitieron conocer los montos reales de deuda ni ayudaron a una efectiva rendición de cuentas sobre su manejo. Por el contrario, la debilidad de los mecanismos institucionales facilitó que algunos gobiernos locales se endeudaran sin control alguno.

Con la nueva política pública, implementada a partir de 2016, se puede ejercer mayor disciplina sobre el problema de la deuda subnacional, a través del Sistema de Alertas o de otros mecanismos de control de la LDFEFM. Pero del diseño a la implementación de una política pública se abre un espacio de incertidumbre y esto genera inercias e incentivos contrarios al cambio. Como se ha visto en Hernández Trillo (2018), “la falta de transparencia y rendición de cuentas impregna el comportamiento de la deuda, ya que los gobiernos subnacionales pueden utilizar la deuda para fines distintos a la inversión” (p. 327).

En este apartado se expone, a grandes rasgos, qué ha sucedido con los municipios abordados en el estudio de casos y con otros municipios de Sonora después del 2016. Hay evaluaciones que los colocan en situación de observación y riesgo, y además se mantienen vacíos normativos y falta de coordinación institucional que impiden la transparencia y la rendición de cuentas de la DPM. Por ejemplo, en la evaluación del Sistema de Alertas, 37% (en 2018) y 54% (en 2019) de los 24 municipios de Sonora con deuda registrada en el RPU, no enviaron a la SHCP información suficiente para ser evaluados.

De acuerdo al reporte del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP 2018a), la deuda subnacional aumentó 117.8 % en términos reales del 2003 al tercer trimestre del 2018, “al pasar de 125 mil 893.0 a 575 mil 827.7 mdp” (p. 3). De 2008 a 2018 la deuda de los gobiernos estatales pasó de 61.3 % a 84.8 por ciento; la de los municipios disminuyó de 10.4 a 7.3 y la de los entes públicos estatales y municipales bajó del 8.3 al 7.9 por ciento. Comparado con las entidades fronterizas, Sonora aparentemente

se ubica en un buen lugar en el escenario de la deuda subnacional, pero en el orden estatal y municipal tiene calificaciones de riesgo que ameritan observación y seguimiento. De acuerdo al informe del CEFP (2018a), Sonora ocupa el séptimo lugar entre las entidades federativas más endeudadas, es el quinto estado con mayor nivel de endeudamiento per cápita, tiene el octavo lugar en la deuda como porcentaje del PIB y el quinto lugar en deuda como porcentaje de ingresos totales (ver Tabla 22).

Tabla 22.
Indicadores de deuda de Sonora y de las entidades fronterizas

Entidad	Monto total	Deuda per cápita	Deuda/PIBE	Deuda/ingresos totales	Deuda/participaciones
Nuevo León	2	1	5	1	1
Chihuahua	3	3	1	3	3
Coahuila	6	4	4	2	4
Sonora	7	5	8	5	5
Baja California	11	7	12	8	8
Tamaulipas	13	15	18	18	17

Fuente: elaboración propia a partir del Informe del CEFP (2018a).

Se pueden comparar algunos datos previos a la entrada en vigor de la LDFEFM, con datos posteriores a la implementación de esa normatividad. Por ejemplo, en el registro de deuda de la SHCP se informa que en 2016 en Sonora se contrataron 16 créditos por un monto de 11,207 millones, de los cuales siete corresponden al actual gobierno del estado, cuya administración inició en septiembre de 2015. En poco más de un año, la administración estatal 2015-2021 aumentó el monto de la deuda directa del gobierno 49.6 %, al pasar de 17,141 a 25,642. En los dos años posteriores a la aprobación de la nueva normatividad se observa que, en el caso del gobierno del estado, se contrataron créditos entre 2017 y 2018 para refinanciar la deuda directa a través de un fideicomiso, además de varios créditos de corto plazo para cubrir ineficiencias de liquidez.

En cuanto a los municipios, según el informe del CEFP (2018b) hay 630 municipios en el país con obligaciones de deuda en el Registro Público Único, de los

cuales 24 son de Sonora. Los resultados para algunos municipios del estado son de riesgo. Hermosillo, tercer lugar nacional en monto total de deuda; Agua Prieta, primer lugar nacional en monto de deuda sobre ingresos totales y segundo lugar en deuda per cápita (ver Tabla 23).

Tabla 23.
Indicadores de deuda de algunos municipios de Sonora

Municipio	Lugar nacional	Monto total	Deuda per cápita	Deuda/ingresos totales	Deuda/ingresos totales %
Hermosillo	3	1,800.8	8	13	38.7
Cajeme	16	620.2	19	22	33.3
Nogales	19	550.2	5	8	43.4
Guaymas	30	362.9	6	7	45.1
Agua Prieta	38	300.1	2	1	69
Puerto Peñasco	49	209.8	4	18	35.6

Fuente: elaboración propia a partir del Informe del CEFP (2018b).

Por otra parte, el Sistema de Alertas de la SHCP, que inició después de la LDFEFM, califica el endeudamiento de Estados y municipios en tres niveles: endeudamiento sostenible, endeudamiento en observación y endeudamiento elevado. La situación de estados y municipios es variable. Por ejemplo, en la evaluación del primer trimestre de 2019, Sonora se encontraba ubicado entre los ocho estados del país con nivel de “endeudamiento en observación”, junto con Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Quintana Roo. En cambio, en la evaluación del segundo trimestre del 2019, el estado es calificado con nivel de “endeudamiento sostenible”.¹⁰²

De los municipios de Sonora, en el informe del Sistema de Alertas del 31 de julio de 2019, se señala que 8 municipios del Estado tienen nivel de endeudamiento sostenible (Caborca, Cananea, Etchojoa, Huatabampo, Nácori Chico, Navojoa, Opodepe y San Luis

¹⁰² Ver los informes de los estados correspondientes al primero y segundo trimestre de 2019 en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2019.

Río Colorado); 7 se ubican en endeudamiento en observación (Cajeme, Empalme, Gral. Plutarco Elías Calles, Guaymas, Hermosillo, Naco y Nogales); y 9 no son calificados porque no entregaron información suficiente para la medición (Agua Prieta, Bácum, Benito Juárez, Benjamín Hill, Fronteras, Huásabas, Nacozari, Puerto Peñasco y San Ignacio Río Muerto).¹⁰³

En el informe del segundo semestre de 2019, publicado el 27 de septiembre de 2019, 6 están en endeudamiento sostenible (Caborca, Etchojoa, Gral. Plutarco Elías Calles, Huatabampo, Navojoa y San Luis Río Colorado), 5 en endeudamiento en observación (Cajeme, Hermosillo, Naco, Nogales y Puerto Peñasco) y 13 no fueron evaluados porque no enviaron información suficiente para la medición (Agua Prieta, Bácum, Benito Juárez, Benjamín Hillo, Cananea, Empalme, Fronteras, Guaymas, Huásabas, Nácori Chico, Nacozari, Opodepe y San Ignacio Río Muerto).¹⁰⁴ La falta de control del Sistema de Alertas y la apatía e indisciplina de los municipios de Sonora, se refleja en el 37% (en 2018) y el 54% (en 2019) que no entregaron información suficiente para ser evaluados. Eso equivale a no querer transparentar ni rendir cuentas de su deuda pública. En ambas evaluaciones, Hermosillo, Cajeme y Nogales cumplieron con enviar la información y se ubican entre los municipios evaluados en observación (semáforo amarillo); es decir, están en riesgo y con capacidad de endeudamiento limitada.¹⁰⁵

La LDFEFM establece tres indicadores de corto y largo plazo para realizar la medición del Sistema de Alertas: Indicador 1: Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición; Indicador 2: Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre

¹⁰³ El informe del 31 de julio de 2019 que refiere a la cuenta pública de 2018 se puede ver en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/SistemaAlertas/2018/Municipio/CP/Resultados_SdA_Municipios.pdf

¹⁰⁴ El informe del segundo trimestre de 2019, publicado el 27 de septiembre de 2019, se puede ver en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/SistemaAlertas/2019/Municipio/2T/Resultados_SdA_Municipios.pdf

¹⁰⁵ En el Art. 46 de la LDFEFM, se anota que el techo de financiamiento neto para los de endeudamiento sostenible es de 15% de los ingresos de libre disposición; para los de endeudamiento en observación, el techo es el 5% y para los de endeudamiento elevado el techo es de cero (2018, p. 23)

Ingresos de Libre Disposición; Indicador 3: Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totales. En la Tabla 24 se muestran las evaluaciones de los tres municipios para cada indicador en 2018 (cuenta pública) y 2019 (segundo trimestre).

Tabla 24.

Evaluación de Hermosillo, Cajeme y Nogales de acuerdo a indicadores del Sistema de Alertas

Municipio	Indicador 1 (%)		Indicador 2 (%)		Indicador 3 (%)	
Hermosillo 2018	78.8	●	9.6	●	18.8	●
Hermosillo 2019	80.1	●	10.4	●	12.4	●
Cajeme 2018	75.4	●	7.3	●	4.7	●
Cajeme 2019	63.2	●	7.0	●	0.9	●
Nogales 2018	117.7	●	14.8	●	5.9	●
Nogales 2019	63.5	●	10.6	●	21.4	●

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Alertas de la SHCP 2018 y2019.

La SHCP subraya que las cifras que se utilizan para el cálculo toman en consideración “la información y documentación de los Municipios proporcionada a través de los Estados, la información contable publicada por los propios Municipios conforme a los formatos a que hace referencia la Ley; así como, la información disponible en el Registro Público Único a cargo de la Secretaría” (SHCP, Sistema de Alertas Municipios 2019b). Y añade que la validez, veracidad y exactitud de la información, es responsabilidad de cada uno de los municipios. En entrevistas de orientación realizadas entre agosto y diciembre de 2018 a funcionarios y exfuncionarios de Tesorería de los tres municipios estudiados, se pudo constatar algunas coincidencias: a) los ayuntamientos carecen de recursos suficientes para operar; b) es común llegar a acuerdos con los acreedores para obtener nuevos préstamos; c) las calificadoras de deuda y los despachos de asesoría juegan un papel relevante en el proceso; d) los municipios no pueden pagar la deuda a partir de ahorros; e) se recurre a la reestructuración y al refinanciamiento como opciones para paliar el problema y obtener recursos inmediatos; f) es frecuente la opacidad en la aplicación de los recursos obtenidos a través del endeudamiento.

Capítulo VI.

Hallazgos, conclusiones, recomendaciones

Para hacer una valoración de los resultados de la investigación, se ha dividido esta parte en tres segmentos: a) *Hallazgos*: aquí se anotan descubrimientos relevantes de carácter normativo, institucional, estadístico y relaciones significativas entre estos componentes; b) *Conclusiones*: en este segmento se destaca si se corroboraron supuestos y planteamientos iniciales, si se probó la hipótesis o las perspectivas y conceptos del marco teórico y el modelo de análisis; c) *Recomendaciones*: en este apartado se sugieren cuestiones a considerar para el análisis de la política pública y para futuras investigaciones; también se señalan pendientes y áreas de oportunidad.

Antes de exponer los comentarios sobre los tres segmentos anunciados, es necesario realizar una conexión entre esta parte final del trabajo y lo que se planteó en la introducción respecto a la perspectiva en que se aborda el problema de investigación (transparencia y rendición de cuentas de la deuda pública municipal) y el enfoque teórico seleccionado (coherencia entre políticas y coordinación institucional). En el primer caso, se ha sostenido la intención de construir un planteamiento que reconoce la aportación de los estudios revisados en el estado del arte (concentrados en su mayoría en responder a la pregunta de por qué se endeudan los estados y municipios o por qué ha aumentado la deuda subnacional), y por otra parte, busca nuevas rutas para describir -y explicar si se puede-, aspectos poco explorados del problema, que no son totalmente nuevos, pues se ven enunciados en la literatura consultada.

El riesgo que se ha asumido al elegir esta perspectiva, es el tener que caminar sobre un terreno que todavía no está teóricamente firme, utilizando conceptos que están aún en proceso de construcción. La transparencia como política pública tiene en México apenas tres lustros (si se toma como punto de partida la LFTAIP de 2002); la rendición

de cuentas no tiene un marco normativo constitucional que la respalde y se le relaciona con otros términos más visibles (como el de fiscalización) o depende de otros programas con mayor demanda ciudadana (como sucede con el SNF respecto al SNA); la deuda pública subnacional (y la DPM en particular) no tenía siquiera una norma propia o una política pública que la avalara y le diera directriz (la LDFEFM es del 2016). Por ello, en los tres casos (transparencia, rendición de cuentas, deuda pública subnacional) nos encontramos con conceptos ambiguos, dispares, no acotados aún por la teoría y mucho menos medidos u operacionalizados adecuadamente. Eso no significa que no se pueda investigar a partir de ellos o que no se puedan abordar, de manera sistemática y analítica, problemas complejos de política pública, con resultados satisfactorios.

Respecto al enfoque teórico y a los conceptos tomados de Cejudo y Michel (coherencia entre políticas) y de Guy Peters (coordinación institucional), han tenido la función de orientar de manera más clara el trabajo de investigación hacia un objetivo definido y han sido útiles para analizar el problema de estudio. Se reconoce que no se agotó el potencial analítico de los esquemas de medición que proponen los autores, y se muestra en el trabajo una mayor utilización de la escala de Cejudo y Michel para la coherencia, la coordinación y la integración (que los mismos autores reconocen que apenas empiezan a explorar), que de la tipología de Guy Peters sobre la coordinación por jerarquías, redes y mercados, la cual, por otra parte, también se encuentra en ciernes.

Respecto al modelo de análisis para el estudio de casos, inspirado en las perspectivas y conceptos citados anteriormente, pero de factura propia, además de lo que ya se escribió en el Capítulo IV sobre sus componentes, sus posibilidades y limitaciones, en las conclusiones se expondrán algunas ideas más. Finalmente, me parece que la combinación de los tres esquemas analíticos ayudó al objetivo final que se pretendía: analizar el problema desde otra perspectiva e intentar probar la hipótesis propuesta.

6.1 Hallazgos

Aunque la deuda pública es un contrato o instrumento financiero que sirve para promover el crecimiento y el desarrollo, a partir de 2011 se convirtió en un problema y en factor de riesgo para algunos gobiernos subnacionales en México. Como problema, la deuda subnacional ha requerido acciones de política pública que iniciaron en 2016 con la LDFEFM para intentar controlar su crecimiento, reorientarla hacia el desarrollo y transparentar su aplicación. Estos son los objetivos de la LDFEFM, publicada en 2016. Sin embargo, la información derivada de los casos de estudio y la situación de riesgo en la que permanecen los municipios estudiados de acuerdo al Sistema de Alertas, muestra que, en el caso de Sonora, no ha sido posible realizar estos objetivos.

La política pública para atender el problema de la deuda subnacional tuvo una primera fase que se caracterizó por ignorar el problema (no se consideraba a estados y municipios en la Ley General de Deuda de 1976), por ubicarlo en una zona marginal (el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios –ROEEM-, que sirvió primero para controlar y después como RPU para transparentar la deuda subnacional, surgió de una norma secundaria) y por la dispersarlo (las normas estatales de deuda se crearon sin metas o directrices en comunes). Por su parte, la nueva política pública se ha concentrado en atender el problema desde el enfoque del control y la disciplina financiera. Tanto en la anterior como en la actual política sobre deuda subnacional, la transparencia y la rendición de cuentas son dimensiones tangenciales. En la normatividad aplicable en Sonora, por ejemplo, no aparecen de manera explícita esos conceptos, ni en la primera ley estatal de deuda aprobada en 1995, ni en la ley reformada de octubre de 2016, cuya referencia es la LDFEFM.

La política pública se ha caracterizado por la especialización y la fragmentación y por no establecer estrategias de coordinación entre los mecanismos que registran, procesan e informan sobre la deuda. Aunque los datos estadísticos pueden ser afines o comparables, no existen nexos institucionales claros entre las organizaciones que intervienen, como se señaló al aplicar la tipología de Guy Peters y la escala de Cejudo y Michel a los diez mecanismos seleccionados. La relación entre los mecanismos que son considerados claves para la transparencia de la deuda pública municipal (ROEEM/RPU) y para la rendición de cuentas de la misma (IRCPM), vista desde el enfoque de la coordinación en cualquiera de sus versiones (jerárquica, de redes o de mercado) es nula o está por construirse.

La revisión de la normatividad general y local que rige la política de deuda subnacional para Sonora, permitió descubrir un rasgo importante de la deuda pública municipal: que la deuda no solamente es un monto o una cantidad, sino que puede ser entendida también como un proceso. Esta característica, utilizada con fines analíticos, como se hace en el modelo propuesto en el capítulo IV, abre nuevas perspectivas de comprensión para el problema de estudio, que es la transparencia (T) y la rendición de cuentas (RC) de la deuda pública municipal (DPM). En el modelo propuesto se complementan tres componentes: la DPM como proceso, la T y la RC como dimensiones transversales del proceso, y los mecanismos institucionales que registran, procesan e informan sobre la DPM.

¿Por qué no se transparenta ni se rinde cuantías de la deuda pública municipal? Porque en el diseño y en la implementación de la política sobre deuda subnacional no existe coherencia entre políticas ni coordinación institucional, y porque prevalecen incentivos para no cumplir. Por ejemplo, en el artículo 49 de la LDFEFM se describe el ROEEM/RPU como un mecanismo que, a pesar de su importancia, tiene efectos

solamente “declarativos e informativos” (2018, p, 24). Algo semejante sucede con las observaciones y calificaciones del ISAF sobre la cuenta pública municipal, incluidas en los IRCPM: no cambian conductas de gobierno, no premian los buenos resultados, no incluyen consecuencias o castigos para los errores y observaciones recurrentes o para los posibles desvíos de recursos. El poco efecto que tienen sus evaluaciones y fiscalizaciones, que en última instancia avala el Congreso del Estado, los convierte en una simulación. Incluso el Sistema de Alertas, un mecanismo prometedor de la nueva ley, carece de herramientas para filtrar la información que recibe de los estados o municipios. La LDFEFM, en el artículo 40, segundo párrafo, establece que “los Estados y Municipios serán plenamente responsables de la validez y exactitud de la documentación e información que respectivamente entreguen para realizar la evaluación” (2018, p. 21). Son ausencias y vacíos normativo-institucionales que no son insignificantes, pues propician la obstrucción de la transparencia y la rendición de cuentas.

6.2 Conclusiones

La pregunta de investigación que se planteó para orientar el trabajo es de qué forma el arreglo institucional de la política sobre deuda subnacional inhibe u obstruye la transparencia (T) y la rendición de cuentas (RC) de la deuda pública municipal (DPM). Para intentar responder a la pregunta, la hipótesis que se planteó es que la fragmentación en el diseño de la política (que equivale a falta de coherencia) y en la implementación (que equivale a falta de coordinación) impide la transparencia y la rendición de cuentas de la DPM.

Para responder a la pregunta de investigación e intentar probar la hipótesis, se realizó un análisis normativo-institucional a partir de la coherencia entre políticas, detallado en el Capítulo III, que concluye con una muestra de la evidencia de la falta de

coherencia en tres documentos normativos, que fueron eje de la anterior política pública sobre deuda sobnacional. Con el mismo fin de responder la pregunta y probar la hipótesis, se describieron y midieron los niveles de coordinación institucional de los mecanismos que registran, procesan e informan de la DPM (Capítulo IV), encontrándose que la coordinación entre ellos apenas se califica en el nivel 1 de la escala. Por último, y con el mismo objetivo en mira, en el análisis comparado del estudio de casos de Hermosillo, Cajeme y Nogales, se ofrecieron datos y estadísticas en la etapa de contratación, registro, aplicación y pago de la deuda, que ayudan a probar la hipótesis de trabajo afirmativamente.

Una primera conclusión es que la perspectiva desde la que se aborda el tema encuentra antecedentes en algunos estudios revisados en el estado del arte, no todos referidos ciertamente a la deuda subnacional o a la deuda pública municipal, pero encaminados a establecer intuiciones y supuestos que han sido aprovechados como puntos de partida de la investigación. Por ejemplo, el interés del trabajo ha sido abordar el análisis del tema de la deuda subnacional desde la perspectiva normativo-institucional de la transparencia y la rendición de cuentas. Para ello se siguieron pistas de estudios pioneros de la Auditoría Superior de la Federación (ASF 2011 y 2012), que señalaban que el aspecto normativo era parte estructural del problema de la deuda. Se siguió también la intuición de Peña (2015), en el sentido de que el entramado normativo de la transparencia tomó por sorpresa al tema de la deuda subnacional, y los estudios que apuntaron que la fragmentación conceptual, jurídica e institucional, aunada a la debilidad institucional de los municipios, inhibía la rendición de cuentas (López Ayllón, Merino y Morales 2011).

De ahí que, como segunda conclusión, que en cierto sentido es continuidad de la anterior, se haya confirmado que los supuestos iniciales ven confirmados en el capítulo

III del trabajo, donde se muestran las consecuencias de la dispersión conceptual del concepto de deuda, la fragmentación normativa e institucional y la saturación de obligaciones en materia de transparencia que tienen los municipios. En ese mismo capítulo se detalla el efecto de la laxitud y permisividad de las revisiones de la cuenta pública municipal, que ya se señaló previamente. Cabe añadir que en la lógica de la elección racional, la simulación (se evalúa y se fiscaliza, pero si hay errores o no se cumple no pasa nada) puede provocar que los gobiernos tengan incentivos para no cumplir, o para utilizar recursos públicos en provecho de intereses particulares, es decir para cometer actos de corrupción.

Una tercera conclusión es que las ambigüedades conceptuales no sólo dificultan la comprensión de un problema de investigación; también generan también desacuerdos para establecer los límites o alcances del mismo. Desde que aumentaron las lecturas sobre el tema de estudio, se agudizó la mira y aumentó el interés en la investigación, se acrecentó la duda personal de si la deuda pública municipal y los pasivos de corto y largo plazo (a veces ambos, deuda y pasivos, comprendidos en un concepto más amplio que es el de “obligaciones”) formaban parte de un mismo problema. No encontré evidencias contundentes a favor, pero tampoco las encontré en contrario, lo que confirma que existe una ambigua relación entre conceptos afines a deuda pública, como son los pasivos y las obligaciones. Aunque la LDFEFM ha dado pistas en favor de que la deuda, los pasivos y las obligaciones a corto plazo no son lo mismo pero forman parte de un mismo problema, todavía no existe posibilidad de afirmar con contundencia si la “deuda real” de Hermosillo en diciembre de 2016 era de *1,701 millones* (registrada en el ROEEM/RPU) o de *3,277 millones* (si se suman pasivos a corto plazo registrados en el IRCPM); si para el mismo corte a diciembre de 2016, la de Cajeme era de *722 millones* o de *930 millones*; y por último, si la de Nogales era de *579 millones* o de *930 millones*.

Las evaluaciones del Sistema de Alertas en 2018 toman en cuenta la deuda de largo plazo, la deuda avalada de organismos municipales y las obligaciones de corto plazo. En la evaluación de diciembre de 2018 para Hermosillo, se incluyen la deuda de largo plazo (*1,829 millones*), la deuda avalada (324 millones) y las obligaciones de corto plazo (660 millones). En total, *2,813 millones*. En el caso de Cajeme, los montos son *671 millones* en deuda de largo plazo, 28 millones en deuda avalada y 137 millones en obligaciones de corto plazo. Total: *836 millones*. Y respecto a la información de Nogales, el Sistema de Alertas reporta *541 millones* de deuda de largo plazo; 92 millones de deuda avalada y 496 millones de pasivos de corto plazo. Total: *1,130 millones*. ¿Cuál es la verdadera deuda municipal en cada caso? No hay conclusión única; la pregunta sigue abierta.

Una conclusión más se relaciona con la utilización de los conceptos de coherencia entre políticas (Cejudo y Michel 2014 y 2017) y de coordinación institucional (Guy Peters 2010 y 2015) como enfoques teóricos para entender mejor lo que sucede con el problema de la dispersión, la especialización, la fragmentación y la política de la deuda pública municipal. Los autores subrayan la importancia de que estos conceptos se puedan medir y operacionalizar, para sistematizar el análisis. Cejudo y Michel proponen en su trabajo de 2014 un esquema relacional para el estudio de la coherencia entre políticas, y en 2017 una medición a escala, para señalar los niveles de coherencia entre políticas, coordinación institucional e integración de políticas.

Ambos parámetros se esquematizan y se aplican al análisis de algunas normas jurídicas que formaban parte de la política sobre deuda subnacional anterior a la LDFEFM: la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y la LFTAIPG previa a la reforma del 2015. Se define la política, los objetivos, los atributos y la población objetivo de cada una. Se comparan las

características a partir de las preguntas propuestas (si se superponen o se refuerzan las políticas entre sí), si sirven al mismo objetivo general y si son suficientes para lograr un objetivo más amplio. Con las limitaciones anotadas en el texto (el esquema considera normas, pero no instituciones ni actores, etc.), se concluye que en ninguno de los escenarios se dan condiciones para el nivel 3: “las políticas se complementan entre sí para abordar al problema complejo y son suficientes para hacerlo de manera integral” y que las tres normas se mueven principalmente en el nivel 1 (“funcionan simultáneamente sin interponerse entre sí, pero no contribuyen a resolver un problema complejo”) con pocos rasgos que del nivel 2 (“se complementan entre sí y podrían contribuir a abordar el problema complejo”).

Algo semejante sucede con la aplicación de la tipología de Guy Peters para medir la coordinación institucional (coordinación por jerarquías, por redes y por mercados), que en este trabajo se aplica, combinada con la escala de niveles de Cejudo y Michel, a la medición de los mecanismos institucionales que registran, procesan e informan sobre la deuda pública municipal. El esquema que se propuso en el Capítulo 4 se describe por medio de una Tabla que incluye a) mecanismos, b) organizaciones, c) si corresponde a la transparencia, a la rendición de cuentas o a ambas; d) si genera un tipo de coordinación de jerarquía, de red o de mercado, o combina varias de ellas, y e) las funciones de cada mecanismo. Para no repetir la descripción ni el análisis, que buscan establecer el nivel de coordinación que existe entre mecanismos y organizaciones, se anotan aquí solamente las conclusiones. La coordinación entre los mecanismos incluidos en el modelo se encuentra en el nivel 1: se da un “intercambio regular de información entre los miembros de las organizaciones para lograr sus propios objetivos de manera más eficiente”; pocos tienen rasgos que los acercan al nivel 2 (intercambio formal de información respecto a sus propios recursos y a su trabajo individual para contribuir a un objetivo compartido) y

ninguno se encuentra encaminado al nivel 3: intercambio formal de información para lograr un objetivo compartido.

Por último, se concluye que al aplicar el modelo de análisis al estudio de casos se encontró que en la etapa preliminar, que corresponde a la aprobación en el Cabildo, y la solicitud y autorización en el Congreso del Estado, se carece de información consistente que se pueda revisar y comparar de forma sistemática, debido que los archivos del Congreso que resguardan esa información no están disponibles para consulta pública. En cuanto a la contratación de deuda, se concluye que, durante el periodo de estudio, los municipios emigraron su crédito de la banca de desarrollo a la banca comercial, y se endeudaron en condiciones de bonanza económica y en condiciones de crisis, cuando tuvieron resultados de ahorro y desarrollo superavitarios y cuando tuvieron presupuestos deficitarios. Respecto al registro de deuda, lo que se encontró en el estudio es que las estadísticas del ROEEM/RPU no coinciden con los montos de deuda de largo plazo y de pasivo de corto plazo que registran y procesan los IRCPM. La aplicación de la deuda, que dentro del proceso de deuda es la etapa o la variable que debería estar más expuesta al escrutinio público, es la menos transparente y la más alejada de la rendición de cuentas. No existen mecanismos específicos para conocer con detalle y claridad cómo se aplican los recursos que los gobiernos reciben vía endeudamiento. Incluso los conceptos que la nueva ley utiliza para definir las opciones de aplicación (inversión pública productiva, refinanciamiento, reestructuración), son generales, vagos y encubren, más que descubrir. Decir que de los 14 créditos registrados en el ROEEM/RPU 10 se han destinado a inversión pública productiva, por un monto de 2,317 millones (un 67% del total de la deuda contratada); o que 4 de los créditos se han destinado a refinanciamiento, por un monto de 1,144 millones (33% del total de la deuda contratada), equivale a presentar la punta del iceberg. Por último, en lo que se refiere al pago de la deuda, las estadísticas

hablan por sí mismas: en el periodo estudiado, Hermosillo dedicó el 55% al pago de intereses, 13% al pago de Adefas y 32% a la amortización de capital; Cajeme, 40% a intereses, 49% a Adefas y 10% a capital, y Nogales, 69% a intereses, 9% a Adefas y 20% a capital.

6.3 Recomendaciones

Hay algunas recomendaciones normativo-institucionales que pueden ayudar a cambiar el escenario de dispersión, falta de coherencia y de coordinación que se ha expuesto en el trabajo. La primera es el Registro Estatal de Deuda de Sonora (REDS) y se ha descrito al abordar los mecanismos institucionales. El REDS se enuncia en la LDFEFM y se propone como mecanismo de registro en la ley estatal de deuda. De acuerdo a lo que se afirma en la tesis y que detallan Flores y Peña (2019), el REDS puede ser un mecanismo de recopilación y vinculación de la información sobre deuda estatal y deuda municipal en el estado de Sonora, (incluida la de organismos estatales y municipales).

La información sobre deuda que puede incluirse en el REDS ya existe pero no está disponible en un solo lugar o en ventanilla única (*one stop shop*, en la terminología del gobierno electrónico) para consulta pública. Se requiere conjuntar la voluntad política del ejecutivo estatal, la disposición de la Secretaría de Hacienda Estatal como dependencia responsable y la asignación de pocos recursos humanos y materiales para implementar su funcionamiento. Un meta inmediata del REDS podría ser que todos los municipios de Sonora con deuda registrada en el RPU, cumplan con el envío de la información que se les requiere para la evaluación del Sistema de Alertas. El REDS podría servir de vínculo para la coordinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal, federal) con el objetivo de transparentar y rendir cuentas de la deuda pública.

La segunda recomendación se relaciona con las funciones que competen al Congreso del Estado en las primeras fases del modelo de análisis propuesto: acuerdo, solicitud y aprobación de la deuda. Si se toma en cuenta que el Congreso tiene la tarea de recibir las solicitudes de deuda del gobierno del estado y sus organismos, y de los gobiernos municipios y sus organismos, puede ofrecer para consulta pública la información que acompaña a cada solicitud, con el fin de conocer con quién, por qué monto y para qué quiere endeudarse cada entidad. Esa acción abonaría a la buena gobernanza y al interés público, sobre todo si se encuentra disponible para consulta en “datos abiertos”.

En el Artículo 3 fracción VI de la LGTAIP, se dice que los datos abiertos deben ser: accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios, legibles por máquinas, en formatos abiertos y de libre uso (2015, p. 2). Esa acción evitaría que sólo se pueda acceder a la información citada a través de solicitudes en la Plataforma Nacional de Transparencia. Sin menoscabo del derecho a la protección de datos personales, el Congreso del Estado podría ser promotor de la transparencia proactiva en temas de deuda pública y en otros de los que dispone de amplia información en sus archivos históricos.

Otra recomendación corresponde a los informes de resultados de la Cuenta Pública municipal (IRCPM). Los informes consultados durante el periodo de estudio (2006-2016) utilizan una metodología para la evaluación y calificación de la cuenta pública que elaboró el ISAF y que permite sistematizar y comparar la información para revisar avances, consistencias e inconsistencias. A partir de la revisión de la Cuenta Pública de 2017, se introdujo una nueva metodología para calificar la Cuenta Pública municipal con base en nuevos indicadores: a) Resultado obtenido en la Auditoría de Desempeño; b) Resultado obtenido en las Auditorías al Ejercicio del Gasto; c)

Comparativo entre el número de observaciones de los ejercicios 2017 y 2018; y d) Evaluación Ciudadana de los Servicios Públicos. Este cambio limita la posibilidad de hacer comparaciones con las evaluaciones de la cuenta pública de años anteriores. Queda pendiente conocer mejor el sustento jurídico y metodológico de la nueva propuesta y valorar sus aportaciones y áreas de oportunidad. En lo que compete a deuda pública, los nuevos IRCPM incluyen un apartado de “Auditorías a la Deuda Pública”, que será necesario revisar para conocer si incluyen información más precisa sobre la aplicación de los recursos obtenidos por deuda y sobre otras etapas del proceso, o si adolece de la generalidad de los informes anteriores.

Del presente trabajo queda una agenda de investigación pendiente. Por ejemplo, aunque se reconoce el aporte de los conceptos utilizados como marco teórico, se requiere mayor profundidad en el estudio de las capacidades de aplicación y medición de los modelos que proponen Guy Peters (para la coordinación institucional) y Cejudo y Michel (para la coherencia entre políticas, la coordinación y la integración de políticas). Los ejercicios a escala presentados son el inicio.

El modelo de análisis propuesto surge de la revisión normativa, la orientación de servidores públicos en activo y retirados, de la intuición lógica personal y de la revisión documental del estado del arte. Aunque se afianza principalmente en la evidencia normativa y documental, puede encontrar mayor consistencia y sistematización empleando modelos mixtos, de tal forma que se pueda procesar la información cualitativa a la par que la información cuantitativa.

Por ejemplo, una metodología cuantitativa permitiría clarificar mejor al crecimiento real de la deuda en cada uno de los casos estudiados. El crecimiento real de la deuda del municipio de Hermosillo entre 2006 y 2016 tuvo picos de 32.55% en 2011 y

de 81.6% en 2013; el crecimiento real de la deuda de Cajeme alcanzó 145.6% en 2015, y la de Nogales 63.7% en 2008, 26.9% en 2010 y 130% en 2013.

Es importante señalar que el modelo de análisis presentado requiere de una mayor instrumentalización y flexibilidad, para que no dé pie a análisis generales no replicables en otros escenarios. Se reconoce también que la amplitud y variedad de los componentes del modelo obligó a descartar las primeras tres etapas del proceso de deuda (acuerdo, solicitud y aprobación). Lo anterior se debe principalmente a la falta de información, ya que el Congreso del Estado, que es la instancia que dispone de ella, no la tiene a disposición del público; se tiene que solicitar a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. El Congreso parece favorecer más la opacidad y los intereses del mercado (representado aquí por los bancos o acreedores) que la transparencia y los intereses de la sociedad.

Como se estableció en su momento, para acotar la investigación y evitar la falta de control y la saturación, no se analizaron con detalle todos los mecanismos incluidos en el modelo. No obstante, con la información obtenida de las cuatro últimas etapas del modelo (contratación, registro, aplicación y pago) y de los dos mecanismos que registran y procesan mayor información (ROEEM/RPU e IRCPM), se obtuvieron resultados significativos para los objetivos del trabajo de investigación.

Anexos

Anexo 1. Lista de siglas

- ADEFAS: Adeudos de ejercicios fiscales anteriores
- ASF: Auditoría Superior de la Federación
- CEFP: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
- CEGAP: Centro de Estudios en Gobierno y Asuntos Públicos
- CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C.
- CNBV: Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- COMAIP: Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública
- CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- CORETT: Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
- CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- DOF: Diario Oficial de la Federación
- DPM: Deuda pública municipal
- ENCIG: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
- EFIPEM: Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales
- FAFEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
- FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- FGP: Fondo General de Participaciones
- FMI: Fondo Monetario Institucional
- FOBAPROA: Fondo Bancario de Protección al Ahorro
- FORTAMUN: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
- FUNDEF: Fundación de Estudios Financieros
- ICVs: Instituciones Calificadoras de Valores
- IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C.
- IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
- INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- IPP: Inversión Pública Productiva
- IRCPM: Informe de Resultados de la Cuenta Pública Municipal
- ISAF: Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización
- ISTAI: Instituto Sonorense de Transparencia y Acceso a la Información
- ITAM: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)
- LCF: Ley de Coordinación Fiscal
- LDFEFM: Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios
- LDPS: Ley de Deuda Pública de Sonora
- LFSES: Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora
- LFTAIPG: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- LGCG: Ley General de Contabilidad Gubernamental
- LGTAIP: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

- LTAIPES: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora
- NGP: Nueva Gerencia Pública
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- PIB: Producto Interno Bruto
- PNT: Plataforma Nacional de Transparencia
- PPS: Proyecto de Prestación de Servicios
- PROTAI: Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información
- RAE: Real Academia Española
- REDS: Registro Estatal de Deuda de Sonora
- REF: Refinanciamiento
- ROEM: Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios
- RPU: Registro Público Único
- RRPU: Reglamento del Registro Público Único
- SEA: Sistema Estatal Anticorrupción
- SET: Sistema Estatal de Transparencia
- SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- SICOM: Sistema de información entre organismos garantes y sujetos obligados
- SIGEMI: Sistema de gestión de medios de impugnación
- SIPOT: Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia
- SISAI: Sistema de solicitudes de acceso a la información
- SNA: Sistema Nacional Anticorrupción
- SNF: Sistema Nacional de Fiscalización
- SNT: Sistema Nacional de Transparencia
- T y RC: Transparencia y rendición de cuentas

Anexo 2. Lista de tablas

- Tabla 1: Causas del endeudamiento, según estudios recientes sobre deuda subnacional en México
- Tabla 2: Niveles de análisis de la coherencia entre las políticas públicas
- Tabla 3: Objeto, definición, atributos, escala y preguntas de la coherencia entre políticas
- Tabla 4: Características de la coordinación por jerarquías, mercados y redes
- Tabla 5: Objeto, definición, atributos, escala y preguntas de la coordinación
- Tabla 6: Mecanismos de Transparencia y Rendición de Cuentas sobre deuda en la LDFEFM
- Tabla 7: Coherencia entre las políticas públicas: LCF-LGCG-LFTAIPG
- Tabla 8: El proceso de deuda en la Ley de Deuda Pública de Sonora antes de 2016
- Tabla 9: La deuda pública municipal como proceso en la normatividad anterior y en la actual
- Tabla 10: Funciones e indicadores del IRCPM hasta el año 2016
- Tabla 11: Información sobre deuda pública municipal que puede publicarse en el REDS
- Tabla 12: Tipología de Mecanismos de Transparencia y Rendición de Cuentas sobre DPM

- Tabla 13: Deuda directa y avalada de Hermosillo (2006-2016)
- Tabla 14: Deuda directa y avalada de Cajeme (2006-2016)
- Tabla 15: Deuda directa y avalada de Nogales (2006-2016)
- Tabla 16: Deuda pública directa de municipios de Sonora según tipo de acreedor (2006-2016)
- Tabla 17: Créditos registrados por Organismos Municipales Operadores de Agua de Hermosillo, Cajeme y Nogales (2006-2016).
- Tabla 18: Liquidez de Hermosillo, Cajeme y Nogales (2006-2016)
- Tabla 19: Solvencia de Hermosillo, Cajeme y Nogales (2006-2016)
- Tabla 20: Destino, monto y saldo global de los créditos de los 3 municipios de 2006-2016
- Tabla 21: Distribución del pago de deuda por municipio, 2006-2016
- Tabla 22: Indicadores de deuda de Sonora y de las entidades fronterizas
- Tabla 23: Indicadores de deuda de algunos municipios de Sonora
- Tabla 24: Evaluación de Hermosillo, Cajeme y Nogales de acuerdo a indicadores del Sistema de Alertas

Anexo 3. Lista de figuras

- Figura 1: El proceso de deuda pública municipal según la LDPS y la LDFEFM
- Figura 2: Modelo descriptivo de análisis para el estudio de la DPM
- Figura 3: Saldo histórico de obligaciones financieras de Sonora, municipios y organismos
- Figura 4: Deuda pública municipal en Sonora 2006-2016
- Figura 5: Distribución porcentual de la deuda de los municipios de Sonora (2016)
- Figura 6: Deuda directa de Hermosillo, Cajeme y Nogales 2006-2016, según tipo de acreedor
- Figura 7: Liquidez de Hermosillo, Cajeme y Nogales 2006-2016
- Figura 8: Pasivos totales y deuda registrada de Hermosillo en la SHCP, 2006-2016
- Figura 9: Pasivos totales y deuda registrada de Cajeme en la SHCP, 2006-2016
- Figura 10: Pasivos totales y deuda registrada de Nogales en la SHCP, 2006-2016
- Figura 11: Deuda de Cajeme en ROEEM y pasivo a corto plazo en IRCPM, 2006-2016
- Figura 12: Deuda de Hermosillo en ROEEM y pasivo a corto plazo en IRCPM, 2006-2016
- Figura 13: Deuda de Nogales en ROEEM y pasivo a corto plazo en IRCPM, 2006-2016
- Figura 14: Distribución porcentual del pago de la deuda por municipio, 2006-2016

Bibliografía

- Aguilar, J. (2015). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México: INAI.
- Aguilar, L. F. (2000). Estudio introductorio. En: L. F. Aguilar (Ed), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15-72). México: Editorial Porrúa.
- Arellano, D. (2006). *Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas*. Documentos de Trabajo del CIDE, Núm. 191.
- Astudillo, M., Blancas, A. y Fonseca, J. (2017). La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento, *Revista Problemas del Desarrollo*, 188(48), pp. 29-54.
- Auditoría Superior de la Federación, ASF (2011). *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y los municipios. 2000-Marzo 2011*. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf.
- Auditoría Superior de la Federación, ASF (2012). *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1_Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf.
- Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. CIDE-Editorial Porrúa, México.
- Becerra, R. y Cejudo G. (2011). La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México, en López Ayllón, S., Merino, M. y Morales, L. (Coords), *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, CIDE-Red por la Rendición de Cuentas, pp. 24-34.
- Bobbio, N. (1985). La crisis de la democracia y la lección de los clásicos, en N. Bobbio, G. Pontara y S. Beca, *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona, pp. 5-25.
- Bouckaert, G., Guy Peters, B. y Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Macmillan Distribution Ltd., England.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, Vol. 13, Núm. 4, Julio 2007, p. 447-468.

- Buchanan, J. (1999). *Public Principles of Public Debt*. A defense and Restatement, en The Collected Works of James M. Buchanan, 1999, Liberty Fund, Inc., Indianapolis.
- Cabrero, E. y García, C. (2010), “La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: cien años de soledad municipal”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 25, Núm 1, enero-abril 2010, pp. 133-173. El Colegio de México.
- Cámara de Diputados (2015). 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. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/222_DOE_26may15.pdf
- Cámara de Diputados, LXII Legislatura (2015). Iniciativa de Decreto por la que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman las Leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública, y General de Contabilidad Gubernamental. *Gaceta Parlamentaria*, 25 de agosto de 2015 (pp. 6-48).
- Cámara de Diputados, (2015), LXIII Legislatura, *Gaceta Parlamentaria* No. 4418-V, Año XIX, “Iniciativa de Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios”, 3 de diciembre de 2015.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2015), “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018). Ley de Coordinación Fiscal. Recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf
- Campa, M. y Bracamonte, A. (2019). “Hacia una Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Sonora”, Ponencia presentada en el IV Congreso Instituciones, Gobierno y Sociedad, organizado por El Colegio de Sonora, a través del Centro

- de Estudios en Gobierno y Asuntos Públicos (CEGAP), marzo de 2019. Recuperado de: <https://www.congresoigs.net/ponencias.html>
- Cantú, J., Fuentes, B., y Merino, M. (2011). La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas, en S. Lopez Ayón, M. Merino y L. Morales, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, CIDE, RRC y Auditoría Superior de la Federación, México.
- Casar, M. y Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. Documento de Trabajo No. 7, CIDE.
- Cejudo, G. (Coord.) (2019). *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, INAI. Ciudad de México.
- Cejudo, G. y Michel, C. (2014). *Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo*. Documentos de trabajo del CIDE, Núm. 284, México.
- Cejudo, G. y Michel, C. (2017). Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration, en *Policy Sciences*, Vol. 50, Issue 4, pp. 745-767. DOI 10.1007/s11077-017-9281-5
- Cejudo, G. y Ríos, A. (2009). *La rendición de cuentas del gobierno municipal en México*, Documentos de trabajo del CIDE, Núm 224, México.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP (2014). *Glosario de términos más usuales de finanzas públicas*. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP (2016). *Análisis e implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios*. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/eecefp0012016.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP (2018a). *Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México al Tercer Trimestre del 2018*. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/new/deuda.phpcefp0422018.pdf>.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP (2018b). *Obligaciones Financieras de las Municipios de México al Tercer Trimestre del 2018*. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/new/deuda.phpcefp0462018.pdf>.

- Chávez, L. (2018). Regulación y expansión del endeudamiento público subnacional en México: un enfoque estadístico, 2006-2015, *Región y Sociedad*, XXX (73), pp. 1-20. doi: <http://dx.doi.org/10.22198/rys.2018.73.a932>
- Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2015). *Diseño de la evaluación de la coordinación interinstitucional de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Resumen_ejecutivo_Coordinacion_Interinstitucional_270715.pdf
- Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2018). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Documento-completo-40-A-de-estrategias.pdf>
- Congreso del Estado de Sonora (1985). Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora. Abrogada el 15 de julio de 2008. Recuperado de: <http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=2596&ambito=>
- Congreso del Estado de Sonora (2013). Ley de Deuda Pública. Recuperado de: http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_29.pdf.
- Congreso del Estado de Sonora (2018). Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora. Recuperado de: http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_432.pdf.
- Cuamatzin, F. (2006). Referentes teóricos para el análisis de la deuda pública. *Análisis Económico*, Vol. XXI, núm. 47, segundo cuatrimestre, pp. 235-260. UAM Iztapalapa, México, D.F.
- De la O Hernández, X. y García, L. (2012). Supuestos de riesgo para la deuda pública. *Federalismo Hacendario*. No. 177, p. 31-47. Recuperado de: <http://132.248.9.34/hevila/INDETECFederalismohacendario/2012/no177/4.pdf>
- Diario Oficial de la Federación, DOF (2016). 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. 27 de abril de 2016, edición vespertina. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016
- Diario Oficial de la Federación, DOF, (2012). DECRETO por el que se reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno, Tomo DCCX, Núm.9, 12 de noviembre de 2012, p. 2-13.
- Diario Oficial de la Federación, DOF (2001). Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios. Lunes 15 de octubre de 2001, pp. 2-5. Recuperado de: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2001&month=10&day=15>.
- Diario Oficial de la Federación, DOF (1999). Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 30 julio de 1999. Recuperado de: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=1999&month=07&day=30>
- Diario Oficial de la Federación, DOF (1982). Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipales. Miércoles 7 de julio de 1982, pp. 3-6. Recuperado de: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=1982&month=07&day=07>.
- Diario Oficial de la Federación, DOF (1981). DECRETO por el que se reforma la Fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 21 de abril de 1981. Recuperado de: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=1981&month=04&day=21>
- Diario Oficial de la Federación, DOF (1977). DECRETO que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 6 de diciembre de 1977, Martes 6 de diciembre de 1977. Recuperado de: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=1977&month=12&day=06>
- Diario Oficial de la Federación, DOF (1946). Lunes 30 de diciembre de 1946, pp. 4-5. Recuperado de: <http://dof.gob.mx/index.php?year=1946&month=12&day=30>.
- Diario Oficial de la Federación, DOF (1917). Lunes 5 de febrero de 1917, pp. 149-161. Recuperado de: <http://dof.gob.mx/index.php?year=1917&month=02&day=05>

- Fierro, A. y Gil-García, J. (2011). *Más allá del acceso a la información. El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público*. Documentos de trabajo. CIDE, México, D.F.
- Fierro Ferráez, A. (2014). Propuestas para el fortalecimiento de los procedimientos de rendición de cuentas dentro del ordenamiento jurídico mexicano, en L. Morales (Ed). *Rendición de cuentas: una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE.
- Flores, L. y Peña, V. (2019). Transparencia y diseño institucional. La deuda subnacional a través de la experiencia del Registro Estatal de Deuda de Sonora. *Revista Estudios Sociales*, Vol 29, Núm 54, julio-diciembre de 2019. CIAD. DOI: <https://dx.doi.org/10.24836/es.v29i54.781>
- Fitch Ratings México, (2016), “Calificaciones por municipio”, disponible en <http://www.fitchratings.mx/sector/FinanzasPublicas/Mun/default.aspx>
- García, N. (2014), “La autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional en la contratación de deuda pública municipal, ¿Hacia dónde legislar?”, Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, Tercer lugar. http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pnfp2014/tercerlugarpnfp2014.pdf
- González-Aréchiga, B. (2004). *Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública: criterios, áreas y retos para México*. Auditoría Superior de la Federación.
- González, A. y Ríos Cázares, A. (2014). Propuestas para la articulación de los sistemas de gestión gubernamental para la rendición de cuentas, en L. Morales (Ed). *Rendición de cuentas: una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE.
- González, C. (2015), “Análisis multianual de ingresos, egresos y endeudamiento de las entidades federativas mexicanas”, en Peña, V. y González, C., *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*, El Colegio de Sonora-CIEP, México, pp. 21-51.
- Goodin, R. (2003), “Las instituciones y su diseño”, en R.E. Goodin (Comp), *Teoría del diseño institucional*, Editorial Gedisa, Barcelona, pp. 13-73.
- Guajardo, G. y Villarreal, F. (2015), “La deuda pública subnacional en México 2005-2012: un análisis sobre las obligaciones financieras registradas”, en Peña, V. y

- González, C., *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*, El Colegio de Sonora-CIEP, México, pp. 153-188.
- Guillén, T. (2013), “Municipio y derecho a la información pública en México. El arte de no informar”, en *10 años de transparencia en México*, IFAI, México, (pp. 95-114).
- Guy Peters, B. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration*, Vol. 76, Summer 1998, (295-311).
- Guy Peters, B. (2004a). The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center. Department of Political Science, University of Pittsburgh. Recuperado de: http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf
- Guy Peters, B. (2004b). Back to the Centre? Rebuilding the State. *The Political Quarterly*, Publishing CO. LTD, Oxford, Massachusetts, pp. 130-140.
- Guy Peters, B. (2006). Concepts and Theories of Horizontal Policy Management. En B. Guy Peters y John Pierre (Eds.), *Handbook of Public Policy*. Sage Publications, London. Pp. 115-138.
- Guy Peters, B. (2015). *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*. University Press of Kansas.
- Guy Peters, B. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, Vol. 1, No. 1, p. 1-11. doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946
- Hart, O. y Holmstrom, B., (1986). The Theory of Contracts. Working Paper, Department of Economics, MIT, March 1986, Number 418. Recuperado de: <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/64265/theoryofcontract00hart.pdf?sequence=1>
- Hart, O. y Moore, J., (1998). Default and Renegotiation: A Dynamic Model of Debt, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol CXIII, febrero 1998.
- Hart, O. (2017). Incomplete Contracts and Control, *American Economic Review*, 107(7): 1731–1752. <https://doi.org/10.1257/aer.107.7.1731>
- Hernández Trillo, F. (2003). *La economía de la deuda. Lecciones desde México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hernández Trillo, F. (2018). When lack of accountability allows observing unobservables: moral hazard in sub-national government credit markets in Mexico. *Applied Economic Letters*, VOL. 25, NO. 5, 326–330. <https://doi.org/10.1080/13504851.2017.1321828>

- Hernández Trillo, F., Díaz, A. y Gamboa, R., (2002). Fiscal decentralization in Mexico: the bailout problem. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=788074>. Recuperado el 22 de septiembre de 2019.
- Hoffman, A., Ramírez, A. y Bojórquez, J., Coords., (2012), *La promesa del gobierno abierto*, en www.lapromesadelgobiernoabierto.info, ITAIP, Chile y México.
- Hogwood, B. y Gunn, L. (2018). Implementación, en M.C. Pardo, M. Dussauge y G. Cejudo (Editores). *Implementación de políticas públicas. Una antología*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). pp. 29-59.
- Hurtado, C. y Zamarripa, G., (2013). *Deuda subnacional. Un análisis del caso mexicano*. Fundación de Estudios Financieros-Fundef, A.C., México, D.F.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, (2015), *Índice de información presupuestal municipal 2015*, <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/documentos/IIPM/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2015-presentacion.pdf>
- Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, (2016), *Reporte Deuda Subnacional*. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/08/2016-Reporte_Deuda_Subnacional-Documento.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, (2016), *Índice de información presupuestal municipal 2016*, disponible en: <http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2016-iipm/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, (2016). Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Recuperado de: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825085926.pdf
- Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, ISAF (2006-2016), Informes de resultados de la cuenta pública de los municipios. Recuperados de: <http://www.isaf.gob.mx>
- Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, ISAF (2017), *Informe de resultados de la revisión de las cuentas públicas municipales 2016. Informe Ejecutivo*. Recuperado de: <http://www.congresoson.gob.mx/Content/Documentos/informes/Municipios2016.pdf>

- Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, ISAF (2018). *Primer Informe de Actividades 2017-2018*, 15 de mayo de 2018. Recuperado de: <https://issuu.com/isafsonora/docs/informeweb>
- Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, ISAF (2019). *Informe de resultados de la revisión de la cuenta de la hacienda pública municipal, Hermosillo 2018*. Recuperado de: <https://observaciones.isaf.gob.mx/api/File/Informe/9902>
- Jiménez, J. y Ruelas, I. (2016). *El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Kinto, M., (2014), “¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México?” Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, segundo lugar. Recuperado de: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/revista/2014/rfpcefp0182014.pdf>
- Lagunes, O. y Pineda, N. (2013). El arte de contar cuentos y rendir cuentas. La revisión de las cuentas públicas del Gobierno de Sonora, 2004-2010, *Región y Sociedad*, Año XXV, Núm. 56, El Colegio de Sonora, pp. 231-268.
- Lasswell, H. (1951). The Policy Orientation, en *The Policy Sciences*, Ed. Daniel Lerner y Harold D. Lasswell, Stanford University Press, Stanford, California, pp. 3-15.
- Lasswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas, en L. Aguilar (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*, Editorial Porrúa, México, pp. 79-104.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LGTAIP (2015). Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, LFTAIPG (2002). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro.pdf.
- López Ayllón, S. (2015). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al Artículo 6to de la Constitución mexicana*, INAI, Cuadernos de transparencia Núm. 17.
- López Ayllón, S. (2017). La transparencia gubernamental, en Esquivel, G., Ibarra, F. y Salazar, P. (2017), *Cien ensayos para el Centenario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 277-296.
- López Ayllón, S. Merino, M. y Morales, L. (2011). *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, CIDE, Auditoría Superior de la Federación y RRC, México
- Lundin, M. (2007), When Does Cooperation Improve Public Policy Implementation?, en *The Policy Studies Journal*, Vol. 35, No. 4, pp. 629-652.

- Mariñez, F. y Valenzuela, R., (2013), *Gobierno abierto, ¿Más innovaciones?, ¿Más gobierno?, ¿Más sociedad?, ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*, Ed. Porrúa, EGAP, México.
- Merino, M. (Coord.) (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI.
- Merino, M., López Ayllon, S. y Cejudo, G., Coords., (2010), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y CIDE, México.
- Merino, M. (2011). El gasto oculto de los estados. *Revista Nexos*, octubre de 2011.
- Merino, M. (2013), *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México.
- Metcalf, L. (1979). International Policy Coordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 60, p. 271-290. doi.org/10.1177/002085239406000208
- Mora-Donato, C. y Sánchez-Gómez E. (2012). *Teoría de la legislación y técnica legislativa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Morales, H. (2015). La deuda pública en México. Panorama histórico y perspectiva actual. P. 781-811. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3984/35.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2017), *El Sistema Nacional de Fiscalización de México: Fortaleciendo la Rendición de Cuentas para el Buen Gobierno*, Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública, Éditions OCDE, París, <http://dx.doi.dor/10.1787/9789264268975-es>
- O'Donnell, G. (1998) "Accountability horizontal", *Estudios políticos*, Núm. 19, Cuarta Época, septiembre-diciembre 1998, pp. 9-46.
- Oslak, O., (2013), "Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública", en *Red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe*, Red GEALC, Recuperado de: www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf
- Ostry, D., Ghosh, A. y Espinoza, R. (2015), *When should public debt be reduced?* FMI, Staff discussion Note. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1510.pdf>
- Peña, V. y Ruelas, A. (2011). Entre la dispersión, la subordinación y la negación: análisis del entramado normativo relativo a la transparencia en México. En V. Peña (Coord.) *A una década. Temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de*

- cuentas como política pública en México*. Ed. Porrúa y Tecnológico de Monterrey (EGAP), México.
- Peña, V. (2014). ¿Promesas incumplidas de la transparencia?: Lecciones de política pública a partir de un episodio de la experiencia mexicana. *Políticas Públicas*, Revista del Centro de Políticas para el Desarrollo, Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile, Vol. 7, No. 1, pp. 47-62.
- Peña, V. (2015). No todo lo que se debe es deuda (y otras reglas que favorecen la opacidad). Peña, V. y González, C., *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*, El Colegio de Sonora-CIEP, México, pp. 111-134.
- Peña, V. (2017). *Gobiernos abiertos. Elementos para una política pública: del concepto a su implementación*, El Colegio de Sonora.
- Philp, M. (2009). Delimiting democratic Accountability, *Political Studies*, vol. 57, p. 28-53. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2008.00720.x
- Plataforma Nacional de Transparencia, PNT (2017), Solicitud de información folio 00177917. Oficio DGCP-48/2017, 7 de marzo de 2017. Recuperada de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>.
- Plataforma Nacional de Transparencia, PNT (2017), Solicitud de información folio 01304017, enviada el 27 de noviembre de 2017. Recuperada de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/group/guest/mis-solicitudes#>
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Rabotnikof, N. (2010). Los sentidos de lo público. En M. Merino (Coord.). *Ética pública*, Siglo XXI editores y BBAPdf, pp. 44-62
- Ramírez, J. y Poom, J. (2013), “Factores políticos e institucionales asociados a la deuda municipal en el noroeste de México: 1989-2007”, en *Andamios*. Revista de Investigación Social, Vol. 10, núm. 21, enero-abril, 2013, pp. 61-93, UACM, México.
- Ruiz, A. y García, N., (2015), “Instituciones fiscales, prestamistas y desarrollo local: un análisis de la deuda de los municipios de Jalisco”, en Peña, V. y González, C., *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*, El Colegio de Sonora-CIEP, México, pp. 231-256.

- Sánchez, J. (2017). Variables partidistas y deuda pública subnacional en México, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 26 Issue 2, pp. 116-136. DOI: 10.26851/RUCP.V26N2.6
- Schedler, A. (2015), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, INAI, Cuadernos de transparencia Núm. 03
- Schettino, M. (2015), “Presentación”, en Peña, V. y González, C., *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*, El Colegio de Sonora-CIEP, México, pp. 9-14.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP (2019a). Resultado del Sistema de Alertas de los Municipios. Medición de Cuenta Pública de 2018. Recuperado de: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/SistemaAlertas/2018/Municipio/CP/Resultados_SdA_Municipios.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP (2019b). Resultado del Sistema de Alertas de los municipios, del segundo trimestre de 2019. Recuperado en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/SistemaAlertas/2019/Municipio/2T/Resultados_SdA_Municipios.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP (sf). *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*. Recuperado de: www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe.../Glosario.doc
- Sobarzo, H. (2015), “Endeudamiento de Estados y Municipios en México”, en Peña, V. y González, C., *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*, El Colegio de Sonora-CIEP, México, pp. 135-188.
- Tépach, R., (2015), “El flujo de deuda pública de las entidades federativas de México analizado desde el enfoque del federalismo fiscal”, Subdirección de Análisis Económico de la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-15-15.pdf>
- Ter-Minassian, T., (2007). Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline? *Journal on Budgeting*, Vol. 6. Núm. 3, OECD.

- Ter-Minassian, T. y Jiménez, J. (2011). *Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Theodoulou, S. (1994). The Nature of Public Policy, en Stella Z. Theodoulou y Matthew A. Cahn, *Public Policy. The Essential Readings*, Prentice Hall, pp. 1-9.
- Uvalle Berrones, R. (2011). Democracia, Estado de derecho y transparencia. En V. Peña (Coord.) *A una década. Temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*. Ed. Porrúa y Tecnológico de Monterrey (EGAP), México. P. 17-52.
- Vergara, R. (2015). *La transparencia como problema*. México: INAI.
- Villasana, J. (2015). Análisis no financiero de las deudas subnacionales en México; conclusiones y propuestas más allá de las reformas financieras, en Peña, V. y González, C., *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*, El Colegio de Sonora-CIEP, México, pp. 53-78
- Villegas, V. (2017). Deuda pública de las entidades federativas y municipios en México: hacia un modelo de transparencia y vigilancia de recursos. *Estudios en Derecho a la Información*, Núm. 3, enero-junio 2017, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2017.3.10824>
- Woldenberg, J. (2016) “Sobre “Nocturno de la democracia mexicana”. Convergencias y divergencias”, en *Nexos* 462, Julio de 2016. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=28788>
- Zepeda, J. (2015), *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, INAI, Cuadernos de transparencia Núm. 04.
- Zúñiga, N. y Peña, E. (2017). La deuda subnacional e implicaciones en el gasto público en México. *CIMEXUS*, XII (2), pp. 179-199. Recuperado de: <https://cimexus.umich.mx/index.php/cim1/article/view/255>
- Entrevistas de orientación para el estudio de casos: 10 de agosto 2018: CP Omar Castillo Álvarez, Asesor de Tesorería del Ayto. de Hermosillo (2009-2012); 5 de septiembre 2018: CP Yarely Hernández Rodríguez, Directora de Egresos y Contabilidad del Ayto. de Nogales (2015-2018) y 6 de diciembre 2018: CP Julisa Flores Guerrero, Directora de Contabilidad del Ayto. de Cajeme (2018-2021).