



Determinantes institucionales del
sobreendeudamiento estatal 2000-2012.
El caso de: Coahuila, estado de México, Jalisco,
Nuevo León, y Querétaro

T E S I S

que para obtener el grado de
maestro en Ciencias Sociales
con especialidad en Desarrollo Municipal

presenta

Carlos Omar Álvarez Velasco

Asesor: Dr. Henio Gonzalo Millán Valenzuela

Junio, 2015

Comité

Presidente

Vocal

Secretario

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo es la culminación de una etapa más de mi formación académica, este proyecto inicio como algo personal pero en el proceso se fueron sumando personas valiosas que hicieron su aportación para que mi objetivo planeado se terminara de la mejor manera posible.

El apoyo que recibí, a veces moral, a veces económico, a veces emocional, a veces académico, a veces administrativo, es invaluable y no tengo más que gratitud hacia ellos.

A mis mujeres, Pilar, Frida y Ximena por su tolerancia y comprensión pues son las que han sufrido mis ausencias, mis inconsistencias y mis malos ratos debido a la presión académica.

A mis padres Carlos y Cristina por estar ahí en los momentos difíciles apoyándome cuando más falta hace un soporte que impida que te des por vencido.

A mis hermanos Juan Alberto, Hugo Jonathan, Elvia Alejandra y Christian por estar siempre pendientes de mí, y a su manera demostrarme su cariño y admiración.

Quiero agradecer al Dr. Henio Millán Valenzuela, Director de esta tesis, por su invaluable aportación en la elaboración de este trabajo y de los conocimientos transmitidos a mi persona.

Quiero agradecer de manera muy especial a la Dra. Ady Carrera por su disponibilidad para ayudar, por su profesionalismo y vocación de enseñanza, pues gracias a sus comentarios y sugerencias en la elaboración de este trabajo de tesis se pudo mejorar la calidad del mismo.

A mis lectores que con sus comentarios han ayudado a corregir muchas de las fallas académicas en el proceso de elaboración de este trabajo de investigación. Igualmente agradezco al Colegio Mexiquense por brindarme la oportunidad de formar parte de esta gran institución y acceder a una formación de calidad y alto rendimiento. Mi agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo y la confianza que me brindaron al otorgarme el financiamiento necesario en los estudios de posgrado. Ser becario CONACYT ha sido una de las mejores experiencias de mi vida al permitirme realizar una de mis proyectos más deseados.

CAPITULADO

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPITULO I	
COMPORTAMIENTO DE LA DEUDA Y SOBREENDEUDAMIENTO ESTATAL.....	14
1.1 Definición de deuda y origen Macroeconómico del endeudamiento público.....	14
1.2 Sobreendeudamiento.....	19
1.3 Evolución del endeudamiento en cinco estados de la República (Coahuila, estado de México, Jalisco, Nuevo León y Querétaro).....	20
1.4 Ordenamientos jurídicos que rigen las finanzas estatales.....	23
1.4.1 Ley de coordinación fiscal.....	26
1.4.2 Participaciones.....	29
1.4.3 Aportaciones (cap. 5 de la ley de coordinación fiscal).....	31
1.4.4 Ingresos propios (Art.115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).....	36
1.5 Ordenes jurídicos en materia de deuda estatal (quién se puede endeudar, quién no y bajo qué elementos jurídicos).....	38
1.6 Mecanismos y fuentes de endeudamiento.....	39

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO.....	43
2.1 ¿Qué es el nuevo institucionalismo?.....	45
2.2 ¿Qué es el neoinstitucionalismo económico?.....	49
2.3 ¿Qué es el neoinstitucionalismo sociológico?.....	53
2.4 ¿Qué es en neoinstitucionalismo político?.....	58
2.5 Factores institucionales como marco teórico de análisis de sobreendeudamiento estatal.....	62

CAPITULO III

INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES Y SOBREENDEUDAMIENTO.....	67
3.1 El modelo agente-principal en el análisis del sobreendeudamiento.....	68
3.2 Evolución y puntos de inflexión del sobreendeudamiento.....	79
3.3 Actuaciones e integración de los congresos.....	112
3.4 Capacidad de endeudamiento.....	123
3.5 Formalización del sobreendeudamiento con teoría de juegos.....	131
Conclusiones y reflexiones finales.....	146
Anexos.....	148
Bibliografía.....	187

Índice de anexos

1. Metodología	148
2. PIB (Coahuila, Jalisco, México, Nuevo León y Querétaro).....	152
3. Población de (Coahuila, Jalisco, México, Nuevo León y Querétaro).....	153
4. Participaciones (Coahuila, Jalisco, México, Nuevo León y Querétaro)	154
5. Aportaciones de (Coahuila, Jalisco, México, Nuevo León y Querétaro).....	155
6. Ingresos propios de (Coahuila, Jalisco, México, Nuevo León y Querétaro)	156
7. Caso de Coahuila	
7.1. Proyección con el método de tendencia.....	157
7.2. Figura de la línea de tendencia de las participaciones.....	158
7.3. Figura de la línea de tendencia del PIB.....	158
7.4. Figura de la línea de tendencia de la población.....	159
7.5. Figura de la línea de tendencia de las aportaciones.....	159
7.6. Figura de línea de tendencia de ingresos propios.....	160
7.7. Resumen de la regresión lineal de aportaciones/PIB.....	160
7.8. Resumen de la regresión lineal de participaciones/PIB.....	161
7.9. Resumen de la regresión lineal ingresos propios/PIB	161
7.10. Valor Presente Neto del estado.....	162
8. Caso de Jalisco	
8.1. Proyección con el método de tendencia	163
8.2. Figura de la línea de tendencia de las participaciones.....	164
8.3. Figura de la línea de tendencia del PIB.....	164
8.4. Figura del a línea de tendencia de la población.....	165
8.5. Figura de la línea de tendencia de las aportaciones.....	165
8.6. Figura de línea de tendencia de ingresos propios	166
8.7. Resumen de la regresión lineal de aportaciones/PIB.....	166

8.8. Resumen de la regresión lineal de participaciones/PIB.....	167
8.9. Resumen de la regresión lineal ingresos propios/PIB.....	167
8.10. Valor Presente Neto del estado.....	168

9. Caso del Estado de México

9.1. Proyección con el método de tendencia	169
9.2. Figura de la línea de tendencia de las participaciones.....	170
9.3. Figura de la línea de tendencia del PIB.....	170
9.4. Figura de la línea de tendencia de la población.....	171
9.5. Figura de la línea de tendencia de las aportaciones.....	171
9.6. Figura de línea de tendencia de ingresos propios.....	172
9.7. Resumen de la regresión lineal de aportaciones/PIB.....	172
9.8. Resumen de la regresión lineal de participaciones/PIB.....	173
9.9. Resumen de la regresión lineal ingresos propios/PIB.....	173
9.10. Valor Presente Neto del estado.....	174

10. Caso de Nuevo León

10.1. Proyección con el método de tendencia.....	175
10.2. Figura de la línea de tendencia de las participaciones.....	176
10.3. Figura de la línea de tendencia del PIB.....	176
10.4. Figura de la línea de tendencia de la población.....	177
10.5. Figura de la línea de tendencia de las aportaciones.....	177
10.6. Figura de línea de tendencia de ingresos propios.....	178
10.7. Resumen de la regresión lineal de aportaciones/PIB.....	178
10.8. Resumen de la regresión lineal de participaciones/PIB.....	179
10.9. Resumen de la regresión lineal ingresos propios/PIB.....	179
10.10. Valor Presente Neto del estado	180

11. Caso de Querétaro

11.1. Proyección con el método de tendencia	181
11.2. Figura de la línea de tendencia de las participaciones.....	182
11.3. Figura de la línea de tendencia del PIB.....	182
11.4. Figura de la línea de tendencia de la población.....	183
11.5. Figura de la línea de tendencia de las aportaciones	183
11.6. Figura de línea de tendencia de ingresos propios	184
11.7. Resumen de la regresión lineal de aportaciones/PIB.....	184
11.8. Resumen de la regresión lineal de participaciones/PIB.....	185
11.9. Resumen de la regresión lineal ingresos propios/PIB.....	185
11.10. Valor Presente Neto del estado	186

INTRODUCCIÓN

¿Por qué se endeudan los estados? Para responder a esta pregunta es necesario considerar algunos elementos básicos que contextualicen la problemática. Por ejemplo dentro de las funciones principales del gobierno está la de satisfacer las necesidades de la población a través de acciones, también llamados “cursos de acción” (Yves, thoebig, 1999) constreñidos a lo que se estipula en las leyes, reglamentos y políticas públicas. Estas directrices son útiles para emprender acciones programadas o no programadas que el gobierno requiere llevar a buen fin; sin embargo, para lograr los objetivos planteados por el Estado se requieren recursos que son asignados por la Federación y regulados por una serie de leyes y estatutos.

En México existen tres estatutos legales fundamentales que regulan la hacienda pública: la ley de deuda pública, ley de ingresos y presupuesto de egresos. Esta normatividad encuentra su justificación en la necesidad de mantener un control de las finanzas públicas; sin embargo, no siempre es posible para el gobierno llevar a cabo todas sus actividades y proyectos sin salirse del presupuesto (López, 2003) en estos casos cuando los recursos no son suficientes para realizar las actividades programadas por el gobierno, es necesario considerar el endeudamiento como una opción de financiamiento (otra opción es reducir el gasto de los programas, lo cual tiene un costo político y social que los gobernantes pocas veces quieren pagar).

En los últimos años la deuda ha sido un instrumento importante para financiar el déficit de las finanzas públicas como lo muestran diferentes documentos que tratan el tema; por ejemplo, se consultaron datos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI), el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para revisar cuál ha sido el desarrollo de las finanzas de los estados, y se observó “que el endeudamiento subnacional del 2008 a 2011, en términos reales paso de 203,070.2 millones de pesos a 390,777.5 respectivamente, lo que representa un incremento porcentual 92.4; es decir, 187,707.3 millones de pesos”(ASF, 2012).

En este mismo periodo (2008-2011) y utilizando las mismas fuentes de información, se pudo verificar que “9 de las 32 entidades federativas y 198 municipios

bursatilizarón deuda, por una cantidad total de 58,405.0 mdp, lo que representa 14.9% del saldo total de la deuda registrada al cierre de 2011” (ASF, 2012).

Estas cifras muestran un panorama general del acelerado proceso de endeudamiento de los estados que pone de manifiesto una relajación de las instituciones que controlan el déficit subnacional. Es decir, ¿son las instituciones o como North las llama, son las” reglas del juego” (North, 1993: 13) las que están permitiendo el sobreendeudamiento de los estados? ¿Existen otros factores que motiven a los estados a sobreendeudarse? Buscar la respuesta a estas preguntas será la guía sobre la que se desarrollará el siguiente trabajo.

La intención de esta investigación es explicar cuáles son los factores institucionales que generan el sobreendeudamiento subnacional, para ello el texto se ha estructurado en tres capítulos divididos de la siguiente manera. En el primer capítulo se plasma el marco conceptual y jurídico que encuadra el endeudamiento, en el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico para el análisis de nuestro tema, en la tercera parte del trabajo se establece la relación entre el endeudamiento y las instituciones tanto formales como informales, por último se exponen las conclusiones y reflexiones finales.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Tema: determinantes institucionales del sobreendeudamiento estatal
2000-2012

El caso de: Coahuila, estado de México, Jalisco, Nuevo León, y Querétaro

Se pretende complementar el análisis cuantitativo del sobreendeudamiento estatal con una perspectiva neoinstitucional que integre la explicación que se busca dar sobre las causas de esta problemática; en este sentido, analizar “las *reglas del juego*” (North, 1993: 13) o entender “que determina que es lo apropiado y que no como estructura de incentivos que orientan la actividad humana hacia los premios y lo aleja de los castigos” (Millán, 2012: 59) es uno de los objetivos principales que motivan este trabajo. El segundo objetivo es entender cuáles son las razones que llevan a los responsables de los recursos administrativos a tomar decisiones, en este caso de adquisición de deuda.

De lo anterior se desprende un argumento importante que se refiere a la idea de “qué es lo apropiado y que no”, para el análisis de este concepto nos remitiremos a

su fundamento relacionado con la teoría de la elección racional¹ enfocándonos básicamente en la idea de la maximización de la utilidad. Tomando esta visión se abre una ventana de oportunidad de análisis del por qué un agente decide disponer de los recursos del erario público de manera discrecional.

Es decir, considerar el enfoque de la teoría de la elección racional nos ayuda a explicar los motivos que animan las decisiones de sobreendeudamiento que toman los responsables de un estado, y aunque se han aplicado candados para ejercer los presupuestos estatales o se ha promovido la creación de los institutos de transparencia y profesionalización de la administración pública, así como otros elementos que controlan el uso de los recursos, el proceso de sobreendeudamiento se sigue replicando.

Parece difícil encontrar las motivaciones que han hecho que los responsables de la hacienda pública tomen decisiones que llevan a un estado a sobreendeudarse, aun con todos los elementos antes mencionados y sabiendo lo que implica comprometer los ingresos de un estado para la sociedad.

Incluso actualmente una de las medidas que ha destacado para el control del sobreendeudamiento es el referente a la profesionalización; sin embargo, ya desde el siglo XIX existía una preocupación sobre este tema; Al respecto, Weber hablaba de un desarrollo de la burocracia moderna a medida que ésta se va profesionalizando a través de la educación, además, mencionaba que eventualmente una burocracia con más preparación generará un valor de la integridad más arraigado, lo que permitirá que se tenga un grupo administrativo más eficiente y confiable (Weber, 1984).

Sin embargo, podemos observar de manera empírica que el comportamiento oportunista relacionado con la maximización de la utilidad en nuestra sociedad actual rige el comportamiento de la mayoría de los funcionarios públicos.

Pero ¿qué se entiende por comportamiento oportunista? básicamente se refiere a anteponer el interés personal para lograr obtener lo que se desea o materializar objetivos personales. En términos económicos podríamos decir que se trata de

¹ Desde una visión matemática, la definición de elección racional se reduce a dos condiciones. Conductas instrumentales en las cuales existe intransitividad entre las elecciones (si preferimos A a B y B a C, entonces preferimos A a C y nunca, entonces, C a A), y éstas cumplen con el requisito de completud (es decir, que la información sobre las alternativas está disponible al momento de las decisiones). (Vidal, 2008).

capitalizar la ocasión sin considerar principios éticos (por ejemplo honestidad, integridad, etc. Características que deberían estar valoradas en las personas que trabajan en el servicio público).

Este oportunismo se presenta tanto en la sociedad como en las instituciones pertenecientes al estado. La sociedad trata de disfrutar de los mayores beneficios sin tener que cargar con el costo de producirlo, esta última parte se la deja al estado; por otro lado, el estado hace uso discrecional de los recursos en su beneficio para cumplir con las expectativas de sus intereses políticos, lo que evidentemente genera que no se optimice el uso de los dineros en beneficio de ambas partes y por lo tanto se pierde eficiencia.

Este comportamiento oportunista se va a seguir reproduciendo en la medida en que la burocracia no sea castigada por las actividades que realiza, pasando por alto las leyes o dicho en otras palabras las “reglas del juego” (North, 1993), que han llevado a los estados a tener serios problemas en sus finanzas públicas vía endeudamiento.

El conocimiento de las *reglas del juego* por parte de los servidores públicos les brinda la facilidad de manipular el sistema; además, en el caso de los gobernantes y legisladores la evidencia empírica muestra un escaso sentido de la ética profesional y de un inexistente temor de ser castigados por su comportamiento en la manipulación del sistema en beneficio personal; situación que genera condiciones para que el proceso se reproduzca.

Este comportamiento al reproducirse, se vuelve rutina, no únicamente en la burocracia si no que se ha extendido a todas las estructuras que conforman el estado provocando brotes de corrupción e incentivando el comportamiento oportunista.

Considerando lo anterior y retomando la problemática de deuda estatal valdría la pena preguntarse ¿Cómo se llegó a los niveles de endeudamiento actual? ¿Están fallando los factores institucionales involucrados en la deuda pública? Y sobre todo ¿Cuáles son los factores de índole institucional que han propiciado el crecimiento de la deuda estatal?

Lo anterior, son algunas de las preguntas que nos interesa explicar y responder en este trabajo. Recordemos que ya en el pasado se tuvo que rescatar a los municipios por encontrarse en quiebra y quienes han tenido que pagar esa deuda han sido los ciudadanos.

Llegar a una situación de insolvencia no es deseable por los gobiernos; sin embargo, el acelerado crecimiento de la deuda en los últimos años parece indicar que se puede presentar esta situación y poner en riesgo la estabilidad financiera del país (ASF, 2012).

En este sentido y tomando una postura optimista, el acelerado endeudamiento de los estados se puede considerar como un beneficio o ventaja debido a que la situación actual de sobreendeudamiento se presenta en pocos estados, lo que nos brinda material para realizar este trabajo y de esta manera poder aportar medidas preventivas de lo que pudiera suceder en todos los estados que componen la República Mexicana.

Tomando en cuenta lo anterior, se consideró adecuado tomar tres estados con alto nivel de deuda, uno con deuda media y un estado con un endeudamiento bajo; esto con la finalidad de poder hacer un comparativo de la estructura institucional de cada estado, situación que ayudará a contestar nuestra pregunta de investigación.

El desconocimiento de las posibilidades que se pueden generar a partir de una investigación puede ser muy costoso. En este caso para los estados no revisar con cuidado los elementos que inciden en el sobreendeudamiento puede llevarlos a cometer el mismo error llegando a lo que el neoinstitucionalismo político llama *inercia organizacional* (Vergara, 1989 citado en Millán, 2012). Nuestra intención es aportar una visión que integre elementos del neoinstitucionalismo a la problemática del sobreendeudamiento estatal y de esta manera considerar si es posible cambiar esta *inercia organizacional*.

CAPITULO I

COMPORTAMIENTO DE LA DEUDA Y SOBREENDEUDAMIENTO ESTATAL

En esta primera parte se incorporan los conceptos necesarios para establecer los orígenes de la deuda y del sobreendeudamiento desde una perspectiva macroeconómica, esto nos permitirá abordar los estatutos legales que rigen la deuda pública así como la situación actual con respecto al endeudamiento de nuestro objeto de estudio.

1.1 DEFINICIÓN DE DEUDA Y ORIGEN MACROECONÓMICO DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

Las finanzas públicas se componen de dos partes fundamentales, los ingresos y el presupuesto de egresos; sin embargo, existe un tercer elemento que hasta la fecha genera mucha controversia debido a sus particularidades, me refiero al endeudamiento. Actualmente es visto como algo normal que los estados consideren endeudarse para la operación de sus gobiernos, incluso esta operación está regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 117 apartado VIII, así como en la ley general de deuda pública (LGDP) y los diferentes reglamentos de cada estado que componen la federación (CEFP, 2009; ASF, 2011).

En la ley general de deuda pública se establece que la deuda “está constituida por las obligaciones de pasivos directos o contingentes derivados de financiamientos”

(LGDP, 2012). Para Oliver Marcel, “el endeudamiento de un gobierno consta de un conjunto de recursos financieros los cuales toma prestados tanto del exterior como del ahorro doméstico” (Marcel, 2007). Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) define la deuda como “las transacciones correspondientes a gastos de intereses y reembolsos del principal” (FMI, 2001).

Para el presente trabajo el concepto de deuda pública se entiende como las obligaciones que el estado adquiere ante un prestatario, ya sea extranjero, nacional o ante sociedades y/o particulares, para adquirir recursos pecuniarios necesarios para cubrir las contingencias que enfrenta, derivadas de sus actividades.

Esta definición permite tener claridad en el concepto de deuda y nos acerca al endeudamiento que nos interesa conocer; es decir, la deuda subnacional. Antes de pasar a una definición más acotada del endeudamiento nos interesa explicar el origen de la deuda subnacional desde una perspectiva macroeconómica.

El estudio del endeudamiento en los últimos años ha tomado relevancia al ser considerado como un instrumento más de la política fiscal y monetaria, parte importante del estudio de la deuda es conocer el origen de la misma; en este sentido, desde una visión macroeconómica la obtención de recursos a través de deuda puede ser por medio del sector interno o sector externo. Al tratarse de endeudamiento subnacional se considera al sector interno como la única fuente de recursos posible dadas las restricciones legales por lo que nos enfocaremos a tratar este tema exponiendo las siguientes identidades utilizadas en contabilidad nacional (forma que se tienen de sistematizar las actividades económicas de un país).

Se tomó el trabajo de Samuelson² sobre macroeconomía para nuestro análisis, su libro contiene un apartado que habla sobre déficit público, aquí el autor utiliza las siguientes identidades que nos permitirán exponer la idea de deuda interna.

Partimos de los componentes del Producto Interno Bruto (PIB) entendido este como

² Samuelson, Paul, (1983), *Economía*, Mc Graw-hill, México.

“el valor total de los bienes y servicios producidos en el territorio de un país en un periodo determinado, libre de duplicaciones. Se puede obtener mediante la diferencia entre el valor bruto de producción y los bienes y servicios consumidos durante el propio proceso productivo” (glosario de términos del Banco de México).

El PIB se representa algebraicamente como la suma del consumo más la inversión más el gasto de gobierno más las exportaciones netas (Samuelson, 1983), formalmente se expresa de la siguiente manera:

$$Y = C + I + G + (X - M) \quad (1.1.1)$$

En donde:

$$\text{PIB} = Y = C + I + G + (X - M),$$

Y= Ingreso nacional;

C= Consumo total de bienes y servicios

I= Inversión o aumento de capital físico

G= Consumo del gobierno

(X-M) = Exportaciones netas. (Accinelli, 2011)

Como la producción es idéntica al ingreso nacional, es posible restar en ambos términos los impuestos (representados por la letra T), lo que genera la siguiente igualdad.

$$Y - T = C + I + G - T + (X - M) \quad (1.1.2)$$

Teniendo el ingreso nacional disponible y aplicando algunas operaciones algebraicas, se logra combinar las expresiones anteriores, obtenemos la identidad básica que nos permite tener lo siguiente:

$$S - I = (G - T) + (X - M) \quad (1.1.3)$$

La identidad anterior nos está indicando la relación que existe entre el balance privado que va a ser igual al balance público más el balance externo. Si dejamos al sector público en función del balance privado y balance externo, tenemos la siguiente expresión:

$$G - T = (S - I) + (M - X) \quad (1.1.4)$$

Considerando una economía cerrada, en donde las exportaciones son iguales a las importaciones, es decir $M=X$, y suponiendo un gasto de gobierno mayor a los ingresos, tenemos ($G > T$), es decir, tenemos un déficit público y dado que el sector externo es cero, la única variable que puede financiar el déficit es el ahorro privado

($S > I$), lo que se convierte en deuda pública interna, es decir, los instrumentos financieros del gobierno (bonos) están en propiedad del sector privado nacional (Samuelson, 1983).

El párrafo anterior define en términos macroeconómicos el origen del endeudamiento subnacional. Una vez que tenemos definida la deuda interna y la procedencia de los recursos representados por $G - T = S - I$, podemos considerar que G se compone de diferentes rubros, uno de ellos es la deuda que puede ser representada por un alfa (α) que indica esta participación.

Con esta última subdivisión intuitiva de G tenemos los elementos faltantes para poder construir nuestra definición de deuda subnacional, la cual se entiende en este trabajo como los recursos obtenidos por los gobiernos estatales a través de prestatarios nacionales o extranjeros establecidos dentro del territorio nacional con el compromiso de la devolución del capital más un interés dentro de un tiempo acordado previamente.

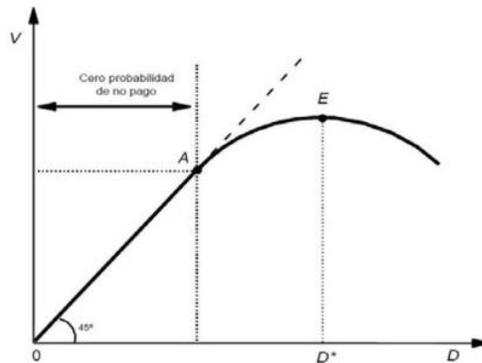
Lo que podemos observar con esta breve explicación es que el déficit público estatal únicamente puede ser financiado por el ahorro del sector interno (como lo marca la ley) por lo tanto, estos recursos son la fuente de la deuda pública interna.

Una vez establecidos los orígenes de la deuda podemos concentrarnos en el análisis del sector interno como un medio para financiar el déficit estatal, y establecer parámetros que nos permitan saber si estamos en una situación de endeudamiento o de sobreendeudamiento.

La deuda como instrumento de financiamiento del estado se debe mantener en ciertos niveles que son determinados por una serie de indicadores elaborados por instancias gubernamentales como la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el área de investigaciones económicas de las diferentes legislaturas locales.

Por ejemplo, para poder medir el nivel de deuda como porcentaje del PIB se han utilizado diferentes instrumentos, uno de ellos es la curva de Laffer. Originalmente se utilizó esta herramienta para comparar los ingresos fiscales y el nivel de impuestos; posteriormente la curva de Laffer se adaptó para poder medir el nivel de endeudamiento.

La curva representa el comportamiento del costo financiero de la deuda y su relación con el saldo de la misma; en su parte ascendente o positiva hay un riesgo muy bajo de incumplir con los compromisos adquiridos; sin embargo, en el momento en que la pendiente de esa curva cambia hasta volverse negativa el riesgo de no pago se incrementa considerablemente.



Fuente: (Pattillo, 2002 citado en Salamanca y Monroy, 2009)

La relación de la gráfica está dada por las variables D y V; donde: D= saldo de la deuda
V= valor esperado del servicio de la deuda (pagos del servicio de la deuda).

De manera gráfica podemos apreciar como un nivel adecuado de deuda pública puede ayudar a mantener sanas las finanzas de un gobierno; sin embargo, un exceso de deuda puede comprometer los recursos llevando a un estado a una situación de sobreendeudamiento.

Es importante tomar en cuenta esta información debido a que el comportamiento de los inversionistas va a depender mucho del nivel de endeudamiento o sobreendeudamiento que tenga un país, si consideramos la hipótesis de sobreendeudamiento de Borensztein³, vemos que el nivel de deuda puede afectar los recursos disponibles para financiar el déficit gubernamental.

Como hemos visto es de suma importancia definir cuando un estado está endeudado o sobreendeudado por lo que se considera necesario dedicar un apartado para desarrollar y explicar el concepto de sobreendeudamiento en este trabajo.

³ Al observarse mayor endeudamiento se crean expectativas que conducen a una reducción de la inversión privada, lo cual lleva a su vez a una menor tasa de crecimiento. (Borensztein, Eduardo. 1990. Debt Overhang, Credit Rationing and Investment. Journal of Development Economics 32(2) April: 315–35).

1.2 SOBREENDEUDAMIENTO

Definir el concepto de deuda llevó a describir las condiciones que están involucradas en dicha situación; sin embargo, la situación que interesa abordar es el sobreendeudamiento estatal. Este concepto se refiere a la magnitud de la deuda; es decir, en qué nivel de deuda se encuentra un gobierno subnacional. Se puede decir que el sobreendeudamiento ocupa un espacio entre un compromiso de deuda y la insolvencia de la misma, un espacio que puede ser cubierto por una infinidad de variables que estén afectando al sujeto de deuda para poder declararlo sobreendeudado.

Para explicar el concepto de sobreendeudamiento en este trabajo, se tomó la definición de Paul Krugman, él nos dice que “un país tiene un problema de sobreendeudamiento cuando el valor presente esperado de posibles transferencias de recursos futuros es menor que su deuda” (Krugman, 1988: 255).

Krugman explica lo anterior considerando un caso extremo de sobreendeudamiento sin incertidumbre; es decir, los recursos que va a recibir un gobierno subnacional son conocidos, por lo tanto no hay variación. Para un caso práctico tenemos el año cero con ingresos = (X_1) ; que representa los ingresos del año cero a valor presente, y el año uno con ingresos = (X_2) ; que representa los ingresos del siguiente año a valor presente. En este periodo de referencia los ingresos “conocidos” del año uno son utilizados para pagar la deuda del año cero, si la deuda anterior es mayor el estado debe adquirir nueva deuda, absorbiendo el costo de oportunidad de los prestamistas, es decir, pagando un interés (Krugman, 1988).

Sin embargo, si, $[X_1 + X_2 / (1+i) > D]$

Dónde: $X_1+X_2=$ la suma del ingreso

$i=$ tasa de descuento

$D=$ deuda

Significa que no hay problema de pago de deuda; es decir, si los ingresos esperados a valor presente son mayores que la deuda, entonces se cuenta con recursos para hacer frente a los compromisos contraídos con anterioridad; en caso contrario, si, $[X_1 + X_2 / (1+i) < D]$, el gobierno no será capaz de pagar el servicio de su deuda teniendo que adquirir una segunda deuda para subsanar la anterior, por lo

tanto, el costo del servicio de la deuda se irá ampliando hasta llegar a niveles de sobreendeudamiento (Krugman, 1988).

Trujillo de manera más sintética y aterrizada nos dice que se considera una situación de sobreendeudamiento cuando no se es capaz de hacer frente a las deudas según un plan de ingresos establecido. (Trujillo, 2003).

La definición de Krugman nos permite hacer un análisis aplicado a los estados que han presentado niveles importantes de deuda en los últimos años, además podemos conocer cuál es su situación real con respecto a este rubro en los cinco estados seleccionados (Coahuila, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, y Querétaro).

1.3 EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO EN CINCO ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA (COAHUILA, ESTADO DE MÉXICO, JALISCO, NUEVO LEÓN Y QUERÉTARO)

Como ya mencionamos la intención de este trabajo es esclarecer cuáles son los factores institucionales que han permitido el sobreendeudamiento estatal. Sin embargo, antes de responder lo anterior es necesario determinar si existe un sobreendeudamiento estatal, y en caso de existir ¿cuáles son los estados que están sobreendeudados? Por lo tanto, el objetivo de este apartado es tomar nuestros casos de estudio y posteriormente establecer si existe un sobreendeudamiento estatal.

Para ello se utilizarán herramientas como regresión lineal y línea de tendencia para calcular flujos futuros de los casos de estudio, este ejercicio requiere relacionar los ingresos con la deuda para conocer su solvencia y saber si estos estados se encuentran en una situación de sobreendeudamiento según la definición de Krugman.

El análisis que hace Krugman del sobreendeudamiento parte de un comparativo entre un estado y una empresa con respecto a sus ingresos, egresos y compromisos financieros. En el documento el autor menciona que existe un momento en que el estado (o empresa) tiene una serie de ingresos futuros con los cuales la deuda o servicio de la deuda pueden ser pagados; sin embargo, si se espera que el valor presente del flujo de ingresos futuros sea menor que la de deuda del estado, los acreedores no podrán ser liquidados en su totalidad (Krugman, 1988).

Un supuesto que hay que tener en cuenta es que no toda esta corriente potencial de recursos futuros será asignada al pago de la deuda o al servicio de la deuda, por

lo tanto, existe un porcentaje máximo de transferencias que un estado puede asignar a este rubro. (Krugman, 1988).

Lo anterior sirve como punto de partida para el análisis del sobreendeudamiento estatal en los casos particulares de Coahuila, estado de México, Jalisco, Nuevo León y Querétaro.

El primer paso en el análisis del sobreendeudamiento estatal fue seleccionar los casos de estudio. Se consideró como criterio de selección de los estados los datos de la deuda pública emitidos por la SHCP en la consolidación de obligaciones financieras de entidades federativas y municipios (SHCP, 2013).

Se tomaron tres de los estados con mayor deuda; además, se incluyó un estado con una deuda cercana al promedio y un estado con endeudamiento menor; la intención de esta selección fue tener parámetros de comparación en diferentes niveles en cuanto a montos de deuda, reglamentación o legislación de la deuda, condiciones socioeconómicas de los estados, entre otras variables que serán de utilidad en el análisis del sobreendeudamiento.

El segundo paso fue retomar la definición de sobreendeudamiento que se estableció en el apartado anterior y replicar el análisis que parte del concepto de Krugman “Un país tiene un problema de sobreendeudamiento cuando el valor presente esperado de posibles transferencias de recursos futuros es menor que su deuda” (Krugman, 1988).

Tomando la definición anterior como premisa, se recopiló la información necesaria de los cinco estados ya mencionados en cuanto a sus ingresos y deuda del periodo 1995-2012⁴.

Se utilizaron los datos recopilados por el INEGI relacionados con las finanzas públicas de los cinco estados seleccionados (Coahuila, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Querétaro) considerando principalmente los rubros relacionados con ingresos, egresos y deuda.

Una vez que se tuvo la información consolidada y deflactada de los ingresos por participaciones, aportaciones e ingresos propios de los cinco estados, el siguiente paso fue realizar una proyección de las variables antes mencionadas utilizando el

⁴ Esta información se encuentra en los anexos de la tesis.

método de tendencia, así como el de regresión lineal para establecer las ecuaciones que permitieran llevar a cabo las proyecciones de dichos datos para calcular los ingresos futuros.

Esta proyección se realizó a catorce años, ya que según informes del instituto de transparencia presupuestaria, el promedio de vencimiento de las deudas estatales es a 14 años (transparencia presupuestaria, 2013).

Se utilizó la fórmula de valor presente en las proyecciones para calcular los valores futuros y con este método para poder comparar con la deuda actual, esto es:

$$VAN = \sum_{t=1}^n \frac{Vt}{(1+K)^t} - D .$$

Donde:

Σ = sumatoria de t=1 hasta n;

V_t =ingresos;

K=tasa de interés

t=tiempo;

D=deuda.

Siguiendo el concepto de Krugman de sobreendeudamiento, se encontraron los resultados siguientes:

Cuadro 1.3.1

Ingresos futuros comparados con la deuda pública de los estados

En millones de pesos

(Base 2010)

Estados	Saldo total de obligaciones financieras de los Estados (en millones de pesos) 2011	Sumatoria del valor presente de los Ingresos de los Estados, menos los intereses sumados a los gastos, sin considerar la inversión.
Coahuila	36,509.6	-88,467.4
Estado de México	38,195.9	-124,418.8
Jalisco	24,309.0	-147,942.5
Nuevo León	38,590.5	-167,996.0
Querétaro	2,082.8	8,977.3

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

El cuadro 1.3.1 nos muestra los resultados a los que se llegó una vez aplicada la definición de Krugman en los datos recopilados.

Como podemos ver, cuatro de los cinco estados presentan una diferencia entre ingresos futuros y deuda con valor negativo; es decir, dichos ingresos serán insuficientes para cubrir los compromisos de deuda ya existentes.

El caso de Querétaro, presenta una deuda mínima comparada con los otros cuatro Estados, por lo tanto, esta entidad muestra un valor positivo en la diferencia entre el valor presente de sus ingresos futuros y su deuda; es decir, el estado contará con recursos para cubrir su deuda, incluso el análisis muestra un excedente que podría ser aplicado en otros rubros.

En nuestros casos de estudio se puede hablar de un sobreendeudamiento de cuatro de los estados contemplados en este trabajo, estos resultados servirán de base para analizar cuáles han sido los factores institucionales que han permitido esos niveles de endeudamiento.

Ya que se estableció la situación de deuda de los estados es importante conocer la reglamentación jurídica de las finanzas públicas. Conocer los elementos que regulan la deuda estatal nos permitirá saber cuáles son las limitantes o incentivos del endeudamiento.

1.4 ORDENAMIENTOS JURÍDICOS QUE RIGEN LAS FINANZAS ESTATALES

Como lo mostramos en el apartado anterior existen estados con problemas de sobreendeudamiento que ponen en riesgo la posibilidad de planificar adecuadamente las finanzas públicas, por lo tanto, en este apartado desarrollaremos el orden jurídico establecido para regular el uso de los recursos públicos.

La utilización de los recursos o gasto público forma parte de las finanzas públicas, concretamente es uno de los procesos operativos de la política fiscal que engloba el estudio del presupuesto así como el análisis de los instrumentos a través de los cuales el gobierno obtiene ingresos, es decir, los impuestos, productos, aprovechamientos y derechos, (SHCP, 2003; Soria, 2004; CEF⁵, 2006).

Los diferentes procesos operativos de las finanzas públicas están delimitados por documentos jurídicos que integran la regulación de ingresos y egresos, entre ellos

⁵ Centro de estudios de las finanzas públicas

tenemos la ley de ingresos de la federación, presupuesto de egresos, la miscelánea fiscal, entre otros. También existen documentos complementarios como la ley de presupuesto y responsabilidad hacendaria, la cuenta de la hacienda pública, así como la ley de coordinación fiscal.

Esta normatividad nos permite conocer cuáles es la fuente de los ingresos y el destino de los egresos; además, nos sirve como indicador de lo que se puede y no se puede hacer con los dineros públicos, por lo tanto, el conocimiento de la estructura legal que rige los recursos de los estados es fundamental para la buena operación de un gobierno.

Como primer elemento normativo de las finanzas públicas de nuestro país tenemos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que en su Artículo 74 nos habla de la responsabilidad que tiene la Cámara de Diputados con respecto a la fiscalización de los recursos del estado. (CPEUM, 2013).

También los Artículos 74 y 79 se refieren a las responsabilidades de fiscalización, así como a la elaboración de la iniciativa de ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación, entre otras facultades por parte del poder legislativo (CPEUM, 2013).

Además en el Artículo 116 de la Constitución se insta a las legislaturas locales con capacidad de decisión para establecer órganos de fiscalización así como la aprobación de su presupuesto de egresos.

Por otro lado, la ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación en su Artículo primero habla sobre fiscalización y revisión de los ingresos y egresos, incluyendo los registros de la deuda pública de las entidades, además, en su artículo 37 la ley de fiscalización y rendición de cuentas menciona a la auditoria superior de la federación como la responsable de inspeccionar los recursos administrados por los estados, excepto las participaciones federales (LFRC, 2010).

Otros estatutos importantes que forman parte de la regulación del ingreso y gasto son la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, así como con el presupuesto de egresos de la federación.

La ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria (LFPRH) forma parte del marco jurídico de las finanzas de la nación y también es parte fundamental en

materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio y control de los ingresos y egresos públicos federales (LFPRH, 2012).

Por otro lado tenemos el presupuesto de egresos de la federación, este documento contiene los montos que se asignan anualmente a cada rubro que compone la estructura gubernamental; es decir, este documento estipula el monto de recursos que serán asignados a los estados vía transferencias federales.

A este conjunto de ordenamientos jurídicos se agregan las constituciones estatales que también establecen reglamentos en materia de finanzas públicas; sobre todo se incluyen regulaciones en lo correspondiente al tema de la deuda pública subnacional⁶.

Finalmente, uno de los ordenamientos regulatorios más importantes debido a lo significativo que son las transferencias federales para los estados y municipios es la ley de coordinación fiscal. Este documento hace referencia a la reglamentación que regula el traslado de recurso de la federación hacia los estados. Esta ley también es la encargada de regular las relaciones que existen entre los miembros de la federación en materia de finanzas públicas. (SHCP, 2003).

Como se pudo observar existe una amplia variedad de regulaciones en el tema de la deuda estatal, estas leyes y estatutos que se presentaron anteriormente son una evidencia de que existe una regulación; es decir, hay un marco institucional que dice qué se puede y qué no se puede hacer en materia de endeudamiento por parte de los estados; sin embargo, la evidencia empírica muestra que a pesar de estas regulaciones se ha presentado un sobreendeudamiento subnacional.

La incongruencia entre lo que es (sobreendeudamiento) y lo que debería de ser (regulación de la deuda) pone de manifiesto la necesidad de revisar detenidamente algunas reglamentaciones en materia de deuda. Dado que el tema que nos interesa en este trabajo es el sobreendeudamiento de los estados, la ley de coordinación fiscal es un estatuto fundamental para esta investigación, por lo tanto, será la primera reglamentación que se examinara en el siguiente apartado.

⁶ Las leyes de los estados se trataran en el capítulo III debido a las particularidades que presenta este documento en cada estado.

1.4.1 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Con respecto a las cuestiones financieras de nuestro país, la ley de coordinación fiscal (LCF) es fundamental en la normatividad debido a que las transferencias federales son una de las principales fuentes de ingresos de los estados, por lo que es importante conocer como está integrada dicha ley.

La LCF delinea los artículos que están relacionados con el sistema nacional de coordinación fiscal, este sistema fue diseñado en los 80's para coordinar las haciendas públicas de los estados y municipios así como promover la participación de los estados en los ingresos federales. (LCF, 2011; Reyes, 2012).

Esta ley menciona que la SHCP será la encargada de establecer los convenios con las entidades que quieran adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal (SNCF). En el marco normativo de esta ley los estados que acepten el convenio serán partícipes de los ingresos federales recaudados y que están estipulados en este documento, además la distribución de dichos recursos se hará a través de los diferentes fondos que señala esta ley (LCF, 2011).

Así mismo se establece que el fondo general de participaciones que será distribuido a los estados representará únicamente el 20% de la recaudación total participable de la federación en un ejercicio fiscal (LCF, 2011).

Para llevar a cabo la distribución del fondo de participaciones, en la ley de coordinación fiscal se ha establecido la siguiente fórmula⁷:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

Cabe señalar que la ley de coordinación fiscal sufrió modificaciones en el año 2007 afectando la manera en que la fórmula asignaba el fondo de participaciones, el siguiente cuadro muestra las diferencias que sufrió la ley en su última modificación en año 2007.

⁷ Cada componente de la fórmula se integra de la siguiente manera: "C1_{i,t} C2_{i,t} C3_{i,t}, son los coeficientes de distribución del fondo general de participaciones de la entidad i en el año que se efectúa el cálculo. P_{i,t} es la participación del fondo a que se refiere el artículo 2 en la entidad i en el año t. P_{i,07} es la participación del fondo a que se refiere en la entidad i en el año 2007. ΔFGP_{07,t} es el crecimiento en el fondo general de participaciones entre el año 2007 y el año t. PIB_{i,t-1} es la información oficial del producto interno bruto del último año que hubiese dado a conocer el instituto nacional de estadística, geografía e informática en la entidad i. ΔIE_{i,t} es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i. n_i es la última información oficial de población dado a conocer por el instituto nacional de estadística, geografía e informática para la entidad i. Σ es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue" (LCF, 2011:2).

Cuadro 1.4.1

Comparación de las modificaciones a la ley de coordinación fiscal

Anteriores	Modificaciones derivadas de la reforma
Fondo general de participaciones 20% de la RFP	Fondo general de participaciones 20% de la RFP ⁸
<i>formula de distribución</i>	<i>Se modifica la formula con el objeto de premiar la recaudación y la actividad económica.</i>
45.17% población	60% crecimiento del PIB estatal
45.17% mejora de recaudación de impuestos asignables	30% incremento en la recaudación local (3 años)
9.66% inverso a lo anterior	10% nivel de recaudación local
Los estados deben distribuir al menos el 20% para municipios	Los estados deben distribuir al menos el 20% para municipios

Fuente: instituto nacional para el federalismo y desarrollo municipal, 2011

Como se aprecia el objetivo de las modificaciones de la LCF es incentivar el desarrollo a través de promover el crecimiento del PIB del estado, en este sentido, la nueva ponderación está encaminada a promover la actividad económica en las entidades federativas.

Además de la distribución de recursos, la LCF en su artículo sexto menciona que las participaciones de las que sean sujetas las entidades federativas y que serán distribuidas entre sus municipios serán asignadas en efectivo y no podrán ser objeto de deducciones. (LCF, 2011).

También en el artículo nueve se menciona que estas participaciones son inembargables y tampoco podrán ser retenidas a excepción de que sea para el pago de obligaciones que hayan sido autorizadas anteriormente por el congreso local, además estos empréstitos deben ser registrados ante la SHCP (LCF, 2011) bajo las condiciones estipuladas en la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos en su Artículo 117.

Como se menciona en el Artículo 25 de la ley de coordinación fiscal, los fondos de aportaciones federales como trasferencias federales hacia los estados y municipios se realizaran a través de los siguientes fondos:

⁸ Redistribución del fondo de participaciones

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

El Artículo 50 de la LCF dice que las aportaciones podrán afectarse en sus montos de asignación en el caso en que se deban garantizar las obligaciones contraídas por los estados y municipios siempre que la legislatura local haya aprobado dichos empréstitos y que dichos empréstitos estén inscritos ante la SHCP, (LCF, 2011).

“Las Entidades Federativas y los Municipios que contraigan obligaciones al amparo de este artículo, no podrán destinar más del 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto de los fondos a que se refiere el párrafo anterior, para servir dichas obligaciones”, (LCF, 2001: 38).

Considero que en este apartado se han incluido los elementos más importantes de la LCF resaltando principalmente tres cosas, la primera de ellas tiene que ver con los acuerdos entre los estados y la federación con respecto a la recaudación y asignación de recursos.

El segundo punto importante está relacionado con la obtención de recursos de los estados a través de las participaciones y aportaciones siendo estas una fuente importante de ingresos, además, la LCF también estipula el uso de los recursos para su mejor uso y aplicación; sin embargo, esto no se ha cumplido plenamente debido a la falta de claridad y especificidad en las leyes que integran este documento.

El tercer punto importante de esta ley tiene que ver con las especificaciones que se hacen sobre las obligaciones financieras contraídas por los estados y que son respaldadas con los recursos provenientes de la federación a través de participaciones y algunos fondos de las aportaciones.

Además de los elementos jurídicos que rigen la relación entre los estados y la federación que integran la LCF, los tres elementos que se mencionaron anteriormente brindan un panorama general con respecto a los ingresos de los estados.

Para el gobierno es fundamental la obtención de recursos para poder llevar a cabo sus actividades, en este sentido las transferencias federales juegan un papel muy importante por lo que en este trabajo se ha dejado un apartado que trata exclusivamente el tema de las aportaciones y otro que trata el de las participaciones, el siguiente apartado desarrolla este último.

1.4.2 PARTICIPACIONES

Como mencionamos anteriormente una de las principales fuentes de recursos de los estados y municipios son las participaciones, estas se encuentran inscritas en el convenio integrado por los estados pertenecientes al sistema nacional de coordinación fiscal, por lo tanto una parte de los ingresos de los estados son asignados a través de la ley de coordinación fiscal.

El sistema nacional de coordinación fiscal es un convenio mediante el cual las entidades federativas transfieren a la federación ciertas atribuciones recaudatorias (Soria, 2004; CEFP, 2007; INAFED, 2011) con el fin de acceder a una porción mayor de recursos.

En este convenio de coordinación fiscal se encuentran inscritas las participaciones, también conocidas como ramo 28 debido a la clasificación que se asigna a estas transferencias en el presupuesto de egresos de la federación. Este fondo general está compuesto por diferentes partidas, y al igual que la ley de coordinación fiscal, las participaciones han sufrido modificaciones a través del tiempo (Peña, 2011).

Cuando se crea el sistema nacional de coordinación fiscal los fondos que conforman el ramo 28 son básicamente tres (fondo general de participaciones, fondo complementario y fondo de fomento municipal) que fue una forma de resarcir los impuestos que ya no percibirían los estados adheridos al convenio (Peña, 2011).

Posteriormente se incluyeron otros criterios que premiaban los esfuerzos realizados en la recaudación, además, se agregó la variable poblacional como criterio distributivo y un factor inverso como elemento compensatorio (Peña, 2011).

Estos tres elementos conformarían la ponderación (45.17%, 45.17% y 9.66% respectivamente) que hasta el 2007 sirvió de base para la asignación de participaciones a través de la fórmula establecida en la ley de coordinación fiscal.

A partir del año 2007 se modificaron las variables y la ponderación que integraría la fórmula para asignar las participaciones a las entidades federativas. Actualmente es considerando el crecimiento del PIB estatal, el incremento en la recaudación y el nivel de recaudación como parámetros de asignación de recursos, considerando un 60%, 30% y 10% respectivamente (INAFED, 2011) esto con el objetivo de promover el crecimiento económico.

Por lo tanto, la conformación del ramo 28 se establece de acuerdo a la recaudación federal participable, es decir, esta bolsa se compone principalmente de los tres fondos que inicialmente integraban las participaciones, la otra parte de los recursos se integra por los tributos específicos, impuestos especiales y un porcentaje de los ingresos petroleros (DOF, 2009).

La distribución de estos fondos se determina según los criterios establecidos en la fórmula incluida en la ley de coordinación fiscal vigente. Una vez que se asigna el monto total de recursos a esta parte de las transferencias, es decir, a las participaciones, los estados y municipios pueden aplicar los dineros provenientes de la federación a través del ramo 28 a lo que ellos consideren prioritario, por lo tanto, estos recursos no están etiquetados para su uso.

La libertad de gastar los recursos provenientes del ramo 28 en lo que los estados consideran prioritario ha permitido que estos ingresos sean utilizados para respaldar créditos solicitados por los gobiernos en turno para una mayor disponibilidad de recursos en el presente y comprometiendo los ingresos futuros, este comportamiento (muy común entre los gobiernos) deja a las administraciones futuras con las manos atadas al tener que destinar los ingresos provenientes de las participaciones al pago de la deuda.

Derivado de lo anterior se presenta el problema de no disponer de recursos suficientes para realizar sus proyectos o actividades que la sociedad les demande, limitando la posibilidad de generar un mayor crecimiento y afectando la posibilidad de generar mayores ingresos.

Sobre los ingresos, otra fuente importante de recursos son las transferencias de la federación hacia los estados y municipios que se asigna a través de las aportaciones, mejor conocido como ramo 33. La característica de estos recursos es que tienen un fin específico establecido en la ley de coordinación fiscal y que se tratara en el siguiente apartado.

1.4.3

APORTACIONES

(CAP. 5 DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL)

Las aportaciones son recursos que se transfieren de la federación a los estados y municipios junto con las participaciones. Las aportaciones tienen su origen en los recursos que antes de la conformación del ramo 33 en 1998 se ejercían a través de los ramos 12 y 25 correspondientes a los rubros de salud-previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, así como del ramo 26 correspondiente a solidaridad y desarrollo regional (CEFP, 2007).

Esta integración de programas en un solo ramo se realizó con la finalidad de simplificar estas transferencias y darles una base legal que permitiera la continuidad de los programas antes mencionados, todos estos elementos se conjuntan y forman lo que sería el capítulo V en la ley de coordinación fiscal.

Como menciona Soria, las aportaciones quedaron conformadas por una serie de fondos que integran el conocido ramo 33 (Soria, 2004), dichos fondos son:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; (FAEB).
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; (FASS).
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; (FAIS)
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; (FAFMDDF)
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples. (FAM)
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, (FAETA)
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

Estos fondos se integran, distribuyen, administran, ejercen y supervisan de acuerdo a lo dispuesto en el capítulo V de la ley de coordinación fiscal (LCF, 2011: 22).

Se trata de recursos que están destinados a financiar las actividades que el estado descentralizó y son de prioridad nacional. Estas responsabilidades se dejaron a estados y municipios con la idea de eficientar la aplicación del recurso, principalmente en áreas que son de gran demanda social como es el caso de la educación y salud, a estos recursos destinados a programas específicos también se les llama recursos etiquetados.

En general la asignación de los montos a los diferentes fondos que conforman el ramo 33 se hace con base en los registros existentes en las dependencias de gobierno federales sobre las necesidades de gasto de las entidades federativas (Peña, 2011). Es decir, los criterios de distribución de los fondos son diferentes para cada estado.

El primer fondo (FAEB) se distribuye de acuerdo al registro de escuelas existentes y a la plantilla de gente que labora en ellas, también se considera el presupuesto asignado en el año anterior así como los ajustes aplicados debido a la inflación.

La aplicación de los recursos va desde la educación básica y otras instituciones de formación docente, hasta proyectos que ayuden a mejorar los contenidos de los programas educativos (Soria, 2004).

Para este fondo la fórmula utilizada en la ley de coordinación fiscal para la distribución de los recursos ente los estados es la siguiente⁹:

$$T_{i,t} = T_{i,t-1} + (FAEB_t - FAEB_{t-1})(0.2C1_{i,t} + 0.5C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t} + 0.2C4_{i,t})$$

⁹C1_{i,t}, C2_{i,t}, C3_{i,t} y C4_{i,t} son los coeficientes de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal de la entidad i en el año en que se realiza el cálculo. T_{i,t} es la aportación del Fondo a que se refiere este artículo, que corresponde al estado i en el año para el cual se realiza el cálculo y que no podrá ser menor a T_{i,t-1} actualizada por la inflación del año inmediato anterior. T_{i,t-1} es la aportación del Fondo a que se refiere este artículo que le correspondió al estado i en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo. FAEB_t es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a nivel nacional determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año para el cual se efectúa el cálculo. FAEB_{t-1} es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a nivel nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo. M_{i,t-1} es la matrícula pública de educación básica que determine la Secretaría de Educación Pública para el estado i en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo. MN_{t-1} es la matrícula pública nacional de educación básica que determine la Secretaría de Educación Pública en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

I_{i,t} es el índice de calidad educativa que determine la Secretaría de Educación Pública para el estado i en el año t. G_{i,t} es el gasto estatal en educación básica del estado i en el año t, que determine la Secretaría de Educación Pública. \sum es la sumatoria sobre todos los estados de la variable que le sigue" (LCF, 2011, pp: 24).

En caso de existir un remanente una vez que se distribuyeron los recursos, estos serán distribuidos entre los estados conforme al segundo coeficiente de la formula antes mencionada (LCF, 2011).

Por otro lado, para el fondo de aportaciones para servicios de salud se considera la infraestructura, así como el personal para la asignación de recursos. También se consideran las prestaciones, los servicios personales, así como los gastos en inversión (LCF, 2011).

Para el fondo de salud la distribución de los recursos entre las entidades federativas considera la siguiente formula¹⁰:

$$\sum Fi = \sum (M \cdot Ti)$$

La ley de coordinación fiscal establece que la secretaria de salud está obligada a presentar las cifras correspondientes a las variables de la formula (LCF, 2011).

Por otra parte, el tercer fondo es el de aportaciones para la infraestructura social, que incluye recursos destinados exclusivamente a obras, acciones sociales e inversiones que beneficien a la población en extrema pobreza.

De este fondo los rubros en donde se aplican recursos puede depender del nivel de gobierno estatal o municipal; cuando se trata del municipio los recursos podrán aplicarse a las áreas que están a su cargo; por ejemplo, drenaje, agua potable, alcantarillado, vivienda, entre otros; cuando se trata del gobierno estatal los recursos se destinaran a obras de alcance regional o intermunicipal (LCF, 2011).

Este fondo de infraestructura social se distribuirá a los estados a través de la secretaria de desarrollo social considerando criterios de pobreza integrados en la siguiente formula¹¹:

¹⁰ En donde: M = Monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30. Fi = Monto correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M. Ti = Distribución porcentual correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M. Para el cálculo de Ti de la i-ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento: $Ti = Di / DM$ En donde: DM = Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado. Di = Monto total del déficit de la i-ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado. En donde: $Di = \max\{POBi * (PMIN * 0.5 * (REMi + IEMi)) - Gti, 0\}$ En donde: POBi = Población abierta en i-ésima entidad federativa. PMIN = Presupuesto mínimo per cápita aceptado. REMi = Razón estandarizada de mortalidad de la i-ésima entidad federativa. IEMi = Índice estandarizado de marginación de la i-ésima entidad federativa. Gti = Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir M del ejercicio correspondiente.

¹¹ En donde: Pjw = Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar j en estudio;

$\beta 1 \dots 5$ = Ponderador asociado a la necesidad básica w; y j = Hogar en estudio. Esta fórmula representa el Índice Global de Pobreza de un hogar, IGPj, el cual se conforma con las brechas Pj1, Pj2, Pj3, Pj4 y Pj5 de las necesidades

$$IGP_j = P_{j1}\beta_1 + P_{j2}\beta_2 + P_{j3}\beta_3 + P_{j4}\beta_4 + P_{j5}\beta_5$$

La intención de la aplicación de esta fórmula es generar una distribución de recursos, tratando de que sea proporcional a la pobreza que se presente en cada entidad.

La siguiente partida corresponde al fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y está diseñado para que los municipios y el D.F. destinen estos recursos a cumplir con sus requerimientos, así como cubrir las necesidades de seguridad pública de los ciudadanos. La distribución de esos recursos se hará en proporción a la población existente de los municipios y demarcaciones del Distrito Federal con información emitida por el instituto nacional de geografía e informática. (LCF, 2011).

El siguiente fondo es el de aportaciones múltiples, este fondo se ocupa únicamente para financiar los desayunos escolares y ayuda alimentaria, también se ocuparan recursos de este fondo para rehabilitación de infraestructura en los niveles de educación básica y superior. (LCF, 2011). La distribución de los recursos de este fondo entre las entidades federativas se hará con base en las reglas establecidas en el presupuesto de egresos de la federación (LCF, 2011).

Otro fondo que integra el ramo 33 es el correspondiente a las aportaciones para la educación tecnológica y de los adultos. Los recursos para este rubro se determinaran en el presupuesto de egresos de la federación y se les cataloga como recursos complementarios para el sector educativo. (LCF, 2011).

básicas a que se refiere la fracción II; sus correspondientes ponderadores son $\beta_1=0.4616$, $\beta_2=0.1250$, $\beta_3=0.2386$, $\beta_4=0.0608$ y $\beta_5=0.1140$.

II. Las necesidades básicas, en el orden en el que aparecen en la fórmula anterior, son las siguientes:

w1 = Ingreso per cápita del hogar;

w2 = Nivel educativo promedio por hogar;

w3 = Disponibilidad de espacio de la vivienda;

w4 = Disponibilidad de drenaje; y

w5 = Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

Para establecer el monto de recursos destinado a este fondo, en la ley de coordinación fiscal se consideran los siguientes elementos:

- Numero de planteles registrados, así como el número de trabajadores registrados en las plantillas de las entidades federativas.
- Se considera también el presupuesto asignado en el año anterior.
- En el caso de la educación para los adultos los recursos asignados se aplicaran de acuerdo a una fórmula utilizada por la Secretaria de Educación Pública (SEP).

Lo anterior son los parámetros generales de asignación de recursos para este fondo, siempre con la intención de combatir el rezago social, el analfabetismo y promover la formación para el trabajo.

En el Artículo 44 de la ley de coordinación fiscal se tratan los asuntos relacionados con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y el Distrito Federal, estos recursos son de procedencia federal y establecidos en el presupuesto de egresos de la federación con base en una propuesta que haga la secretaria de seguridad pública ante la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (LCF, 2011).

La distribución de los recursos para este fondo se lleva a cabo mediante los criterios propuestos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, además se utilizarán criterios poblacionales de las entidades, el índice de ocupación penitenciaria y los programas de combate al delito, entre otros elementos técnicos como equipamiento y capacitación (LCF, 2011).

Por último tenemos el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Este fondo destinara sus recursos a inversión en infraestructura así como al mantenimiento de la misma, también se consideraran recursos para el equipamiento y elaboración de proyectos, además la supervisión de obras también califica como elemento para aplicar estos recursos.

Otros rubros para los que se puede destinar este recurso son el saneamiento financiero, amortización de deuda, pensiones, modernización de catastros, investigación científica, protección civil, así como el apoyo a proyectos concesionados (LCF, 2011).

El desarrollo y explicación de los diferentes fondos que integran el ramo 33 es útil en este trabajo por dos razones, la primera es para conocer una de las principales

fuentes de ingresos de los estados, y la segunda está relacionada con el conocimiento de la aplicación de estos recursos, pues como se mencionó anteriormente se trata de recursos con una finalidad establecida en la ley.

La breve explicación que se desarrolló en este apartado permite ver que los recursos del ramo 33 están limitados para su uso a actividades específicas; sin embargo, existen resquicios en la ley que permiten que algunos de estos recursos sean utilizados para respaldar créditos o gastar en actividades que se convierten en capital político, un ejemplo de lo anterior es el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas.

Las transferencias federales recibidas por los estados y municipios tiene la intención de fortalecer sus finanzas públicas, promover el desarrollo y generar fuentes de recursos propios; sin embargo, la falta de claridad en la ley ha permitido un mal uso de los recursos, lo que ha limitado el desarrollo y ha puesto en peligro el equilibrio de las finanzas públicas estatales, además de no haber logrado el objetivo de incrementar las fuentes de recursos propios.

Los recursos propios de los estados son otra fuente de ingreso importante para financiar sus actividades, y aunque el monto que generan los estados no se compara en magnitud con las transferencias federales, vale la pena destinar un espacio para conocer la conformación de estos recursos, pues tienen la característica de poder ser destinados al pago de deuda.

1.4.4 INGRESOS PROPIOS (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ARTÍCULO 115)

“En 1983, se reformó el Artículo 115 constitucional fortaleciendo el estatus legal del gobierno municipal...el elemento más importante de esta reforma en términos fiscales fue que la Constitución consagró el derecho de los municipios a recibir ingresos de fuentes claramente definidas así como la libertad para decidir cómo utilizarlos” (Rodríguez, 1995:154, citado en Carrera, 2006:7).

Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 115 apartado IV, hace referencia a la libre administración de las haciendas

estatales y municipales con recursos de los bienes que les pertenezca administrar (CPEUM, 2013).

Los principales recursos propios con los que cuentan las entidades federativas son:

- Impuestos
- Derechos
- Productos
- Aprovechamientos

En el caso de los impuestos se refiere a las obligaciones tributarias establecidas por el gobierno.

Con respecto a los derechos, estos se refieren a los ingresos recibidos por los gobiernos estatales a partir del uso de los bienes de dominio público o prestación de servicios (Chapoy, 2001).

Los ingresos por productos son aquellos que se obtienen por la enajenación de bienes, rentas de bienes inmuebles, así como los beneficios por la operación de valores (dividendos e intereses) (Chapoy, 2001).

Por último tenemos los aprovechamientos, estos bienes se componen por los recursos de colaboración ciudadana, rendimiento de empresas públicas estatales, así como expropiaciones, también se consideran en este rubro los recargos, indemnizaciones, multas, donativos, entre otros (Chapoy, 2001).

De estos ingresos propios la principal fuente de recaudación de las entidades federativas es el impuesto sobre nóminas, que representa el 65% del total, después en importancia está el de la recaudación por tenencia con un 22% sobre la recaudación total (aunque este último impuesto ha sido eliminado en casi todos los estados) (Livier de la O, 2013).

Los ingresos estatales generados a partir de ingresos propios alcanzan en promedio alrededor del 10% del total de los recursos percibidos por los estados (ASF, 2012). A pesar de las reformas al Artículo 115 de la Constitución para otorgar mayor autonomía económica a los estados y municipios, los recursos provenientes de ingresos propios no son tan significativos como los recursos provenientes de las transferencias.

Los ingresos propios junto con las transferencias federales son la principal fuente de financiamiento de los proyectos que los estados y municipios quieren llevar a cabo; sin embargo, estos recursos no han sido suficientes por lo que ha sido necesario recurrir al crédito.

Cuando los gastos son mayores a los ingresos programados se incurre en un déficit fiscal el cual necesita ser cubierto con deuda. El manejo del déficit en los últimos años ha sido fundamental para poder concretar proyectos o actividades del estado; sin embargo, para una utilización óptima de esta herramienta es necesario conocer los límites y posibilidades del endeudamiento público.

Los límites están establecidos por la ley que regula en endeudamiento y aunque cada estado genera instituciones legales que se adaptan a sus necesidades, existe una reglamentación general que surge de la Constitución y sirve de plataforma para la reglamentación particular de cada estado. Es necesario partir de esta base general para conocer la estructura institucional de la legislación en el tema de la deuda, para esto en el siguiente apartado se explicará el marco institucional que regula la deuda subnaconal.

1.5 ÓRDENES JURÍDICOS EN MATERIA DE DEUDA ESTATAL (QUIÉN SE PUEDE ENDEUDAR, QUIÉN NO, Y BAJO QUÉ ELEMENTOS JURÍDICOS)

Los ordenamientos jurídicos en materia de deuda son diferentes de un estado a otro; sin embargo, existen ordenamientos a los cuales se deben apegar todos los gobiernos estatales, dichas leyes están estipuladas básicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la ley de coordinación fiscal, así como en las Constituciones de los estados. (Chapoy, 2001; Medina, 2004).

La base jurídica con respecto a la deuda de los estados y municipios se encuentra inscrita en el Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al respecto se menciona que los estados y municipios en ningún caso podrán contraer obligaciones o solicitar empréstitos fuera del territorio nacional o en moneda extranjera (CPEUM, 2013).

En caso de adquirir algún tipo de crédito los gobiernos subnacionales deberán apegarse a las condiciones antes mencionadas, además estos recursos deberán ser

destinados a inversión y los préstamos y montos de los créditos deberán ser aprobados por las legislaturas (Chapoy, 2001; CPEUM, 2013).

Por otro lado, la ley de coordinación fiscal en su Artículo 9 establece que las participaciones de cada entidad federativa son inembargables salvo para el pago de obligaciones contraídas por los estados (LCF, 2011). Estos pagos garantizados con participaciones se realizarán según se establezca en los mecanismos y registros establecidos en las leyes estatales de deuda.

Como se observa los reglamentos referentes a la deuda se encuentran en diferentes ordenamientos jurídicos como leyes orgánicas, presupuesto de egresos, códigos fiscales, entre otros; sin embargo, estos ordenamientos jurídicos tienen que remitirse a la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos y la Constitución estatal para poder llevar a cabo cualquier acción relacionada con la deuda, como es la contratación o montos de endeudamiento (Chapoy, 2001).

Al conocer los límites legales del endeudamiento claramente se aprecia que existe una reglamentación sobre la deuda que busca regular la utilización de esta herramienta de financiamiento; por lo tanto, existe un objetivo de este marco institucional que es el de limitar el uso de los instrumentos financieros permitidos a los estados; sin embargo, estos mecanismos no han sido eficientes en lograr su objetivo, por el contrario se han creado nuevas fuentes de financiamiento así como también se han otorgado mayores libertades a los estados para adquirir deuda, al respecto en el siguiente apartado se analizan los diferentes instrumentos de financiamiento existentes en el mercado para los gobiernos subnacionales.

1.6 MECANISMOS Y FUENTES DE ENDEUDAMIENTO

Debido a las contingencias que tienen que enfrentar los gobiernos estatales generadas por la escasez de recursos surge la necesidad de solicitar créditos en las instancias disponibles para poder financiar el gasto público (López, 2003).

Los mecanismos y fuentes de financiamiento del gobierno subnacional están restringidos a una serie de leyes y estatutos que limitan las fuentes de recursos (como ya se revisó en apartados anteriores). Sin embargo, existen instituciones financieras que facilitan la obtención de liquidez a los gobiernos estatales.

En la actualidad las principales fuentes de financiamiento son la banca de desarrollo y la banca comercial, además en los últimos años se han agregado los fideicomisos y las emisiones bursátiles como nuevos mecanismos de financiamiento. A continuación se explicara en que consiste cada una de estas fuentes de recursos.

La primer fuente de financiamiento que tenemos es la banca de desarrollo. Esta estructura financiera ha apoyado a los gobiernos subnacionales con recursos para la implementación de proyectos a través de las transferencias de fondos que hace el gobierno federal por medio de programas intergubernamentales (Chapoy, 2001; López, 2003).

Una de las principales instituciones encargada de coordinar las transferencias y otorgar financiamiento a los estados es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), esta institución tiene el objetivo de otorgar recursos para la realización de obras de infraestructura y servicios públicos que impulsen el desarrollo (López, 2003; SHCP, 2010).

La segunda fuente de financiamiento es la banca comercial que opera como un intermediario entre los individuos con un excedente monetario y aquellos con la necesidad de liquidez para enfrentar compromisos que requieren la utilización de efectivo; en este sentido, la banca actúa a través del otorgamiento de préstamos también llamados créditos. Desde el punto de vista del prestatario, el crédito es una forma de utilizar el día de hoy los ingresos futuros pagando un costo por dicho financiamiento que se traduce en una tasa de interés.

La búsqueda de mayores beneficios por parte de los prestamistas y la necesidad de recursos por parte de los estados ha ocasionado que la banca comercial sea el acreedor más importante de los últimos años de los gobiernos estatales teniendo en sus manos aproximadamente el 58% de la deuda total de los estados (ASF, 2012; SHCP, 2012).

El tercer instrumento de financiamiento del déficit se refiere al financiamiento por emisión de bonos, se trata de un mecanismo de financiamiento que opera a través de la Bolsa Mexicana de Valores mediante la emisión de un título de deuda o bono (CEFP, 2009). En términos coloquiales, podemos decir que los tenedores de bonos son propietarios de una parte de un crédito que se otorgó, por lo tanto el tenedor tiene el derecho de un beneficio según sea el plazo, además de recuperar su capital

invertido inicialmente. Este tipo de instrumento financiero se reserva para su uso al gobierno federal.

Sin embargo, el bono ha servido como modelo en la construcción del instrumento bursátil utilizado para promover la emisión de deuda de los estados a través de la Bolsa Mexicana de valores, este documento utilizado de manera recurrente en los últimos años es un instrumento financiero llamado certificado bursátil. Esta forma de financiamiento por parte de los gobiernos subnacionales ha sido posible gracias a la reforma a la ley del mercado de valores que permitió a los estados financiar sus déficits a través del mercado de valores (López, 2003; ASF, 2011; Imaz, 2012) además una característica adicional es que estas emisiones tienen como garantía de pago los ingresos propios y las participaciones.

Como se sabe los ingresos de los gobiernos estatales y municipales provienen de tres fuentes: ingresos propios, las transferencias integradas principalmente por las participaciones y aportaciones y el financiamiento. Los ingresos propios y las participaciones son los únicos que pueden tener la función de aval en el caso de la solicitud de un crédito o financiamiento por parte del gobierno subnacional.

En este sentido, al existir la obligación del gobierno de devolver los recursos adquiridos a través de los bonos o de certificados bursátiles a los prestatarios provoca que los tenedores de estos documentos sean considerados como prestamistas del gobierno o propietarios de deuda pública.

Es importante reiterar el hecho de que el financiamiento debe ser considerado como un instrumento para fomentar el desarrollo; sin embargo, pareciera que los nuevos instrumentos de financiamiento así como una mayor disponibilidad de recursos han afectado negativamente el crecimiento y desarrollo de los estados al presentar la mayoría de ellos un acelerado crecimiento de la deuda (Carpizo, 2010).

En este primer capítulo se presentaron los conceptos básicos de endeudamiento que ayudaran a guiar este trabajo, además se incluyó un apartado que desarrolla el análisis del endeudamiento de los casos de estudio desde la perspectiva de Krugman que como ya se demostró, utilizando este análisis, se tienen cuatro casos de estudio con un nivel de sobreendeudamiento. Esta parte también sienta las bases del objeto de estudio de este trabajo, es decir efectivamente existe un problema de sobreendeudamiento estatal.

También se trató el tema de la reglamentación de la deuda como un elemento fundamental del análisis, ya que a pesar de que existe una reglamentación de la deuda el problema se ha agudizado en los últimos años al observarse en algunos estados un acelerado endeudamiento, provocando un sobreendeudamiento en algunos gobiernos subnacionales.

Como planteamos al principio de este trabajo el análisis del problema del sobreendeudamiento estatal es el objetivo de esta tesis y para su estudio es necesario establecer el marco teórico que ayude a delimitar el problema del sobreendeudamiento. Este marco de análisis tendrá sus bases en el nuevo institucionalismo, tema que se desarrolla en el siguiente capítulo.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

El estudio de la deuda ha tomado relevancia en los últimos años al ser considerada como un instrumento más de la política fiscal y monetaria que puede impulsar el desarrollo de los estados (Reyes, 2013).

Sin embargo, la deuda llevada a niveles de insostenibilidad por parte de los gobiernos estatales puede comprometer dicho desarrollo así como generar un desequilibrio en las finanzas públicas, llevando a un gobierno subnacional a un estado de sobreendeudamiento lo que en el largo plazo puede ocasionar un déficit impagable, situación que no es deseable por ningún gobierno.

Para mantener el control de los recursos financieros se han creado reglas y leyes (instituciones) que restringen la operación discrecional, tanto de los ingresos como de egresos y sobre todo de la deuda adquirida por los gobiernos estatales.

En el capítulo anterior de este trabajo se estableció que existe un sobreendeudamiento en cuatro de los cinco casos de estudio¹², en este sentido se plantea que el problema puede obedecer a tres causas:

1.- No existen instituciones que regulen la deuda estatal

2.- Existe un problema en el diseño institucional que permite pasar de un instrumento de financiamiento que impulse el desarrollo a un problema de sobreendeudamiento que puede comprometer recursos futuros del estado, y por lo tanto generar una operación deficiente de las finanzas estatales.

3.- Las reglas informales predominan sobre las reglas formales, en otras palabras las instituciones informales predominan sobre las instituciones formales.

En los tres casos existen incentivos que permiten que los tomadores de decisiones (gobernadores, legisladores) se inclinen por una conducta oportunista anteponiendo sus intereses personales: dinero, poder o prestigio (Downs, 1957).

Partiendo de los problemas antes mencionados de las instituciones se considera necesario establecer una estructura de análisis para tratar el tema, y al mismo tiempo poder construir una cadena causal entre los intereses personales de los agentes, la estructura de incentivos y las instituciones. El nuevo institucionalismo nos brinda este marco analítico.

En este capítulo se desarrolla el marco teórico que servirá de análisis para el problema del sobreendeudamiento estatal.

Partimos del hecho empírico de que existen instituciones jurídicas y elementos políticos que en conjunto no han sido capaces de controlar el endeudamiento estatal, lo que ha llevado a los gobiernos subnacionales a niveles de sobreendeudamiento.

También se ha mencionado que existen diferentes medidas que ha implementado el gobierno para tener un mayor control con respecto a la deuda de los estados (por ejemplo la promulgación de la ley de deuda pública para controlar el endeudamiento). Sin embargo, el fenómeno se sigue presentando por lo que se han buscado alternativas que permitan explicar la problemática, una de ellas es utilizar el enfoque neoinstitucional como factor explicativo del problema.

¹² cuatro de los cinco estados (estado de México, Coahuila, Jalisco y Nuevo León) presentan ingresos futuros con valor negativo, es decir, dichos ingresos serán insuficientes para cubrir los compromisos de deuda ya existentes.

La finalidad de este capítulo es desarrollar la teoría neoinstitucional que permitirá estructurar un marco de análisis en torno al tema de la deuda de los estados considerando su estructura legal (instituciones formales e informales) que orienten este trabajo de investigación sobre las razones que pueden explicar el sobreendeudamiento estatal.

El capítulo está dividido en cinco apartados, en el primer apartado se definen los conceptos que se manejan a lo largo de todo el capítulo, en el segundo apartado se desarrolla la corriente del institucionalismo económico representado por North, en el tercero expone el institucionalismo sociológico, en el cuarto apartado se trata el institucionalismo político, finalmente, el quinto apartado integra los elementos de análisis de las diferentes corrientes del institucionalismo y hace un planteamiento de la problemática estatal con respecto a su endeudamiento.

2.1 ¿QUÉ ES EL NUEVO INSTITUCIONALISMO?

En este primer apartado se tratarán los elementos relevantes que componen el concepto de nuevo institucionalismo. En este sentido distintos autores consideran que el nuevo institucionalismo se ha ido conformando de una manera ecléctica al integrarse con diferentes versiones del mismo (Ostrom, 1994; Vergara, 1997; Peters, 2003).

Antes de entrar al estudio de la corriente neoinstitucionalista se considera pertinente definir ¿Qué entendemos por institución? Para responder a esta pregunta partimos del análisis que hace Peters, este autor menciona que existen elementos fundamentales que integran el concepto de institución y que permiten homogeneizar el término (Peters, 2003).

Peters enumera las siguientes cuatro características:

- 1.- Una institución es un rasgo estructural de la sociedad y/o de la forma de gobierno y esa estructura puede ser formal o informal
- 2.- Las instituciones presentan estabilidad a través del tiempo
3. - Se debe afectar el comportamiento individual
- 4.- Deben existir valores compartidos

Las características anteriores surgen de la aplicación de la metodología utilizada desde un principio por el institucionalismo que fue básicamente la de observar, describir y comprender en términos concretos el mundo político (Peters, 2003).

Una visión integral de las características antes mencionadas nos dice que es a través de acciones rutinarias que las instituciones van conformando el comportamiento de los individuos reduciendo la incertidumbre, o como North menciona “las instituciones son limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993: 13).

En este sentido otra idea de lo que son las instituciones dentro del nuevo institucionalismo es la que nos expone Millán al decir que las instituciones “suscitan lógicas de lo apropiado para navegar la cotidianidad” (Millán, 2012: 59).

Es decir, la institución se entiende como el comportamiento de las estructuras regulatorias a través del tiempo y la interacción social que se manifiesta a partir de estas conformando lo que se conoce como institucionalismo, esta idea va a ser fundamental en la construcción del institucionalismo clásico que se enfocó principalmente en la normatividad (Rivas, 2003).

Posteriormente el análisis institucional va agregar elementos de estudio dándole esa idea de “nuevo” institucionalismo, es decir, lo nuevo dentro de esta teoría tiene que ver con elementos de análisis que se han integrado a esta teoría en su estudio, por ejemplo el de la elección racional, teoría de juegos o teoría política positiva (Garrido & Parra, 2009).

El nuevo institucionalismo surge de un renacer en el interés por el estudio de las instituciones en la mayoría de las ciencias sociales, se trata de un “esfuerzo por proporcionar respuestas nuevas a preguntas viejas acerca del modo en que los arreglos institucionales conforman, median y canalizan las elecciones sociales” (Romero citado en Powell & DiMaggio, 1991).

Dentro de los elementos que integran el nuevo institucionalismo está el de brindar mayor importancia a las reglas y restricciones así como al accionar de los individuos a través de incentivos o castigos (Vargas, 2008).

También se menciona que el neoinstitucionalismo es un enfoque teórico que resalta el contexto en donde interactúan los actores como principal objeto de análisis, por lo tanto no es el individuo la unidad de estudio, sino el conjunto de reglas, normas

y tradiciones que conforman un sistema y que se conoce como marco institucional (Vergara, 1997 en March & Olsen, 1997).

Desde esta perspectiva, lo económico, político y social considerado como el contexto institucional, influye en el comportamiento de los individuos, es decir, el objetivo de esta corriente de pensamiento es analizar los procesos de conformación de las características particulares de las instituciones, así como la manera en que afectan el comportamiento de los integrantes de una organización.

Para analizar nuestro objeto de estudio utilizando el neoinstitucionalismo como hilo conductor se ha considerado emplear como base para la formación del marco teórico únicamente tres corrientes (institucionalismo económico, político y sociológico) debido a que en conjunto reúnen los elementos más importantes de esta línea de pensamiento, o como menciona Vergara, “son los contextos políticos, sociales y económicos los que influyen de manera importante en los individuos” (Vergara, 1997: 17) sobre todo, la base teórica de análisis provendrá del nuevo institucionalismo económico ya que brinda elementos valiosos de análisis para el sobreendeudamiento estatal.

El neoinstitucionalismo económico se integra por conceptos que son capaces de explicar el cambio institucional a partir de definiciones precisas de las variables que integran su argumento, por lo tanto será fundamental en la conformación del marco teórico de este trabajo.

Esta corriente presenta rasgos ya existentes en la teoría de la elección racional que se fundamenta en los supuestos de maximización del individuo pero los adapta para utilizar básicamente la lógica de este pensamiento teórico, además se acepta la existencia de incentivos que establecen los parámetros dentro de los cuales se aplica la racionalidad de los actores.

Podemos mencionar que las diversas corrientes institucionales que tienen como base la elección racional destacan la importancia de las instituciones para dirigir y limitar la conducta del individuo, centrándose en el análisis de la maximización de la utilidad como el principal incentivo de acción de los actores.

Dentro de la corriente del nuevo institucionalismo que tienen como base la teoría de la elección racional existe una gran diversidad de modelos, Peters menciona el modelo jefe-agente, mejor conocida como agente principal, el modelo basado en la

teoría de juegos y el de las reglamentaciones como los más importantes (Peters, 2003).

Como se ha expuesto anteriormente, existen elementos comunes que integran los diferentes enfoques institucionales; sin embargo, también hay puntos divergentes, por lo que ninguna corriente institucional por si sola podría explicar el comportamiento institucional. En el siguiente cuadro se trata de sintetizar de manera general las similitudes y diferencias de cada corriente neoinstitucional, tomando como referencia la clasificación y descripción que hace Vergara de las principales corrientes neoinstitucionales.

Cuadro 2.1.1

Similitudes y diferencias de las tres corrientes neoinstitucionales

nuevo institucionalismo económico, político y sociológico	
similitudes	diferencias
<ul style="list-style-type: none"> -Las tres corrientes reconocen la importante relación entre las institución y ambiente como origen de todo cambio institucional. -Las tres corrientes pueden diferenciarse tomando en cuenta el nivel de racionalidad que atribuyen a los actores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Una diferencia importante es la idea de utilidad y los conceptos de racionalidad para explicar el comportamiento de los individuos. - otra diferencia es la explicación que da cada una de las corrientes sobre el cambio institucional. -También se puede identificar la diferencia que hace cada corriente neoinstitucional con respecto a la velocidad del cambio en las instituciones.

Fuente: elaboración propia con información del texto de Vergara, 1993.

Los elementos de la tabla conforman de manera general las características de las tres corrientes, aunque se trata de una teoría que al igual que su objeto de estudio se encuentra en permanente cambio (lo que ha permitido también agregar instrumentos de investigación, de evaluación y medición que dan más certeza a los nuevos descubrimientos) estas características generales dan homogeneidad a la teoría neoinstitucional.

En este apartado se definieron conceptos e ideas incluidas en la teoría neoinstitucional así como también se mencionó cuáles serán las principales corrientes que servirán para construir el marco teórico, en este sentido, una de las corrientes que hace varias aportaciones nuevas dentro del neoinstitucionalismo y que debido a sus valiosas aportaciones teóricas se tomara como referente fundamental en este

trabajo, es en neoinstitucionalismo económico expuesto por Douglas North. Tema que se tratará en el siguiente apartado.

2.2 NUEVO INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO

Douglas North menciona que “las instituciones son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993: 13) en el desarrollo que hace de esta definición North integra una serie de componentes que permiten aterrizar este concepto de manera clara.

Un componente importante del concepto que nos propone North está relacionado con la función que cumplen estas instituciones al disminuir la incertidumbre a través del establecimiento de una estructura inmersa en la cotidianidad que da estabilidad a la interacción de los actores.

Esta estabilidad permite disminuir costos de transacción, estos costos están integrados principalmente por las implicaciones del incumplimiento de códigos de conducta establecidos culturalmente y de contratos establecidos legalmente (North, 1993).

El concepto de costos de transacción permite a North hacer una distinción entre instituciones formales e instituciones informales, esta diferenciación permite elaborar una estructura que ayuda a explicar las delimitaciones existentes en las acciones entre los actores.

North menciona que las reglas formales tienen que ver con un tipo de clasificación de reglas que incluyen reglas políticas, económicas y contratos (North, 1993) la existencia de estas reglas permite que sean más fáciles los intercambios, lo que se trasfiere en una disminución de costos, tanto económicos, como políticos y sociales.

La creación de un marco normativo o como North lo llama “reglas del juego” ayudan a decretar que es lo apropiado y que no, en otras palabras “se considera como estructura de incentivos que orientan la actividad humana hacia los premios y la alejan de los castigos” (Millán, 2012: 59).

La existencia de un marco normativo bien definido que incluya sanciones que en términos racionales genere una mayor utilidad respetar la ley que violarla, orientara a la sociedad a un comportamiento apropiado. Por otro lado, al existir un sistema jurídico endeble que minimiza el costo de ser castigado, promueve la falta de

cumplimiento del mismo lo que origina la creación de métodos coercitivos que reprimen la idea de violentar las reglas, generando el cambio institucional.

La normatividad de los organismos va conformando una estructura que regula derechos de propiedad, los cuales van a ser motivo de enfrentamiento dados los intereses particulares tanto del gobierno como de los empresarios y sociedad en general (North, 1993).

Una observación importante que hace North sobre las reglas formales es la función que cumplen estas, pues como lo menciona “las reglas se derivan del autointerés” (North, 1993: 68). Por lo tanto, la función que cumplen tiene que ver con promover cierto tipo de transacciones encaminadas a cuidar los intereses de los privados y no tanto la promoción del bienestar social.

En este sentido, existen instituciones formales encaminadas a promover la inversión, la productividad y la innovación con la finalidad de generar la ganancia de los particulares, además existen también instituciones que promueven la ganancia a través de incentivar las rentas y privilegios minando la estabilidad de la estructura institucional y aumentando los costos de transacción (North, 1993).

Estos costos “consisten en los recursos necesarios para medir atributos tanto legales como físicos que se están intercambiando...los costos de transacción son en parte costos de mercado” (North, 1993: 87) es decir, es el precio que se paga en el mercado por un producto o servicio que considera costos del tiempo que las partes dedican a recabar información así como los costos para hacer cumplir acuerdos.

Como se mostró existen diferentes factores que componen las instituciones formales; sin embargo, no son las únicas que están influyendo en el comportamiento de la sociedad, también existen las instituciones informales que están asociadas a la concepción de los códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones sociales (North, 1993).

Las reglas no escritas en diferentes etapas de la historia se pueden reconocer como elementos que integran las relaciones de los individuos configurando una estructura en este proceso de interacción social.

La estructura que se crea a partir de los códigos de conducta surge de la información que se transfiere dentro de una sociedad, esa información trasciende el tiempo y va conformando la cultura de un grupo o de un espacio (North, 1993: 54)

Por lo tanto, la cultura se va conformando por valores y elementos culturales que determinan la conducta (Richerson, 1985 citado en North, 1993). Sudgen menciona que estos elementos de la estructura de las reglas informales dentro del nuevo institucionalismo se van fortaleciendo al ir acompañadas de una aceptación social y una fuerza moral (Sudgen, 1986).

Derivado de la cultura a corto plazo, North menciona que la ideología define la forma en que los individuos procesan y utilizan información, este proceso es de suma importancia para entender como las limitaciones informales son fundamentales en la formación de una elección y el efecto que estas decisiones causan en el largo plazo (North, 1993).

La importancia de la ideología radica en su funcionamiento dentro de la estructura social al servir como otro elemento (además de las instituciones) que reduce la incertidumbre.

Estos dos conceptos (instituciones formales e informales) no son los únicos que influyen en la interacción humana. Al respecto North hace otra diferenciación fundamental entre instituciones y organizaciones, clasificación que los otros enfoques del nuevo institucionalismo no consideran en su estudio. Esta distinción es medular en la estructura del análisis institucional y en la explicación del cambio institucional dentro del enfoque del nuevo institucionalismo económico.

Las organizaciones, nos dice North, se definen como la estructura en donde se van a estar realizando las relaciones entre individuos. Algunos ejemplos que entran en esta categoría son los partidos políticos, los ayuntamientos, la familia, las empresas, sindicatos, etc. Estos organismos se van a identificar debido a la existencia de un vínculo que los reconoce o los define, orientándolos a un fin u objetivo común (North, 1993).

Este fin común está estrechamente relacionado con los intereses de los grupos de poder y un proteccionismo a través de las organizaciones que surgen en el tiempo y por medio de un marco institucional permisible o con vacíos legales que toleran este comportamiento (comportamiento oportunista), perpetuando altos costos de transacción y llevando a las sociedades a un estado de subdesarrollo, (Acemoglu & Robinson, 2012) y por lo tanto, limitando las oportunidades de cambio y fortaleciendo el *path dependence*.

Esta división entre organizaciones e instituciones es fundamental en el pensamiento de North que lo expresa de la siguiente manera: “la diferencia entre instituciones y organizaciones se explica a manera de un juego de fútbol, en donde los equipos son un símil con las organizaciones y las reglas del juego representan las instituciones” (North, 1993).

Después de explicar su concepto de organizaciones North agrega que las instituciones son las reglas que van a definir relaciones sociales, es decir, son los límites que el ser humano crea con el fin de generar certidumbre y disminuir los costos de transacción (North, 1993).

Estas instituciones o reglas al ser creaciones del hombre y servir a intereses del mismo (oportunismo) establecen la posibilidad del cambio ya que los intereses de los individuos cambian.

La relación estrecha entre estos dos conceptos (organismo e institución) incentiva el cambio al realizarse ajustes en las reglas o marco institucional y las organizaciones, estas últimas aprovechan estos ajustes promoviendo un cambio.

Los procesos de cambio son lentos pero constantes debido a que estos ocurren de manera incremental, al existir un vínculo muy estrecho entre las instituciones y las organizaciones se crea una importante relación que se fundamenta en la posibilidad de generar un cambio organizacional (North, 1993).

Más allá del cambio North menciona que la importancia de esta interacción entre instituciones y organismos es la dirección del cambio institucional. “las instituciones determinan las oportunidades que hay en una sociedad, y los organismos son creados para aprovechar esas oportunidades, conforme evolucionan los organismos se alteran las instituciones con lo que se da un proceso de retroalimentación” (North, 1993: 19) abriendo la posibilidad de un cambio hacia el desarrollo.

Por lo tanto, las organizaciones son creadas para aprovechar las oportunidades que se generan a partir de las instituciones con la intención de generar un cambio institucional, pero también, las organizaciones pueden impulsar el cambio en las instituciones cuando existen expectativas de mejores oportunidades.

A pesar de la abstracción tan concreta que hace North para poder definir el concepto de institución, hemos presentado los componentes que le dan un sustento

teórico a su propuesta neoinstitucional y que hacen más extensa, pero al mismo tiempo más sólida su explicación del concepto.

La solidez del argumento y los elementos que lo integran es lo que motiva la utilización de esta corriente neo institucional en el análisis del sobreendeudamiento como un problema del oportunismo.

Este concepto de oportunismo North lo trata cuando hace referencia a la creación de organizaciones e instituciones con el fin de defender los intereses de la clase dominante y no los de la sociedad. Únicamente cuando se alinean los intereses del sector privado, el gobierno y la sociedad se pueden construir instituciones y organizaciones que encaminen a un estado hacia el desarrollo.

Con la exposición que hace North del nuevo institucionalismo, tenemos ya elementos de análisis de nuestro problema de investigación, es decir, podemos vislumbrar el sobreendeudamiento como un problema de oportunismo. Mismo que será una constante de análisis en las demás corrientes neoinstitucionalistas como veremos en los siguientes apartados.

2.3 ¿QUÉ ES EL NEOINSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO?

En este apartado se presentan las características del neoinstitucionalismo sociológico, esta corriente forma parte del marco de análisis que se utilizará para estudiar el problema del sobreendeudamiento estatal de nuestros casos de estudio.

Se consideró esta corriente como parte fundamental del análisis debido a la forma que se trata la configuración de las instituciones dentro del espacio social en donde interactúan los actores.

Esta visión institucional concentra su estudio en la estructura de la acción y el establecimiento del orden a través de un conjunto de reglas que fijan un margen a los actores para conducirse.

Así como en el apartado anterior se tomó la corriente del neoinstitucionalismo económico expuesta por North, en este apartado se toman las ideas expuestas por Powell y DiMaggio acerca del neoinstitucionalismo sociológico.

El neoinstitucionalismo sociológico, a diferencia del económico, rechaza los elementos que componen la elección racional y se apegan más al pensamiento de la

psicología cognoscitiva¹³ vista desde el enfoque que le da Simon con respecto a la racionalidad limitada.

La racionalidad limitada Simon la explica como la limitación del conocimiento que tiene el ser humano con respecto al total de variables que intervienen en la toma de decisiones (Simon, 1958).

El supuesto anterior parte de la teoría moderna de la empresa expuesto en el modelo del comportamiento administrativo, este modelo enfoca su análisis en el proceso de toma de decisiones de una empresa que se desenvuelve en un mercado imperfecto (Cyert & March en Koutsoyiannis, 1979). La finalidad del modelo es establecer cuáles son los elementos que determinan la toma de decisiones.

En este contexto Simon aporta el concepto de racionalidad limitada al considerar que la toma de decisiones de una empresa la realizan los altos directivos y son aprobadas por un consejo, estos tomadores de decisión disponen de un tiempo límite, de información limitada e imperfecta, así como de una limitada capacidad de cálculo (Cyert & March en Koutsoyiannis, 1979).

Por lo tanto no es posible examinar cada una de las alternativas propuestas en la solución de un problema o en la elección de proyectos que maximicen la ganancia, únicamente es posible examinar un limitado número de alternativas generando resultados satisfactorios, dando origen al concepto de racionalidad limitada.

Lo anterior se refiere a la limitada capacidad de los individuos para manejar grandes cantidades de información que permitan lograr un mayor beneficio, además la información para maximizar utilidades es muy grande y muy costosa por lo que se aceptan los resultados satisfactorios más que buscar resultados óptimos.

Los resultados satisfactorios se alcanzan cuando se logra operativizar los problemas a través de rutinas y reglas que con el tiempo y la experiencia se institucionalizan, orientando el comportamiento individual dentro de una organización y generando expectativas sobre lo que debe ser y hacer el individuo, es decir existe un comportamiento conocido como la lógica de lo apropiado.

El neoinstitucionalismo sociológico propuesto por Powell y DiMaggio parten de los supuesto anteriores de Simon y mencionan que la creación de las instituciones dan

¹³ Estudio de los procesos mentales implicados en el conocimiento (http://es.wikipedia.org/wiki/Psicologia_cognitiva [consulta: 03-05-2014]).

estabilidad a la interacción social y por lo tanto hacen más eficiente la acción colectiva al rutinizar su comportamiento (Powell & DiMaggio, 1999).

Estos patrones de comportamiento van a estar controlados a través de un esquema de recompensas o de castigos, por lo tanto las acciones van a estar encaminadas a cumplir con un comportamiento apropiado según su marco normativo.

Este marco normativo surge a partir de los procesos mentales que el individuo crea a través de su interacción con el medio, así mismo las instituciones que el hombre construye son fundamentales en el proceso de reconocimiento del medio de interacción.

Sin embargo, a pesar de un marco normativo existente y la presencia de instituciones informales que marcan una directriz del comportamiento apropiado aceptado socialmente existe la posibilidad de que algunos individuos se comporten de manera oportunista.

Este comportamiento oportunista, entendido como la búsqueda del interés propio deliberado sin considerar que se estén quebrantando las reglas va a estar en función del costo que implica tomar esta actitud, considerando los elementos básicos de la racionalidad limitada que se refiere concretamente a lo siguiente:

1. la información para maximizar utilidades es muy grande y muy costosa
2. Las capacidades de los individuos para lidiar con toda esa información es limitada, y por lo tanto optan por resultados satisfactorios en lugar de que escoger la opción que más les da rendimientos

Por lo tanto, si llevar a cabo una acción oportunista implica pagar un bajo costo en función de castigos, entonces este comportamiento se verá incentivado. Al respecto Powell y DiMaggio mencionan que una estructura de cooperación dentro de las instituciones políticas pueden ayudar a reducir este comportamiento oportunista (Powell & DiMaggio, 1999).

Esta cooperación o como lo llama Powell y DiMaggio, influencia interorganizacional, puede generar la creación y la propagación de nuevas instituciones logrando una nueva organización.

Estas nuevas organizaciones van a crear un nuevo ambiente y será la fuente a través de la cual los actores van a percibir el mundo e interactuar, construyendo una

estructura de acción y pensamiento, es decir, se crean hábitos o rutinas organizacionales (Powell & DiMaggio, 1999).

A pesar de que las rutinas y reglas pueden generar una mayor certidumbre el hecho de que se estén creando y ejerciendo nuevas reglas crea una especie de conflicto que deviene en el cambio institucional (Powell & DiMaggio, 1999).

Este cambio no ocurre inmediatamente sino que se da de manera incremental a partir de la cooperación y creación de nuevas instituciones y organizaciones incorporando nuevas prácticas y procedimientos, creando un sistema más complejo. Cuando el sistema se vuelve muy complejo, la burocracia es el medio más adecuado para tener un mejor control y estabilidad institucional dando mayor uniformidad a la interacción social (Powell & DiMaggio, 1999).

La uniformidad de la interacción social se va a generar a partir de la relación de los actores en el espacio social a través de la opinión pública, legitimando las instituciones y organizaciones existentes o las de nueva creación que surgen a partir de las necesidades de las sociedades modernas. Por lo tanto, la legitimación de instituciones y organizaciones también va a legitimar la existencia y ampliación del aparato burocrático.

Después del establecimiento de instituciones legitimadas, estas se perciben como instituciones formales al reglamentar acciones que son valoradas por la sociedad, lo que da mayor apoyo y garantía de su existencia (Powell & DiMaggio, 1999).

Sin embargo, Powell y DiMaggio mencionan que existe un conflicto entre las organizaciones y las reglas institucionales con respecto a la eficiencia, este conflicto se incrementa cuando las organizaciones deben esforzarse por vincular requerimientos de los elementos culturales (es decir reglas informales o no escritas) con las actividades técnicas o reglamentarias (reglas formales) lo que deviene en un alto costo.

El esfuerzo por coordinar los dos elementos anteriores genera inconsistencias, lo que incrementa el costo, por lo tanto se deja que los individuos desarrollen informalmente técnicas para la resolución de problemas (Powell & DiMaggio, 1999).

Lo anterior explica por qué la confianza es un valor muy apreciado dentro de las estructuras al delegar cierta responsabilidad en la toma de decisiones que permitan

dar soluciones a los problemas que enfrenta la organización dentro de un marco de reglas institucionales.

Eliminar la incertidumbre y mantener la confianza requiere que las personas actúen de buena fe (Powell & DiMaggio, 1999). Una manera de incentivar la confianza es la promoción de la profesionalización como un medio para mantener la buena fe dentro de las organizaciones debido a la preparación y al prestigio que implica mantener un cargo.

En la breve exposición de esta corriente neoinstitucional que se hizo en este apartado podemos ver que el neoinstitucionalismo sociológico retoma los procesos de socialización como punto de partida para explicar la conformación de patrones de conducta de los actores, además también considera el entorno cultural e institucional como marcos de referencia del comportamiento.

El medio social conformado por instituciones, organizaciones y elementos culturales es el lugar de interacción de los actores que van a establecer las directrices de acción de los sistemas político y social.

Por lo tanto, es necesario el enfoque del neoinstitucionalismo sociológico para el análisis del sobreendeudamiento debido a que se centra en los tomadores de decisión y el comportamiento oportunista ligado a un marco jurídico débil que no deja bien claro cuáles son los castigos y los premios.

La debilidad institucional es utilizada como ventanas de oportunidad para actuar de manera ventajosa manteniendo malos hábitos y rutinas existentes ya en las organizaciones que fomentan el comportamiento oportunista.

El comportamiento oportunista va a tergiversar la lógica de lo apropiado para el problema del sobreendeudamiento con la idea de que las reglas y leyes se hicieron para violentarlas o utilizarlas de manera que sirvan a intereses propios, de esta idea deviene la forma en como se ha ido estructurando el estado mexicano. Lo anterior da pauta para desarrollar la corriente política institucional.

2.4 EL NUEVO INSTITUCIONALISMO POLÍTICO

El tercer elemento que integrara nuestro marco teórico es el neoinstitucionalismo político tomando como referencia lo expuesto en el texto de March y Olsen *El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política*.

El enfoque del nuevo institucionalismo político, se concentra en el estudio de los acuerdos, pero también es de su interés crear objetivos que sean de aceptación social, por lo tanto el análisis se va a centrar en las instituciones como parte fundamental de la composición política de un país.

El trabajo que realiza March y Olsen sobre el nuevo institucionalismo político, contiene variables ya mencionadas en apartados anteriores (institucionalismo económico y sociológico) que van complementando el engranaje de la teoría neoinstitucional.

Podemos mencionar como ejemplo las cuestiones culturales como uno de los elementos más importantes que tienen en común el neoinstitucionalismo sociológico y el político.

Por otro lado, el tema de la elección racional, y el modelo de “bote de basura¹⁴” como instrumentos de decisión que tiene su fundamento en el modelo de elección racional limitada es algo que tiene en común la corriente neoinstitucional política con el neoinstitucionalismo económico.

Para March y Olsen la política se hace a partir de organizaciones y es esta visión la que establece la teoría de las organizaciones como su marco de análisis. Los autores mencionan que algunos de los elementos más importantes que ha aportado el neoinstitucionalismo político tiene que ver con el estudio de los fenómenos políticos como consecuencia de una conducta que puede ser entendida de manera conjunta o individual (March & Olsen, 1997).

También estos autores refieren que el estudio de estos fenómenos tiene dos componentes principales:

Por un lado, tenemos a los actores como elementos que integra un gobierno; por otro lado, se analiza la interacción como una mejor medida de análisis del

¹⁴ Este es un modelo de toma de decisiones organizacional que considera como factor fundamental la disponibilidad de un conjunto de soluciones propuestas con anterioridad para un problema actual; es decir, cuando surge un problema se toma una solución ya existente (Cohen, et. al., 1972).

comportamiento colectivo. Esto último se piensa a partir de considerar que los resultados dependen más de la interacción entre los diferentes actores que los resultados que pueda generar un ente autónomo (March & Olsen, 1997).

Es así como el estudio de la política desde un enfoque neoinstitucional resalta el comportamiento de los actores dentro de una estructura institucional con reglas y tradiciones, pero sobre todo considera que las decisiones tomadas por los actores son premeditadas.

Estas decisiones premeditadas van a tener dos componentes importantes, la información como elemento de poder y los valores que formen al tomador de decisiones (March & Olsen, 1997). Los dos factores mencionados van a impactar en la toma de decisiones presentes y consecuentemente estas decisiones tomadas el día de hoy tendrán sus repercusiones en el futuro.

Existen otras variables que estarán permeando estas decisiones tomadas por los actores, por ejemplo los símbolos, rituales y ceremonias (March & Olsen, 1997) que estructuran un comportamiento ligado a lo cultural y que limita la conducta de los actores unidos a algún tipo de estructura u organización.

Las negociaciones que se llevan a cabo entre partidos para aprobar alguna ley o pasar algún presupuesto es un ejemplo de lo ya mencionado. Al respecto, se tiene la creencia de que las diferencias entre partidos se arreglan ofreciendo o reteniendo recursos (Coleman, 1986).

Por lo tanto, la trascendencia de estos símbolos y ceremonias en el análisis político está en la importancia que la política le da a estos elementos como instrumentos de apoyo para lograr un objetivo, donde el resultado importa menos que el proceso que se sigue y que ayuda a justificar el quehacer de los políticos.

En el proceso de la política lo realmente importante son las perspectivas económicas o políticas, y para cumplir estos propósitos es necesario hacer uso de actores que tengan intereses alineados con los intereses de la organización, en este sentido, los individuos pueden ser sobornados o cooptados (March & Olsen, 1997).

Los tomadores de decisión que son cooptados entran en una dinámica de promoción de políticas públicas en beneficio de un sector u organización, una vez que logran su objetivo se desentienden de la aplicación de las reglas generando perturbaciones en el sistema, en otras palabras, se crean externalidades.

A partir de estos problemas o externalidades ha surgido un modelo que permite analizar esta dificultad, el llamado modelo de bote de basura. March y Olsen describen el argumento central de este modelo de bote de basura como la vinculación que existe entre los problemas, soluciones y la relación con los tomadores de decisiones (March & Olsen, 1997).

Los autores reconocen cuatro características en este modelo.

1).- La resolución de problemas no es el estilo más común de la toma de decisiones. Normalmente se eligen acciones cuando no hay problemas ligados a ellas

2).- El proceso es sensible a las variaciones en la carga. Los tomadores de decisiones tienden a pasar de un problema a otro

3).- Existe una tendencia a que los problemas se denuncien unos a otros a partir de las elecciones

4).- Se trata de un proceso interactivo

Considerando las características anteriores los autores manifiestan que existe la posibilidad de que los eventos sean predecibles. En este sentido el modelo de bote de basura trata de dar una respuesta a la complejidad del sistema político.

Sin embargo, el entorno también juega un papel importante en las directrices de la política, pues a veces lo importante no es resolver el problema sino atender los requerimientos de la sociedad. (March & Olsen, 1997).

Por lo tanto, tiene que ser considerado por las organizaciones políticas el hecho de que no todos los problemas pueden ser atendidos de manera inmediata. Esta idea pone de manifiesto la necesidad de crear instituciones y organizaciones especializadas para hacer frente a los problemas sociales.

La especialización crea una identidad en las instituciones y organizaciones y estas van a influir de manera importante en la identidad de los individuos y también en la sociedad, por lo tanto, los procesos internos van a ser de suma importancia ya que influyen en aspectos como la distribución del poder y esta distribución del poder permite que las instituciones establezcan las reglas en el que tiene lugar la política (March & Olsen, 1997).

En el texto de March y Olsen “las reglas se entienden como las rutinas, procedimientos, convenciones, estrategias, formas organizativas, entorno a los cuales se construye la actividad política” (March & Olsen, 1997: 68).

Las reglas se aplican a través de una autoridad política o también puede ser parte de una conducta adecuada (aceptada socialmente) que se aprende y se interioriza a través de la socialización o la educación (March & Olsen, 1997).

El comportamiento de los individuos aceptando reglas establecidas está definido por un convenio no escrito dentro de una organización, este entendimiento de las reglas y rutinas se va asimilando a través de la experiencia adquirida por los actores, además esta experiencia es acumulativa lo que le da la característica de dinámica o cambiante, la asimilación de los cambios en la conformación de nuevas reglas y rutinas es fundamental para comprender su función en la política. Por medio de la política se va dando una asimilación de nuevas reglas y rutinas que va modificando el entorno, es decir, la política ha sido un medio para educar a la población y mejorar los valores culturales (March & Olsen, 1997).

La modificación del entorno o el cambio en las instituciones desde la perspectiva del neoinstitucionalismo político es un proceso complicado debido a que considera la institución como una estructura integrada por tres sistemas (el individual, la institución y el conjunto de instituciones) y la manera en que estos se combinan (March & Olsen, 1997).

March & Olsen mencionan que es muy probable que los individuos que son parte de las instituciones tengan expectativas diferentes a las establecidas por un sistema, de igual manera los sistemas y las instituciones pueden diferir en sus intereses, pues no hay razón para suponer que efectivamente los deseos individuales coincidan con los intereses de la institución (March & Olsen, 1997).

Las disparidades en los cambios e intereses es una posibilidad que los políticos aprovechan para construir sus intenciones y dirigir o redirigir dicho cambio institucional.

Los cambios en las estructuras y en los procedimientos administrativos se han dado de manera gradual con el objetivo de reorganizar la estructura administrativa del gobierno, pues “la efectividad de los sistemas políticos depende en grado considerable de la efectividad de las instituciones administrativas por lo que la burocracia es una preocupación central en cualquier gobierno” (March & Olsen, 1997: 130).

Esta promoción de una reorganización administrativa está limitada, pues en la mayoría de los casos el presidente por si solo o las legislaturas locales no logran realizar exitosamente los proceso de reorganización debido a los conflictos de intereses que se pueden generar entre los actores, estas diferencias normalmente se arreglan a través de una negociación política.

Esta negociación política pone en evidencia la poca importancia que tiene la organización administrativa para los actores con poder cuando esta no sirve a sus intereses. Es debido a esta falta de interés de los políticos que la reorganización administrativa está a disposición de los cambios del contexto político.

Esta corriente neoinstitucional se enfoca en la importancia que tienen las instituciones informales en los procesos políticos y la incidencia de estas en los tomadores de decisión, como se ha expuesto en este apartado desde la perspectiva del neoinstitucionalismo político el decidir sobre un asunto de política pública, o en nuestro caso, decidir sobre el nivel de endeudamiento es algo que no compete únicamente a una persona o institución, es todo un sistema el que se involucra.

Por lo tanto es necesario integrar las variables que se han manejado en cada una de las corrientes del neoinstitucionalismo, para ello en el siguiente apartado se integraran todos estos elementos que permitan estructurar nuestro marco teórico que ayude a explicar el problema del sobreendeudamiento estatal.

2.5 FACTORES INSTITUCIONALES COMO MARCO TEÓRICO DE ANÁLISIS DEL SOBREENDEUDAMIENTO ESTATAL

Una vez que se han expuesto los principales elementos de las corrientes del nuevo institucionalismo económico, sociológico y político, tenemos las bases para estructurar un marco de análisis del sobreendeudamiento estatal.

En el primer capítulo se expuso la normatividad relacionada con la deuda estatal que establece los límites de endeudamiento de un estado; sin embargo, estas reglas formales no han sido capaces de impedir el sobreendeudamiento de algunos gobiernos estatales de nuestro país.

La falta de efectividad de las leyes y reglas han motivado que se busquen otras fuentes que expliquen el fenómeno, lo anterior ha sido la razón por la que se tomó el nuevo institucionalismo como la teoría de análisis del sobreendeudamiento estatal.

Es debido al estudio que se hace de la interrelación entre las reglas o instituciones con las organizaciones que podemos dar una visión diferente a esta problemática, sobre todo porque un tema de análisis fundamental de la teoría institucional ha sido el comportamiento oportunista, siendo esta teoría la única enfocada en realizar dicho análisis.

La teoría institucional va a tratar de explicar cómo los principales actores tomadores de decisión utilizan las reglas formales de manera que les permite tomar acciones, en otras palabras, se generan conductas que posterior a un análisis costo-beneficio se toma una decisión, cuando el costo de quebrantar la ley es mucho menor que el hecho de no hacerlo de cierta forma se incentiva a los actores a actuar de manera oportunista.

El comportamiento oportunista puede generar una estructura institucional con vicios tanto de carácter formal como informal que puede llevar al sobreendeudamiento de un gobierno.

Este comportamiento se expresa a través de los gobiernos que están conformados por políticos tomadores de decisiones y estos actores tienen un incentivo perverso que es la obtención de poder, dinero o prestigio a cualquier costo, un medio para allegarse de poder por parte de estos actores es la obtención de recursos monetarios, y una manera de obtener esos recursos es por medio del endeudamiento estatal o en el peor de los casos llevar a un gobierno a niveles de sobreendeudamiento.

La decisión de obtener recursos a través de la deuda tiene que ver con este comportamiento oportunista ya mencionado, pero también existen incentivos formales que han propiciado dicho comportamiento, uno muy importante tiene que ver con la forma de organización del estado mexicano.

Como primer elemento tenemos el federalismo fiscal, las regulaciones en torno a esta forma de distribución de recursos de la federación hacia los estados ha provocado gobiernos subnacionales dependientes de los fondos provenientes de la federación y al mismo tiempo ha creado gobiernos estatales con poca capacidad de recaudación y poca o nula capacidad de generar recursos propios que permitan financiar el desarrollo de su espacio como lo menciona el informe oficial de la ASF al decir que "los ingresos de las entidades federativas y municipios son altamente dependientes de las transferencias federales como las participaciones, aportaciones y subsidios, que en

conjunto representan en promedio más del 90.0%. Los ingresos propios (suma de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribución de mejoras y otros ingresos) contribuyen con alrededor del 10.0% del total” (ASF, 2012: 40).

Como ya mencionamos, esta situación de dependencia financiera originada por la falta de fuentes importantes de ingresos propios, así como la dependencia de las transferencias federales limitan la autonomía financiera de los gobiernos estatales obligándolos a hacerse de recursos mediante el endeudamiento para evitar la insostenibilidad de sus finanzas públicas (CEFP, 2009; ASF, 2012).

Esta situación de dependencia vuelve a los gobiernos subnacionales vulnerables ante contingencias económicas externas o a situaciones coyunturales (como desastres naturales) que contraen la actividad económica del país y por lo tanto la recaudación federal, disminuyendo de esta manera los posibles recursos que asigna la federación a los estados y obligando a los gobiernos subnacionales a cubrir sus déficits con deuda¹⁵ (ASF, 2012).

Otros puntos importantes que incentivan el sobreendeudamiento tiene que ver con los compromisos políticos adquiridos por los tomadores de decisiones en el proceso electoral (acuerdos informales) así como también la composición política de las legislaturas locales (que obedece a intereses partidistas, antes que a los intereses de la sociedad) juegan un papel importante en el proceso de sobreendeudamiento, pues en un esfuerzo por mantener el poder y siendo de la misma bancada hay menos resistencia a aceptar un mayor tope de endeudamiento por parte de los estados (Sleman, 2013).

Finalmente, las reglas informales están más relacionadas con los actores o políticos que ocupan estos espacios y que anteponen los compromisos adquiridos con sus organizaciones políticas antes de adherirse a una escala de valores que les permita llevar a cabo un comportamiento apropiado según las leyes o reglas que limitan el endeudamiento estatal.

¹⁵ A partir de 2007 la SHCP publicó el indicador saldo de deuda / ingresos garantizables para tener una estimación de la capacidad de pago de los deudores. Los ingresos garantizables incluyen las participaciones (Ramo General 28), los ingresos propios provenientes de la recaudación de contribuciones estatales (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, sin considerar los relativos a municipios), así como el 25.0% de los recursos otorgados en garantía de los fondos FAIS y FAFEF (cada uno) del ramos 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios). el indicador Deuda/ Ingresos garantizables mantuvo valores por arriba del valor nacional (54.0%) en entidades federativas como Nuevo León (130.1%), Jalisco (67.1%), Coahuila (61.9%).

Por lo tanto en ausencia de un estado de derecho en donde las reglas formales marquen la pauta de la acción de los individuos, se crea una red social y política que se establece desarrollando estructuras de reglas informales (North, 1993).

Las tres corrientes del neoinstitucionalismo tratan de explicar la problemática planteada anteriormente; por lo tanto, y a manera de conclusión se considera necesario resaltar un par de cosas que ayudaran a apuntalar lo expuesto en este capítulo.

Como primer punto importante tenemos que las tres corrientes consideran a las instituciones como un conjunto de reglas que estructuran el comportamiento humano a través de un mecanismo de incentivos y castigos.

La decisión de seguir las reglas o no con sus respectivas consecuencias es un proceso racional que hace el ser humano, esta variable de racionalidad es considerada para su análisis únicamente por el nuevo institucionalismo económico y el político.

Por otro lado el institucionalismo político y sociológico tienen en común el hecho de considerar elementos culturales para explicar la interacción social, aunque también el neoinstitucionalismo económico hace mención de ello, este último no lo toma como elemento base en su análisis, sino como una característica del proceso social.

Otro elemento importante es que en las tres corrientes predomina la importancia de mantener las estructuras en el tiempo, así como también se toma en cuenta el *path dependence*. El nuevo institucionalismo político y económico considera la estabilidad de las instituciones como un requisito necesario para disminuir los costos de transacción.

Además de las similitudes antes mencionadas existen diferencias básicas entre estas tres corrientes, en primer lugar está la diferenciación que hace North entre instituciones y organizaciones como una forma de fundamentar el cambio institucional, de manera sencilla North explica que en donde existe un conjunto de reglas también existen organizaciones que justifican la existencia de esas reglas, y viceversa, esta contienda genera ventanas de oportunidad que permiten generar el cambio. Las otras dos corrientes del nuevo institucionalismo no hacen dicha diferenciación.

En segundo lugar el hecho de considerar la racionalidad limitada como un elemento de análisis por parte del neoinstitucionalismo económico y político hace una clara diferenciación con el nuevo institucionalismo sociológico, este último considera elementos culturales como factores que influyen en la toma de decisiones de los individuos.

Por último podemos decir que estas similitudes y diferencias son las características que ayudaran en el análisis neoinstitucional del sobreendeudamiento estatal. En el siguiente capítulo utilizaremos este andamiaje teórico para analizar los casos de estudio con problemas de sobreendeudamiento.

El primer apartado del capítulo tres formaliza y sintetiza lo expuesto en este capítulo a través del modelo agente-principal que a la vez nos dará la pauta para analizar los diferentes casos de estudio.

CAPITULO III

INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES Y SOBREENDEUDAMIENTO

En este capítulo se hará el análisis de nuestros casos de estudio reconstruyendo los elementos económicos, políticos y sociales más importantes del periodo 2000-2012 que están relacionados con el endeudamiento o sobreendeudamiento de los estados.

Además se incorpora el modelo agente-principal propuesto por Millán y Natal para reforzar el análisis del sobreendeudamiento estatal; esta herramienta ayudara a sintetizar y formalizar elementos del capítulo dos como el tema del comportamiento oportunista de los gobernantes y la debilidad institucional en nuestro país a partir de elementos del nuevo institucionalismo.

Concretamente la estructura del capítulo está organizada de la siguiente manera. En el primer apartado se desarrolla el modelo agente-principal que trata de exponer la propensión de los gobernantes a gastar más, lo que pone de manifiesto la necesidad de crear instituciones que limiten ese comportamiento a través de la rendición de cuentas, en el segundo apartado se hará el análisis de cada caso con

el objetivo es estudiar como fue el proceso de sobreendeudamiento de cada uno de los estados considerados en este trabajo y describir que factores institucionales (políticos, económicos y sociales) influyeron en su situación financiera, en el apartado tres trataremos la capacidad de endeudamiento de cada estado desde una perspectiva legal, en el apartado cuatro analizaremos la conformación de los congresos estatales del periodo 2000-2012 para entender las facilidades o dificultades de cada estado para consensar acuerdos sobre los niveles de deuda, el quinto apartado se integrara por un análisis con teoría de juegos.

3.1 EL MODELO AGENTE-PRINCIPAL EN EL ANÁLISIS DEL SOBREENDEUDAMIENTO

La Constitución dispone en el tema del sobreendeudamiento estatal que los gobernadores y las legislaturas locales jueguen un papel central en la determinación de deuda debido a que estos dos actores son tomadores de decisión (CPEUM, 2012). Sin embargo las leyes de deuda de los estados no son claras en la determinación del nivel de deuda y asignación de recursos (como se verá más adelante).

Esta situación legal que deja espacio a la interpretación ocasiona conflictos en los servidores públicos que deciden como usar los recursos públicos, pues por un lado tienen la obligación de orientar los dineros públicos a cubrir las necesidades de la población, y por otro lado están los intereses políticos del propio gobernador y legisladores en turno que buscan una mejor posición social o política utilizando todos los recursos disponibles.

Un predominio de los intereses personales sobre los de la población indica un comportamiento oportunista en gobernadores y legisladores, por lo tanto las restricciones presupuestales pasan a segundo término y son sus intereses personales prioritarios al bienestar social.

La disposición de un presupuesto por parte de los tomadores de decisión provoca una disyuntiva entre gasto social o gasto político; ambos requieren disponibilidad de recursos y cuando no los hay se tiene que recurrir al endeudamiento. Este endeudamiento va a estar regulado por distintas leyes en materia de deuda; sin embargo, estas limitantes institucionales aún son endebles y poco claras, lo que permite sobrepasar los niveles establecidos de deuda.

Por lo tanto valdría la pena preguntarse ¿existe un apego por parte de los políticos a gastar más de lo que la ley establece? Y de ser así ¿Qué tan importantes son las leyes en materia de deuda para frenar el endeudamiento estatal? Para responder a estas preguntas y comenzar a dar respuesta al planteamiento del problema de este trabajo es que se ha incluido el modelo propuesto por Millán y Natal basado en el modelo agente-principal.

La aplicación de este modelo incluye el análisis de la rendición de cuentas y la necesidad de un marco institucional funcional que considera la *accountability* como un tema central en el análisis de la deuda; al respecto Millán y Natal menciona que “los condicionantes históricos determinan un funcionamiento particular de la democracia que disminuye la capacidad de la *accountability* para producir el grado de control ciudadano deseado” (Millan & Natal, 2008: 7). Por lo tanto la relación entre gobernantes y gobernados se ve afectada por las instituciones en la medida en que estas logran fortalecer la *accountability*.

El modelo agente-principal nos va ayudar a exponer los problemas de la debilidad institucional de los gobiernos subnacionales, así como la *accountability* debido a que ambos consideran las dificultades de un elemento “a” o principal, para inducir la conducta de “b” o agente hacia ciertos propósitos, limitando en lo posible el comportamiento oportunista del agente.

La teoría agente-principal en su origen fue creada para analizar la relación entre el dueño de una empresa (principal) y sus administradores (agente). El objetivo principal que se plantea esta teoría es la posibilidad de inducir la conducta del agente hacia los objetivos del principal, pues el agente tiene su propio interés (Millán & Natal, 2008).

El planteamiento anterior ha sido aplicado para el estudio de la política por Millán y Natal, estos autores presentan un modelo en donde el ciudadano es considerado como el principal y los funcionarios públicos como agentes que actúan en nombre del primero.

En su propuesta estos autores establecen un primer conjunto de problemas que integran el análisis relacionado con la información limitada que tienen los ciudadanos sobre las acciones que ejercen los gobernantes, en segundo lugar presentan el problema de las posibles sanciones hacia los gobernantes, en este parte cobra

relevancia el problema de la *accountability* debido a que surge la dificultad para establecer a quien tiene que rendir cuentas la autoridad (Millán & Natal, 2008).

La *accountability* se entiende como “ el derecho de un actor A de exigir a B que cumpla con su obligación de dar cuenta de — es decir, de informar y justificar — sus acciones, decisiones y de los resultados bajo su dominio, cuando A delega autoridad a B para que sea ejercida con ciertos grados de libertad relativa — es decir, de discrecionalidad—, a fin de que actúe en su nombre y en su beneficio y, además, dispone de los instrumentos y la fuerza necesaria para imponer sanciones a B, en la eventualidad de que su gestión — es decir, el conjunto de acciones, decisiones y resultados — sea insatisfactoria, a la luz de parámetros previamente establecidos por el delegante” (Millán y Natal, 2008: 9).

Por lo tanto, una de las posibilidades para enfrentar esta dificultad considera que para que exista efectividad en la rendición de cuentas tiene que haber cooperación por parte de la sociedad y los diversos actores involucrados en el proceso de toma de decisión.

La integración de la problemática antes mencionada al modelo propuesto por Millán y Natal permite analizar conceptos que ayudaran a darle mayor rigurosidad a dos variables importantes utilizadas en este trabajo, es decir, este modelo permite sistematizar la relación entre el comportamiento oportunista ejercido por los tomadores de decisiones y los recursos del gobierno (en nuestro caso, recursos de los gobiernos subnacionales).

A continuación se presentan cuatro supuestos del modelo presentado por Millán y Natal, el primero de ellos dice lo siguiente:

1.- El objetivo de cualquier sociedad es maximizar el bienestar social de toda la población, en términos económicos esto implica funciones de utilidad homogéneas de cada individuo que conforma la población, y por lo tanto estas funciones de utilidad se pueden representar en una única función de bienestar.

2.- Los cursos de acción del gobierno son eficientes y eficaces con respecto al aumento del bienestar de la población considerando la relación poder-gasto social en donde ambas partes se benefician, por un lado, el gobernante accede a un mayor poder al realizar gasto social y tener la simpatía de la población legitimando sus acciones y por lo tanto obteniendo mayor poder, por otro lado la población también se beneficia al tener un mayor bienestar debido al gasto social.

En términos de una determinada proporción de utilidad en esta relación el bienestar es un punto óptimo, por lo tanto no existen problemas de selección e instrumentación de políticas públicas.

3.- Para que las acciones emprendidas por el gobierno generen un bienestar neto, se tienen que tomar en cuenta los costos, considerados estos como las insatisfacciones o desutilidades. Estas desutilidades se expresan en el modelo como un aumento en los impuestos contenidos en la creación de nuevas reglas o leyes jurídicas.

4.- También se establece el supuesto de que los gobernantes presentan una función de utilidad construida en el poder, es decir, los gobernantes pueden aprovechar los recursos del erario para maximizar ese poder al existir un grupo de elementos que brindan satisfacción al agente (poder, dinero, prestaciones, mayor presencia política).

Los cuatro supuestos anteriores ayudan a enmarcar nuestro problema, lo que se busca con la implementación de este modelo es integrar las variables que explican la obtención de una mayor satisfacción de un funcionario a través de la obtención de más dinero, poder o prestigio, en detrimento del bienestar social al incurrir en un sobreendeudamiento.

En este sentido se considera que el gobierno prefiere el gasto que maximiza su poder, este objetivo lo va a lograr llevando a cabo acciones que incrementen el bienestar neto de la sociedad o que se utilice a los simpatizantes políticos para aplicar el gasto en beneficio de la gente. Es decir, a los políticos únicamente les interesa aplicar recursos del erario público para generar un mayor bienestar social en la medida en que este gasto sirva para incrementar su poder político (Millán & Natal, 2008).

Una división importante que hacen los autores de la premisa anterior es aquella que considera por un lado como *gasto sustantivo* a los recursos necesarios para mejorar el bienestar de la sociedad, y por otro lado se presenta el *gasto burocrático* integrado por recursos que se destinan a financiar las actividades de los servidores públicos y partidas destinadas a financiar actividades del grupo político en el poder (Millán & Natal, 2008).

Además desde la perspectiva de los autores el *gasto burocrático* queda integrado por el *gasto burocrático operativo* y *gasto burocrático político*, el primero lo consideran como aquel que es necesario para operar programas, políticas públicas y acciones de gobierno y el segundo entendido como aquel necesario para crear y encausar el apoyo político.

Considerando los supuestos y las premisas anteriores Millán y Natal formalizan el modelo de la siguiente manera:

Los autores suponen que las acciones del gobierno producen un aumento en el bienestar social neto, formalizado se explica como sigue:

$$Q = Q(X) \tag{3.1.1}$$

Donde:

Q= bienestar neto

X= acciones gubernamentales

De los supuestos antes mencionados se considera que el bienestar social neto es consecuencia de la utilidad producida por las acciones del gobierno llamado bienestar social bruto (R), así como de los gastos necesarios para llevar a cabo dichas acciones, estos gastos se integran por gastos sustantivos (C) y gastos burocráticos (S) (Millán & Natal, 2008).

Por lo tanto la siguiente expresión queda de la siguiente forma:

$$Q = R - C - S \tag{3.1.2}$$

Q= bienestar social neto

R= bienestar social bruto

C= gastos sustantivos

S= gastos burocráticos

Por otro lado, con respecto a la función de utilidad del gobernante, esta se compone por el poder que le dan los ciudadanos y ciertas agrupaciones políticas, por lo tanto el poder del gobernante está determinado por el respaldo de los ciudadanos siempre que este cumpla con objetivos consensuados por la población (Millán & Natal, 2008).

Así mismo el gobernante cuenta con el apoyo de determinados grupos que además de los objetivos consensuados, tienen intereses que no son compartidos por

el resto de los ciudadanos (Millán & Natal, 2008). Entonces el nivel de apoyo de estos grupos dependerá de si el gasto público los beneficia.

De manera formal, la expresión que representa la función de utilidad del gobernante (agente) queda expresado como sigue:

$$U_g = U(Q, S) \quad (3.1.3)$$

La utilidad del gobernante está en función de:

Q= bienestar social neto

S= gastos burocráticos.

Esta función de utilidad se puede expresar con derivadas parciales para expresar las utilidades marginales para cada variable (Q y S) y encontrar puntos de maximización.

$$U_q = \frac{\partial U}{\partial Q}$$

$$U_s = \frac{\partial U}{\partial S}$$

Para establecer la utilidad máxima del gobernante, partimos del problema de optimización restringida:

$$\text{Max } U(Q, S)$$

Ahora consideramos

$$Q = (R - C - S) \quad (3.1.4)$$

Tal que :

R =bienestar social bruto

C = gasto sustantivo

S= gasto burocrático

Esta formalización los autores la explican claramente cuando mencionan que el gobernante busca maximizar el poder a través del gasto burocrático, debido a que éste logra generar el apoyo de los ciudadanos a través de producir un bienestar social neto, pero también se obtiene apoyo de ciertos grupos cuando estos se benefician del gasto público. Nos dice Millán y Natal que para hacer posible lo anterior es necesario cierto nivel de bienestar. “de lo contrario no podría permanecer en el poder, esta es su restricción, representada por la ecuación” (Millán & Natal, 2008: 81) 3.1.4 que cumple dicha función.

También se tiene que considerar que “las acciones del gobierno producen bienestar social bruto “ R ” y representa costos” (Millán & Natal., 2008: 82). Es decir, el bienestar social está en función de las acciones del estado “ X ” y de los gastos de la burocracia.

Por otro lado, los costos están en función de las acciones del gobierno:

$$C = C(X) \quad (3.1.5)$$

$$R = R(X, S) \quad (3.1.6)$$

Tal que:

$$R_s = \frac{\partial R}{\partial S} \geq 0$$

Debido a que S se compone de los gastos operativos y gastos políticos, los primeros aumentan el bienestar social bruto y los segundos lo dejan inalterado (Millán & Natal., 2008). Entonces el problema de la maximización del gobernante se expresa como sigue:

$$U = U(R(X, S) - C(X) - S, S) \quad (3.1.7)$$

Para establecer la condición de maximización, las derivadas parciales deben igualarse a cero, entonces tenemos lo siguiente:

$$U_x = U_1(R_x - C_x) = 0$$

$$U_s = U_1 \left(R_s - \frac{\partial S}{\partial S} \right) = U_1(R_s - 1) + U_2 = 0$$

La primera expresión es similar a la que expresa la optimización de la libre empresa (ingreso marginal = costo marginal).

$$R_x = C_x \quad (3.1.8)$$

La segunda función expresa la función de utilidad del gobernante

$$R_s = 1 - \frac{U_s}{U_q} < 1 \quad (3.1.9)$$

Esta última expresión se interpreta como “la utilidad marginal de los gastos burocráticos mayor que la del bienestar social neto” (Millán & Natal, 2008). Este comportamiento se debe a las acciones que cualquier político puede realizar y obtener el mismo rendimiento social, por lo tanto existe un incremento absoluto en el poder del gobernante; por otro lado, el componente político del gasto burocrático puede marcar diferencias en la medida en que se combinan los recursos públicos con la habilidad política.

Entonces la preferencia por el gasto burocrático se puede expresar de la siguiente forma:

$$\frac{U_s}{U_q} > 1 \quad (3.1.10)$$

Si consideramos que $R_s < 1$, significa que “la productividad marginal del gasto burocrático es menor que uno, permitiendo establecer un rango entre [0 y 1], significa que cuando tenemos resultados positivos el aumento del gasto burocrático se incrementa en mayor proporción que el bienestar social bruto, debido a que una parte de ese gasto es utilizada para aumentar el poder del gobernante” (Millán & Natal, 2008: 83).

Al relacionar las utilidades marginales podemos establecer la pendiente de la curva de indiferencia del gobernante, luego entonces la tasa marginal de sustitución de bienestar social en relación a los gastos burocráticos (Millán y Natal, 2008) sería como sigue:

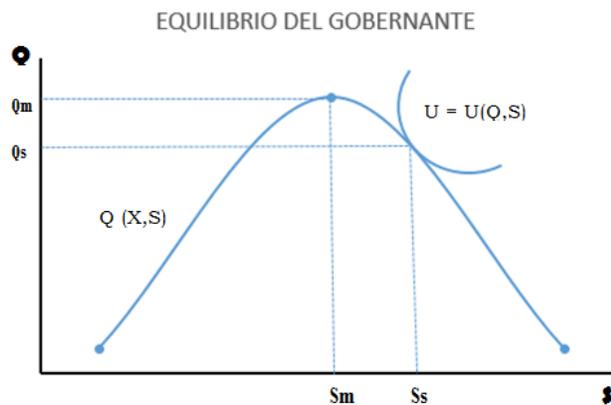
$$-\frac{U_2}{U_1} = \frac{\frac{\partial U}{\partial S}}{\frac{\partial U}{\partial Q}} = \frac{dQ}{dS} \quad (3.1.11)$$

Por otra parte si tenemos $R_s - 1$ que es la pendiente de la función del gasto social neto y se deriva de la función 3.1.4 respecto a S , entonces tenemos:

$$\frac{\partial Q}{\partial S} = \frac{\partial R}{\partial S} - 1$$

Es decir, esta segunda condición muestra que el gobernante maximiza su función de utilidad (su poder) cuando su curva de indiferencia es tangente a la función de bienestar social. La siguiente grafica muestra las relaciones antes descritas (Millán & natal, 2008).

Figura 3.1.1



Millán y Natal a través de esta grafica explican que la función de utilidad, está representada por la curva de indiferencia del gobernante $U=U(Q, S)$ además tenemos la función de bienestar social neto, representada por $Q(X,S)$. La primera función es una entre muchas posibles curvas de indiferencia relacionados con los distintos niveles de poder, de tal forma que el poder del gobernante será mayor en la medida en que esta curva de indiferencia se encuentre más alejada del origen.

En la figura 3.1.1 se representa la intersección entre la función del bienestar social neto y la curva de indiferencia del gobernante, “es decir (S_s, Q_s) , en este punto el gobernante obtiene su máximo poder, pero la sociedad se encuentra en un subóptimo, porque su nivel de bienestar es inferior al que podría obtener si los gastos burocráticos fuesen (S_m, Q_m) es decir, cuando los gastos burocráticos se amplían conducen a la maximización del poder del gobernante pero reduce el bienestar social a partir de cierto nivel, por lo tanto se deduce que los incentivos al endeudamiento están estructurados para que el gobernante no se detenga cuando este nivel de gasto se alcanza” (Millán & Natal, 2008: 24).

Esto sucede porque el sistema es permisivo y da pie a que el gobernante habiendo evaluado los costos considere que es más benéfico gastar más para obtener mayor poder, que la posibilidad de ser sancionado, por lo tanto busca maximizar su utilidad.

Es decir, esta posibilidad de violentar las reglas se da por la baja probabilidad de ser sancionado lo que promueve un comportamiento oportunista de los tomadores de decisión a nivel estatal incurriendo en un sobreendeudamiento y poniendo en evidencia la falta de efectividad de las reglas formales (mal diseño institucional) que tratan de controlar y regular el gasto.

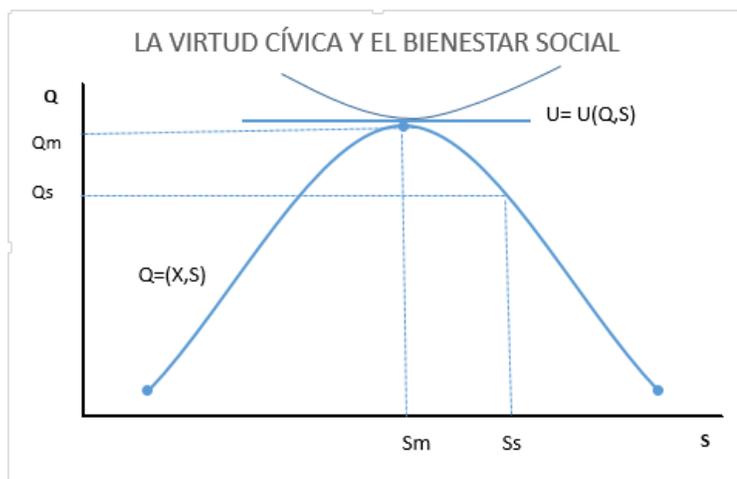
De manera concreta podemos decir que esta primera figura representa la optimización del gobernante y su efecto negativo en el bienestar social, esta disminución del bienestar social representado en la figura 3.1.1 está estrechamente ligado a elementos políticos (representados por el gasto burocrático) inmersos en la problemática de la *accountability* y el diseño institucional. Como vimos anteriormente en la formalización del modelo, la ecuación 3.1.9 ayuda a establecer las bases de la función de bienestar social al presentar un comportamiento del gasto burocrático menor a 1, por lo tanto aunque el bienestar social se incremente, este aumento es menor a los costos (Millán & Natal, 2008).

Cuando no se logran diferenciar los gastos sustantivos y operativos dentro del gasto público, se pone al agente en una situación de ventaja al tener información privilegiada o asimétrica que le permite disfrazar el destino de los dineros públicos (Millán & Natal, 2008).

Para solucionar este problema el modelo que presenta Millán y Natal propone varias posibilidades la primera de ellas menciona que los candidatos y futuros gobernantes muestren una honestidad inquebrantable, en este sentido la inspección de su trayectoria personal y política resulta vital en la medida en que representa una forma retrospectiva de aproximar el futuro (Millán & Natal, 2008).

Atendiendo a esta primera propuesta de solución al problema, en la siguiente figura se relaciona la virtud cívica de un gobernante con ciertas características y el bienestar social.

Figura 3.1.2



En la figura 3.1.2 se presenta la función de utilidad del gobernante con una tasa marginal igual a cero que coincide con el punto de maximización de la curva de bienestar social, la interpretación de lo anterior tiene establecido el supuesto de que el gobernante no utiliza recursos del erario para lograr el máximo beneficio propio en la obtención de poder a cambio de disminuir el bienestar social, por lo tanto los recursos públicos se utilizan completamente para generar bienestar social.

Esta posibilidad está llena de riesgos, pues lo anterior se traduciría en que el gobernante no persigue intereses personales o los subordina al interés general, lo cual la experiencia nos ha mostrado que no sucede.

Por el contrario los gobernantes buscan maximizar su bienestar a través del incremento del poder, prestigio y dinero, utilizando recursos del estado, ya sea monetarios o recursos legales (institucionales) por lo que es racional para el gobernante gastar más o endeudarse.

La tendencia al beneficio personal motiva la segunda solución que proponen los autores, aquí se considera el comportamiento oportunista en el centro del problema agente-principal, por lo tanto se trata de imponer restricciones a la conducta del gobernante y esto se logra a través de las instituciones, pero no cualquier tipo de institución, sino aquellas que contengan el ingrediente vinculatorio y sancionador: el *enforcement* (Millán & Natal, 2008).

El diseño de instituciones que sancionen efectivamente en el tema de la deuda tienen que ver con la rendición de cuentas, aplicación de leyes y reglamentos, así como la creación de organismos de control presupuestal; la intención es generar un cambio fundamental en la función de utilidad del gobernante a un punto en donde la maximización del agente y el bienestar social neto sean compatibles (Millán & Natal, 2008).

En este sentido el papel de las instituciones es buscar la forma de que se disminuya la maximización de la utilidad del gobernante a través de la rendición de cuentas, disminuyendo la posibilidad de caer en un comportamiento oportunista. Esto permitiría desplazar la curva de indiferencia del gobernante hasta un punto óptimo en donde la maximización de utilidad del gobernante y la de la sociedad sean iguales (como se muestra en la figura 3.1.2).

Lo que se buscaría con este punto óptimo de maximización es que las restricciones antes mencionadas permitan por un lado optimizar recursos y por otro reducir gasto, al tener una menor necesidad de recursos se tiene una disminución de endeudamiento, lo que es posible si existen instituciones sólidas que obliguen a que los mecanismos creados para ese fin sean respetados.

Sin embargo, la maximización del bienestar social y el bienestar del gobernante difícilmente coincide, pues este último busca alcanzar su máximo poder aun a costa de generar un gasto mayor que el necesario para brindar un bienestar social, provocando que un gobierno subnacional se sobreendeude.

El gasto excesivo va a ser contenido con la creación de instituciones que limiten las acciones de la gente, pero si estas instituciones no están bien diseñadas, por ejemplo, si no hay claridad en las sanciones que se pueden aplicar a los gobernantes o funcionarios, entonces, tampoco existirá un respeto por las leyes que controlan los topes de endeudamiento en los estados, y todo quedará en la voluntad política que impone reglas informales y en el comportamiento oportunista del agente.

Este modelo ayuda a visualizar el problema del comportamiento oportunista como una variable fundamental en el análisis del nuevo institucionalismo, concretamente este modelo agente-principal que nos presenta Millán y Natal nos ayudó a identificar elementos clave en el reconocimiento de este comportamiento.

Estas dos herramientas de análisis (el neoinstitucionalismo y el modelo agente-principal) han ayudado a esclarecer que el sobreendeudamiento no ha escapado al problema del oportunismo político, incluso arroja luz sobre los factores institucionales que han permitido el problema de la deuda, por lo tanto en el siguiente apartado utilizaremos este andamiaje teórico para analizar los casos de estudios según sus leyes y reglas específicas de cada estado así como las variables políticas, económicas y sociales que han permitido el sobreendeudamiento estatal.

3.2 EVOLUCIÓN Y PUNTOS DE INFLEXIÓN DEL SOBREENDEUDAMIENTO

Después de haber establecido el marco institucional como método de análisis es conveniente analizar el entorno económico, político y social que ha llevado a los estados a un acelerado endeudamiento comprometiendo los ingresos futuros de los estados.

El proceso de endeudamiento estatal contiene puntos críticos que vale la pena tomar en cuenta en el análisis para poder identificar estas coyunturas, por lo tanto se considera necesario remitirnos al análisis de los ingresos y egresos de cada estado en el marco del federalismo fiscal.

Como ya se ha mencionado en capítulos anteriores el componente estructural de las finanzas públicas estatales tiene sus bases en el federalismo fiscal, esta forma de organización de las finanzas públicas ha ocasionado una vulnerabilidad de los recursos estatales al tener una alta dependencia de la transferencias federales y un

incremento casi inercial y excesivo en el gasto público llevando a los estados a situaciones de sobreendeudamiento (ASF, 2012).

Esta problemática de la dependencia de recursos se ha tratado de enfrentar aplicando reformas en la regulación financiera de los estados y municipios, estas reformas se inician en la década de los 90's con la intención de promover los procesos de descentralización y principalmente otorgar mayor autonomía financiera a los estados y municipios (Carrera, 2006; CEFEP, 2009; Rabell, 2010; Hurtado & Zamarripa, 2013).

Este proceso de descentralización y mayor libertad legal otorgada a los estados para hacerse de recursos, más allá de haber ayudado a promover el crecimiento y desarrollo económico de sus territorios ha provocado un uso indiscriminado de los ingresos y fuentes de financiamiento del estado (López, 2003; ASF, 2011) generando un problema de endeudamiento, es decir, el diferencial entre ingreso y gasto ha aumentado lo que ha llevado a muchos estados a solicitar créditos para subsanar sus deficiencias monetarias provocando en algunos casos el sobreendeudamiento.

La explicación anterior se expone visualmente mediante la siguiente figura que muestra el comportamiento de las obligaciones financieras de los casos de estudio del periodo 1993-2012. Es importante mencionar que el periodo de análisis de este trabajo es del 2000-2012; sin embargo, dado que en el periodo 2000-2005 se observó una relativa estabilidad en el proceso de endeudamiento originado por un periodo de estabilidad económica del país (SHCP, 2012) se procedió a agregar años anteriores a manera de comparación hasta encontrar el último punto de inestabilidad en la tendencia del endeudamiento de los casos de estudio, encontrando dicho punto en el año 1995.

Dicho lo anterior, la figura 3.2.1 muestra que en el año de 1995 todos los casos de estudio muestran una tendencia creciente de su endeudamiento (debido a una crisis financiera que ocasiono la devaluación de ese año), siendo más notorio el caso del Estado de México (SHCP, 2012). También se puede apreciar como posterior a esta crisis todos los casos logran una relativa estabilidad en el proceso de endeudamiento, incluso algunos estados como Jalisco y Nuevo León logran disminuir la deuda.

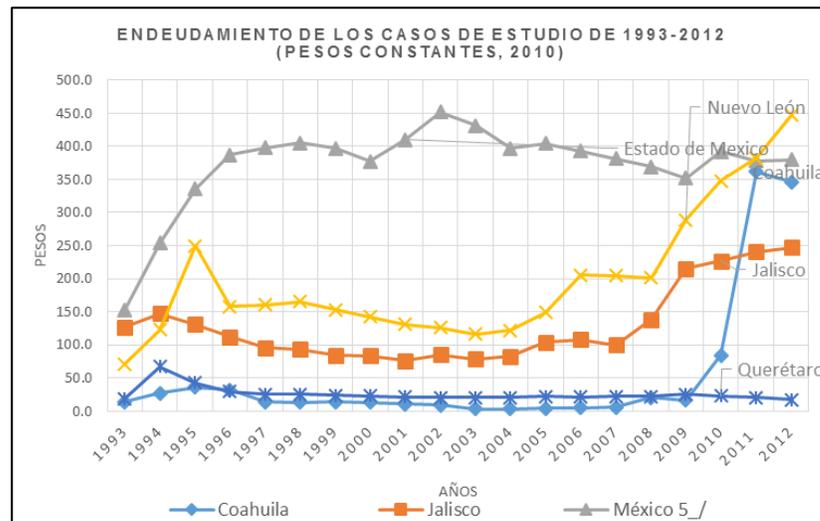
Así mismo en la segunda parte del periodo de análisis 2006-2012 se puede apreciar cómo cambia nuevamente la tendencia y cuatro de los cinco casos de estudio presentan un incremento de la deuda estatal (el único caso que no presenta esta tendencia es el estado de Querétaro).

Algunas fuentes oficiales mencionan que la explicación de esta tendencia en el crecimiento de la deuda obedece a varias causas, la primera de ellas fue la disminución de las participaciones debido a la crisis mundial que se presentó entre 2008-2009, otras causas importantes han sido las contingencias presentadas en esos años como desastres naturales (ASF, 2012).

La explicación anterior y el comportamiento del endeudamiento de cada estado representado en esta figura nos da la pauta para desarrollar en este apartado las características particulares que trataran de explicar las razones propias de esta tendencia para cada caso de estudio.

Figura 3.2.1

Comportamiento de la deuda de los casos de estudio



Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda y crédito público

El rápido aumento de la deuda estatal a partir del 2006, pero principalmente en el periodo 2008-2012 con una tasa real de crecimiento de la deuda del 67.9% se enmarca en una crisis económica mundial que provocó que la economía mexicana cayera un -6% del PIB (ASF, 2012; Hurtado & Zamarripa, 2013) provocando una disminución en los ingresos federales y afectando las transferencias a los estados y municipios.

Como ya se explicó en el capítulo I de este trabajo los principales recursos de los estados y municipios provienen de la federación, situación que genera una vulnerabilidad financiera al ser dependientes de las participaciones y aportaciones, por lo tanto cuando estas disminuyen debido a alguna coyuntura económica los gobiernos subnacionales se ven en la necesidad buscar recursos para subsanar sus faltantes con diferentes instituciones crediticias.

La diversidad de fuentes crediticias como la emisión de títulos a través de la bolsa mexicana de valores (BMV) que abrió sus puertas a la vía bursátil desde 2001 (ASF, 2012) para financiar deuda estatal, han ocasionado que junto con un marco legal permisible jueguen un papel importante en el nivel de deuda de los estados.

La existencia de gobernantes dispuestos a capitalizar políticamente la disponibilidad de recursos, los vacíos legales y las instituciones de crédito dispuestas a otorgar liquidez a los gobiernos estatales provocó un acelerado endeudamiento encendiendo los focos rojos en las instituciones fiscalizadoras del gobierno (ASF, 2012; López, 2013).

La rapidez con la que se estaban endeudando los gobiernos al interior del país provocó que el estado mexicano le diera mayor atención a las actividades financieras de los gobiernos subnacionales con la finalidad de evitar un problema mayor en las finanzas públicas de los estados y del país.

Además del complicado escenario económico que se presentaba en México en el periodo 2000-2012 (sobre todo en la parte final de la década) también ocurrieron cambios importantes en lo político y social; por mencionar algunos, la llegada del partido acción nacional al poder, las huracanes que azotaron a nuestro país, y la contingencia presentada por cuestiones de control sanitario, fueron variables importantes en el proceso de endeudamiento de los estados.

Estas eventualidades aunadas a variables económicas y sociales específicas de cada entidad fueron factores que influyeron en el nivel de deuda de los estados de manera diferente, por lo que es necesario ahondar en estos temas enfocados a cada caso de estudio.

Antes de considerar los elementos políticos y sociales se analizarán las finanzas públicas de cada estado del periodo 2000-2012 con la intención de localizar los puntos de inflexión que identifican el financiamiento que pasó de ser deuda estatal a un

sobreendeudamiento estatal. Lo anterior se hace tomando en cuenta los siguientes indicadores:

Indicadores de vulnerabilidad

El análisis de la vulnerabilidad financiera utiliza indicadores que permiten medir situaciones que señalan las limitaciones o restricciones para pagar la deuda, y por lo regular estos indicadores son estáticos. En este caso se tomaron indicadores que utiliza la auditoría superior de la federación en su documento: “*Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*” 2011 y 2012 para evaluar las finanzas estatales.

Deuda/PIB estatal.- Esta razón mide el nivel de endeudamiento en relación a la actividad económica estatal. A manera de supuesto se considera que todos los recursos del PIB estatal están disponibles para el pago de la deuda. La importancia de este indicador radica en que nos permite conocer la capacidad de solvencia del gobierno del estado.

Deuda/participaciones.- Esta relación se refiere a la capacidad de pago del estado tomando las participaciones como la base del ingreso estatal. El ingreso del estado por concepto de participaciones puede ser utilizado libremente en lo que resulte prioritario para los gobiernos subnacionales, por ejemplo para el pago de la deuda. Este indicador ha sido considerado como una medida importante del riesgo financiero de las entidades federativas, en este sentido un riesgo alto está asociado a una relación deuda/participaciones mayor a 200% (ASF, 2011).

Deuda/ ingresos garantizables.- Esta razón se utiliza para medir la capacidad de pago de la deuda en relación a los ingresos que se pueden utilizar para el pago de obligaciones financieras (participaciones, ingresos propios, y el 25% de los recursos destinados al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, FAIS y 25% del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, FAFEF). Se les llama garantizables porque pueden ser utilizados como una garantía de pago en caso de no cumplir con el servicio de la deuda.

Deuda/ Ingresos totales.- Se utiliza para medir el nivel de deuda en relación a los ingresos totales que incluyen ingresos propios, excluyendo los ingresos propios de los municipios, más los ingresos por transferencias (aportaciones y participaciones)

así como otros subsidios. Esta relación ayuda a conocer cuánto de mis ingresos representa la deuda.

Intereses/Ingresos garantizables.- Este indicador mide el costo de los intereses en términos de los ingresos garantizables, es decir, nos indica la capacidad de pago que tienen los gobiernos subnacionales para cubrir los intereses a partir de sus ingresos propios e ingresos federales que pueden ser utilizados como garantía de pago.

Indicadores de sostenibilidad

Los indicadores de sostenibilidad analizan la capacidad que tienen en este caso los estados de cumplir con las obligaciones financieras sin que estos cumplimientos impacten severamente en ajustes de los ingresos o egresos.

Servicio de la deuda/Balance primario.- Esta razón mide la capacidad cubrir las amortizaciones y los intereses relacionando estos con el balance primario, este último se elabora con los ingresos totales, quitando el financiamiento y la disponibilidad inicial, posteriormente se restan los gastos sin considerar el financiamiento, la disponibilidad final y el servicio de la deuda.

Si el resultado tiene un valor negativo significa que los ingresos totales no son suficientes para cubrir el principal y los intereses de un ejercicio fiscal. En caso de que sea positiva la relación significa que se cuenta con recursos presupuestarios para hacer frente al servicio de la deuda.

Es importante considerar que el balance primario mide el esfuerzo realizado en el periodo corriente para ajustar las finanzas públicas. En el caso de las entidades federativas se adaptó el balance primario incluyendo el monto de la amortización debido a que su contabilidad no registra un gasto neto anual que descuenta este concepto (ASF, 2012).

Servicio de la deuda/Gasto total.- Este indicador se refiere al peso que tiene el pago de las amortizaciones e intereses en el presupuesto total de los estados.

Balance presupuestario.- El balance presupuestario se calcula tomando los ingresos totales (sin considerar financiamiento ni disponibilidad inicial) y posteriormente restando egresos totales (sin disponibilidad final).

El balance presupuestario puede presentar un superávit presupuestario o un déficit presupuestario, el primer caso se refiere a que los ingresos fueron suficientes

para cubrir el gasto y el servicio de la deuda, por lo tanto un superávit corresponde con una disminución en el saldo deudor (ASF, 2012).

Cuando estamos en el caso de un déficit presupuestario junto con un aumento de la deuda estamos ante una situación difícil de mantener ya que no se están teniendo ingresos suficientes para la sostenibilidad de las finanzas públicas (ASF, 2012).

Deuda/Balance presupuestario.- Compara la deuda respecto al balance presupuestario, este último es resultado de la diferencia entre los ingresos totales y egresos totales de la entidad.

Deuda/ Balance primario.- Mide el nivel de endeudamiento neto respecto al balance primario, este último entendido como la diferencia entre el ingreso total y el gasto total, ha este último se le tiene que descontar los intereses y las amortizaciones. Esta relación indica la proporción que guarda la deuda en el diferencial de ingresos y gastos.

Deuda/ Inversión.- Este indicador ayuda a comparar la deuda respecto a la inversión total, la inversión total considera la inversión estatal más la inversión etiquetada.

Balance presupuestario/ PIB.- Este indicador permite establecer un punto de equilibrio o desequilibrio entre las finanzas públicas de la entidad y la actividad económica del estado.

Balance primario/ PIB.- Esta relación permite determinar la capacidad que tiene un gobierno estatal para hacer frente al servicio de la deuda en función del tamaño de la economía del estado.

Intereses/ Balance primario.- Este indicador permite conocer la proporción que se asigna al pago de intereses considerando el saldo del balance primario.

A continuación se hará el análisis de los casos de estudio tomando en cuenta los indicadores antes mencionados así como elementos políticos y sociales que han llevado a los estados a una situación de sobreendeudamiento y un desequilibrio de sus haciendas públicas.

PRIMER CASO DE ESTUDIO (COAHUILA)

Según datos de (INAFED, 2011) Coahuila ha cobrado relevancia al ser una de las entidades más endeudadas (36,421.7 millones de pesos). Esta situación despierta el interés de saber si ese nivel de endeudamiento ha provocado desequilibrios en sus finanzas públicas, así como las causas de ese endeudamiento.

Para conocer la situación de las finanzas públicas a continuación se presenta el siguiente cuadro que muestra algunos indicadores de deuda pública del estado:

Cuadro 3.2.2

Indicadores de deuda pública del estado de Coahuila 2000-2012

(Base 2010)

Indicadores*	Coahuila de Zaragoza						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1.- deuda/PIB (%)	0.8	0.8	1	1.7	0	0	0
2.- deuda/part.(%)	14.56	12.51	16.18	32.66	0	0	0
3.- deuda/ingresos garantizables	3	2.61	3.68	7.02	0	0	0
4.- deuda/ingreso total	1.51	1.32	1.79	3.53	0	0	0
5.- interese/ingresos garantizables	0.023	0.017	0.004	0.009	0	0	0
6.- servicio de la deuda/balance primario	20.33	35.95	-58.43	63.57	0	0	0
7.- servicio de la deuda/gasto total	1.2	1.02	1.24	2.52	0	0	0
8.- balance presupuestario	8,262,786.70	3,489,363.60	-7,066,545.30	3,071,387.30	605,717.60	-3,384,113.90	10,081,244.40
9.- deuda /balance presupuestario (%)	25.52	56.12	-36.88	174.46	0	0	0
10.- deuda / balance primario (%)	20.33	35.95	-58.43	63.57	0	0	0
11.- deuda /inversión (%)	12.85	9.22	10.14	30.05	0	0	0
12.- balance presupuestario/PIB (%)	3.3	1.4	-2.6	0.9	0.2	-0.9	2.6
13.- balance primario /PIB (%)	4.13	2.2	-1.67	2.6	0.17	-0.95	2.61
14.- intereses/balance primario (%)	0.16	0.23	-0.06	0.08	0	0	0

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

*Los valores que se presentan difieren de los datos que presenta la Auditoría Superior de la Federación debido a que las cifras han sido ajustadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además la base que se utilizó para deflactar los valores es diferente.

Cuadro 3.2.3

Indicadores de deuda pública del estado de Coahuila 2000-2012
(Base 2010)

Indicadores*	Coahuila de Zaragoza					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.- deuda/PIB (%)	0	0.1	1	6.5	10.7	6
2.- deuda/participaciones (%)	0	2.35	18.23	109.7	192.05	114.55
3.- deuda/ingresos garantizables	0	0.5	3.81	23.15	38.05	18.97
4.- deuda/ingreso total	0	0.27	1.92	12.49	21.21	11.05
5.- intereses/ingresos garantizables	0	0.005	0.03	0.219	0.083	0.19
6.- servicio de la deuda/balance primario	0	-15.62	-27.12	-13.62	-14.86	82.94
7.- servicio de la deuda/gasto total	0	0.17	1.01	4.97	6.97	7.88
8.- balance presupuestario	-4,208,093.60	-4,337,310.50	-17,075,396.30	-212,931,746.10	-349,271,847.70	5,426,747.80
9.- deuda /balance presupuestario (%)	0	-13.51	-21.33	-11.99	-12.94	482.83
10.- deuda / balance primario (%)	0	-15.62	-27.12	-13.62	-14.86	82.94
11.- deuda /inversión (%)	0	1.09	5.1	13.03	50	100.42
12.- balance presupuestario/PIB (%)	-1.1	-1	-4.8	-53.9	-82.6	1.2
13.- balance primario /PIB (%)	-1.06	-0.9	-3.77	-47.44	-71.9	7.18
14.- intereses/balance primario (%)	0	-0.16	-0.21	-0.13	-0.03	0.83

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

*Los valores que se presentan difieren de los datos que presenta la Auditoría Superior de la Federación debido a que las cifras han sido ajustadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además la base que se utilizó para deflactar los valores es diferente.

El cuadro 3.2.2 y 3.2.3 muestran lo crítico de la situación de las finanzas públicas de Coahuila al tener comprometidos la mayor cantidad de recursos para el pago de la deuda como lo muestran los primeros cuatro indicadores, los resultados expresan un alto porcentaje, lo que indica que sus ingresos (clasificados de diferente manera) relacionados con la deuda estarían limitados si se destinaran al pago de esta, como se aprecia en los incrementos de todo el periodo de análisis de la deuda con relación al PIB, a las participaciones federales y a los ingresos (ASF, 2011).

Con respecto al balance primario¹⁶ y presupuestario¹⁷, lo que se muestra es un deterioro en las finanzas públicas pues la relación ingreso gasto en ambos casos es

¹⁶ Mide el excedente o faltante de recursos financieros. Refleja el esfuerzo o relajamiento fiscal en un ejercicio determinado al excluir el servicio de obligaciones financieras o servicio de la deuda de ejercicios pasados. (INEGI, glosario de finanzas públicas estatales y municipales, 2012).

¹⁷ Se refiere al resultado de comparar los ingresos y egresos del gobierno de la entidad federativa incluyendo el servicio de la deuda. (INEGI, glosario de finanzas públicas estatales y municipales, 2012).

deficitario, si estos resultados se comparan con la deuda o el servicio de la deuda podemos ver que principalmente en el periodo 2009-2012 se agrava la situación, marcando el 2009 como un punto de inflexión en el proceso de sobreendeudamiento del estado de Coahuila.

Al presentar estos saldos negativos se muestra que los ingresos no fueron suficientes para cubrir los gastos del estado por lo que es necesario recurrir al endeudamiento para cubrir ese déficit ocasionando que la deuda se incremente.

Esta situación implica una restricción en la disposición de recursos en las siguientes administraciones, pues además de no disponer de suficientes ingresos debido al pago de la deuda o servicio de la deuda, la carga de los intereses va aumentando lo que “ha llevado a las haciendas públicas estatales a considerar cubrir el costo financiero de la deuda con disposiciones de deuda de corto y largo plazo”. (ASF, 2011: 83).

Por otro lado si se consideran los balances primario y presupuestario en relación al PIB, se aprecia una debilidad en la estructura de las finanzas del estado de Coahuila al no tener la suficiente actividad económica que genere los recursos que hagan frente a los déficits que se están generando en la finanzas del estado (ASF, 2011).

La dinámica presentada por los balances primario y presupuestario tiende a un endeudamiento progresivo debido a que el gobierno está incurriendo en un déficit para cubrir sus deudas sin considerar el servicio de la deuda, y este último punto por ley tienen que pagarse.

Considerando los datos del cuadro 3.2.2 y 3.2.3 se parecía que el déficit presupuestal inicia su proceso de crecimiento a partir de 2009 y hasta el 2011, además, combinado con un balance primario también deficitario, indica que en este periodo el endeudamiento no está motivado por los intereses de la deuda.

Las causas de esta situación crítica de las finanzas públicas se explican a partir de sus estados financieros que muestran un endeudamiento excesivo, un gasto excesivo, una baja recaudación y un marco institucional permisible. A lo anterior habría que agregarle los elementos sociales y políticos como corrupción y oportunismo por parte de los gobernantes.

Este comportamiento oportunista se aprecia a partir de varios hechos, el primero de ellos tiene que ver con la problemática de un endeudamiento deliberado aprovechando los bajos niveles de deuda que registraba la entidad en el periodo de gobierno anterior al de Humberto Moreira.

También podemos agregar que los ingresos propios generados por el estado apenas representaban alrededor de 25% del total de sus ingresos con una tendencia a la baja en el periodo de 1990-2011 (INEGI, 2013) volviendo más endeble sus finanzas públicas.

El bajo porcentaje de disponibilidad de recursos propios y una relación deuda/participaciones que ya en 2010 representaba más del 100%, y llegando hasta 192% en el siguiente año, ponía de manifiesto una situación complicada para poder hacer frente a los compromisos de deuda de Coahuila. La opción de incrementar el ingreso propio para hacer frente a dicho problema está limitada por las reglas (instituciones) que competen al estado en las cuales existen compromisos políticos que evidentemente tienen un costo (como ya se analizó en el modelo de Millán y Natal presentando anteriormente) que los gobernantes no están dispuestos a pagar.

Estas condiciones financieras del estado de Coahuila estuvieron permeadas por un contexto político que hay que considerar.

El primer elemento a destacar tiene que ver con el periodo de gobierno de Enrique Martínez (2000-2005) que se mantuvo con un nivel de endeudamiento sano. Debido a las finanzas públicas sanas y bajo nivel de deuda mantenido en el gobierno de Enrique Martínez, la banca de desarrollo, la banca comercial y el sector bursátil tenían líneas de crédito disponibles para esta entidad. Sin embargo, es con la entrada de Humberto Moreira (2005-2011) como gobernador de Coahuila que los niveles de deuda de esta entidad empiezan a incrementarse de manera importante.

Para entender un poco los elementos institucionales que permitieron llegar a una situación crítica del estado de Coahuila es necesario mencionar lo siguiente: Moreira es un profesor que desde sus inicios estuvo dentro del movimiento sindicalista y cercano al grupo político y dirigente de Elba Esther Gordillo (Flores, 2011). Es de la mano de la profesora que Moreira llega a la gubernatura de Coahuila. Una vez en el poder el profesor Moreira empieza a crear su propia red de políticos otorgando

puestos de confianza e incluyendo en su gabinete a personas de la sociedad política de Coahuila (revista sin embargo, 2011).

Rápidamente Moreira hace crecer su popularidad logrando la simpatía de otros gobernadores lo que hizo que hubiera un acercamiento del equipo de Peña Nieto con Moreira para que este formara parte importante en su campaña hacia la presidencia.

Además de su popularidad el gobernador de Coahuila aporó cantidades importantes de recursos monetarios para financiar dicha campaña. Estos recursos surgen de las arcas del estado pues el endeudamiento del estado crece exponencialmente en la última parte de su periodo de gobierno y se cree que estos recursos fueron destinados a la campaña de Peña Nieto (CNN, 2012)

Uno de los recursos que utilizó el gobierno de Coahuila para financiarse fue la utilización del sector bursátil a través de la emisión de títulos de deuda utilizando la Bolsa Mexicana de Valores como plataforma de lanzamiento. En el año 2008 el estado disponía de la posibilidad de emitir deuda bursátil hasta por 5,000 millones de pesos, situación que aprovechó el gobierno en turno de Moreira provocando que para el 2011 a través de esta vía la deuda de Coahuila ascendiera a 7 mil 923 millones de pesos, según cifras presentadas por el congreso del estado (Noriega, 2011; El universal, 2011).

Ante el incremento exponencial de la deuda, en agosto de 2011 la comisión de finanzas del estado que dirigía el diputado Marcos Issa aprobó el dictamen que ponía a consideración del congreso estatal la propuesta de solicitar un crédito por 33 mil 867 millones de pesos, esto con el fin de refinanciar su deuda anterior (7 mil 923 millones de pesos) (el universal, 2011).

Estos ingresos del estado a través de deuda durante el periodo de Moreira se sumaron a un incremento del 80% de participaciones en comparación con las recibidas por su antecesor Enrique Martínez, es decir que del 2006 al 2010 se destinaron 45 mil 886 millones de pesos a través del ramo 28 a esta entidad según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, todos estos recursos tienen un registro de ingreso pero todavía no hay claridad sobre el destino de estos recursos del estado vía participaciones (el universal, 2011).

El incremento exponencial de la deuda de Coahuila llamó la atención de las autoridades y de especialistas que no podían entender como el estado había pasado

de una situación de endeudamiento aceptable a otra de sobreendeudamiento en menos de cinco años. Posteriormente salió a la luz la falsificación de firmas y la contratación de deuda sin autorización del congreso local (Hurtado & Zamarripa, 2013)

Al día de hoy se considera que hubo una serie de irregularidades en la adquisición de deuda por parte del gobierno de Coahuila, donde los responsables de las áreas encargadas del control de recursos estatales han actuado con dolo al limitar el acceso a la información financiera del estado apoyados por un marco institucional endeble que permitió un acelerado sobreendeudamiento y un castigo inexistente para los responsables.

actualmente se sigue un proceso legal por parte de la procuraduría general de la república (PGR) en contra de funcionarios del estado por la presunta falsificación de firmas y sellos de uso oficial para la adquisición de créditos sin el consentimiento del congreso del estado; sin embargo, todavía no hay nada definido.

El caso de Coahuila está lleno de irregularidades legales y vacíos financieros que dificultan la obtención de información fidedigna. Lo que si queda claro es la corrupción que ha envuelto este caso de estudio y la opacidad con que las autoridades han manejado el problema.

SEGUNDO CASO DE ESTUDIO (ESTADO DE MÉXICO)

Nuestro segundo caso de estudio se ubica en el centro del territorio mexicano, y al igual que en el caso de Coahuila existen irregularidades en los registros financieros del estado.

Como nota personal quiero mencionar que solicite en la biblioteca del poder legislativo del estado de México los registros de las finanzas públicas del periodo 2000-2012, pero la respuesta fue que no estaban disponibles aun, únicamente tenían disponibles las actas del congreso sobre los puntos de acuerdo de las legislaturas correspondientes, dicho lo anterior.

El estado de México es uno de los estados con mayor actividad económica del país, según el INEGI hasta el 2012 el porcentaje de participación de esta entidad al PIB nacional era de 9.2%, siendo superado únicamente por el distrito federal (INEGI, 2013).

Este dinamismo económico no ha sido suficiente para abastecer los recursos necesarios el gobierno estatal para mantener unas finanzas públicas sanas, y esto se manifiesta en fuentes oficiales como el plan de desarrollo, en los informes de la SHCP, así como en documentos emitidos por la ASF en donde el estado de México aparece como uno de los estados más endeudados del país.

Los registros de la auditora superior de la federación muestran que la tasa media anual de crecimiento de la deuda del Estado de México del 2000-2010 ha sido de 5.1%. (ASF, 2011). Al final del primer trimestre del 2011 el saldo de la deuda registrada era de 37, 731.2 millones de pesos; sin embargo, “el consejo de estabilidad del sistema financiero señala que dicho saldo es de 40, 738.3 millones de pesos, un 8% superior al registrado por la SHCP” (ASF, 2011: 131).

En 2010 los principales acreedores del gobierno del Estado de México surgieron por la adquisición de deuda a través del mercado bursátil. La emisión de deuda tuvo un valor de 4,065.0 millones de pesos garantizados con la recaudación de derechos del 2010 al 2030, cabe mencionar que el destino de estos recursos aún no se identifica (ASF, 2011).

Lo anterior queda condensado en el siguiente cuadro que muestra la vulnerabilidad de las finanzas del gobierno del estado de México.

Cuadro 3.2.4

Indicadores de deuda pública del estado de México 2000-2012
(Base 2010)

Indicadores*	México						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1.- deuda/PIB (%)	5.3	5	13.1	11.9	12.4	10.8	11.5
2.- deuda/part. (%)	59.49	51.92	139.97	124.99	133.9	126.45	106.62
3.- deuda/ingresos garantizables	12.14	11.03	28.13	24.65	26.6	23.61	22.94
4.- deuda/ingreso total	7.29	6.47	16.67	15.28	16.53	14.71	14.45
5.- interese/ingresos garantizables	0.108	0.11	0.103	0.1	0.091	0.111	0.09
6.- servicio de la deuda/balance primario	99.51	125.13	475.58	173.44	114.69	225.97	122.49
7.- servicio de la deuda/gasto total	6.39	5.27	11.68	11.72	8.73	6.9	7.31
8.- balance presupuestario	655,109.03	-7,999,647.44	-92,461,401.45	-44,324,620.03	-10,462,773.98	-4,474,448.59	-17,242,520.49
9.- deuda /balance presupuestario (%)	6,622.97	-497.94	-126.63	-236.16	-1,127.79	-251.26	-719.79
10.- deuda / balance primario (%)	98.51	125.13	475.58	173.44	165.63	316.51	161.9
11.- deuda /inversión (%)	101.39	62.32	170.3	160.2	247.89	242.98	242.86
12.- balance presupuestario/PIB (%)	0.1	-1	-10.3	-5	-1.1	-4.3	-1.6
13.- balance primario /PIB (%)	5.42	3.97	2.75	6.84	7.49	3.42	7.1
14.- intereses/balance primario (%)	0.96	1.25	1.74	0.7	0.57	1.48	0.63

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

*Los valores que se presentan difieren de los datos que presenta la Auditoría Superior de la Federación debido a que las cifras han sido ajustadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además la base que se utilizó para deflactar los valores es diferente.

Cuadro 3.2.5

Indicadores de deuda pública del estado de México 2000-2012
(Base 2010)

<i>Indicadores*</i>	<i>México</i>					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.- deuda/PIB (%)	8.9	8.2	7.9	7.1	6.2	6
2.- deuda/participaciones (%)	95.56	70.18	80.84	66.8	57.51	52.32
3.- deuda/ingresos garantizables	18.05	14.1	16.49	12.48	10.96	10.08
4.- deuda/ingreso total	11.29	9.23	9.9	8.12	7.13	6.55
5.- intereses/ingresos garantizables	0.079	0.062	0.065	0.048	0.041	0.037
6.- servicio de la deuda/balance primario	68.66	65.74	43.68	30.75	68.64	266.47
7.- servicio de la deuda/gasto total	5.27	4.06	3.78	3.4	3.02	2.78
8.- balance presupuestario	33,069,659.36	35,157,416.41	79,273,897.11	6,099,029.70	25,203,841.99	-33,151,499.25
9.- deuda /balance presupuestario (%)	306.92	270.53	110.65	1,393.43	315.51	-230.62
10.- deuda / balance primario (%)	96.2	92.68	62.32	128.96	98.94	383.92
11.- deuda /inversión (%)	75.52	75.81	73.77	66.22	66.86	72.95
12.- balance presupuestario/PIB (%)	2.9	3	7.2	0.5	2	-2.6
13.- balance primario /PIB (%)	9.28	8.81	12.71	5.48	6.32	1.56
14.- intereses/balance primario (%)	0.42	0.41	0.25	0.5	0.37	1.4

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

*Los valores que se presentan difieren de los datos que presenta la Auditoría Superior de la Federación debido a que las cifras han sido ajustadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además la base que se utilizó para deflactar los valores es diferente.

En el caso del estado de México tenemos un proceso de sobreendeudamiento que se inicia desde la crisis del 1995. La cuenta pública del estado a través de la estructuración de estos indicadores muestra que en todo el periodo de análisis (2000-2012) el gobierno estatal ha tratado de disminuir sus déficits y estabilizar las finanzas públicas del estado lo que hace difícil encontrar un punto de quiebre en este periodo, incluso en el 2008 con el problema de la crisis mundial los indicadores muestran una tendencia decreciente.

En estos cuadros podemos ver que la deuda con respecto al PIB es manejable ya que según estándares de la SHCP y del banco de México un porcentaje inferior al 25% es aceptable para una economía (ASF, 2012). En este caso vemos que el

porcentaje máximo fue de 12.4% .lo que pone de manifiesto una relación deuda-PIB sana.

Con respecto a la deuda en relación a las participaciones, ingresos garantizables e ingreso total vemos que la capacidad de pago ha ido mejorando al disminuir los porcentajes de este indicador, es decir que si se tomara alguna de estas clasificaciones de ingresos para el pago de deuda, cada una de ellas presentaría una mejora, pues la relación arrojaría resultados que indicarían que cada vez se tendría que disponer de menos recursos para realizar dicha acción lo que habla de un mejoramiento de las finanzas públicas del estado de México.

La deuda con respecto al balance presupuestario y primario también ha mostrado mejoras. En el cuadro se puede apreciar que en la primera parte del periodo 2000-2006 se tiene una relación deuda balance presupuestario negativa y una relación deuda balance primario positiva. Esta situación indica que gran parte de los recursos están siendo destinados al pago de intereses (ya que el balance presupuestario incluye los intereses y el balance primario no) posteriormente en la segunda mitad del periodo de análisis (2007-2012) vemos una relación deuda balance presupuestario y primario superavitaria lo que indica que se ha logrado mejorar el equilibrio de las finanzas públicas, pues al tener superávit significa que los ingresos son mayores a los gastos y comparado con la deuda se entendería que además se generan recursos para hacer frente al servicio de la deuda.

Lo anterior también queda de manifiesto en la relación intereses/ingresos garantizables en donde el porcentaje que presenta esta relación a lo largo del periodo ha ido disminuyendo.

Otro indicador interesante en el caso del estado de México es el de deuda /inversión, como se aprecia en el cuadro la deuda en relación a la inversión llevo a ser casi de 2.5 veces lo que nos habla de la importancia del peso de la deuda en este estado; sin embargo, este indicador también ha ido disminuyendo.

En términos generales la mejora en los indicadores también hace referencia a las diferentes renegociaciones de la deuda que se han dado en el periodo de estudio pues en términos absolutos la deuda del estado de México ha seguido creciendo aunque a un ritmo menor.

Una situación interesante que se muestra en los cuadros es que en el año 2012 casi todos los indicadores muestran un deterioro, casualmente es el año en que hubo elecciones federales y el candidato a la presidencia de la república por el Partido Revolucionario Institucional emergió de este estado de la República.

En este aspecto no podríamos asegurar que recursos del estado se utilizaron para financiar la campaña de Peña Nieto; sin embargo, la última auditoría realizada por la ASF en 2012 identificó un faltante de más de 23,000 millones de pesos que la tesorería del estado aún no ha podido explicar en donde están dichos recursos (ASF, 2012).

Sobre el tema de la falta de claridad en los registros contables del estado de México también hay indicios de que en el periodo de Montiel hubo un gran desvío de recursos como se explicará enseguida.

Los resultados que arrojan estos indicadores no son preocupantes pues se minimiza el problema debido al dinamismo económico del estado; sin embargo, el endeudamiento existe y éste se ha incrementado en los últimos años principalmente con el gobierno de Arturo Montiel Rojas.

Aunque el estado presentaba un alto endeudamiento antes del año 2000, el problema de sobreendeudamiento de la entidad inicia con el gobierno de Arturo Montiel Rojas.

Al inicio de su gobierno la deuda del estado era de 21 mil millones de pesos y para el final de su periodo la deuda registrada era de 31.8 mil millones de pesos. La falta de claridad en la cuenta pública lleva a pensar que el rápido incremento de la deuda se debió a malversación de recursos y corrupción, pues el sexenio de Montiel Rojas estuvo inmerso desde el inicio en casos de corrupción y malversación de fondos, incluso en 2001 la PGR inicia una averiguación previa contra el gobernador por supuestas operaciones con recursos ilícitos (Díaz, 2012).

Esta serie de eventos de corrupción tuvieron un impacto negativo en las finanzas públicas del estado de México, particularmente en el caso de la deuda fue necesaria la participación del Dr. Luis Videgaray Caso para reorganizar las finanzas públicas del estado; sin embargo, el problema era tan grave que Videgaray fue contratado en el último año de gobierno de Montiel Rojas con la consigna de renegociar la deuda estatal.

En un contexto de corrupción y endeudamiento del gobierno de Montiel Rojas es como llega a la gubernatura del estado de México Enrique Peña Nieto, quien inicia su gobierno en 2005 y finaliza en 2011.

En el 2005, el Órgano Superior de Fiscalización reviso la cuenta pública del estado de México y no se encontró documentación que aclare el uso de los recursos de ese año enviados por la federación al estado, la revisión de esta cuenta incluye los últimos meses de gestión de Montiel y los primeros meses de Peña Nieto como gobernador del estado de México.

Francisco Cruz Jiménez comenta en el semanario “Nuestro Tiempo” que existen informes de la Auditoria Superior de la Federación realizados en 2011 y presentados ante la Cámara de Diputados donde se pone de manifiesto la malversación de recursos del estado a través de la desviación de recursos y uso ilegal de los mismos ya que no se respetó la normatividad que especifica la utilización de las transferencias federales a los estados y municipios (Cruz, 2013).

Según Cruz Jiménez, las auditorias mostraron un desvío de recursos del fondo de aportaciones para la educación básica y normal por 2 mil 349 millones de pesos, además otros resultados de las auditorias muestran inconsistencia en rubros como servicios de salud, infraestructura, fondo metropolitano, entre otros (el universal, 2012, Cruz, 2013).

El desorden encontrado por las auditorias en las finanzas públicas del estado de México en el periodo de gobierno de Peña Nieto fue “solucionado” nuevamente por el Dr. Luis Videgaray Caso, su trabajo fue renegociar en 2008 el 87 % la deuda total, es decir se renegociaron alrededor de 25 mil millones de pesos (Cruz, 2013).

Esta negociaciones y renegociaciones evitan tener un panorama claro de las finanzas públicas en el estado de México, pues a pesar de ser una entidad que desde hace tiempo ha implementado un sistema de transparencia, este no ha sido eficiente, por ejemplo consultar datos clave de la administración pública del estado de México resulta difícil de lograr como lo pude comprobar al solicitar los informes de las finanzas públicas del estado en la biblioteca del poder legislativo.

Aun con esta opacidad informativa por parte del estado, se ha logrado obtener información relevante como la presentada por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, en su informe menciona que la deuda pública del estado de México hasta el

2011 era 28 mil 513 millones, más 4 mil millones de pesos correspondientes a organismos estatales más la deuda no registrada del estado, además deben sumarse los adeudos por 17 mil 206 millones de pesos relacionados con los proyectos de prestación de servicios (PPS) como la construcción de vialidades, hospitales entre otras obras públicas (Guerrero, 2011).

Las obras antes mencionadas son parte del proceso de endeudamiento del estado de México del periodo 2000-2012 y está muy vinculado a intereses políticos en un contexto de opacidad, además como ya mencionamos el tema de rendición de cuentas está pendiente, pues a pesar de promover e impulsar la creación de dicho organismo en la realidad no han cumplido con su función dejando un gobierno estatal con serios problemas en sus finanzas públicas.

TERCER CASO DE ESTUDIO (JALISCO)

En el año 2000 al inicio de nuestro periodo de estudio el estado de Jalisco tenía una deuda de 5,161.5 millones de pesos, para el 2011 la deuda era de 21,122.9 millones de pesos con una tasa media de crecimiento anual del 15.6%¹⁸, y para el 2012, según datos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la deuda ya era de 26,705 millones de pesos (ASF, 2011; El Economista, 2012).

El comportamiento de este endeudamiento fue más dinámico en el periodo de 2006 a 2011 al pasar de 8,830. 8 millones de pesos en 2006 a 21,122.9 millones de pesos con un incremento del periodo de 12, 292.1 millones de pesos, es decir, en cuatro años la deuda creció más del doble (ASF, 2011). Los principales acreedores del estado de Jalisco fueron la banca comercial con el 56.4% de la deuda en su poder y la banca de desarrollo (ASF, 2011).

Para tener un panorama más claro de la situación financiera del estado en el siguiente cuadro se sintetiza una serie de indicadores que ayudaran a dimensionar la situación del estado de Jalisco.

¹⁸ La fórmula para la tasa de crecimiento es: $[(Pf/Pi)^{(1/t)}-1]*100$, donde Pf representa el dato a fin del periodo en estudio; Pi, el dato al inicio del periodo; y t, la magnitud de dicho periodo.

Cuadro 3.2.6

Indicadores de deuda pública del estado de Jalisco 2000-2012
(Base 2010)

Indicadores*	Jalisco						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1.- deuda/PIB (%)	1.6	1.7	1.6	1.4	1.4	1.2	1.3
2.- deuda/part. (%)	16.55	16.47	15.97	16.37	17.11	13.5	13.76
3.- deuda/ingresos garantizables	4.75	4.94	4.32	4.94	4.9	3.64	3.81
4.- deuda/ingreso total	2.74	2.81	2.51	2.82	2.78	2.15	2.33
5.- interese/ingresos garantizables	0.018	0.019	0.016	0.014	0.012	0.015	0.017
6.- servicio de la deuda/balance primario	81.08	471.43	89.58	102.4	68.9	83.39	44.1
7.- servicio de la deuda/gasto total	1.75	1.69	1.55	1.46	1.35	1.21	1.38
8.- balance presupuestario	1,667,639.49	-5,925,236.86	826,507.63	-163,660.65	3,366,394.28	1,354,985.04	10,954,167.80
9.- deuda /balance presupuestario (%)	502.24	-152.2	1,014.18	-5,778.07	297.01	621.59	92.21
10.- deuda / balance primario (%)	95.04	565.31	105.67	138.51	98.3	103.26	51.55
11.- deuda /inversión (%)	60.43	101.96	85.38	53.57	51.23	25.03	30.46
12.- balance presupuestario/PIB (%)	0.3	-1.1	0.2	0	0.5	0.2	1.4
13.- balance primario /PIB (%)	1.72	0.3	1.49	1.03	1.45	1.12	2.54
14.- intereses/balance primario (%)	0.36	2.13	0.39	0.39	0.24	0.44	0.23

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

*Los valores que se presentan difieren de los datos que presenta la Auditoría Superior de la Federación debido a que las cifras han sido ajustadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además la base que se utilizó para deflactar los valores es diferente.

Cuadro 3.2.7

Indicadores de deuda pública del estado de Jalisco 2000-2012

(Base 2010)

Indicadores*	Jalisco					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.- deuda/PIB (%)	1.3	0.9	1.5	2.2	2.2	2.4
2.- deuda/part.(%)	16.23	0.67	14.31	21.89	21.42	25.23
3.- deuda/ingresos garantizables	3.98	2.36	4.31	6.11	6.05	6.55
4.- deuda/ingreso total	2.33	1.48	2.51	3.67	3.66	4
5.- interese/ingresos garantizables	0.016	0.014	0.026	0.032	0.03	0.028
6.- servicio de la deuda/balance primario	-105.16	-25.56	-22.96	-63.43	113.75	-3225.66
7.- servicio de la deuda/gasto total	1.3	0.8	1.27	1.99	2.05	2.12
8.- balance presupuestario	-16,235,256.91	-28,702,932.34	-53,690,331.93	-38,336,060.61	-1,920,237.19	-16,763,867.88
9.- deuda /balance presupuestario (%)	-64.22	-26.1	-21.07	-45.99	-973.03	-128.05
10.- deuda / balance primario (%)	-131.75	-32.77	-25.91	-75.16	133.83	-10,661.66
11.- deuda /inversión (%)	31.81	26.31	28.02	74.93	212.55	187.8
12.- balance presupuestario/PIB (%)	-2	-3.5	-7.1	-4.8	-0.2	-1.9
13.- balance primario /PIB (%)	-0.98	-2.79	-5.75	-2.93	1.65	-0.02
14.- intereses/balance primario (%)	-0.54	-0.19	-0.16	-0.4	0.66	-45.7

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

*Los valores que se presentan difieren de los datos que presenta la Auditoría Superior de la Federación debido a que las cifras han sido ajustadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además la base que se utilizó para deflactar los valores es diferente.

El crecimiento de la deuda ha afectado las finanzas públicas del estado como lo muestra La relación Deuda/ PIB, este indicador muestra que en el caso de Jalisco en todo el periodo de análisis se presentó un crecimiento moderado al tener un máximo de 2.4 lo que significa que basándonos únicamente en este indicador el estado tiene forma de solventar su gastos.

Por otro lado, analizando la deuda con respecto a sus participaciones, ingresos garantizables e ingresos totales también presentan una relación moderada aunque con una tendencia creciente; sin embargo, se mantiene con cifras manejables lo que significa que el estado todavía cuenta un margen de capacidad de pago.

Además podemos ver en los cuadros que el balance presupuestario tiene un resultado positivo en la primera parte del periodo de análisis 2000-2006 y un déficit presupuestario que inicia a partir del 2007. Si tenemos un déficit presupuestario es

muy probable que cuando se compare este resultado con la deuda también tengamos un resultado del indicador negativo pues al tener déficit significa que los gastos fueron mayores que los ingresos y por lo tanto se tuvo que recurrir al endeudamiento para cubrir ese déficit por lo que la deuda creció y los ingresos disminuyeron relativamente.

Con respecto a la Deuda /Balance primario el comportamiento es similar que el caso de la deuda/Balance presupuestario a excepción del 2010 lo que indica que para este año los intereses de la deuda ya empiezan a ser un factor importante en las finanzas públicas, pues la relación Deuda/ Balance primario se calcula sin considerar el servicio de la deuda.

Finalmente la deuda en relación a la inversión tiene un comportamiento importante que vale la pena mencionar en el caso de Jalisco ya que ha sido fundamental en el tema de la deuda (como se explicará más adelante). Este indicador muestra índices muy altos debido a los montos importantes de inversión que se registraron en el estado del 2000-2012 impulsado por la organización de los juegos panamericanos.

Al final del periodo se muestran porcentajes de 212.5% en 2011 y 187.8% en 2012, estos porcentajes representan la drástica caída de la inversión y un aumento considerable del endeudamiento debido a que se tienen que hacer efectivos muchos de los créditos solicitados a empresas en el proceso de organización de los juegos.

Lo anterior ayuda a considerar que este año marca un punto de inflexión importante debido a la disminución de la actividad económica y al vencimiento de mucho de los créditos solicitados por el estado. Esta situación podría complicarse en un futuro si no se toman cartas en el asunto.

El problema de la deuda estatal está asociado a la velocidad con que se endeudan los gobiernos subnacionales, en este caso la deuda registrada se triplicó, al pasar de 8,830.8 millones de pesos en 2006 a 26,705 millones de pesos en 2012.

Los factores del acelerado endeudamiento se atribuyen a lo siguiente:

En primer lugar la crisis económica del 2009 tuvo un impacto negativo en el crecimiento de nuestro país cayendo un -6% del PIB en ese año (SHCP, 2009; ASF, 2012), lo que repercutió en los ingresos del estado, además, las transferencias federales también disminuyeron provocando un déficit en las finanzas públicas estatales lo que obligó a los estados a buscar la forma de aumentar sus ingresos a

través de una disminución del gasto o solicitud de deuda, opción que la mayoría de los estados tomo.

El segundo factor que afecto a Jalisco (y a otros estados) fue la eliminación del cobro del impuesto a la tenencia, en el caso de Jalisco el gobierno dejo de percibir alrededor de 1,700 millones de pesos (La Jornada, 2012) al eliminar este impuesto en 2011.

Como tercer elemento de endeudamiento tenemos la organización de los juegos panamericanos en el estado de Jalisco. La organización estaba planeada para que participarán financieramente los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Sin embargo, la falta de apoyo económico del gobierno federal y la escases de recursos del gobierno municipal obligaron a que el estado corriera con la mayoría de los costos de la organización por lo que tuvieron que recurrir a los créditos (Romo, 2012, la jornada, 2012).

Uno de estos créditos fue contratado por el gobernador con el banco interacciones por 1,400 millones de pesos sin la notificación pertinente al congreso del estado. (El Economista, 2012; Proceso, 2012; La Jornada, 2012).

También se generaron adeudos con los proveedores de los juegos panamericanos que en conjunto rondan los 400 millones de pesos (El Economista, 2013). Se estima que el adeudo que dejaron los juegos panamericanos es de 12 mil millones de pesos (Proceso, 2012).

Finalmente es importante mencionar que el gobernador Emilio González realizó una solicitud de crédito para subsanar las deudas anteriores y dejar finanzas sanas; sin embargo, la realidad es que el gobierno entrante quedo con recursos limitados para promover el desarrollo del estado (La Jornada, 2012; El Economista, 2012).

La conjunción de una mala planeación de los juegos panamericanos, la crisis económica del 2009 y la eliminación del impuesto a la tenencia vehicular, jugaron en contra de las finanzas públicas del estado, dejando una situación financiera complicada y un alto endeudamiento.

CUARTO CASO DE ESTUDIO (NUEVO LEÓN)

El estado de Nuevo León es una de las entidades federativas con mayor actividad económica del país, según datos del INEGI este estado aporta el 7.5 % al PIB nacional y ocupa el tercer lugar a nivel nacional (INEGI, 2010), situación que le ha valido para poder hacer frente a los diferentes problemas de sus finanzas públicas; sin embargo, los datos registrados en sus finanzas públicas estatales muestran algunos problemas que se presentan en los siguientes cuadros.

Cuadro 3.2.8

Indicadores de deuda pública del estado de Nuevo León 2000-2012
(Base 2010)

Indicadores *	Nuevo León						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1.- deuda/PIB (%)	2.2	2.9	2.1	1.9	0.8	1.1	1.7
2.- deuda/part.(%)	44.82	55.05	44.32	46.36	20.99	26.39	38.58
3.- deuda/ingresos garantizables	8.23	10.53	8.25	8.7	3.85	4.86	6.5
4.- deuda/ingreso total	5.3	6.77	5.26	5.6	2.51	3.26	4.58
5.- interesef/ingresos garantizables	0.044	0.055	0.038	0.041	0	0	0
6.- servicio de la deuda/balance primario	63.07	70.62	-82.09	-148.7	-171.39	-78.51	57.81
7.- servicio de la deuda/ gasto total	3.21	4.08	2.78	2.82	1.36	1.71	2.29
8.- balance presupuestario	6,473,502.13	6,254,160.67	-23,598,709.25	-18,508,213.53	-8,597,178.86	-17,038,568.52	8,150,057.99
9.- deuda /balance presupuestario (%)	189.6	259.67	-53.34	-75.82	-75.89	-54.73	187.45
10.- deuda / balance primario (%)	70.02	76.3	-97.13	-188.56	-205.96	-97.7	79.08
11.- deuda /inversión (%)	75.32	68.13	26.78	35.17	25.97	25.8	42.79
12.- balance presupuestario/PIB (%)	1.1	1.1	-4	-2.6	-1.1	-2	0.9
13.- balance primario /PIB (%)	3.07	3.8	-2.19	-1.03	-0.39	-1.14	2.12
14.- intereses/balance primario (%)	0.37	0.4	-0.45	-0.89	0	0	0

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

*Los valores que se presentan difieren de los datos que presenta la Auditoría Superior de la Federación debido a que las cifras han sido ajustadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además la base que se utilizó para deflactar los valores es diferente.

Cuadro 3.2.9

Indicadores de deuda pública del estado de Nuevo León 2000-2012
(Base 2010)

<i>Indicadores *</i>	<i>Nuevo León</i>					
	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
1.- deuda/PIB (%)	1.2	1	3.3	5.2	10.8	9.6
2.- deuda/participaciones (%)	31.62	22.08	67.94	112.42	192.12	215.26
3.- deuda/ingresos garantizables	5.4	3.9	11.53	22.21	40.36	37.9
4.- deuda/ingreso total	3.64	2.74	7.92	14.51	27.76	25.02
5.- interese/ingresos garantizables	0.038	0	0	0.04	0.042	0.077
6.- servicio de la deuda/balance primario	-104.48	325.34	65.21	-141.06	-673.45	-188.54
7.- servicio de la deuda/gasto total	1.79	1.69	5.03	7.73	14.96	12.54
8.- balance presupuestario	-57,055,906.52	-6,706,973.31	15,249,805.29	-80,073,639.68	-122,749,232.26	-145,716,255.11
9.- deuda /balance presupuestario (%)	-71.38	-166.88	197.47	-62.93	-90.54	-72.53
10.- deuda / balance primario (%)	-145.95	376.06	68.69	-152.2	-669.49	-209.27
11.- deuda /inversión (%)	24.64	47.51	41.89	65.66	981.85	392.9
12.- balance presupuestario/PIB (%)	-1.7	-0.6	1.7	-8.3	-12	-10.2
13.- balance primario /PIB (%)	-0.65	0.28	4.79	-3.42	-1.62	-4.58
14.- intereses/balance primario (%)	-1.04	0	0	-0.27	-0.69	-0.43

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

*Los valores que se presentan difieren de los datos que presenta la Auditoría Superior de la Federación debido a que las cifras han sido ajustadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además la base que se utilizó para deflactar los valores es diferente.

El estado de Nuevo León desde el año 2000 ya presentaba un alto endeudamiento (8,795.9 millones de pesos) pero debido a la gran actividad económica del estado esta cantidad no representaba ningún problema; sin embargo, el promedio del crecimiento anual de la deuda si es un tema preocupante.

El indicador Deuda/PIB muestra que en lo que va del periodo 2000-2012 se aprecia un incremento en el porcentaje de esta relación, producto de un aumento de la deuda, por lo que se reduce la capacidad de solvencia del estado al destinar más recursos generados por la actividad económica del estado al pago de la deuda.

Por otro lado la deuda con respecto a las participaciones, ingresos garantizables e ingreso total muestran una relación creciente de estos indicadores, es decir con las diferentes estructuras de ingreso la deuda ocupa un mayor porcentaje en relación a

estos recursos lo que indica que la capacidad de pago o solvencia económica va disminuyendo.

Por ejemplo el caso de la deuda participaciones tenemos un porcentaje de 112% en 2010 lo que significa que en este año la deuda ya representaba más del 100% de sus participaciones y en el año siguiente ese porcentaje casi se duplico lo que quiere decir que en el año 2011 se requería tener el doble de recursos por concepto de participaciones para poder hacer frente a la deuda.

Con respecto a la deuda en relación a los balances presupuestario y primario, el comportamiento de estos indicadores ha sido deficitario casi en todo el periodo en ambos indicadores, únicamente se presentan tres años (2006, 2008, 2009) en donde la relación deuda balance primario tiene un valor positivo, es decir el estado conto con recursos para cubrir sus gastos. Estos años coinciden con tres de los cinco lanzamientos de títulos de deuda que realizó el estado de Nuevo León a través del mercado de valores.

También se aprecia en los indicadores un deterioro de las finanzas públicas a partir del año 2002; sin embargo, el punto más crítico de las finanzas públicas se encuentra en el año 2011 en donde la mayoría de los indicadores muestran una capacidad de pago complicada y un importante crecimiento de la deuda.

En el caso de Nuevo León la relación deuda-inversión se ha deteriorado drásticamente incrementando el porcentaje de la deuda en términos de la inversión, esto es debido a que por un lado la inversión ha disminuido en la entidad y por otro existe un crecimiento exponencial de la deuda sobre todo en los últimos años del periodo de estudio.

Según datos de la Auditoría Superior de la Federación, la tasa promedio anual de crecimiento de la deuda del estado de Nuevo León fue de 14.5% del periodo 2000-2012 (ASF, 2012) este crecimiento de la deuda ubico al estado como uno de los más endeudados al tener un acumulado de 33, 971.5 millones de pesos en el año 2012 (ASF, 2012).

Este acelerado endeudamiento se llevó a cabo a través de créditos con bancos tanto comerciales como la banca de desarrollo; además, se utilizó la emisión bursátil para financiar déficit. A través de la bursatilización se lograron colocar cinco emisiones

de deuda, acumulando un saldo de 9,055 millones de pesos por este medio (ASF, 2012).

El acelerado endeudamiento, junto con una dependencia de los ingresos federales que ronda el 82% del total de sus ingresos (ASF, 2012) pone al estado de Nuevo León en una situación crítica respecto a sus finanzas públicas.

Los problemas de las finanzas públicas que ha incentivado el sobreendeudamiento tienen varias aristas. Una de ellas tiene que ver con el hecho de haber contratado deuda cara; es decir, se solicitaron créditos con una sobre tasa. Estados o empresas con calificaciones crediticias similares a las del estado de Nuevo León han podido obtener financiamiento con tasas de interés menores (BMV, 2010).

Según el periódico Reforma en un comparativo que hace sobre emisión de deuda entre el gobierno de Nuevo León, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la empresa *Kimberly Clark*, existe un diferencial en la tasa de interés de 1.4 y 1.25 al pagar una sobretasa de 2.25, .85 y 1 punto respectivamente. Estas diferencias en el costo de créditos se han atribuido a posible corrupción por parte del gobierno o malas negociaciones.

Otro factor que tuvo relevancia en el incremento de la deuda del estado de Nuevo León fue la crisis a nivel mundial de 2009 que impacto negativamente en las finanzas públicas de los estados a través de las transferencias, debido a este fenómeno Nuevo León solicitó un crédito por 637 millones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, recursos que se liberaron en el pleno proceso electoral del 2003 (Reforma, 2010).

Este último periodo de gobierno 2009-2015 encabezado por Rodrigo Medina de la Cruz se ha visto envuelto en una serie de escandalosos despilfarros en servicios personales y gastos excesivos en mantenimiento, por ejemplo diversas fuentes periodísticas como el diario El Norte mencionan el gasto del gobernador por mil 679.1 millones de pesos en comunicación e imagen, así como el pago de 50 mil pesos por hora por viajar en jet privado, acumulando un saldo de 95 millones 365 mil peso en 10 meses de servicio de vuelos. (Revista Sin Embargo, 2012).

También se contrataron servicios de mantenimiento a través de la Secretaría de Desarrollo Local por 43 millones de pesos (periódico Reforma) entre mantenimiento

de una cancha de futbol, mantenimiento de persianas y la instalación de señalamientos de emergencia. (Revista digital Sin Embargo, 2012).

Finalmente es importante mencionar que este estado sufrió los estragos de un huracán que destruyo infraestructura y afecto la actividad económica como lo menciona en su informe la Secretaria de Desarrollo Social de Nuevo León (SDS, 2013). Estos eventos junto con un mal uso de recursos han provocado serios problemas en las finanzas del estado.

En este caso vemos como un mal uso de recursos junto con una contingencia pueden generar serios problemas en las finanzas públicas del gobierno. Los indicios de corrupción presentados anteriormente ponen de manifiesto como predomina el oportunismo al financiar los gustos del gobernador con la finalidad de incrementar su poder, prestigio y la obtención de dinero.

QUINTO CASO DE ESTUDIO (QUERÉTARO)

En general, las finanzas públicas del estado de Querétaro se mantienen sanas, el saldo de la deuda pública tuvo una tasa media de crecimiento anual de -7.5% del periodo 2000 al 2012.

El año que presentó una mayor variación de endeudamiento fue el año 2003, con una cantidad de 3,779.8 millones de pesos (INEGI, 2013) a pesar de que el estado presenta un nivel de deuda bajo con tendencia negativa es importante ver los indicadores de sostenibilidad consolidados de este estado basados en la metodología de la Auditoria Superior de la Federación.

Cuadro 3.2.10

Indicadores de deuda pública del estado de Querétaro 2000-2012
(Base 2010)

<i>Indicadores *</i>	<i>Querétaro</i>						
	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
1.- deuda/PIB (%)	2.4	1.7	1.8	2.3	1.1	1.1	0.9
2.- deuda/part. (%)	28.11	18.09	20.36	25.66	12.18	12.15	9.67
3.- deuda/ingresos garantizables	6.61	4.77	5.29	6.61	3.28	2.68	2.33
4.- deuda/ingreso total	3.61	2.55	2.78	3.66	1.61	1.7	1.39
5.- intereses/ingresos garantizables	0.032	0.028	0.031	0.021	0.027	0.028	0.02
6.- servicio de la deuda/balance primario	40.37	104.22	-163.43	430.95	14.17	12.68	32.17
7.- servicio de la deuda/gasto total	3.04	1.99	2.02	2.69	1.35	1.3	1.06
8.- balance presupuestario	4,950,561.15	-37,030.68	-4,213,682.05	-2,902,745.64	11,736,269.80	14,151,073.67	3,809,144.67
9.- deuda /balance presupuestario (%)	67.7	-2,472.38	-62.04	-130.22	16.51	14.53	47.44
10.- deuda / balance primario (%)	40.37	104.22	-163.43	430.95	14.17	12.68	32.17
11.- deuda /inversión (%)	32.41	15.87	16.03	16.23	15.17	11.09	5.57
12.- balance presupuestario/PIB (%)	3.5	-0.1	-2.9	-1.8	6.6	7.3	1.8
13.- balance primario /PIB (%)	5.95	1.67	-1.12	0.54	7.66	8.41	2.68
14.- intereses/balance primario (%)	0.19	0.61	-0.97	1.34	0.12	0.12	0.28

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

*Los valores que se presentan difieren de los datos que presenta la Auditoría Superior de la Federación debido a que las cifras han sido ajustadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además la base que se utilizó para deflactor los valores es diferente.

Cuadro 3.2.11

Indicadores de deuda pública estatal del estado de Querétaro 2000-2012
(Base 2010)

<i>Indicadores *</i>	<i>Querétaro</i>					
	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
1.- deuda/PIB (%)	0.6	0.6	0.4	0.3	0.3	0.3
2.- deuda/part. (%)	7.43	6.55	4.84	3.8	2.64	3.09
3.- deuda/ingresos garantizables	1.7	1.48	1.17	0.82	0.91	0.85
4.- deuda/ingreso total	1	0.92	0.67	0.49	0.55	0.52
5.- intereses/ingresos garantizables	0.016	0.014	0	0	0	0.006
6.- servicio de la deuda/balance primario	15.15	38.65	-11.82	-13.81	-20.69	-659.96
7.- servicio de la deuda/gasto total	0.79	0.69	0.44	0.34	0.38	0.38
8.- balance presupuestario	7,847,267.09	2,279,887.31	-8,768,545.10	-5,969,704.88	-4,990,727.21	-970,316.72
9.- deuda /balance presupuestario (%)	17.86	63	-10.57	-12.14	-17.14	-86.84
10.- deuda / balance primario (%)	15.15	38.65	-11.82	-13.81	-20.69	-659.96
11.- deuda /inversión (%)	5.44	3.16	2.16	1.79	8.59	8.6
12.- balance presupuestario/PIB (%)	3.4	1	-4	-2.5	-1.9	-0.4
13.- balance primario /PIB (%)	4.06	1.55	-3.53	-2.22	-1.6	-0.05
14.- intereses/balance primario (%)	0.14	0.35	0	0	0	-5.04

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

*Los valores que se presentan difieren de los datos que presenta la Auditoría Superior de la Federación debido a que las cifras han sido ajustadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además la base que se utilizó para deflactar los valores es diferente.

El indicador Deuda/PIB muestra un porcentaje bajo, lo que indica que se tienen finanzas sanas al mantener una buena solvencia económica del periodo 2000- 2012. Este indicador ha ido disminuyendo a pasar de 2.4% a 0.3 % en 2012 estos números se deben a un endeudamiento bajo así como a una economía con un producto que va creciendo gracias las inversiones y políticas de fomento industrial que ha permitido la creación de parques industriales (El Economista, 2014).

Por otra parte la deuda en relación a las participaciones, ingresos garantizables, e ingreso total también muestran porcentajes bajos lo que indica una excelente capacidad de pago o recursos para hacer frente a los gastos. Los bajos porcentajes presentados por estos indicadores hacen difícil establecer un punto de inflexión

debido a que en todo el periodo de análisis los indicadores mantienen porcentajes a la baja en relación a la deuda lo que habla de unas finanzas públicas sanas.

También se aprecia en el cuadro que sus finanzas muestran un superávit presupuestario en algunos años del periodo de estudio; sin embargo, a partir del 2009 se puede ver que su balance es deficitario, lo que tampoco es alarmante debido a que el estado cuenta con recursos para hacer frente a este déficit, el cual además se mantiene dentro de cifras manejables si lo comparamos con sus recursos disponibles.

En el caso de la deuda comparada con los balances primario y presupuestario vemos resultados diversos por ejemplo en 2001 tenemos déficit presupuestario y un superávit primario indicio de que los intereses son un parte importante en la composición del gasto , en el comparativo de deuda balance primario tenemos que la deuda es casi del mismo tamaño que el superávit primario poniendo de manifiesto el gran peso que represento en ese año los intereses de la deuda, y dado que posteriormente se generó un superávit en ambos balances se puede inferir que hubo una renegociación de la deuda.

Posteriormente se presentó un déficit en ambos balances lo que se refiere a un gasto mayor que los ingresos en el año 2002 subsecuentemente hay un saneamiento de las finanzas públicas en donde tenemos superávit en ambos balances en 2004 y 2008 debido a una disminución de la deuda y por lo tanto disminución de pago de intereses.

A partir del 2008, motivado por la crisis, se vuelve a generar un déficit presupuestario que dura hasta el final del periodo de estudio, este déficit ha sido cubierto con créditos; sin embargo, estos no ponen en peligro las finanzas públicas del estado pues se mantiene en porcentajes manejables.

También se aprecia una estabilidad en sus finanzas públicas al no presentarse cambios importantes en las proporciones de deuda en relación del PIB y la relación deuda-participaciones.

Algunos de los elementos que han ayudado a que el estado de Querétaro presente estas cifras tienen que ver, con varias aristas, el primer punto está relacionado con la inversión.

La política del estado ha sido la de impulsar el crecimiento y desarrollo económico de Querétaro, la efectividad de dicha política se encuentra respaldada por estar dentro

de las ciudades más competitivas del mundo según la revista *The World's Most Competitive Cities*. Esta clasificación considera algunos elementos de evaluación como la capacidad de atraer inversión en diversos sectores. (El Economista, 2014).

Algunos de los principales sectores de inversión en Querétaro son el área de energía, sector automotriz y sector aeroespacial, esto tres sectores son los más pujantes dentro de la economía del estado.

Otro de los aciertos del gobierno queretano es que aprobó modificaciones importantes en la ley de deuda pública para regular y establecer candados al endeudamiento estatal en el 2008¹⁹ (antes de la crisis económica mundial), lo que limitó las posibles maniobras políticas para incrementar la deuda y obligo al gobierno a buscar otras fuentes de recursos (este tema lo desarrollaremos más adelante en otro apartado).

También es importante mencionar que de los casos de estudio este estado fue uno de los primero en establecer una ley de deuda pública (1988). Esto es importante porque anteriormente en el capítulo II se explicó la importancia de las instituciones y organizaciones en el tiempo y como estas van influyendo en el comportamiento de la sociedad.

En este sentido se puede considerar que si el estado de Querétaro lleva más tiempo con una serie de reglamentaciones en materia de deuda, esto puede ser un factor que influye en el comportamiento de los gobernantes y legisladores para mantener la deuda controlada.

En este sentido, La promoción de la inversión y el establecimiento de instituciones que regulen la operación administrativa y gubernamental son solo algunas de las variables que pueden mejorar los resultados de un gobierno como en el caso de Querétaro.

El caso de Querétaro nos permite considerar la posibilidad de que se pueden tener finanzas públicas sanas, incentivar el creciendo sin endeudarse y la importancia de

¹⁹ Ley de Deuda Pública tiene por objeto establecer las bases para la contratación y administración de la deuda pública en base a los términos de la Constitución Política del Estado de Querétaro en las fracciones XI del artículo 17 (que faculta a la Legislatura para autorizar al titular del Poder Ejecutivo para que contrate empréstitos y otorgue avales para garantizar obligaciones legalmente contraídas) y VII del artículo 22 (que faculta al gobernador del estado a contratar empréstitos y garantizar las obligaciones que de ellos se deriven en los términos de la ley respectiva y en su caso, con la autorización previa de la Legislatura).

un marco institucional que regule adecuadamente las relaciones entre sociedad, gobierno y empresas.

Retomando los datos presentados en este apartado podemos considerar dos elementos importantes:

El primero, como ya se explicó en cada caso de estudio, está relacionado con factores particulares en cada estado (como fenómenos naturales, sociales y económicos) que impulsaron a los gobiernos a solicitar créditos a pesar de saber que ya tenían una carga de deuda bastante amplia. Sin embargo, estos factores son difíciles de evitar, pues no se puede controlar a la naturaleza, lo más que se puede hacer es prevenir eventualidades y disminuir el riesgo; en este sentido, recurrir al endeudamiento fue necesario.

Por otro lado podemos vislumbrar constantes en la mayoría de los casos como la corrupción y una influencia importante de las reglas informales como acuerdos políticos y negociaciones que apuntan a un beneficio económico y políticos. Esta obtención de poder, prestigio y dinero involucra a tomadores de decisión clave, es por eso que en el siguiente apartado veremos cómo estaban constituidos los congresos y quienes han sido los partidos dominantes en cada estado.

3.3 ACTUACIONES E INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS

La estructura institucional de los estados ha permitido que los gobernadores tengan una mayor libertad de acción con respecto a las propuestas (en nuestro caso, de endeudamiento) y esto se potencializa cuando se cuenta con una mayor representatividad de su partido en el congreso (Sleman, 2013).

El financiamiento estatal involucra a diferentes actores que participan en la propuesta, aprobación y ejecución del endeudamiento, por lo tanto es necesario que distintos actores se pongan de acuerdo o que sus intereses coincidan para poder consensar. Esta situación es lo que da importancia al hecho de conocer cuál ha sido la estructura política de los congresos y cuál ha sido la preferencia partidista de los gobernantes en el periodo de estudio.

Como se ha mencionado el enfoque teórico utilizado para el análisis de este trabajo es el neoinstitucional, esto obliga a considerar las normas institucionales y los

diferentes actores como un punto nodal de este trabajo; en este sentido, la estructura de poderes es un primer paso hacia el análisis institucional.

En los últimos 15 años se ha vivido un proceso de democratización en México que ha otorgado mayor poder a diferentes actores políticos, algunos de estos están directamente relacionados con la asignación y autorización del presupuesto estatal; en este sentido, los gobernadores y las legislaturas locales juegan un papel fundamental en el desarrollo de los procesos presupuestales, pues en el cabildeo entre estas dos fuerzas políticas es donde se determina la distribución de los recursos y los niveles de endeudamiento permitidos en un año fiscal.

En este apartado se explicará cómo ha sido la conformación de los congresos y las gubernaturas de los casos de estudio elegidos en este trabajo con la intención de verificar la incidencia de estos actores para establecer los niveles de endeudamiento de un gobierno subnacional.

Una vez establecido el escenario legislativo que permeo en nuestro periodo de estudio y en cada entidad incluida en este documento podemos verificar si estos niveles de endeudamiento están sustentados en un marco institucional o si son los intereses políticos los que están determinando dicho endeudamiento o sobreendeudamiento.

Anteriormente se ha mencionado que los recursos son necesarios para que el gobierno funcione y lleve a cabo sus diferentes actividades, es por eso que la aprobación del presupuesto, así como las solicitudes de endeudamiento son actividades importantes tanto para el gobernador como para las legislaturas locales, pues en este proceso es donde se determina quien obtiene recursos, cuando los va a obtener y como le serán asignados (Laswell, 1971).

Además de la asignación del presupuesto, el gobernador también presenta sus propuestas para solicitar el financiamiento necesario para llevar a cabo los diferentes proyectos del gobierno, la presentación de estas solicitudes de endeudamiento se tiene que apegar a un marco legal que se compone de las disposiciones establecidas a nivel federal y estatal.

La decisión de aceptar o rechazar la propuesta de endeudamiento del gobernador involucra a diferentes actores, el principal es el congreso legislativo estatal (CPEUM, 2012) conformado por un número diferente de diputados en cada entidad federativa,

según se establezca en su ley estatal. La autonomía que ejerce el poder legislativo funciona como contrapeso para hacer frente a la propuesta de endeudamiento de un gobernador (Sleman, 2013) en este sentido la composición de este órgano colegiado es fundamental para la toma de decisiones con respecto al tema de la deuda.

Sin embargo, el contrapeso que se esperaría por parte de las legislaturas locales para hacer frente a las propuestas del ejecutivo estatal en ocasiones se difumina debido a que las diferentes legislaturas se integran por individuos que representan diversos intereses, por un lado están los intereses de la población, pero también representan los intereses de un partido y además sus propios intereses, esta situación dificulta que la conveniencia o utilidad de estos coincida o no, con los intereses del gobernador.

Las características antes mencionadas son elementos importantes en el análisis del enfoque neoinstitucional al considerar las reglas formales e informales como una variable más de análisis en el estudio de la aprobación o rechazo del nivel de deuda permitida a un gobierno subnacional.

Como menciona (March & Olsen, 1997) Las instituciones formales son las reglas que tienen la función de autorizar, limitar o prohibir alguna acción de los actores involucrados en el proceso de endeudamiento de un gobierno subnacional. Por otro lado, las reglas informales se refieren a los acuerdos que se realizan en el cabildeo involucrando intereses personales o partidistas dejando de lado leyes y reglamentos, como lo demuestra el modelo de Millán y Natal expuesto anteriormente o como lo menciona (Samuels & Shugarts, 2010) un congreso que se organiza por bancadas políticas (como el caso de México) crea incentivos para que los legisladores antepongan sus intereses partidistas a los intereses de representación de la sociedad.

Esta organización partidista en nuestro país impacta al interior de la organización de las legislaturas locales, donde cada grupo político tienen un peso específico dependiendo del número de legisladores que conformen sus bancadas políticas. Por lo tanto, el partidismo estará presente en torno a los consensos políticos siendo esta una herramienta que utilizan los servidores públicos para avanzar en su carrera y para anteponer intereses (Hernández, 2008).

Por otro lado la cantidad de legisladores y la filiación partidista que integran las legislaturas locales resultan relevante en el análisis del sobreendeudamiento estatal

ya que entre más actores intervengan será más complicado lograr consensos y una mayoría requerida para aceptar las propuestas que estén en discusión.

Dada la importancia de la conformación de las legislaturas e inclinaciones partidistas en el tema del endeudamiento, se procederá a presentar los siguientes cuadros y tablas que tratan de exponer concretamente dichas características. El primero de ellos muestra el número de legisladores requeridos en la conformación de los congresos de los casos de estudio de este trabajo.

Cuadro 3.3.1

Número de legisladores que integran los congresos estatales

CONGRESOS ESTATALES			
ESTADO	COMPOSICIÓN DE CONGRESO LOCAL	NÚMERO DE LEGISLADORES PARA ESTABLECER UNA MAYORÍA ABSOLUTA (50% + 1)	NÚMERO DE LEGISLADORES PARA UNA MAYORÍA RELATIVA (2/3)
COAHUILA*	25	13	17
EDOMEX	75	38	50
JALISCO**	39	20	26
NUEVO LEÓN	42	22	28
QUERÉTARO	25	13	17

Fuente: elaboración propia

*En este caso se consideró el número de legisladores de la última legislatura pues esta composición ha ido cambiando a través del tiempo.

** En 2008 se aprobó una modificación constitucional que disminuyó de 40 a 39 el número de integrantes del congreso estatal.

Este cuadro muestra como cada estado tiene un número diferente de integrantes en su congreso, así como la mayoría necesaria para autorizar las propuestas que analizan los congresos. Se tomarán estos datos como punto de partida para el estudio de la conformación y pluralidad existente en cada entidad del periodo 2000-2012.

ESTADO DE COAHUILA

En el caso de Coahuila podemos ver que el PRI ha dominado la gubernatura en todo el periodo de estudio, así como también las legislaturas locales. Es importante mencionar que varias veces se ha modificado la ley del estado para establecer el número de diputados locales que integran las diferentes legislaturas; sin embargo, en todos los casos podemos ver un número mayor de integrantes pertenecientes al PRI.

Tabla 3.3.1

*Gobernadores del estado Coahuila
(2000-2012)*

NOMBRE	PERIODO DE GOBIERNO	PARTIDO
Enrique Martínez y Martínez	1999-2005	PRI
Humberto Moreira	2005-2011	PRI
Jorge Torres López	2011	PRI
Rubén Moreira Valdez	2011-2017	PRI

Fuente: elaboración propia con datos del archivo de la cámara de diputados

Cuadro 3.3.2

*Legislaturas del estado de Coahuila
(2000-2012)*

	LIX (2011-2014)	LVIII (2009-2011)	LVII (2006-2009)	LVI (2003-2006)	LV (2000-2003)
PAN	2	7	9	8	2
PRI	15	21	20	20	19
PRD	0	1	2	3	3
PT	0	0	1	2	0
PVEM	2	0	1	0	0
MOVIMIENTO CIUDADANO	0	0	0	0	0
NUEVA ALIANZA	2	0	0	0	0
CONVERGENCIA	0	0	0	0	0
UDC	1	2	2	2	2
PPC	2	0	0	0	2
COALICIÓN	0	0	0	0	4
PARTIDO SOCIALDEMOCRATA	1	0	0	0	0
<i>total</i>	<i>25</i>	<i>31</i>	<i>35</i>	<i>35</i>	<i>32</i>

Fuente: elaboración propia con datos del archivo de la cámara de diputados

PAN.- Partido Acción nacional

PRI.- Partido Revolucionario Institucional

PRD.- Partido de la Revolución Democrática

PT.- Partido del Trabajo

PVEM.- Partido Verde Ecologista de México

Partiendo de lo que ya se mencionó en el cuadro 3.3.1 con respecto a la conformación de las legislaturas vemos que en el caso de Coahuila el número de legisladores es diferente en cada una de ellas (excepto por la LVI y LVII legislatura). A pesar de esta variación en la composición total de las legislaturas en este estado vemos que el PRI ha tenido una mayor representatividad en todos los casos, logrando obtener más del 55% del total de curules.

ESTADO DE MÉXICO

Para el caso del estado de México tenemos que en nuestro periodo de estudio, todos los gobernadores han pertenecido al Partido Revolucionario Institucional (PRI), además las cuatro legislaturas que conforman el periodo 2000-2012, presentan una mayoría de legisladores pertenecientes al mismo partido (PRI) así como una participación cada vez mayor de otros partidos como Nueva Alianza o PVEM que han mostrado afinidad con la ideología política del PRI.

Tabla 3.3.2

Gobernadores del estado de México (2000-2012)

NOMBRE	PERIODO DE GOBIERNO	PARTIDO
Eruviel Ávila Villegas	2011-2017	PRI
Enrique Peña Nieto	2005-2011	PRI
Arturo Montiel Rojas	1999-2005	PRI

Fuente: elaboración propia con datos del archivo de la cámara de diputados

Cuadro 3.3.3

Legislaturas del estado de México (2000-2012)

	LVIII (2012-2015)	LVII (2009-2012)	LVI (2006-2009)	LV (2003-2006)
PAN	11	12	23	23
PRI	39	39	24	24
PRD	12	8	19	19
PT	2	3	3	3
PVEM	4	3	4	4
MOVIMIENTO CIUDADANO	2	0	0	0
NUEVA ALIANZA	5	6	0	0
CONVERGENCIA	0	3	2	2
PARTIDO SOCIALDEMOCRATA	0	1	0	0
<i>total</i>	75	75	75	75

Fuente: elaboración propia con datos del archivo de la cámara de diputados

PAN.- Partido Acción nacional
 PRI.- Partido Revolucionario Institucional
 PRD.- Partido de la Revolución Democrática
 PT.- Partido del Trabajo

La legislatura del estado de México es una de las que contiene el mayor número de legisladores de toda la república (75 en total) además se puede apreciar como el PRI ha ido ganando espacios de 2003 al 2012 pasando de 24 a 39 representantes en el congreso estatal, si a esto le agregamos el hecho de que existen partidos como el

PVEM y nueva alianza que tienen afinidad política con el PRI, podemos ver que la mayor representatividad de esta corriente política es dominante con un porcentaje mayor al 60% del total de espacios legislativos.

ESTADO DE JALISCO

Para el caso del estado de Jalisco tenemos que en el periodo 2000-2012 los gobernadores que han dirigido el estado pertenecen al Partido Acción Nacional, mostrando un dominio en la región; sin embargo, la conformación de las diferentes legislaturas se han constituido de manera más equilibrada entre las dos fuerzas políticas más importantes de nuestro país, es decir entre el PRI y el PAN.

Tabla 3.3.3

Gobernadores del estado Jalisco (2000-2012)

NOMBRE	PERIODO DE GOBIERNO	PARTIDO	
Emilio González Márquez	2007-2011	PAN	
Gerardo Octavio Solís Gómez	2006-2007	PAN	interino
Francisco Ramírez Acuña	2001-2006	PAN	
Alberto Cárdenas Jiménez	1995-2001	PAN	

Fuente: elaboración propia con datos del archivo de la cámara de diputados

Cuadro 3.3.4

Legislaturas del estado de Jalisco (2000-2012)

	LIX (2010-2012)	LVIII (2007-2010)	LVII (2004-2007)	LVI (2001-2004)
PAN	17	20	20	17
PRI	18	13	15	19
PRD	2	3	4	2
PT	0	1	0	0
PVEM	2	1	1	2
MOVIMIENTO CIUDADANO	0	0	0	0
NUEVA ALIANZA	0	2	0	0
CONVERGENCIA	0	0	0	0
PARTIDO SOCIALDEMOCRATA	0	0	0	0
<i>total</i>	<i>39</i>	<i>40</i>	<i>40</i>	<i>40</i>

Fuente: elaboración propia con datos del archivo de la cámara de diputados

La integración del congreso del estado de Jalisco actualmente se compone de 39 legisladores, en este caso la representatividad de los partidos en las diferentes legislaturas locales se muestra más equilibrada sobre todo en esta última en donde el PAN tiene 17 espacios y el PRI 18, también es importante mencionar que de las cuatro legislaturas que conforman el periodo de estudio, en las dos anteriores el PAN ha tenido la mayoría de espacios (20 en cada una) aunque no ha sido por mucho la diferencia con el PRI (13 y 15).

Teóricamente podríamos pensar que esta repartición del poder dentro de las legislaturas ayudaría a mantener unas finanzas públicas sanas debido a este equilibrio de fuerzas entre las dos organizaciones políticas más importantes de nuestro país; sin embargo, esto no ha impedido que el estado presente un sobreendeudamiento en sus finanzas como ya se mostró en un apartado anterior.

ESTADO DE NUEVO LEÓN

La tabla 3.3.4 y el cuadro 3.3.5 muestran como en este caso de estudio si se ha presentado alternancia en sus gubernaturas teniendo el control del gobierno el PAN de 1997-2003, por otro lado, de 2003-2015 los gobernadores son parte de las filas del PRI.

Con respecto a las legislaturas, únicamente en una ocasión el PAN ha tenido la mayoría del congreso local, dominando las tres restantes el PRI. En general se aprecia un equilibrio en la conformación del congreso de las diferentes legislaturas.

Tabla 3.3.4

Gobernadores del estado de Nuevo León (2000-2012)

NOMBRE	PERIODO DE GOBIERNO	PARTIDO
Fernando Canales Clariond	1997-2003	PAN
Fernando Elizondo Barragán	2003	PAN
José Natividad González Parás	2003-2009	PRI
Rodrigo Medina de la Cruz	2009-2015	PRI

Fuente: elaboración propia con datos del archivo de la cámara de diputados

Cuadro 3.3.5

*Legislaturas del estado de Nuevo León
(2000-2012)*

	LXXII (2009-2012)	LXXI (2006-2009)	LXX (2003-2006)	LXIX (2000-2003)
PAN	17	22	11	23
PRI	20	15	23	16
PRD	1	1	1	1
PT	1	2	3	2
PVEM	1	0	3	0
MOVIMIENTO CIUDADANO	0	0	0	0
NUEVA ALIANZA	2	2	0	0
CONVERGENCIA	0	0	0	0
COALICIÓN	0	0	0	0
INDEPENDIENTES	0	0	1	0
<i>total</i>	<i>42</i>	<i>42</i>	<i>42</i>	<i>42</i>

Fuente: elaboración propia con datos del archivo de la cámara de diputados

PAN.- Partido Acción nacional

PRI.- Partido Revolucionario Institucional

PRD.- Partido de la Revolución Democrática

PT.- Partido del Trabajo

PVEM.- Partido Verde Ecologista de México

En este caso el total de representantes en las legislaturas es de 42 legisladores, situación que se ha mantenido constante en todo el periodo de estudio. Lo interesante de las legislaturas del estado de Nuevo León es la alternancia que se presenta tanto en el congreso local como en la orientación partidista de los gobernadores.

Nuevamente podemos mencionar que la negociación política (sobre todo con los partidos pequeños) ha tenido relevancia en la toma de decisiones; sin embargo, nuevamente vemos que esta alternancia no ha reflejado un mejor uso de los recursos públicos pues el estado de Nuevo León, pues al igual que los anteriores casos se encuentra en una situación de sobreendeudamiento.

ESTADO DE QUERÉTARO

Finalmente en el estado de Querétaro, al igual que en Nuevo León se han alternado la gubernatura los dos principales partidos políticos (PRI y PAN) en el periodo de 2000-2012.

Con respecto a las legislaturas locales, el PAN ha presentado una mayoría; sin embargo, el PRI ha tenido un número de representantes muy cercano al número de representantes del PAN, y si consideramos que también hay legisladores de otros

partidos que pueden hacer coalición con el PRI debido a su ideología política e intereses similares, esto da pauta para que exista un mayor equilibrio en el congreso local y por lo tanto un contrapeso importante para el gobernador.

Tabla 3.3.5

*Gobernadores del estado Querétaro
(2000-2012)*

NOMBRE	PERIODO DE GOBIERNO	PARTIDO
Ignacio Loyola Vera	1997-2003	PAN
Francisco Garrido Patrón	2003-2009	PAN
José calzada Rovirosa	2009-2015	PRI

Fuente: elaboración propia con datos del archivo de la cámara de diputados

Cuadro 3.3.6

*Legislaturas del estado de Querétaro
(2000-2012)*

	LIII (2000-2003)	LIV (2003-2006)	LV (2006-2009)	LVI (2009-2012)
PAN	12	12	16	10
PRI	8	9	4	9
PRD	2	2	2	1
PT	0	0	0	0
PVEM	1	1	1	1
MOVIMIENTO CIUDADANO	0	1	1	0
NUEVA ALIANZA	0	0	1	3
CONVERGENCIA	0	0	0	1
PARM	1	0	0	0
AQ	1	0	0	0
PARTIDO SOCIALDEMOCRATA	0	0	0	0
<i>total</i>	25	25	25	25

Fuente: elaboración propia con datos del archivo de la cámara de diputados

La conformación del congreso de Querétaro es apenas de 25 legisladores con un representación importante de los principales partidos políticos en nuestro país, esta representación se mantiene con cierto equilibrio durante todo el periodo de estudio, además también existe representación de partidos pequeños que difieren en la ideología política de los principales partidos lo que permite que la negociación política sea considerada un factor real al momento de ver las finanzas públicas del estado.

La breve descripción de la composición de las legislaturas locales, así como el partido al que han pertenecido los gobernadores en turno de los estados que aquí se estudian ayuda a complementar el análisis del sobreendeudamiento de los estados.

En un apartado anterior se detalló el proceso de sobreendeudamiento de la mayoría de los casos de estudio donde intervinieron variables como corrupción, abuso de poder, malversación de fondos y desvío de recursos.

En esta parte se agrega un elemento más de análisis relacionado con las instituciones formales y su constitución en los diferentes casos de estudio, al respecto se ha expuesto como los gobernantes y las legislaturas se componen de manera diferente en número y en simpatía partidista.

A manera de resumen tenemos tres casos que presenta gobernantes y legislaturas locales con la misma tendencia partidista, el primero de ellos es el caso del estado de México que es priista totalmente, en seguida está el caso de Jalisco que presenta una mayoría panista en el periodo de estudio 2000-2012 y finalmente está el estado de Coahuila con gobernantes y representantes legislativos con simpatía por el PRI en el periodo de estudio.

Por otro lado están los casos de Nuevo León y Querétaro en donde se pueden ver algunos indicios de alternancia política tanto de gobernantes como en la composición de sus legislaturas locales. Sin embargo, el único estado que presenta unas finanzas públicas sanas es Querétaro, en los otros casos se presentan situaciones de endeudamiento y sobreendeudamiento.

Estas situaciones nos hacen pensar que si bien es importante la existencia de un equilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo en el ejercicio del poder para un mayor control en los niveles de deuda debido a las negociaciones políticas y reglas informales que pudieran incentivar o retener el nivel de endeudamiento, esta situación no es determinante.

Pues como se aprecia en los cuadros y tablas presentados anteriormente, si perteneces a un partido o a otro o si existen tomadores de decisión de diferentes partidos políticos, esto no ha evitado que se endeuden o sobreendeuden los estados.

Algunos autores como (Carpizo,2012) mencionan que el nivel de endeudamiento dependen de la composición de los congresos, es decir cuando se está ante una estructura política en donde el gobernante y el congreso pertenecen al mismo partido los niveles de deuda son mayores que en los casos en los que existe una mayor diversidad de partidos o la competencia es mayor debido a que el partido de oposición

tienen una representación importante en el congreso local, por lo tanto el endeudamiento es limitado debido a la negociación política (Carpizo, 2012).

Sin embargo, con los resultados presentes en este trabajo en el tema de la deuda, vemos que no es una regla dicho comportamiento, pues como se aprecia en el caso de Nuevo León (que esta sobreendeudado) o Querétaro (que mantiene un nivel de deuda bajo) los resultados son diferentes aunque en los dos estados se ha presentado alternancia política.

En este sentido el planteamiento que hace Sleman al decir que “los niveles de deuda contratados por los gobiernos de los estados se determinan por la voluntad del ejecutivo y su capacidad de influencia sobre el legislativo, independientemente de la composición de los congresos locales”(Sleman, 2013: 2) refuerza la idea de que las instituciones formales o la misma inclinación partidista no son determinantes en el tema del endeudamiento, como también lo muestra el hecho de que la deuda de Coahuila se logró sin la intervención del congreso y tentativamente utilizando firmas falsas. También está el caso de Nuevo León en donde la deuda se incrementó a través de la contratación de deuda de corto plazo, es importante recordar que este método de financiamiento no necesita autorización del congreso local.

Esto nos lleva a pensar que son otros los factores que están determinando el sobreendeudamiento estatal, como pueden ser las instituciones informales, sin embargo antes de pasar al análisis de este tipo de instituciones o acuerdos, es necesario integrar el elemento fundamental de las instituciones formales, es decir las leyes y regulaciones, tema que se tratará en el siguiente apartado.

3.4 CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

Sabemos que la disponibilidad de recursos es limitada por lo que es necesario buscar la manera de lograr un uso eficiente de los mismos (Mankiw, 2002). Sin embargo, cuando esto no se logra, cuando se gasta más de lo que se genera se llega a una situación de falta de recursos económicos, provocando desequilibrios o en términos de finanzas públicas diríamos que se llega a una situación de déficit en las cuentas públicas estatales que limitan la capacidad de acción de los gobiernos.

Para hacer frente al problema del déficit el estado pueden elegir entre un par de opciones, por un lado se puede reducir el gasto o incrementar impuestos, lo cual tiene

un costo político que pocos o ningún político está dispuesto a pagar (Millán & Natal, 2008).

Por otro lado se puede recurrir al endeudamiento para subsanar el déficit, esta última medida es la más utilizada por los gobiernos debido a que el costo de disfrutar hoy de los ingresos del mañana es más tolerable para la sociedad en vista de que no se percibe inmediatamente el costo que hay que pagar por dicho beneficio.

Esta difusa percepción de pagar en el futuro el costo de un financiamiento ha provocado que los gobernantes y legisladores estatales utilicen el financiamiento como una forma de hacerse de recursos para subsanar el déficit requerido para cubrir las necesidades de la sociedad.

Estos actores políticos, además de ver por las necesidades de la sociedad, implícitamente buscan beneficiarse ya sea política o económicamente (Downs, 1957) es decir buscan maximizar su utilidad (como se planteó en el modelo de Millán y Natal al principio de este capítulo) o como North hace referencia al tema cuando dice que se crean organizaciones e instituciones con la intención de defender los intereses de la clase dominante (North, 1998).

El problema aquí es que los intereses de la sociedad y los de los gobernantes no siempre coinciden, la manera de controlar las actividades de los servidores públicos es a través de la creación de instituciones que “limiten” el comportamiento oportunista que pudiera estar presente en las actividades de los tomadores de decisión con la intención de frenar dicho comportamiento. Sin embargo, como Millán y Natal mencionan, la brecha entre regulación y control da margen a la opacidad, sin la cual no hay espacio para el comportamiento oportunista (Millán & Natal, 2008) por esa razón existe la necesidad de apuntalar la *accountability* o rendición de cuentas en el manejo de la deuda.

Para considerar la rendición de cuentas o la *accountability*, en el tema del sobreendeudamiento en este apartado se tomó en cuenta analizar las diferentes leyes y estatutos que establecen los límites existentes a la deuda estatal.

En el primer capítulo de este trabajo se revisó la legislación que regula de manera general a todos los estados de la República Mexicana en materia de deuda estatal. A manera de recapitulación mencionaremos estas instituciones reguladoras para posteriormente pasar al caso particular de cada estado.

Como ya hemos mencionado el primer orden institucional o legal que regula la deuda estatal está enmarcado en la constitución política de los estados unidos mexicanos en su Art. 115,116²⁰ y 117²¹.

A este nivel de regulación de las finanzas públicas también se cuenta con la ley de presupuesto y responsabilidad hacendaria que en su Art. 111 trata el tema del desempeño, eficiencia y calidad del ejercicio del gasto; y en su Art. 107 se habla de la elaboración y entrega de informes de las finanzas públicas de los estados y municipios, así como la situación de la deuda pública (ASF, 2012).

La siguiente reglamentación en materia de finanzas públicas es la ley de coordinación fiscal que regula principalmente lo relacionado a las participaciones y aportaciones de la federación hacia los estados y municipios.

La ley general de contabilidad gubernamental es otro conjunto de leyes que opera en materia de hacienda pública, esta regulación entro en vigor en 2008 con la finalidad de homogeneizar la información financiera de los estados así como establecer criterios generales de contabilidad gubernamental a los que se deben apegar todas los estados y municipios de nuestro país (ASF, 2012) con la intención de transparentar la procedencia, uso y aplicación de recursos públicos.

Además de los ordenamientos legales de nivel federal, están las leyes que operan a nivel local en materia de deuda y que se encuentran condensadas en las constituciones de los estados, leyes estatales de deuda pública o los códigos financieros, la mayoría de estas instituciones reguladoras de deuda tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pero con sus respectivas particularidades, dependiendo de cada estado.

Se considera que en algunos estados existen instituciones legales más estrictas que en otros estados de la república en el tema de regulación de deuda, lo que permite tener resultados diferentes en el manejo del endeudamiento; sin embargo, existen elementos fundamentales en la estructura legal de los estatutos que regulan la deuda

²⁰ Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente.

²¹ Los Estados no pueden, en ningún caso.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

como las facultades del congreso local, el tema de la rendición de cuentas y las leyes preventivas o prudenciales (UCEF, 2004; Revista ar., 2014).

En el siguiente cuadro se resume información referente a los ordenamientos estatales que regulan el tema del endeudamiento para los casos de estudio de este trabajo.

Tabla 3.4.1

Elementos fundamentales en la regulación de la deuda

estados	<i>constituciones estatales que contienen información sobre rendición de cuentas</i>	<i>Constituciones estatales que legislan con elementos iguales a lo establecido en el art. 117 de la constitución.</i>	<i>establecen límites al endeudamiento</i>	<i>la legislación estatal estipula la obligatoriedad de entregar informes sobre el tema de la deuda</i>	<i>cuenta con algún órgano especializado que apoya con la evaluación de las propuestas de endeudamiento (comité técnico de financiamiento)</i>
Coahuila	X'	X'		X'	X'
Estado de México	X'		X'	X'	X'
Jalisco	X'	X'	X'	X'	
Nuevo León	X'			X'	
Querétaro	X'	X'		X'	

Fuente: elaboración propia con datos de las constituciones y leyes de deuda de los estados

Como se puede ver las constituciones estatales contienen facultades que determinan las bases del endeudamiento, además de formar parte importante en la integración de las leyes de deuda pública estatal; sin embargo, también existen leyes o reglamentos que tratan el tema de la deuda y no necesariamente se especifican como ley de deuda (por ejemplo el caso de Nuevo León cuenta con la ley de administración financiera) pero eso no significa que queden exentos de rendir cuentas o apearse a una base jurídica que regule su endeudamiento.

Anteriormente mencionamos que la regulación de la deuda en cada estado es diferente y en este cuadro podemos tener un primer acercamiento a esta afirmación que nos ayuda a ver la estructura institucional del endeudamiento. Además se mencionó que los ordenamientos que regulan la deuda son diferentes en cada estado, por ejemplo en este trabajo se encontró que cuatro cuentan con una ley de deuda pública estatal y uno de ellos cuenta con una ley de administración financiera.

La estructura de estos ordenamientos es diferente en cada estado; sin embargo, también existen características similares en todas ellas. Por ejemplo se tiene como autoridad en materia de deuda al congreso del estado en todos los casos de estudio, también es un requisito que los contratos de deuda de largo plazo sean autorizados por los congresos estatales. Otra capacidad que tiene el congreso es autorizar los montos de endeudamiento (UCEF, 2004). Una constante en los ordenamientos jurídicos de la deuda estatal se refiere al registro que se tiene que hacer de los montos de deuda así como la notificación ante la SHCP.

Por otro lado las principales diferencias que hay entre una y otra ley de deuda estatal tiene que ver con el destino de los recursos, los límites o restricciones del endeudamiento y la regulación de los avales (CEFP, 2009). En las siguientes tablas se muestra la manera en que se organiza y clasifica la información que muestra la disposición de cada ley o reglamento que regula la deuda del estado con la intención de mostrar dichas características.

Tabla 3.4.2

*Principales apartados que componen
las leyes de deuda pública*

ESTADOS	Estructura interna de las leyes de deuda en cada estado
Coahuila	La estructura de esta ley de deuda es la siguiente: disposiciones generales, facultades de los organismos en materia de deuda pública, sobre los determinantes del presupuesto de la deuda, emisión de valores, características de la contratación mecanismos de pago, refinanciamiento y reestructuración de la deuda, registro de deuda.
Estado de México	Disposiciones generales, obligaciones en materia de deuda, contratación de empréstitos y créditos, obligaciones derivadas del endeudamiento.
Jalisco	Disposiciones generales, facultades de los organismos en materia de deuda, operaciones de contratación de la deuda, registro de las operaciones constituidas como deuda.
Nuevo León	(ley de administración financiera) cap. X del financiamiento a través del crédito, facultades de las autoridades, registro del crédito publico, informes financieros
Querétaro	Disposiciones generales, competencia en materia de deuda, facultades de la deuda pública, registro estatal de la deuda, presupuestación de la deuda, contratación de empréstitos o créditos, emisión y colocación de valores, emisores de valores reestructuración de la deuda, obligaciones del estado. Esta ley se caracteriza por la inclusión explícita de los instrumentos bursátiles.

Fuente: elaboración propia con datos de la UCEF

Tabla 3.4.3

Leyes y estatutos que regulan el endeudamiento de los estados

<i>estados</i>	<i>Publicación de ley deuda pública</i>	<i>Rendición de cuentas</i>	<i>Art. que establece el límite de endeudamiento</i>	<i>Límite de endeudamiento</i>	<i>Entidades con comité de deuda</i>	<i>Destino de recursos</i>	<i>Definición de inversiones productivas</i>
COAHUILA	1996	Art. II inciso A-1	n.a.	n.a.	Comité técnico de financiamiento	Solo a inversiones públicas productivas	Deben incrementar los ingresos
JALISCO	1997	Art. 263II	Art. 5	Presupuesto de egresos autorizado (R%)	na	Solo inversiones públicas productivas	No es claro
ESTADO DE MÉXICO	1998	Art. 13 II	Art. 271	Hasta el 30% del monto anual de sus ingresos por participaciones	Comité de financiamiento	Inversiones públicas productivas o que generen recursos en los términos de la fracción VII del art. 117 de la const. De la Rep. Méx.	Pasivos
NUEVO LEÓN	1994	Art. 126 I	na	na	na	sin restricción	Proyectos de inversión o actividades acordes con las políticas de desarrollo económico y social
QUERÉTARO	1998	Art. 11 III	n.a.	n.a.	n.a.	Remite al art. 117 de la const fracción VIII. Debe ser conforme a los programas financieros aprobados	Cbra pública, indemnizaciones, reestructuración de deuda

Fuente: elaboración propia con datos de las leyes de deuda pública estatal

Una primera idea que nos brindan las tablas anteriores es que la regulación de la deuda existe en todos los casos de estudio, la información que se presenta sintetiza las diferentes leyes y estatutos que norman en el tema de la deuda estatal; además, se aprecia en la tabla 3.4.2 y 3.4.3 que la regulación es diferente en cada estado.

También llama la atención en la tabla 3.4.2 el caso de Querétaro, pues tiene un apartado específico sobre la regulación de la deuda bursátil, y agrega el tema del aval solidario como requisito para el proceso de endeudamiento. Esto puede explicar porque el nivel de deuda del estado de Querétaro es menor al de los otros casos de estudio, pues gran parte de la deuda estatal en los últimos años ha sido a través de emisiones bursátiles y con una escasa regulación por parte de las autoridades competentes.

Ya se mencionó que la reglamentación se traduce en diferentes niveles de restricción a los estados, en este sentido otro dato interesante es aquel que hace referencia al nivel de endeudamiento que tienen permitido los estados, como se ve únicamente dos de los casos de estudios tienen esta característica (Jalisco y estado de México).

Aunque en los dos casos anteriores se especifica claramente el límite de endeudamiento este no se ha respetado, pues en ambos casos la deuda representa un monto importante, superior a lo estipulado en su ley de deuda (ver anexo). Sobre este mismo punto tenemos a los otros tres casos de estudio que en su ley de deuda no cuentan con algún tipo de límite o tope específico de endeudamiento como se muestra en la tabla 3.4.3, lo que hace más difícil mantener un control o parámetro de sobreendeudamiento, dejando una ventana de oportunidad para los gobernantes que tienden a anteponer sus intereses.

También están aquellas leyes que hacen referencia al destino de los recursos provenientes del financiamiento y que deberían ser destinados a inversión. Al respecto hay estados que no son claros o consecuentes con lo que marca la constitución, en esta situación se encuentra los casos de Jalisco, estado de México y Nuevo León. Esta condición va minando el crecimiento y desarrollo de los estados pues los recursos que ingresan por medio del financiamiento tienen un costo (intereses) que afecta las finanzas públicas. Si no se emplean adecuadamente, es decir si no se utilizan para la generación de más recursos que hagan sostenible el endeudamiento en el largo plazo se corre el riesgo de incrementar el déficit y comprometer los ingresos futuros.

Como se ha expuesto anteriormente todas las entidades federativas deberán solicitar autorización a sus respectivos congresos locales para contraer obligaciones y empréstitos, sobre esto, en las tablas y cuadros de resumen se parecía que existen ordenamientos que solicitan a todas las entidades la rendición de cuentas; sin embargo, estos puntos que son de suma importancia como medidas de control de la deuda estatal, no se cumplen.

Como antecedente está el caso de Coahuila, que logro obtener recursos por medio del endeudamiento sin consultar al congreso o falsificando firmas (El Universal, 2011; Reforma, 2011). Esta última situación violenta completamente la ley sin que a

la fecha exista un castigo ejemplar que evite este tipo de acciones. También está el caso del estado de México que cuenta con todo un sistema organizacional e institucional alrededor de la rendición de cuentas; sin embargo, la disponibilidad de la información (al menos en lo que a endeudamiento se refiere) no está disponible o se requiere cumplir con una serie de requisitos burocráticos que hacen casi imposible poder acceder a los datos.

En esta apartado se mostró el marco regulatorio de la deuda estatal con la finalidad de enlazar las reglas formales con el proceso de sobreendeudamiento de los estados, esta información ha permitido amalgamar la situación financiera estatal con la leyes formales que regulan el endeudamiento de los estados, con esta información se pueden resaltar elementos importantes que ayudan a establecer las siguientes acotaciones.

El hecho de que existan diferentes ordenamientos que afectan la operación y regulación de la deuda ocasiona que el marco institucional sea débil en la rendición de cuentas, topes de endeudamiento y regulación de la deuda.

También existe opacidad de los ingresos y aplicación de recursos que dificulta la fiscalización oportuna, esta situación permite que sin importar su preferencia partidista los servidores públicos utilizan su posición privilegiada para posicionarse políticamente por medio del uso de recursos públicos (Hernández 2008 citado en Sleman, 2013).

La debilidad del marco legal que rige la deuda de los estados está enmarcada en el hecho de que se elaboran leyes pensadas para un estado organizado en un contexto federalista, pero en la práctica lo que aplica es un centralismo (Sleman, 2013) en este sentido existen juegos de poder entre los diferentes actores que buscar lograr sus intereses (poder, dinero o prestigio) soslayando las instituciones.

También es importante considerar que son las legislaturas locales quienes diseñan el marco institucional que regula la deuda a partir de la constitución en un contexto de federalismo inacabado, esta situación provoca que en los diferentes niveles de gobierno existan lagunas legales dando oportunidad de acción a los gobernantes de llevar a cabo acciones oportunistas.

Por lo tanto, la rendición de cuentas ante las legislaturas; y el respeto a los topes de endeudamiento establecidos en la ley, pasan a segundo término y son las reglas

informales o acuerdos políticos los que predominan en la decisión de endeudamiento de los estados.

En el siguiente apartado se explicara a través de un modelo de teoría de juegos como estos tomadores de decisión, consciente o inconscientemente evalúan la posibilidad de endeudarse cuando el costo de hacerlo es menor o mayor al beneficio de poder obtener más recursos.

3.5 FORMALIZACIÓN DEL SOBREENDEUDAMIENTO CON TEORÍA DE JUEGOS

En el apartado anterior se revisó el marco institucional de la deuda de los estados, este ejercicio se hizo con la intención de verificar la existencia o inexistencia de leyes que regulan el endeudamiento, lo que se encontró al final de la revisión es que a pesar de la existencia de este marco regulatorio el problema del sobreendeudamiento existe.

Esta situación se presenta debido a un marco regulatorio endeble y la falta de claridad en las leyes de deuda con respecto a las sanciones en caso de que algún funcionario incurra en incumplimiento de la ley. Pero ¿en qué medida se decide sobreendeudarse o no sobreendeudarse? Esta toma de decisiones es lo que se analizará en este apartado; es decir, se analizarán los incentivos formales o informales que llevan a un gobernante a decidir sobreendeudarse o no sobreendeudarse.

Este apartado del capítulo III tiene la intención de formalizar el análisis del comportamiento oportunista de los actores involucrados en el problema del sobreendeudamiento estatal aplicando un modelo basado en la teoría de juegos.

Para analizar nuestro problema, partimos de la definición de este modelo que hace Gibbons. Este autor define la teoría de juegos como “el estudio de problemas de decisión multipersonales” (Gibbons, 1992). “Un juego comienza con un conjunto especificado de tomadores de decisión llamado jugadores” (Shubik, 1996: 25). Cada uno de estos jugadores dispone de estrategias para llevar a cabo su “juego”.

El proceso de esquematización en este modelo de análisis inicia considerando los tres elementos básicos que se establecen en la teoría de juegos. Como primer paso

se determinó quienes son los jugadores, para el caso específico del problema del sobreendeudamiento estatal se estableció lo siguiente:

3.5.1.- *Jugadores*

- Sociedad
- Gobernante

Después de definir a los jugadores el paso dos consistió en establecer cuáles son las estrategias de cada uno de los jugadores.

3.5.2. *Estrategias*

Gobernante

- Sobre-endeudar (SE)
- No sobre-endeudar (endeudar o no endeudar) (NSE)

Sociedad.

- Sancionar (S):
- No Sancionar (NS)
- Premiar (premio autónomo por el sistema político) (P)

Después de especificar las estrategias de los jugadores se enuncian las preferencias.

3.5.3 *Preferencias*

Se construyó una tabla representando la estrategia de cada jugador. En esta tabla se definen cuáles son las preferencias de la sociedad y gobernante, posteriormente se ordenan del uno al seis, de esta manera se obtienen todas las posibilidades juntas, lo que facilita asignar un valor a cada una de ellas.

Tabla 3.5.1

Preferencias de la sociedad y del gobernante

Orden de preferencias	Sociedad	Gobernante
1	NSE-P	SE-P
2	NSE-NS	SE-NS
3	NSE-S	NSE-P
4	SE-S	NSE-NS
5	SE-NS	SE-S
6	SE-P	NSE-S

Fuente: elaboración propia

En la tabla 3.5.1 aparecen las preferencias ordenadas del uno al seis, este ordenamiento permitirá ayuda a establecer al siguiente paso que consiste en asignar las utilidades o pagos que cada jugador recibe por las decisiones tomadas en el contexto del juego.

3.5.4 Asignación de utilidades o pagos

Se utilizan las utilidades o desutilidades como una forma de valoración de pagos y tiene su fundamento en la función de utilidad, esta curva asocia valores en función de la importancia que un agente asigna a distintos elementos y por lo tanto estos valores pueden ser crecientes o decrecientes.

Una vez que se establecieron y ordenaron las preferencias de los jugadores, se procede a asignar un valor arbitrario que ayude en la asignación de valores de las utilidades que genera una estrategia u otra, es decir, la finalidad es establecer una escala que permita diferenciar las opciones que generan las utilidades que se tiene en mayor o menor estima. En este caso se eligió el valor de 10 para asignarlo a la preferencia que se tiene en más alta estima por parte de cada jugador, el número seis para la segunda preferencia, 4 para la tercer preferencia más deseada por cada jugador, para las tres restantes se asignaron los valores de -4, -6 y -10 considerando que estas preferencias (4, 5, 6) generan una desutilidad.

Tabla 3.5.2

Utilidades de la sociedad y del gobernante

Orden de Preferencia	Sociedad	Utilidad
1	NSE-P	10
2	NSE-NS	6
3	NSE-S	4
4	SE-S	-4
5	SE-NS	-6
6	SE-P	-10

Orden de Preferencia	Gobernante	Utilidad
1	SE-P	10
2	SE-NS	6
3	NSE-P	4
4	NSE-NS	-4
5	SE-S	-6
6	NSE-S	-10

Fuente: elaboración propia

Con los datos integrados en las tablas anteriores se tienen los elementos para iniciar el juego.

3.5.5 Juego inicial:

En nuestro caso de estudio tenemos dos jugadores, una de ellos es el gobernante y el otro jugador es la sociedad, como se ha señalado el gobernante busca la mayor utilidad que le puede dar su posición de poder en este caso expresado a través de un sobreendeudamiento del gobierno estatal; por otro lado la sociedad busca sancionar el comportamiento oportunista de los gobernantes que incurren en un sobreendeudamiento. Además de las dos opciones anteriores en el juego se establece la posibilidad de ser premiado por el sistema político como un elemento más de las estrategias.

La combinación de estrategias y los supuestos del modelo o del juego son fundamentales en el siguiente paso que consiste en construir la matriz de decisiones simultáneas, en donde se expresan las combinaciones de las diferentes tácticas en términos de las ganancias o utilidades asignados para cada estrategia y para cada jugador.

Cuadro 3.5.1

Matriz de decisiones

		sociedad		
		S	NS	P
gobernante	SE	(-6,-4)	(6,-6)	(10,-10)
	NSE	(-10,4)	(0,6)	(4,10)

Fuente: elaboración propia

En el juego el gobernante cuenta con dos estrategias posibles: sobreendeudarse o no sobreendeudarse. Por otro lado las estrategias de la sociedad consisten en sancionar, no sancionar y premiar. Además estamos en el supuesto de que no hay cooperación, estas condiciones nos brindan La combinación de la ganancia de los jugadores que aparece en la casilla correspondiente de la matriz binaria.

Cada casilla contiene un par de números que representan la utilidad que se asignó anteriormente correspondiente a cada jugador en diferentes circunstancias. Tomando la primer casilla en donde interseca la estrategia del gobernante sobreendeudarse (SE) y la estrategia de la sociedad sancionar (S), vemos que el primer valor (-6)

corresponde a la ganancia o utilidad del gobernante y el segundo valor (-4) dentro de la casilla corresponde a la ganancia o utilidad de la sociedad.

La combinación de ganancias expresadas en el primer cuadro de la matriz binaria representa un equilibrio de ganancias combinadas en donde cada jugador obtiene el *mejor valor esperado de manera conjunta*, a esta combinación de resultados también se le conoce como equilibrio de Nash, pues ninguna otra opción o casilla brinda un mejor resultado, para confirmar esto analicemos cada una de las combinaciones de utilidades de los jugadores.

En la casilla donde cruza SE y NS la utilidad es de (6, -6), esto significa que el gobernante obtiene una utilidad de 6 unidades, lo que significa que hay una preferencia a sobreendeudarse, por otro lado la sociedad tiene una desutilidad de -6 unidades, esto significa que la sociedad preferiría sancionar (utilidad de -4) cuando hay endeudamiento a no sancionar cuando el gobernante se endeuda. Por lo tanto, comparando estos valores con la casilla anterior (equilibrio de Nash) podemos ver que el gobernante está en una mejor posición, pero la sociedad pierde utilidad al pasar de -4 a -6, el diferencial entre utilidades de cada jugador es más amplio por lo tanto este conjunto de utilidades no brinda la mayor satisfacción *en conjunto*, por lo que la primer casilla es mejor opción dadas las utilidades de cada una.

En la tercer casilla que contiene las utilidades de SE y P (10,-10) es más fácil ver que no existe un equilibrio, pues los valores en conjunto representan el valor máximo de las utilidades para cada jugador, es decir aquí el gobernante obtiene la máxima utilidad alcanzable de 10, pero cuando esto sucede, la sociedad obtiene la desutilidad máxima que es de -10.

De manera análoga podemos hacer el ejercicio anterior para los tres casos de la segunda fila que contiene las utilidades del gobernante y de la sociedad, al final lo que encontraremos es que la única casilla que en *conjunto* nos brinda la mejor utilidad al mantener un equilibrio entre sus valores es la casilla número uno.

Es decir, en este ejercicio el equilibrio de Nash está representado por la intersección (SE, S). La interpretación de la casilla es que el gobernante siempre se sobreendeuda y la sociedad siempre castiga, esta situación indica que el siguiente gobernante no aprende del pasado y continúa con la estrategia de su antecesor. Otro

argumento es que alternativamente, la utilidad que le brinda el poder que proviene del sobreendeudamiento es mayor que la desutilidad que le da la sanción.

Para poder considerar la utilidad o desutilidad que brinda una estrategia en el análisis de estrategias mixtas se utilizan probabilidades como una forma de medir la incertidumbre que puede generar una estrategia en el juego.

3.5.6 Probabilidades de sanción, no sanción y premio autónomo por el sistema político

En esta parte se amplía la definición de equilibrio de Nash utilizando el siguiente cuadro que incluye las estrategias mixtas que contienen elementos de incertidumbre como parte esencial de un juego.

Partimos de la siguiente definición: “Para cada jugador i una estrategia mixta es una distribución de probabilidad sobre las estrategias en S_i ” (Gibbons, 1992: 31). Una distribución de probabilidad va a utilizar valores ente 0 y 1 para argumentar la ocurrencia de un evento (p) o la NO ocurrencia de un evento (q), en este caso la probabilidad total que genera una estrategia mixta para un jugador; es *probabilidad* $T = p + q = 1$.

En el supuesto de que $prob = (p) = 1; (q) = 0$; lo que se está diciendo es que la probabilidad de que ocurra el evento es total; y por lo tanto la seguridad de sancionar efectivamente es muy alta; además, en este caso el valor de $(q) = 0$; es decir, la probabilidad de que NO se sancione efectivamente es nula (aplica la misma dinámica para el caso de $prob = (p) = 0; (q) = 1$, pero en sentido contrario).

Lo anterior permite que se establezca lo siguiente:

p : probabilidad de que la sociedad sancione efectivamente

q : probabilidad de que la sociedad no sancione efectivamente;

Y además se tiene un valor z ; $z = 1 - (p + q) = 1 - p - q$. Lo anterior representa la probabilidad de que el sistema político premie al gobernante de forma autónoma a la sociedad.

Ya que se tienen las probabilidades y las utilidades que generan las diferentes estrategias se construye la siguiente matriz binaria.

Cuadro 3.5.2

Matriz de probabilidades y utilidades mixtas

		sociedad		
		S	NS	P
gobernante	SE	$(-6p, -4p)$	$(6q, -6q)$	$(10(1-p-q), -10(1-p-q))$
	NSE	$(-10, 4)$	$(0, 6)$	$(4, 10)$

Fuente: elaboración propia

Esta matriz es el antecedente que permitirá desarrollar la parte teórica del juego, en primer lugar se exponen las diferentes estrategias del gobernante y posteriormente se desarrollan las estrategias de la sociedad.

3.5.7 Perspectiva del gobernante.

a) Sociedad Sanciona

SE > NSE:

Desde la perspectiva del gobernante, cuando la sociedad sanciona, brinda mayor utilidad sobreendeudarse que no sobreendeudarse, es decir:

$$-6p > -10$$

$$6p < 10 \rightarrow p < \frac{10}{6} = 1.66$$

Siempre $p < 1.66$ el gobernante se sobreendeuda cualquiera que sea la probabilidad de sanción, La clave está en el tamaño de la sanción, la demostración es la siguiente:

Sea TSSE, el tamaño de la sanción por sobreendeudamiento; TSNSE, el tamaño de la sanción por NO sobreendeudamiento.

$$-PTSSE > -TSNSE$$

$$PTSSE < TSNSE \rightarrow p < \frac{TSNSE}{TSSE}$$

Como $p \leq 1$, es decir, como la probabilidad de sanción efectiva es menor que uno, entonces se debe cumplir que $TSSE > TSNSE$ para que exista probabilidad de sanción. Si son iguales, le será indiferente sobreendeudarse que no hacerlo, porque el gobernante está completamente seguro que será sancionado, en una o en otra forma. A medida que TSSE se hace más grande que TSNSE, el castigo por

sobreendeudarse crece en términos relativos, pero la probabilidad de que lo sancionen es menor.

Un ejemplo numérico cuando no se cumple la desigualdad sería el siguiente:

Tomando en cuenta la relación inicial $SE > NSE$ asignamos valores numéricos, en este caso $p = 2$, cuando el valor de $p=2$ vemos que la desigualdad no se cumple.

$$-6p > -10$$

$$-6(2) > -10$$

$$-12 > -10$$

En este caso establecimos que el gobernante prefiere el sobreendeudamiento al NO sobreendeudamiento cuando la sociedad sanciona ($SE > NSE$). Al expresar lo anterior numéricamente tendríamos un valor del primer miembro (lado izquierdo) de la desigualdad mayor al segundo miembro (lado derecho). En el ejemplo anterior tenemos un caso en el que NO se cumple dicha condición, (-12 no es mayor que -10) por lo tanto, al incumplirse la desigualdad se estaría diciendo que aunque la sociedad sancione, el gobernante preferirá No sobreendeudarse a sobreendeudarse, lo que resulta incongruente en los términos de la matriz binaria.

Perspectiva gobernante

b) La sociedad no sanciona

En el caso en el que la sociedad no sanciona, el gobernante preferirá la utilidad que le genera sobreendeudarse que no sobreendeudarse, es decir $SE > NSE$ de manera formal se expresa de la siguiente manera:

$$6q > 0$$

$$q > \frac{0}{6} = 0$$

En este caso como la probabilidad es siempre mayor que cero, el gobernante siempre se sobreendeudará cuando la sociedad no sanciona efectivamente. En caso de que no se cumpla la igualdad, se tendría un valor para q menor que cero, es decir una probabilidad negativa. Se puede expresar numéricamente de la siguiente forma:

En el caso en que la desigualdad no se cumple o $q < 0$, se tendría un valor negativo por ejemplo $q = -2$ y se expresa como:

$$6(-2) > 0$$

Lo que incumpliría la desigualdad establecida en la matriz binaria, y estableciendo que -12 es mayor que 0 (lo que es falso), además si se siguiera el argumento de que cero brinda una utilidad mayor, en la matriz binaria esto se interpretaría como la preferencia del gobernante por el no sobreendeudamiento aunque la sociedad no sancione lo que también resulta una preferencia contradictoria partiendo de lo establecido en el juego.

Perspectiva gobernante

c) El sistema político premia

Existe un tercer caso en la perspectiva del gobernante, esto es cuando el sistema político premia, con independencia de lo que piensa la sociedad, es decir $SE > NSE$, lo que significa que el gobernante obtiene una mayor utilidad de endeudarse cuando el sistema político premia.

$$10(1 - p - q) > 4$$

$$(1 - p - q) > \frac{4}{10} = 0.4$$

En este caso la desigualdad muestra que el gobernante seguirá endeudándose mientras la probabilidad de ser premiado por el sistema político, con independencia de lo que piense la sociedad, sea mayor al 40%. Es decir, el sobreendeudamiento continuará mientras mayor sea la probabilidad de que el sistema político premie independientemente de lo que la sociedad piense, esto implica que mientras las instituciones del sistema político estén más alejadas de la sociedad o se carezca de una sistema de rendición de cuentas que integre a la sociedad en las decisiones de castigo o premiación, el proceso de endeudamiento se mantendrá.

En el caso cuando no se cumple la desigualdad, tenemos el siguiente ejemplo numérico.

Para $Z=1-p-q= .3$;

Partimos de la desigualdad inicial que es:

$$10(1 - p - q) > 4$$

Despejamos el valor de $Z=1-p-q$, obtenemos lo siguiente:

$$(1 - p - q) > \frac{4}{10} = 0.4$$

$$(.3) > \frac{4}{10} = 0.4$$

Esta última expresión quiere decir que la desigualdad no se cumple, dado que la probabilidad de ser premiado por el sistema político es menor al 40 %, el gobernante obtendría una mayor utilidad no sobreendeudándose, es decir $SE < NSE$ cuando la probabilidad de que el gobernante sea premiado por el sistema político es menor al 40% el gobernante no tendrá incentivos para sobreendeudarse pues el planteamiento en la matriz binaria tendría que ser diferente e indicar que la mayor utilidad existe cuando se elige no sobreendeudarse en un contexto en donde el gobernante es premiado por el sistema político, lo cual evidentemente no sucede.

Finalmente recordemos que p hace referencia a la probabilidad de sancionar efectivamente y q se refiere a la probabilidad de no sancionar efectivamente, por lo tanto cuando tenemos lo siguiente:

$$p + q < 1 - 0.4 = 0.6$$

$$p < 0.6 - q$$

Significa que mientras mayor es la probabilidad de que la sociedad no sancione efectivamente, mayor será la probabilidad de que el gobernante reciba premio del sistema político, por otro lado, cuando:

$$q < 0.6 - p$$

Entonces es mayor la probabilidad de que la sociedad sancione efectivamente, por lo tanto, es menor la probabilidad de que el gobernante sea premiado por el sistema. En este caso se considera que si la sociedad sanciona, la sociedad es más

democrática, y más importan los votos; por tanto, se reduce la probabilidad de que el gobernante sea premiado, mientras más democrática sea la sociedad.

En la siguiente parte se expondrán las estrategias de la sociedad cuando el gobernante se sobreendeuda.

3.5.8 Perspectiva de la sociedad.

a) Tomando en cuenta las utilidades de la matriz binaria, cuando el gobernante se sobreendeuda la sociedad tiene una mayor utilidad de sancionar a no sancionar, es decir $S > NS$.

$$-4p > -6q$$

$$4p < 6q$$

$$\frac{p}{q} < \frac{6}{4} = 1.5$$

La sociedad preferirá sancionar que no sancionar cuando la probabilidad de que la sanción sea efectiva es mayor que la probabilidad de que quede sin efecto la sanción.

En sentido contrario, la sociedad preferirá no sancionar cuando la probabilidad de que la sanción sea efectiva es menor a la probabilidad de que no haya sanción.

En un ejemplo numérico podemos ver que la desigualdad no se cumple incluso cuando la probabilidad de $p=1$ y $q=0$, es decir aun con el 100% de probabilidad de que la sanción sea efectiva, la sociedad no preferirá sancionar.

Para $p= 1$ para $q= 0$

$$-4p > -6q$$

$$-4(1) > -6(0)$$

$$-4 > 0$$

Lo que resulta en una incongruencia en la desigualdad pues -4 no es mayor que cero. Dado que la probabilidad total es $1=p+q$, y considerando $q=0$ luego entonces $p= 1$, en términos de la desigualdad tenemos que la probabilidad de que la sanción sea efectiva es menor a la probabilidad de que no haya sanción, por lo que tenemos que la desigualdad $S > NS$ no se cumple.

Perspectiva de la sociedad

En el siguiente caso la utilidad que brinda sancionar es mayor a la premiación que brinda el sistema político, es decir $S > P$, formalmente se expresa de la siguiente manera:

$$-4p > -10(1 - p - q)$$

$$4p < 10(1 - p - q)$$

$$0.4 < \frac{1 - p - q}{p}$$

La sociedad preferirá sancionar si la probabilidad de que sea efectiva la sanción es mayor que la probabilidad de que el sistema político premie al gobernante cuando se sobreendeuda.

Un ejemplo numérico en donde la desigualdad no se cumple es el siguiente: valores para p y q $P=.9$ y $1-p-q=1$

Establecidos los valores, se sustituyen estos en la desigualdad inicial

$$-4p > -10(1 - p - q)$$

$$-4(.9) > -10(.1)$$

$$-3.6 > -1$$

Dado que -3.6 no es mayor que -1 , tenemos que la desigualdad no se cumple, por lo tanto la probabilidad de que la sanción sea efectiva es menor a la probabilidad de que el sistema político premie al gobernante, lo que contradice el planteamiento inicial $S > P$ en las preferencias de la sociedad.

El planteamiento teórico del juego que se desarrolló anteriormente nos ayudara a integrar los casos de estudio de este trabajo en las diferentes situaciones del juego, es decir, sobreendeudamiento cuando se cumplen las desigualdades y no sobreendeudamiento cuando no se cumplen.

El planteamiento anterior servirá para establecer el concepto solución que estará en función del comportamiento racional de los jugadores a partir de las estrategias que se plantearon anteriormente, es decir, la solución no es únicamente matemática, sino que además cumple con las condiciones institucionales para que cada caso de estudio sea clasificado de la manera que se hizo, movidos por su propio interés y por lo tanto cuadrar en la categoría que se estructuró en la siguiente tabla.

Tabla 3.5.3

Casos de estudio relacionados con las situaciones del juego

estados	Perspectiva del gobernante cuando la sociedad sanciona SE>NSE $-6p > -10$	Perspectiva del gobernante cuando la sociedad NO sanciona SE>NSE $-4p > -6q$	Perspectiva del gobernante cuando el sistema político premia SE>NSE $6q > 0$	Perspectiva de la sociedad cuando el gobernante se sobre endeuda. S>NS $10(1-p-q) > 4$	Perspectiva de la sociedad cuando el gobernante se sobre endeuda. S>P $-4p > -10(1-p-q)$
Coahuila			El caso de Coahuila cae en esta categoría debido a que la probabilidad de que NO exista una sanción efectiva es mayor que cero, es decir es muy probable que esto ocurra. Si tomamos en cuenta que el marco institucional no sanciona efectivamente como ha pasado en la realidad. Más aun el gobernador Moreira fue premiado por el sistema político, primero con el cargo de dirigente nacional del PRI y posteriormente con una beca a España.		
México		El estado de México cumple con esta desigualdad que indica que el gobernante preferirá endeudarse cuando la probabilidad de no ser sancionado efectivamente sea mayor que cero. En este caso vimos que Montiel y Peña Nieto dejaron al estado con un monto importante de deudas sin justificar aun el destino de los recursos por esta vía, violando una serie de leyes relacionadas con la rendición de cuentas. Además tomando en cuenta los hechos de desvío de recursos para ser usado en campañas políticas, y al no haber sanciones se entiende que la probabilidad de sancionar efectivamente por parte de la sociedad es inexistente.			

estados	Perspectiva del gobernante cuando la sociedad sanciona SE>NSE $-6p > -10$	Perspectiva del gobernante cuando la sociedad NO sanciona SE>NSE $-4p > -6q$	Perspectiva del gobernante cuando el sistema político premia SE>NSE $6q > 0$	Perspectiva de la sociedad cuando el gobernante se sobre endeuda. S>NS $10(1 - p - q) > 4$	Perspectiva de la sociedad cuando el gobernante se sobre endeuda. S>P $-4p > -10(1 - p - q)$
Jalisco				Quando el gobernante se sobreendeuda, y la probabilidad de que este sea premiado por el sistema sea mayor al 40%, la sociedad preferirá sancionar. En el caso de Jalisco, el gobierno estatal se tuvo que hacer cargo de los adeudos ocasionados por los juegos panamericanos dejando al estado sobreendeudado. En este caso hubo una sanción a través del voto de castigo para el partido en turno.	
Nuevo León	La contratación de créditos bancarios y la emisión de deuda por parte del estado de nuevo león han ocasionado un desajuste en las finanzas públicas, dejándolo en una situación de sobreendeudamiento. Por lo tanto la desigualdad se cumple al preferir sobreendeudarse para cubrir el servicio de la deuda en un contexto en donde la sociedad sanciona esta acción. Además fue necesario debido a la exigencia de cubrir las demandas de la población ocasionadas por las contingencias naturales.				
Querétaro					Finalmente en este caso el estado de Querétaro se ha inclinado más por sancionar que por permitir que el sistema político premie indiscriminadamente a los actores políticos, lo que hace que la desigualdad se cumpla. Lo anterior se debe a que el estado de Querétaro cuenta con un marco institucional que cumple con la función de regular la relación entre los actores. Como ya mencionamos la ley de deuda pública de Querétaro fue la primera en publicarse, además de que es la única que tiene un apartado especial sobre la regulación bursátil. Estas situaciones han permitido que su marco institucional funcione mejor que la de los otros estados.

Fuente: elaboración propia

El desarrollo teórico de este ejercicio inicio con la asignación de utilidades, posteriormente estas utilidades ayudaron a establecer las estrategias mixtas que estructuraron las probabilidades para situar los casos de estudio en las diferentes casillas del juego, sobreendeudarse o no sobreendeudarse.

Los resultados obtenidos (presentes en la tabla 3.5.3) ayudaron a esclarecer en qué condiciones los gobernantes obtienen mayor beneficio dadas las condiciones

políticas económicas y sociales de cada estado, es decir, cuando hay un sesgo en las probabilidades, en este caso cuando hay mayor probabilidad de no sancionar efectivamente el gobernante preferirá sobreendeudarse.

Únicamente existe una situación en la cual hay un equilibrio en las estrategias mixtas, Esta situación la muestra la matriz de utilidades (-6,-4) que corresponden a una situación en la que el gobernante se sobreendeuda, pero también la sociedad sanciona efectivamente (como sucede en el caso de Querétaro). Es decir, en esta situación el gobernante obtiene la mejor utilidad cuando se sobreendeuda y también la sociedad logra el óptimo a través de la sanción, pues la sanción por sobreendeudarse es mayor a la probabilidad de ser premiado por el sistema.

Para poder equilibrar el comportamiento de los gobernantes y la participación de la sociedad en el tema de la deuda es necesario crear instituciones que ayuden a lograr este objetivo. Desde una perspectiva neoinstitucional el sobreendeudamiento se da porque las instituciones lo permiten, esta situación queda de manifiesto con la información presentada a lo largo de este trabajo.

Los resultados apuntan a que las instituciones juegan un papel fundamental en el comportamiento oportunista y en el sobreendeudamiento, en este sentido es necesario un marco institucional bien diseñado que logre que sea más costoso para el gobernante sobreendeudarse que no sobreendeudarse.

Los resultados obtenidos utilizando teoría de juegos complementan el análisis realizado en otros apartados del trabajo, acercándonos al análisis final que nos permitirá obtener las conclusiones pertinentes.

CONCLUSIONES

Como se vio en el desarrollo de este trabajo la situación de sobreendeudamiento de los estados ha obedecido a diferentes causas; sin embargo, nos interesa rescatar aquellos factores institucionales que han permitido el sobreendeudamiento estatal. En este sentido la evidencia empírica mostro que hay una predominio del comportamiento oportunista por parte de los servidores públicos y este ha llevado a los estados a una situación de sobreendeudamiento con tal de incrementar su poder, dinero o prestigio.

Se ha mostrado que existen elementos de índole formal e informal que han permitido el sobreendeudamiento estatal. Algunos de estos elementos institucionales son los siguientes:

Desde una perspectiva formal tenemos la situación de una estructura legal débil debido a varios factores.

El primero de ellos es la existencia de una serie de estatutos legales distribuidos en diferentes reglamentaciones que no permite que exista claridad en la regulación de la deuda lo que origina la existencia de vacíos legales que son aprovechados por los individuos que tienen acceso a la información, que es utilizada para sus intereses.

También está el tema de la rendición de cuentas que se encuentra establecido en todas las leyes de deuda de los estados; sin embargo, a la falta de un efecto sancionador que forcé a los servidores públicos a responsabilizarse de la malversación de fondos o sobreendeudamiento de los estados este punto ha quedado en el olvido para muchos servidores públicos, debido a que se considera que el costo de violentar la ley es menor al hecho de no hacerlo, lo que estimula el comportamiento oportunista.

También se encontró que no existen lineamientos que estimulen la participación ciudadana en el control de la deuda, esta disociación ente gobernantes y gobernados permite que los tomadores de decisión dispongan de los recursos de manera discrecional, pues no hay un sistema fiscal independiente del gobierno construido con base en la ciudadanía que permita acceder a la toma de decisiones sobre la obtención y uso de los recursos públicos.

Como ya se ha mencionado el federalismo fiscal existente en nuestro país es un sistema inacabado que tiene sus bases en la Constitución y ley de coordinación fiscal,

estos documentos todavía sufren modificaciones que tienen la intención de mejorar su aplicación y resultados; sin embargo, la dependencia financiera de los estados a través de las transferencias federales, limita la independencia de los estados en la utilización del gasto.

También la falta de leyes precisas en relación a los instrumentos y montos de deuda son factores institucionales importantes que permiten el sobreendeudamiento, pues como vimos únicamente dos estados son claros en cuanto al tope de deuda.

Por otro lado tenemos las instituciones informales que han permitido el sobreendeudamiento de los estados, al respecto se presenta lo siguiente:

El primer punto que nos interesa mencionar está relacionado con la conformación de congresos, pues como vimos las preferencias partidistas no son determinantes en el nivel de deuda; sin embargo, el poder legislativo es de suma importancia para hacer contrapeso al ejecutivo.

Ese contrapeso se puede lograr en la medida en que los acuerdos políticos que obedecen a intereses particulares desaparezcan y se apeguen a las leyes. El problema que se manifiesta a través de la evidencia empírica es que las reglas informales están relacionadas con los procesos culturales que predominan en nuestra sociedad y que se han arraigado al estar presentes por mucho tiempo.

Este dominio de las reglas informales sobre las instituciones legales está incentivado por los procesos de corrupción que se viven diariamente debido a un marco institucional débil o mal diseñado. Esto permite que los intereses personales y partidistas de los servidores públicos predominen y puedan otorgar o ceder cuotas de poder que permiten a los gobernantes y legisladores mejorar o mantenerse en su situación privilegiada.

ANEXOS

METODOLOGÍA

El impacto del sobreendeudamiento ha sido tratado en algunos documentos de Sachs y Krugman. En sus trabajos estos autores se enfocan principalmente en analizar los incentivos que pueden tener los acreedores para prestar recursos en situaciones de déficit (Sachs, 1984; Krugman, 1985 citado en Krugman, 1988).

Para este trabajo se tomó el análisis que hace Krugman del sobreendeudamiento, en su documento el autor hace un comparativo entre un estado y una empresa con respecto a sus ingresos, egresos y compromisos financieros.

El documento menciona que existe un momento en que el estado (o empresa) tiene una serie de ingresos futuros con los cuales la deuda o servicio de la deuda pueden ser pagados. Si se espera que el valor presente del flujo de ingresos futuros sea menor que la de deuda del estado los acreedores no podrán ser liquidados en su totalidad (Krugman, 1988).

Además se tiene que considerar que no toda esta corriente potencial de recursos futuros será asignada al pago de la deuda o al servicio de la deuda, existe un porcentaje máximo de transferencias que un estado puede asignar a este rubro. (Krugman, 1988).

El desconocimiento de este nivel de endeudamiento y de los ingresos futuros que puedan hacer frente al problema son determinantes debido al costo que puede implicar el incumplimiento de los compromisos financieros. Por lo tanto, Krugman propone la siguiente definición de sobreendeudamiento “un país tiene un problema de sobreendeudamiento, cuando el valor presente esperado de posibles transferencias de recursos futuros es menor que su deuda” (Krugman, 1988).

Lo anterior sirve como punto de partida para el análisis del sobreendeudamiento estatal en los casos particulares de Coahuila, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Querétaro.

El proceso para la integración de bases de datos (metodología) fue el siguiente:

1.1.- Estrategias de recolección de datos

Para nuestro caso de estudio se utilizaron datos recopilados por el INEGI relacionados con las finanzas públicas de cinco estados de la república (estado de

México, Nuevo León, Coahuila, Querétaro y Jalisco) considerando principalmente los rubros relacionados con ingresos, egresos y deuda.

1.2.- Medio a través del cual se va a recolectar la información

Nuestro principal mecanismo de recolección de datos fue a través de medios electrónicos, consultando las páginas de internet de los estados de nuestros casos de estudio, la página del INEGI, FENAMM e INAFED y SHCP.

El trabajo realizado es en su totalidad responsabilidad del autor (Carlos Omar Álvarez Velasco) y para el manejo de los datos se utilizará el programa Excel así como Eviews.

1.3.- Población sujeta a investigación

En este caso los datos de primera mano fueron recopilados por diferentes instituciones oficiales, esta información se utilizará para los fines y cálculos requeridos en nuestra investigación por lo que no se considera la necesidad de utilizar una muestra representativa.

1.4.- Procesamiento de la información recolectada

Las cifras recabadas en las diferentes bases de datos antes citadas servirán para realizar un índice que nos permita verificar si efectivamente los casos de estudio en cuestión están sobreendeudados.

1.5.1.- Los Datos del PIB son de una fuente secundaria y se extrajeron de INAFED a precios corrientes del año 1993 a 2011. Se utilizó el deflactor calculado por el INEGI para calcular el PIB a precios constantes y eliminar los efectos inflacionarios, la base utilizada fue 2010.

1.5.2.- el cálculo de población se encuentra de manera quinquenal en la página de CONAPO; sin embargo, para nuestro caso de estudio se requería tener los datos anuales por lo que se procedió a utilizar la formula descrita en el documento *metodología de indicadores de la serie censal, 2001*, editado por el INEGI.

Tasa de crecimiento

Definición

Razón a la cual crece en promedio anualmente una población por cada 100 habitantes. Se trata de un indicador resumen, pues en él se concentran los efectos de los principales componentes de la dinámica demográfica, como son nacimientos, defunciones y migración, (INEGI, 2010).

Algoritmo

$$R = \left[\left(\frac{P_x}{P_0} \right)^{\frac{1}{t}} - 1 \right] * 100$$

Donde:

r = Tasa de crecimiento

P_x = Población en el año x (final)

P₀ = Población en el año 0 (inicial)

t = Tiempo transcurrido entre el momento de referencia de la población inicial y la población final

1.5.3.- Participaciones federales pagadas a entidades federativas y municipios por entidad federativa. Estos datos se obtuvieron del anuario estadístico del INEGI editado para cada entidad federativa en pesos corrientes. se utilizó el deflactor del PIB base 2010 para eliminar el efecto inflacionario. La composición de las participaciones queda especificada en la LCF, los datos aquí utilizados son los saldos anuales emitidos por el INEGI.

1.5.4.- Aportaciones federales para entidades federativas y municipios por entidad federativa.- Los datos se obtuvieron del anuario estadístico del INEGI editado para cada entidad federativa en pesos corrientes. Se utilizó el deflactor del PIB base 2010, para eliminar el efecto inflacionario. La composición de las aportaciones queda especificada en la LCF, los datos aquí utilizados son los saldos anuales emitidos por el INEGI.

1.5.5.- Ingresos brutos estatales por entidad federativa según fracción de la Ley de Ingresos.- Los ingresos propios se refieren a los recursos provenientes de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que por ley le corresponden a entidades y municipios, según el Art. 115 de la constitución. Los datos se obtuvieron de la página del INEGI <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/> Se hizo la sumatoria de estos cuatro rubros obteniendo el valor en pesos corrientes, para quitar el efecto inflacionario se utilizó el deflactor base 2010 para tener precios constantes.

De las bases estadísticas del INEGI de 1995 a 2011, así como del INAFED se obtuvieron los datos de las participaciones, PIB, POB, Aportaciones e ingresos

propios. Estos datos se deflactaron (a excepción de los datos de población) usando la base 2010, para posteriormente realizar la proyección en cada rubro y para cada caso de estudio.

El primer método utilizado para realizar la proyección fue el de línea de tendencia para obtener una ecuación que permitió sustituir valores e ir calculando las cifras futuras en cada uno de los rubros.

De las bases estadísticas del INEGI de 1995 a 2011, y del INAFED se obtuvieron los datos de las aportaciones y el PIB, esta información se deflactó usando la base 2010 para posteriormente realizar la proyección para los estados y para cada uno de estos rubros. El método utilizado para realizar la proyección fue el de regresión a través de la función datos → análisis de datos → selección de serie de datos. De esta manera obtener una ecuación que nos permita sustituir valores e ir calculando las cantidades futuras en cada uno de los rubros.

Habiendo realizado la proyección de los ingresos de los estados por conducto de ingresos propios, Participaciones y Aportaciones del periodo 2012 a 2025, se elaboró la sumatoria de estos rubros y se aplicó una tasa de descuento del 12.6% anualizada por cada año de servicio de la deuda, esta tasa fue calculada tomando en cuenta la serie histórica de CETES (certificados de tesorería) de los últimos 20 años, posteriormente se obtuvo el promedio de la serie histórica de CETES.

Se utilizó esta tasa por representar en promedio un menor costo de la deuda que la TIIE que es un referente financiero de las operaciones de crédito entre bancos. Utilizando esta tasa promedio y teniendo los datos de ingreso y egreso deflactados, se obtuvo el valor presente neto de los ingresos proyectados.

De la deuda actual de cada estado se calculó el interés generado por este monto para cada año (14 años total) considerando un escenario optimista en donde el monto de la deuda se mantiene constante y los intereses se pagan en tiempo y forma.

Estos intereses fueron restados a los ingresos totales de cada estado y por periodo, de esta diferencia se calculó el Valor Presente Neto. Con base en los datos contenidos en los anuarios estadísticos del INEGI sobre las finanzas públicas estatales se realizó una proyección para los egresos de los estados, los datos obtenidos de estas proyecciones, se restaron al VPN del ingreso.

Finalmente se obtuvieron los flujos futuros de cada uno de los estados considerados en este trabajo.

Supuestos utilizados en la base de datos

- a).- Se plantea un escenario optimista en donde el monto de la deuda de los estados se mantiene constante.
- b).- Se considera un escenario macroeconómico estable que permite mantener el flujo de transacciones de la federación hacia los estados a través de las transferencias sin variaciones.
- c).- Los gastos corrientes de los estados se mantienen constantes.

*2.- Producto interno bruto
(Base, 2010)*

Pesos constantes					
Periodo	Coahuila	Jalisco	México	Nuevo León	Querétaro
1995	2,169.5	4073.5	6530.45	4330.3	1044.4
1996	2,293.5	4253.3	6832.94	4381.1	1084.6
1997	2,359.9	4348.5	7157.84	4622.8	1166.9
1998	2,504.8	4694.1	7478.36	4964.8	1281.9
1999	2,483.5	4836.3	7543.89	5075.1	1296.7
2000	2,516.4	5192.1	8132.53	5704.8	1395.5
2001	2,478.6	5262.1	8019.83	5601.5	1381.9
2002	2,678.9	5320.3	7995.10	5919.8	1429.8
2003	3,243.5	6652.6	8938.60	7213.6	1635.2
2004	3,526.7	7013.5	9535.59	8037.9	1784.6
2005	3,569.0	7293.3	10095.88	8384.4	1926.7
2006	3,869.4	7728.8	10802.52	9134.1	2097.5
2007	3,980.8	8074.3	11366.82	9806.7	2277.6
2008	4,168.4	8180.4	11645.10	10066.5	2392.5
2009	3,564.2	7589.4	11078.67	9156.3	2218.9
2010	3,950.0	8001.6	12031.94	9693.4	2361.6
2011	4,229.4	8458.6	12725.97	10243.7	2580.0

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED

Nota: los Datos se extrajeron de INAFED a precios corrientes del año 1993 a 2011. Se utilizó el deflactor calculado por el INEGI para calcular el PIB a precios constantes y eliminar los efectos inflacionarios la base utilizada fue 2010.

3.- Población de los cinco casos de estudio
(Número de habitantes)*

indicadores demográficos					
año	Coahuila	Jalisco	Estado de México	Nuevo León	Querétaro
1995	2,173,775	5,991,176	11,707,964	3,550,114	1,250,476
1996	2,203,960	6,023,464	11,839,937	3,577,543	1,265,068
1997	2,234,564	6,055,926	11,973,397	3,605,184	1,279,831
1998	2,265,593	6,088,564	12,108,362	3,633,039	1,294,766
1999	2,297,052	6,121,377	12,244,848	3,661,109	1,309,875
2000	2,298,070	6,322,002	13,096,686	3,834,141	1,404,306
2001	2,339,665	6,418,033	13,291,090	3,909,119	1,441,822
2002	2,382,013	6,515,522	13,488,380	3,985,562	1,480,341
2003	2,425,127	6,614,493	13,688,599	4,063,501	1,519,888
2004	2,469,022	6,714,966	13,891,790	4,142,964	1,560,492
2005	2,513,712	6,816,966	14,097,996	4,223,981	1,602,181
2006	2,559,210	6,920,515	14,307,264	4,306,582	1,644,983
2007	2,605,531	7,025,637	14,519,638	4,390,798	1,688,929
2008	2,652,692	7,132,356	14,735,164	4,476,661	1,734,049
2009	2,700,705	7,240,696	14,953,890	4,564,204	1,780,374
2010	2,782,013	7,442,625	15,571,679	4,723,273	1,848,191
2011	2,818,077	7,543,233	15,845,558	4,797,263	1,881,105

Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO

Nota: el cálculo de población se encuentra de manera quinquenal en la página de CONAPO, sin embargo para nuestro caso de estudio se requería tener los datos anuales, por lo que se procedió a utilizar la formula descrita en el documento *metodología de indicadores de la serie censal, 2001*, Editado por el INEGI.

***Tasa de crecimiento:** Razón a la cual crece en promedio anualmente una población por cada 100 habitantes. Se trata de un indicador resumen, pues en él se concentran los efectos de los principales componentes de la dinámica demográfica, como son nacimientos, defunciones y migración.

Algoritmo

$$r = [(Px/Po)^{(1/t)} - 1] * 100$$

Donde:

r = Tasa de crecimiento

PX = Población en el año x (final)

P0 = Población en el año 0 (inicial)

t = Tiempo transcurrido entre el momento de referencia de la población inicial y la población final

**4.- Participaciones de los casos de estudio
(Base 2010)**

Pesos constantes					
año	Coahuila	Jalisco	México	Nuevo León	Querétaro
1995	4482.7	11442.8	19272.7	6902.9	2813.6
1996	4833.8	11014.6	23701.2	6873.5	3155.4
1997	5392.3	13371.7	23547.1	7909.3	3388.4
1998	4,708.2	11,805.4	23,067.4	8,560.8	3,080.8
1999	5,069.9	12,612.6	24,604.8	9,055.0	3,293.5
2000	5,734.2	14,653.5	30,156.2	10,497.2	4,032.1
2001	5,911.5	14,980.3	30,491.3	10,788.5	4,070.4
2002	6,193.0	15,846.6	32,436.3	11,402.0	4,185.7
2003	6,202.6	15,268.5	33,954.7	11,616.5	4,752.6
2004	6,058.2	16,683.9	33,423.4	11,616.3	4,581.2
2005	6,913.6	18,335.7	37,659.5	13,530.4	5,123.6
2006	8,296.8	21,585.2	41,832.8	15,965.7	5,552.0
2007	7,814.4	21,127.5	40,827.1	15,230.5	5,568.2
2008	8,963.3	24,153.9	48,684.7	17,363.1	6,256.7
2009	7,264.3	19,374.3	37,994.9	14,274.9	5,059.1
2010	8,187.4	22,034.4	44,638.5	15,878.7	5,673.6
2011	8,539.8	23,630.3	48,484.6	16,717.6	6,025.4

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Nota: los datos se obtuvieron del anuario estadístico del INEGI editado para cada entidad federativa, en pesos corrientes. Se utilizó el deflactor del PIB base 2010, para eliminar el efecto inflacionario. La composición de las participaciones queda especificada en la LCF, los datos aquí utilizados son los saldos anuales emitidos por el INEGI.

5.- Aportaciones de los casos de estudio
(Base, 2010)

Pesos constantes					
Año	Coahuila	Jalisco	México	Nuevo León	Querétaro
1995	4062.6	25811.9	13451.5	6841.8	2912.6
1996	5072.9	1169.7	14310.2	5922.2	3905.3
1997	5131.3	8857.0	23157.1	8676.8	3975.0
1998	6,269.2	12,428.6	20,896.5	7,835.1	3,861.6
1999	7,070.2	14,318.9	26,198.7	8,962.2	4,485.2
2000	8,043.7	16,667.3	30,706.9	10,107.1	4,914.6
2001	8,669.9	18,229.1	33,935.4	11,019.8	5,490.1
2002	8,874.8	18,571.2	34,724.7	11,189.0	5,671.9
2003	9,304.2	19,046.3	35,790.4	11,408.9	5,909.2
2004	9,786.7	20,234.0	37,900.9	12,098.3	6,139.8
2005	10,412.0	21,543.6	39,639.1	13,351.2	6,927.9
2006	10,752.6	22,095.8	43,557.2	13,968.3	6,859.3
2007	10,939.4	22,209.7	42,308.0	13,397.1	7,109.4
2008	11,283.9	23,378.4	45,575.3	14,316.7	7,417.3
2009	10,903.7	23,328.1	45,248.0	14,235.9	7,205.4
2010	10,914.3	23,693.5	46,593.1	14,447.6	7,260.1
2011	11,358.8	25,046.0	49,735.9	15,076.7	7,630.7

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Nota: los datos se obtuvieron del anuario estadístico del INEGI editado para cada entidad federativa, en pesos corrientes. Se utilizó el deflactor del PIB base 2010, para eliminar el efecto inflacionario. La composición de las aportaciones queda especificada en la LCF, los datos aquí utilizados son los saldos anuales emitidos por el INEGI.

6.- Ingresos propios de los estados
(Base, 2010)

Pesos constantes					
Año	Coahuila	Jalisco	México	Nuevo León	Querétaro
1995	2246.6	3126.3	3895.1	3657.7	683.2
1996	1028.8	2492.9	3330.2	2984.1	368.6
1997	960.3	2713.6	4120.7	8167.6	497.7
1998	868.1	3,060.5	3,961.4	3,371.0	454.7
1999	998.8	3,451.8	4,657.1	3,814.1	607.0
2000	1,115.3	3,511.0	4,344.4	4,251.5	552.6
2001	1,737.4	3,552.2	5,080.5	4,443.3	642.2
2002	1,604.1	3,856.5	5,959.5	4,572.8	787.5
2003	1,876.9	3,510.9	5,821.0	4,136.5	694.8
2004	2,474.5	4,105.6	8,450.5	4,486.0	629.4
2005	2,484.4	4,020.0	6,737.6	5,459.9	1,504.0
2006	1,498.6	4,426.7	11,404.4	7,311.7	1,776.4
2007	3,098.0	4,684.9	12,319.7	6,870.9	2,028.9
2008	2,208.6	5,180.0	16,838.2	8,235.7	2,502.4
2009	1,669.7	4,956.2	11,413.3	8,617.1	2,096.3
2010	2,282.8	4,688.6	19,841.7	5,517.9	2,355.4
2011	2,590.0	4,929.3	20,048.2	9,428.6	2,539.2

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Nota: los ingresos propios se refieren a los recursos provenientes de los impuestos, derechos productos, aprovechamientos que por ley le corresponden a entidades y municipios, según el art. 115 de la constitución. Se hizo la sumatoria de estos 4 rubros obteniendo el valor en pesos corrientes, para quitar el efecto inflacionario se utilizó el deflactor, base 2010, para tener precios constantes.

7.- ESTADO DE COAHUILA

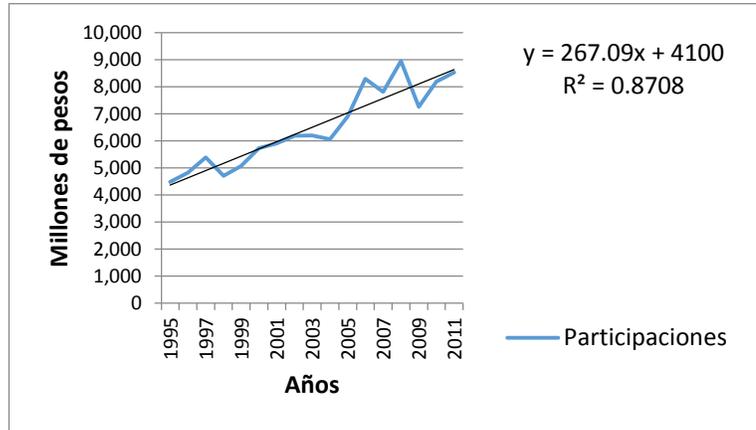
7.1.- Proyección con el método de tendencia

Coahuila						
periodo	año	participaciones	PIB	población	aportaciones	ingresos propios
1	1995	4,482.70	2,169.50	2,173,775.00	4,062.60	2,246.60
2	1996	4,833.80	2,293.50	2,203,959.80	5,072.90	1,028.80
3	1997	5,392.30	2,359.90	2,234,563.70	5,131.30	960.3
4	1998	4,708.20	2,504.80	2,265,592.60	6,269.20	868.1
5	1999	5,069.90	2,483.50	2,297,052.40	7,070.20	998.8
6	2000	5,734.20	2,516.40	2,298,070.00	8,043.70	1,115.30
7	2001	5,911.50	2,478.60	2,339,665.10	8,669.90	1,737.40
8	2002	6,193.00	2,678.90	2,382,013.00	8,874.80	1,604.10
9	2003	6,202.60	3,243.50	2,425,127.40	9,304.20	1,876.90
10	2004	6,058.20	3,526.70	2,469,022.20	9,786.70	2,474.50
11	2005	6,913.60	3,569.00	2,513,711.50	10,412.00	2,484.40
12	2006	8,296.80	3,869.40	2,559,209.70	10,752.60	1,498.60
13	2007	7,814.40	3,980.80	2,605,531.40	10,939.40	3,098.00
14	2008	8,963.30	4,168.40	2,652,691.50	11,283.90	2,208.60
15	2009	7,264.30	3,564.20	2,700,705.30	10,903.70	1,669.70
16	2010	8,187.40	3,950.00	2,782,012.60	10,914.30	2,282.80
17	2011	8,539.80	4,229.40	2,818,077.30	11,358.80	2,590.00
18	2012	9,195.00	4,402.80	2,722,898.00	13,485.00	2,681.90
19	2013	9,465.00	4,541.70	2,763,059.00	13,853.80	2,804.50
20	2014	9,735.00	4,680.70	2,803,220.00	14,222.50	2,931.10
21	2015	10,005.00	4,819.70	2,843,381.00	14,591.30	3,061.80
22	2016	10,275.00	4,958.60	2,883,542.00	14,960.00	3,196.40
23	2017	10,544.90	5,097.60	2,923,703.00	15,328.80	3,335.10
24	2018	10,814.90	5,236.50	2,963,864.00	15,697.50	3,477.90
25	2019	11,084.90	5,375.50	3,004,025.00	16,066.30	3,624.60
26	2020	11,354.90	5,514.50	3,044,186.00	16,435.00	3,775.40
27	2021	11,624.90	5,653.40	3,084,347.00	16,803.80	3,930.30
28	2022	11,894.80	5,792.40	3,124,508.00	17,172.50	4,089.10
29	2023	12,164.80	5,931.30	3,164,669.00	17,541.30	4,252.00
30	2024	12,434.80	6,070.30	3,204,830.00	17,910.00	4,418.90
31	2025	12,704.80	6,209.30	3,244,991.00	18,278.80	4,589.80

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Figura 7.2

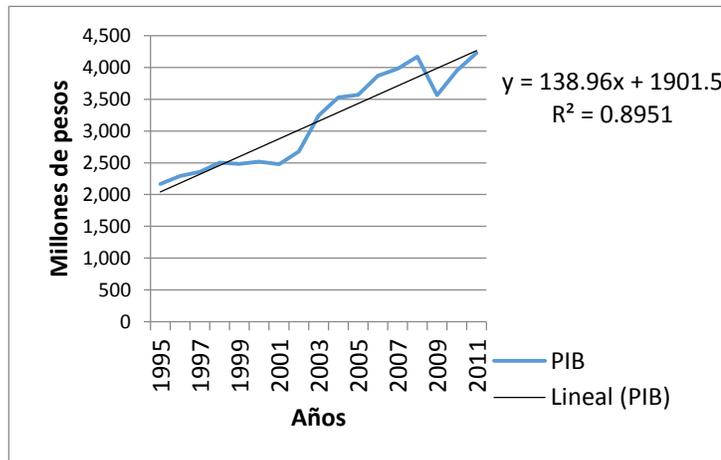
Línea de tendencia de las participaciones del estado de Coahuila



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 7.3

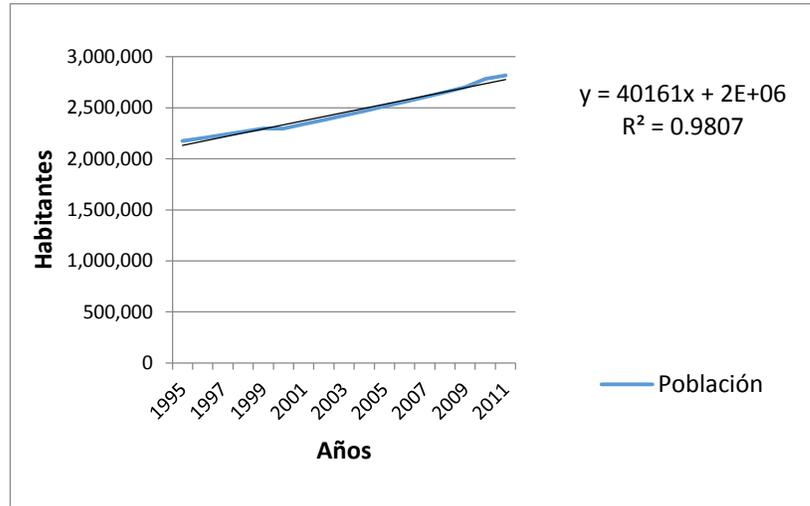
Línea de tendencia del PIB del estado Coahuila



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 7.4

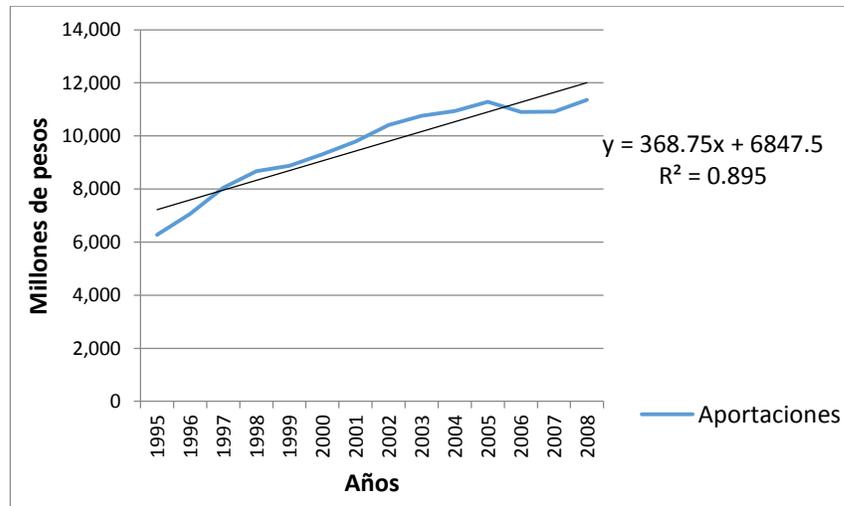
Línea de tendencia de la población del estado Coahuila



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 7.5

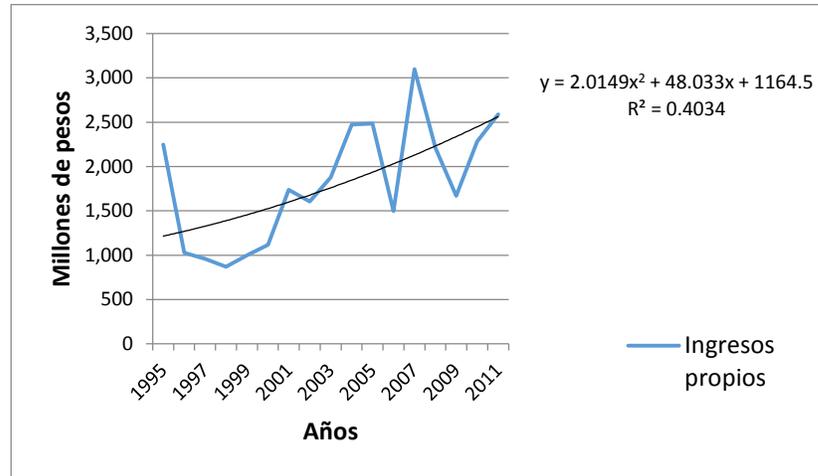
Línea de tendencia de las aportaciones del estado Coahuila



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 7.6

Línea de tendencia de los ingresos propios del estado Coahuila



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

7.7 Datos de la regresión del estado de Coahuila

(Aportaciones/PIB)

Estadísticas de la regresión	
Coefficiente de	0.912391958
Coefficiente de	0.832459085
R ² ajustado	0.821289691
Error típico	1022.369574
Observaciones	17

ANÁLISIS DE VARIANZA

	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	1	77902089.38	77902089.38	74.5303694	3.3294E-07
Residuos	15	15678593.18	1045239.545		
Total	16	93580682.56			

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	-621.9187217	1114.205162	-0.558172537	0.58496234	-2996.79081	1752.95336	-2996.79081	1752.95336
Coahuila_PIB	2.975065829	0.34461164	8.633097321	3.3294E-07	2.24054351	3.70958815	2.24054351	3.70958815

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI

7.8 Datos de la regresión del estado de Coahuila

(Participaciones/PIB)

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de	0.94184811
Coefficiente de	0.88707787
R ² ajustado	0.87954973
Error típico	501.631702
Observaciones	17

ANÁLISIS DE VARIANZA

		<i>Grados de libertad de cuadrado de los cua</i>		<i>F</i>	<i>valor crítico de F</i>
Regresión	1	29651310	29651310	117.8348994	1.6801E-08
Residuos	15	3774515.46	251634.364		
Total	16	33425825.4			

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>	<i>Inferior 95.0%</i>	<i>Superior 95.0%</i>
Intercepción	718.276252	546.691378	1.31386058	0.20863333	-446.968838	1883.52134	-446.968838	1883.52134
Coahuila_PIB	1.83545596	0.16908575	10.8551785	1.68005E-08	1.47505822	2.1958537	1.47505822	2.1958537

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI

7.9 Datos de la regresión del estado de Coahuila

(Ingresos propios/PIB)

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correl	0.70026438
Coefficiente de deter	0.49037021
R ² ajustado	0.45639489
Error típico	496.842577
Observaciones	17

ANÁLISIS DE VARIANZA

		<i>Grados de libertad de cuadrado de los cua</i>		<i>F</i>	<i>valor crítico de F</i>
Regresión	1	3562854.9	3562854.9	14.43313002	0.00174645
Residuos	15	3702788.2	246852.547		
Total	16	7265643.11			

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>	<i>Inferior 95.0%</i>	<i>Superior 95.0%</i>
Intercepción	-197.109395	541.472065	-0.36402505	0.720919473	-1351.22978	957.010992	-1351.22978	957.010992
Coahuila_PIB	0.63624018	0.16747147	3.79909595	0.001746454	0.27928319	0.99319717	0.27928319	0.99319717

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI

7.10.- VPN para el estado de Coahuila

Años	estado de Coahuila													
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Participaciones	8,094	8,438	8,798	9,173	9,564	9,971	10,396	10,839	11,300	11,782	12,284	12,807	13,353	13,922
Aportaciones	13,119	13,678	14,260	14,868	15,501	16,162	16,850	17,568	18,317	19,097	19,911	20,759	21,643	22,565
Ingresos propios	2,806	2,925	3,050	3,180	3,315	3,456	3,604	3,757	3,917	4,084	4,258	4,439	4,629	4,826
Total ingresos	24,018	25,041	26,108	27,220	28,380	29,589	30,850	32,164	33,534	34,963	36,452	38,005	39,625	41,313
FNE'/(1+t)^n	21,330	19,750	18,288	16,933	15,679	14,518	13,443	12,447	11,525	10,671	9,881	9,149	8,472	7,844
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Proyección de deuda	41,110	46,290	52,122	58,690	66,084	74,411	83,787	94,344	106,231	119,616	134,688	151,659	170,768	192,285
Intereses	4,600	9,780	15,613	22,180	29,575	37,901	47,277	57,834	69,722	83,107	98,179	115,149	134,258	155,775
Ingresos menos intereses	19,418	15,261	10,495	5,040	-1,195	-8,312	-16,428	-25,670	-36,188	-48,144	-61,726	-77,144	-94,634	-114,462
VPN de ingresos - intereses de deuda	17,245	12,037	7,352	3,135	-660	-4,078	-7,158	-9,934	-12,437	-14,695	-16,732	-18,571	-20,232	-21,733
Egresos	261	272	283	294	305	316	326	337	348	359	370	381	392	403
Ingresos-(egresos+intereses)	19,156	14,989	10,212	4,746	-1,500	-8,628	-16,754	-26,008	-36,536	-48,503	-62,096	-77,525	-95,025	-114,865
VPN de los ingresos - (intereses + egresos)	17,013	11,822	7,153	2,953	-828	-4,233	-7,300	-10,065	-12,557	-14,804	-16,832	-18,663	-20,316	-21,810

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Nota: se utilizó una tasa de interés promedio (12.6%) con una deuda inicial en el año 2011 de 36,510 millones de pesos, cantidad registrada en el saldo total de las obligaciones financieras de los estados (SHCP, 2012).

FNE.- flujo neto de efectivo

VPN.- valor presente neto $VPN = \sum_{t=1}^n \frac{V}{(1+k)^t} - D$

8.- ESTADO DE JALISCO

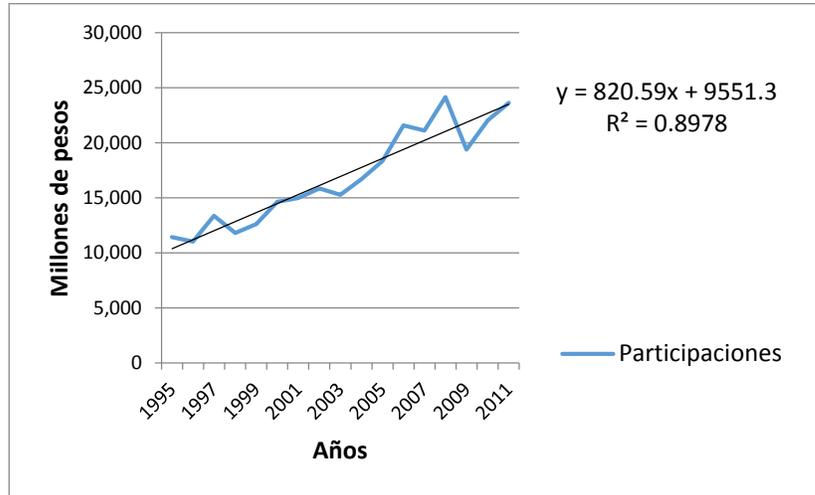
8.1.- Proyección con el método de tendencia

<i>Jalisco</i>						
<i>Periodo</i>	<i>Año</i>	<i>Participaciones</i>	<i>PIB</i>	<i>Población</i>	<i>aportaciones</i>	<i>Ingresos propios</i>
1	1995	11,442.80	4,073.50	5,991,176.00	25,811.90	3,126.30
2	1996	11,014.60	4,253.30	6,023,464.20	1,169.70	2,492.90
3	1997	13,371.70	4,348.50	6,055,926.40	8,857.00	2,713.60
4	1998	11,805.40	4,694.10	6,088,563.50	12,428.60	3,060.50
5	1999	12,612.60	4,836.30	6,121,376.60	14,318.90	3,451.80
6	2000	14,653.50	5,192.10	6,322,002.00	16,667.30	3,511.00
7	2001	14,980.30	5,262.10	6,418,032.80	18,229.10	3,552.20
8	2002	15,846.60	5,320.30	6,515,522.20	18,571.20	3,856.50
9	2003	15,268.50	6,652.60	6,614,492.50	19,046.30	3,510.90
10	2004	16,683.90	7,013.50	6,714,966.20	20,234.00	4,105.60
11	2005	18,335.70	7,293.30	6,816,966.10	21,543.60	4,020.00
12	2006	21,585.20	7,728.80	6,920,515.30	22,095.80	4,426.70
13	2007	21,127.50	8,074.30	7,025,637.40	22,209.70	4,684.90
14	2008	24,153.90	8,180.40	7,132,356.40	23,378.40	5,180.00
15	2009	19,374.30	7,589.40	7,240,696.30	23,328.10	4,956.20
16	2010	22,034.40	8,001.60	7,442,625.30	23,693.50	4,688.60
17	2011	23,630.30	8,458.60	7,543,233.40	25,046.00	4,929.30
18	2012	24,321.90	9,039.10	7,812,708.00	26,329.40	5,281.50
19	2013	25,142.50	9,344.30	7,913,414.00	27,185.40	5,435.20
20	2014	25,963.10	9,649.50	8,014,120.00	28,041.40	5,588.90
21	2015	26,783.70	9,954.70	8,114,826.00	28,897.40	5,742.60
22	2016	27,604.30	10,259.90	8,215,532.00	29,753.40	5,896.30
23	2017	28,424.90	10,565.00	8,316,238.00	30,609.50	6,050.00
24	2018	29,245.50	10,870.20	8,416,944.00	31,465.50	6,203.70
25	2019	30,066.10	11,175.40	8,517,650.00	32,321.50	6,357.50
26	2020	30,886.60	11,480.60	8,618,356.00	33,177.50	6,511.20
27	2021	31,707.20	11,785.80	8,719,062.00	34,033.50	6,664.90
28	2022	32,527.80	12,090.90	8,819,768.00	34,889.60	6,818.60
29	2023	33,348.40	12,396.10	8,920,474.00	35,745.60	6,972.30
30	2024	34,169.00	12,701.30	9,021,180.00	36,601.60	7,126.00
31	2025	34,989.60	13,006.50	9,121,886.00	37,457.60	7,279.70

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Figura 8.2

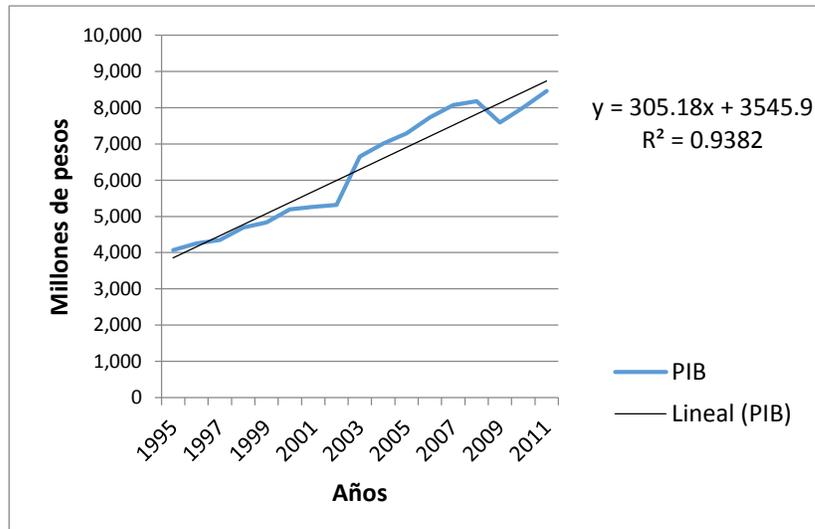
Línea de tendencia de las participaciones del estado de Jalisco



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 8.3

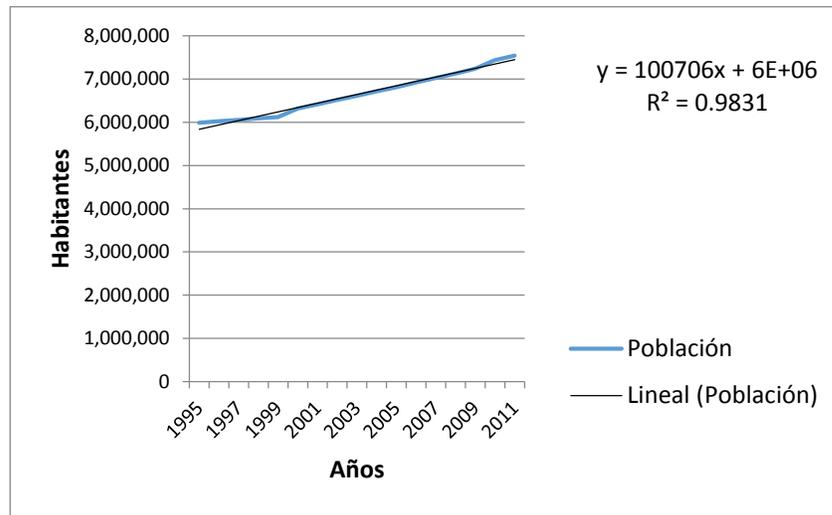
Línea de tendencia del PIB del estado Jalisco



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 8.4

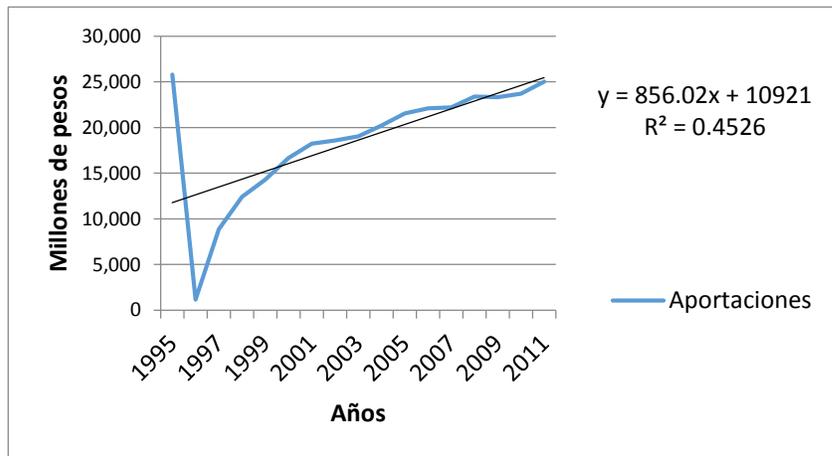
Línea de tendencia de la población del estado Jalisco



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 8.5

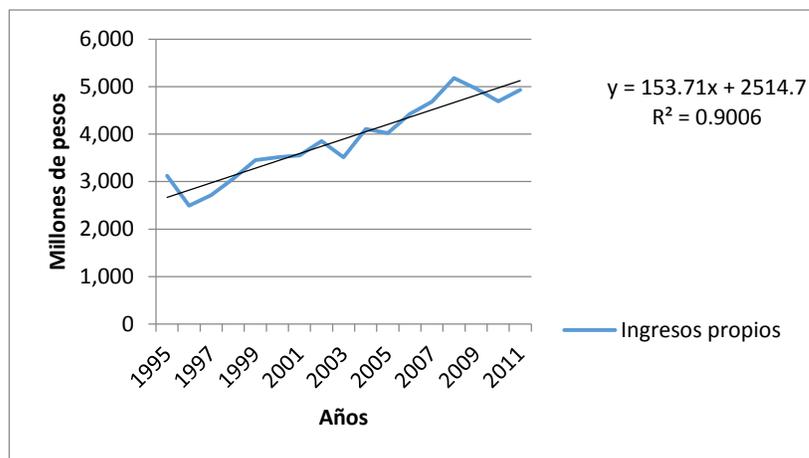
Línea de tendencia de las aportaciones del estado Jalisco



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 8.6

Línea de tendencia de los ingresos propios del estado Jalisco



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

8.7.- Datos de la regresión del estado de Jalisco (Aportaciones/PIB)

Estadísticas de la regresión	
Coefficiente de correl	0.6766675
Coefficiente de deter	0.45787891
R ² ajustado	0.4217375
Error típico	4885.82997
Observaciones	17

ANÁLISIS DE VARIANZA

	Grados de libertad	cuadrado de los cua	F	valor crítico de F
Regresión	1	302428208	302428208	12.6690951
Residuos	15	358070018	23871334.5	0.00285386
Total	16	660498226		

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	1430.46161	4974.0675	0.28758388	0.77760037	-9171.51231	12032.4355	-9171.51231	12032.4355
PIB JALISCO	2.73257845	0.76771467	3.55936724	0.00285386	1.09623336	4.36892354	1.09623336	4.36892354

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI

**8.8.- Datos de la regresión del estado de Jalisco
(Participaciones/PIB)**

Estadísticas de la regresión

Coeficiente	0.95251483
Coeficiente	0.9072845
R ² ajustado	0.90110347
Error típico	1375.31592
Observación	17

ANÁLISIS DE VARIANZA

	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Cuadrado de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	1	277643408	277643408	146.785253	3.7919E-09
Residuos	15	28372408.2	1891493.88		
Total	16	306015817			

	Coeficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	461.395153	1400.15397	0.32953173	0.74631047	-2522.96238	3445.75269	-2522.96238 3445.75269
PIB JALISCO	2.6182142	0.21610457	12.1154964	3.7919E-09	2.1575982	3.0788302	2.1575982 3.0788302

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI

**8.9.- Datos de la regresión del estado de Jalisco
(Ingresos propios/PIB)**

Estadísticas de la regresión

Coeficiente de correlación	0.92999301
Coeficiente de determinación	0.86488701
R ² ajustado	0.85587947
Error típico	310.496432
Observaciones	17

ANÁLISIS DE VARIANZA

	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Cuadrado de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	1	9256924.98	9256924.98	96.0181905	6.5237E-08
Residuos	15	1446120.51	96408.0341		
Total	16	10703045.5			

	Coeficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	889.789925	316.103962	2.81486483	0.01306189	216.03028	1563.54957	216.03028 1563.54957
PIB JALISCO	0.47807371	0.04878857	9.79888721	6.5237E-08	0.37408333	0.58206409	0.37408333 0.58206409

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI

8.10.- VPN para el estado de Jalisco

estado de Jalisco														
Años	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Participaciones	23,181	24,264	25,398	26,585	27,827	29,127	30,488	31,913	33,404	34,965	36,598	38,309	40,099	41,972
Aportaciones	24,194	25,324	26,507	27,746	29,042	30,399	31,820	33,307	34,863	36,492	38,197	39,982	41,850	43,806
Ingresos propios	5,123	5,320	5,527	5,744	5,971	6,208	6,457	6,717	6,989	7,274	7,573	7,885	8,212	8,554
Total ingresos	52,497	54,909	57,433	60,075	62,840	65,735	68,765	71,936	75,256	78,731	82,368	86,175	90,160	94,331
FNE*/(1+t) ⁿ	46,623	43,308	40,230	37,371	34,717	32,253	29,964	27,838	25,864	24,030	22,327	20,745	19,276	17,911
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Proyección de deuda	27,372	30,821	34,704	39,077	44,001	49,545	55,787	62,817	70,731	79,644	89,679	100,978	113,702	128,028
Intereses	3,063	6,512	10,395	14,768	19,692	25,236	31,478	38,508	46,422	55,335	65,370	76,669	89,393	103,719
Ingresos menos intereses	49,434	-1,191	-4,868	-9,024	-13,721	-19,027	-25,022	-31,791	-39,433	-48,060	-57,797	-68,784	-81,181	-95,165
VPN de ingresos - intereses de deuda	43,903	-940	-3,410	-5,614	-7,580	-9,336	-10,903	-12,302	-13,552	-14,669	-15,667	-16,559	-17,356	-18,069
Egresos	512	530	548	566	584	601	618	635	651	667	683	699	715	731
Ingresos-(egresos+intereses)	1,548	-1,722	-5,416	-9,590	-14,304	-19,628	-25,639	-32,425	-40,084	-48,728	-58,481	-69,484	-81,896	-95,896
VPN de los ingresos - (intereses + egresos)	1,375	-1,358	-3,794	-5,966	-7,903	-9,631	-11,172	-12,548	-13,776	-14,873	-15,852	-16,727	-17,509	-18,208

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Nota: se utilizó una tasa de interés promedio (12.6%) con una deuda inicial en el año 2011 de 36,510 millones de pesos, cantidad registrada en el saldo total de las obligaciones financieras de los estados (SHCP, 2012).

FNE.- flujo neto de efectivo

VPN.- valor presente neto $VPN = \sum_{t=1}^n \frac{V}{(1+k)^t} - D$

9.- ESTADO DE MÉXICO

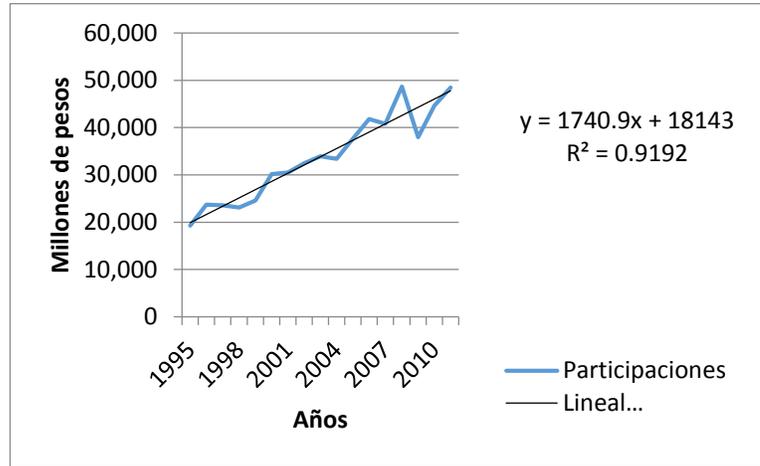
9.1.- Proyección con el método de tendencia

Estado de México						
Periodo	Año	Participaciones	PIB	Población	Aportaciones	Ingresos propios
1	1995	19,272.7	6,530.4	11,707,964.0	13,451.5	3,895.1
2	1996	23,701.2	6,832.9	11,839,936.7	14,310.2	3,330.2
3	1997	23,547.1	7,157.8	11,973,397.1	23,157.1	4,120.7
4	1998	23,067.4	7,478.4	12,108,361.8	20,896.5	3,961.4
5	1999	24,604.8	7,543.9	12,244,847.8	26,198.7	4,657.1
6	2000	30,156.2	8,132.5	13,096,686.0	30,706.9	4,344.4
7	2001	30,491.3	8,019.8	13,291,090.4	33,935.4	5,080.5
8	2002	32,436.3	7,995.1	13,488,380.4	34,724.7	5,959.5
9	2003	33,954.7	8,938.6	13,688,599.0	35,790.4	5,821.0
10	2004	33,423.4	9,535.6	13,891,789.6	37,900.9	8,450.5
11	2005	37,659.5	10,095.9	14,097,996.3	39,639.1	6,737.6
12	2006	41,832.8	10,802.5	14,307,263.9	43,557.2	11,404.4
13	2007	40,827.1	11,366.8	14,519,637.8	42,308.0	12,319.7
14	2008	48,684.7	11,645.1	14,735,164.1	45,575.3	16,838.2
15	2009	37,994.9	11,078.7	14,953,889.7	45,248.0	11,413.3
16	2010	44,638.5	12,031.9	15,571,679.3	46,593.1	19,841.7
17	2011	48,484.6	12,726.0	15,845,557.9	49,735.9	20,048.2
18	2012	49,479.2	21,803.2	14,631,832.0	53,964.4	18,451.3
19	2013	51,220.1	22,693.6	14,889,156.0	56,145.2	19,457.6
20	2014	52,961.0	23,584.1	15,146,480.0	58,326.0	20,463.9
21	2015	54,701.9	24,474.6	15,403,804.0	60,506.8	21,470.2
22	2016	56,442.8	25,365.0	15,661,128.0	62,687.6	22,476.5
23	2017	58,183.7	26,255.5	15,918,452.0	64,868.4	23,482.8
24	2018	59,924.6	27,146.0	16,175,776.0	67,049.2	24,489.1
25	2019	61,665.5	28,036.5	16,433,100.0	69,230.0	25,495.4
26	2020	63,406.4	28,926.9	16,690,424.0	71,410.8	26,501.7
27	2021	65,147.3	29,817.4	16,947,748.0	73,591.6	27,508.0
28	2022	66,888.2	30,707.9	17,205,072.0	75,772.4	28,514.3
29	2023	68,629.1	31,598.3	17,462,396.0	77,953.2	29,520.6
30	2024	70,370.0	32,488.8	17,719,720.0	80,134.0	30,526.9
31	2025	72,110.9	33,379.3	17,977,044.0	82,314.8	31,533.2

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Figura 9.2

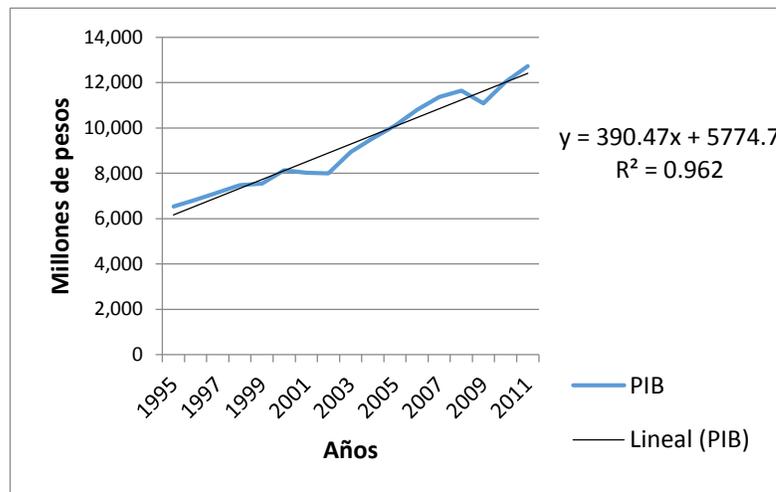
Línea de tendencia de las participaciones del estado de México



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 9.3

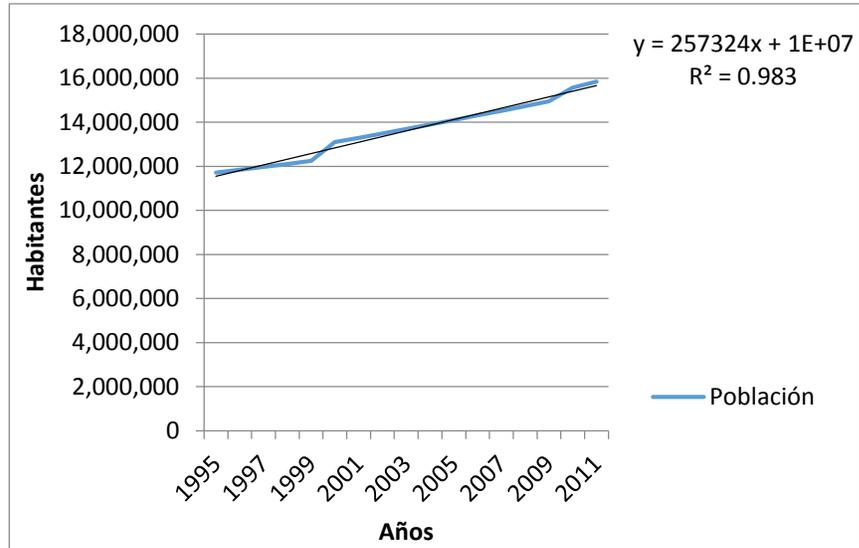
Línea de tendencia del PIB del estado de México



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 9.4

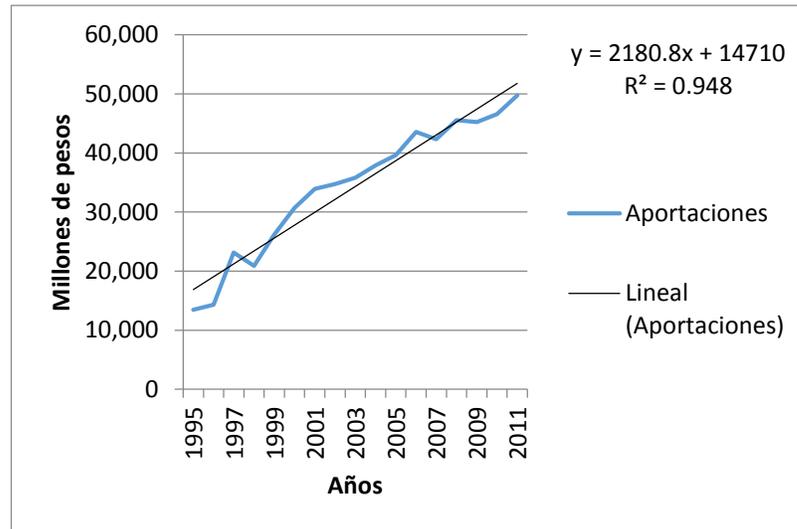
Línea de tendencia de la población del estado de México



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 9.5

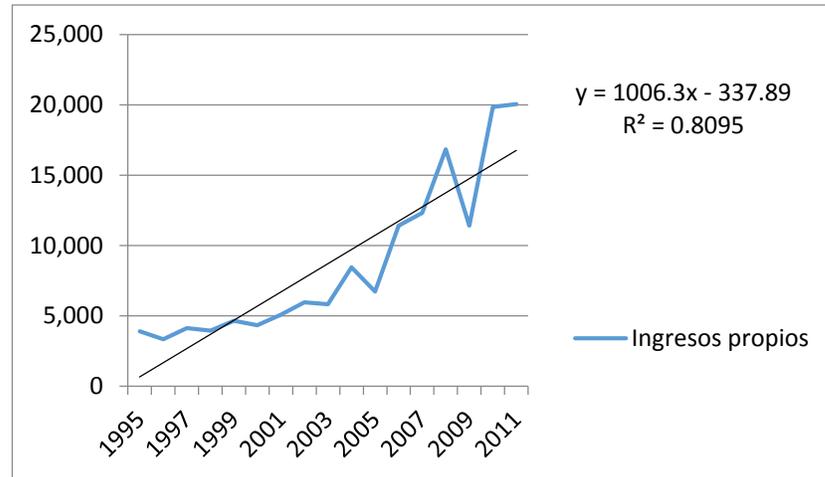
Línea de tendencia de las aportaciones del estado de México



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 9.6

Línea de tendencia de los ingresos propios del estado de México



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

9.7.- Datos de la regresión del estado de México (Aportaciones/PIB)

Estadísticas de la regresión	
Coefficiente de correl:	0.9375556
Coefficiente de determ	0.8790104
R ² ajustado	0.8709445
Error típico	4063.1735
Observaciones	17

ANÁLISIS DE VARIANZA					
	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Cuadrado medio	F	Valor crítico de F
Regresión	1	1.799E+09	1.799E+09	108.977648	2.83E-08
Residuos	15	247640688	16509379		
Total	16	2.047E+09			

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	-14660.225	4795.9023	-3.056823	0.00799146	-24882.449	-4438.0009	-24882.449	-4438.0009
PIB_EDOMEX	5.2747892	0.505285	10.439236	2.8302E-08	4.1977997	6.3517786	4.1977997	6.3517786

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI

9.8.- Datos de la regresión del estado de México
(Participaciones/PIB)

Estadísticas de la regresión									
Coefficiente de corre	0.9659451								
Coefficiente de deter	0.93305								
R ² ajustado	0.9285867								
Error típico	2450.3256								
Observaciones	17								

ANÁLISIS DE VARIANZA					
	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Media cuadrática	F	Valor crítico de F
Regresión	1	1.255E+09	1.255E+09	209.04778	3.259E-10
Residuos	15	90061436	6004095.7		
Total	16	1.345E+09			

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	-7114.1285	2892.2029	-2.4597612	0.0265275	-13278.713	-949.54383	-13278.713	-949.54383
PIB_EDOMEX	4.4057272	0.3047157	14.458485	3.259E-10	3.7562411	5.0552134	3.7562411	5.0552134

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI

9.9.- Datos de la regresión del estado de México
(Ingresos propios/PIB)

Estadísticas de la regresión									
Coefficiente de correl:	0.9334914								
Coefficiente de determ	0.8714063								
R ² ajustado	0.8628333								
Error típico	2091.7908								
Observaciones	17								

ANÁLISIS DE VARIANZA					
	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Media cuadrática	F	Valor crítico de F
Regresión	1	444762965	444762965	101.64643	4.487E-08
Residuos	15	65633832	4375588.8		
Total	16	510396797			

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	-15642.335	2469.0121	-6.3354632	1.337E-05	-20904.91	-10379.76	-20904.91	-10379.76
PIB_EDOMEX	2.6226197	0.2601293	10.081985	4.487E-08	2.0681673	3.1770722	2.0681673	3.1770722

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI

9.10.- VPN para el estado de México

Estado de México														
Años	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Participaciones	51,340	53,829	56,424	59,130	61,950	64,891	67,957	71,154	74,486	77,961	81,583	85,360	89,297	93,403
Aportaciones	55,325	58,305	61,412	64,651	68,028	71,549	75,219	79,046	83,036	87,196	91,533	96,055	100,769	105,684
Ingresos propios	19,154	20,636	22,181	23,791	25,470	27,221	29,046	30,948	32,932	35,001	37,157	39,405	41,749	44,193
Total ingresos	125,819	132,770	140,016	147,571	155,448	163,660	172,222	181,148	190,455	200,158	210,273	220,820	231,816	243,279
FNE'/(1+t)*n	111,740	104,718	98,076	91,801	85,880	80,300	75,045	70,102	65,456	61,093	56,998	53,159	49,561	46,192
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Proyección de deuda	43,009	48,428	54,530	61,400	69,137	77,848	87,657	98,702	111,138	125,141	140,909	158,664	178,655	201,166
Intereses	4,813	10,232	16,334	23,204	30,941	39,652	49,461	60,506	72,942	86,945	102,713	120,468	140,460	162,970
Ingresos menos intereses	121,007	10,404	5,847	587	-5,471	-12,431	-20,415	-29,557	-40,010	-51,945	-65,556	-81,063	-98,710	-118,777
VPN de ingresos - intereses de deuda	107,466	8,206	4,095	365	-3,022	-6,099	-8,896	-11,438	-13,751	-15,855	-17,770	-19,515	-21,104	-22,553
Egresos	1,236	1,299	1,361	1,424	1,486	1,549	1,611	1,674	1,736	1,799	1,861	1,924	1,986	2,049
Ingresos-(egresos+intereses)	13,105	9,105	4,486	-837	-6,957	-13,980	-22,026	-31,231	-41,746	-53,744	-67,418	-82,987	-100,697	-120,826
VPN de los ingresos - (intereses + egresos)	11,639	7,182	3,142	-521	-3,844	-6,859	-9,598	-12,086	-14,347	-16,404	-18,275	-19,978	-21,529	-22,942

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Nota: se utilizó una tasa de interés promedio (12.6%) con una deuda inicial en el año 2011 de 36,510 millones de pesos, cantidad registrada en el saldo total de las obligaciones financieras de los estados (SHCP, 2012).

FNE.- flujo neto de efectivo

VPN.- valor presente neto $VPN = \sum_{t=1}^n \frac{V}{(1+k)^t} - D$

10.- ESTADO DE NUEVO LEÓN

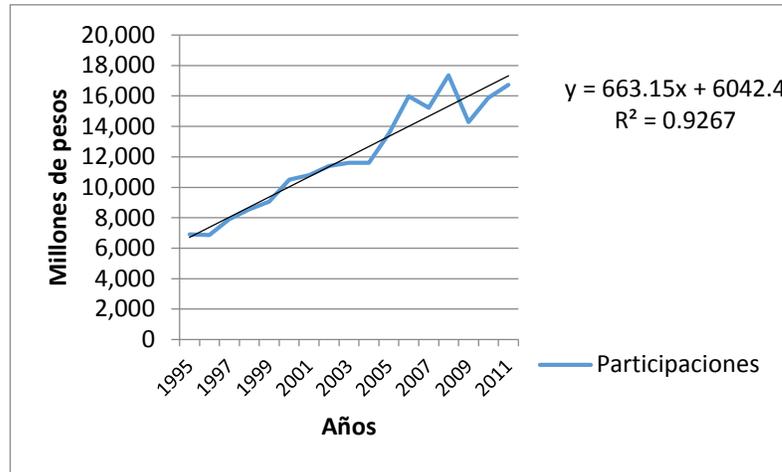
10.1.- Proyección con el método de tendencia

<i>Nuevo León</i>						
<i>Periodo</i>	<i>Año</i>	<i>Participaciones</i>	<i>PIB</i>	<i>Población</i>	<i>Aportaciones</i>	<i>Ingresos propios</i>
1	1995	6,902.90	4,330.30	3,550,114.00	6,841.80	3,657.70
2	1996	6,873.50	4,381.10	3,577,543.10	5,922.20	2,984.10
3	1997	7,909.30	4,622.80	3,605,184.20	8,676.80	8,167.60
4	1998	8,560.80	4,964.80	3,633,038.80	7,835.10	3,371.00
5	1999	9,055.00	5,075.10	3,661,108.60	8,962.20	3,814.10
6	2000	10,497.20	5,704.80	3,834,141.00	10,107.10	4,251.50
7	2001	10,788.50	5,601.50	3,909,118.60	11,019.80	4,443.30
8	2002	11,402.00	5,919.80	3,985,562.50	11,189.00	4,572.80
9	2003	11,616.50	7,213.60	4,063,501.20	11,408.90	4,136.50
10	2004	11,616.30	8,037.90	4,142,964.10	12,098.30	4,486.00
11	2005	13,530.40	8,384.40	4,223,980.80	13,351.20	5,459.90
12	2006	15,965.70	9,134.10	4,306,581.90	13,968.30	7,311.70
13	2007	15,230.50	9,806.70	4,390,798.30	13,397.10	6,870.90
14	2008	17,363.10	10,066.50	4,476,661.50	14,316.70	8,235.70
15	2009	14,274.90	9,156.30	4,564,203.80	14,235.90	8,617.10
16	2010	15,878.70	9,693.40	4,723,272.60	14,447.60	5,517.90
17	2011	16,717.60	10,243.70	4,797,262.60	15,076.70	9,428.60
18	2012	17,979.10	11,036.80	4,459,980.00	16,334.50	9,484.40
19	2013	18,642.30	11,463.50	4,541,090.00	16,889.00	10,216.40
20	2014	19,305.40	11,890.20	4,622,200.00	17,443.40	10,996.10
21	2015	19,968.60	12,316.90	4,703,310.00	17,997.90	11,823.30
22	2016	20,631.70	12,743.60	4,784,420.00	18,552.30	12,698.10
23	2017	21,294.90	13,170.40	4,865,530.00	19,106.80	13,620.50
24	2018	21,958.00	13,597.10	4,946,640.00	19,661.20	14,590.50
25	2019	22,621.20	14,023.80	5,027,750.00	20,215.70	15,608.00
26	2020	23,284.30	14,450.50	5,108,860.00	20,770.10	16,673.10
27	2021	23,947.50	14,877.20	5,189,970.00	21,324.60	17,785.80
28	2022	24,610.60	15,304.00	5,271,080.00	21,879.00	18,946.10
29	2023	25,273.80	15,730.70	5,352,190.00	22,433.50	20,153.90
30	2024	25,936.90	16,157.40	5,433,300.00	22,987.90	21,409.30
31	2025	26,600.10	16,584.10	5,514,410.00	23,542.40	22,712.30

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Figura 10.2

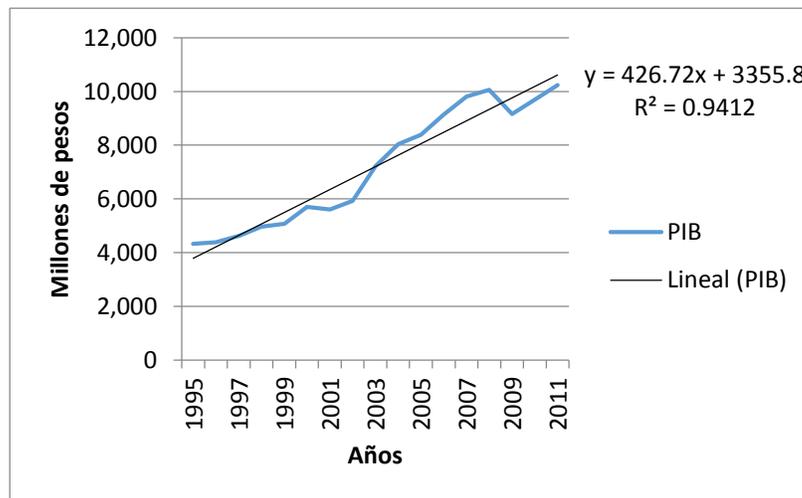
Línea de tendencia de las participaciones del estado de Nuevo León



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 10.3

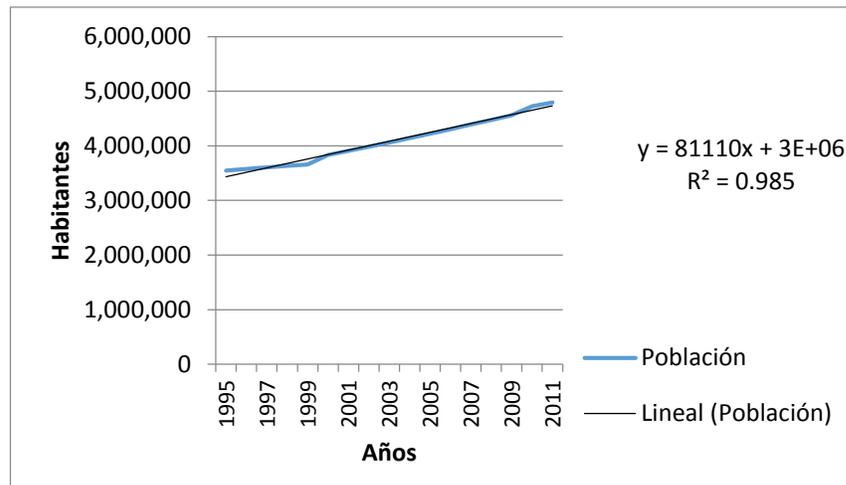
Línea de tendencia del PIB del estado de Nuevo León



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 10.4

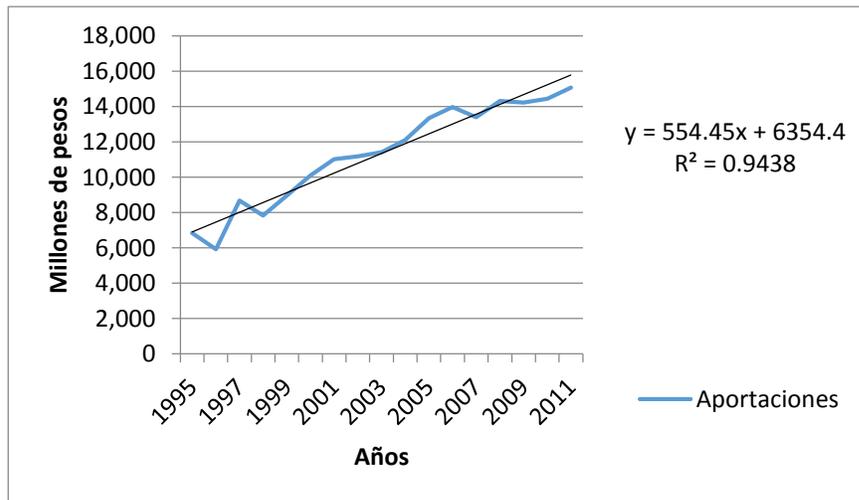
Línea de tendencia de la población del estado Nuevo León



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 10.5

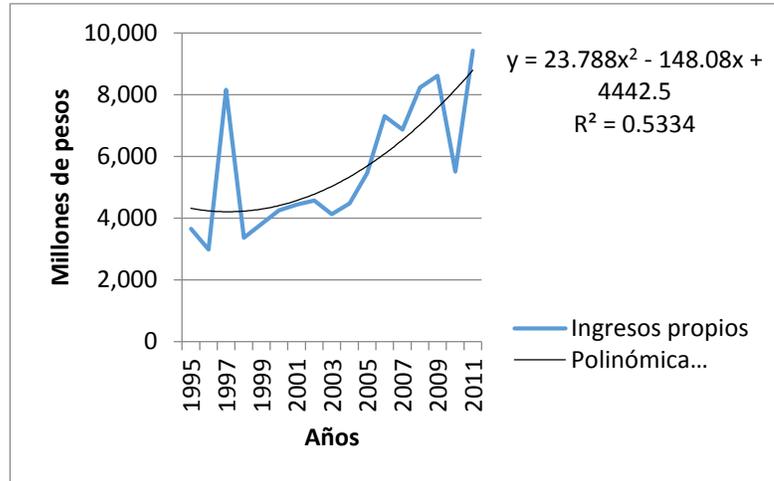
Línea de tendencia de las aportaciones del estado Nuevo León



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 10.6

Línea de tendencia de los ingresos propios del estado Nuevo León



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

10.7.- Datos de la regresión del estado de Nuevo León
(Aportaciones/PIB)

Estadísticas de la regresión	
Coefficiente de correlación	0.9496821
Coefficiente de determinación	0.9018961
R ² ajustado	0.8953558
Error típico	932.29072
Observaciones	17

ANÁLISIS DE VARIANZA

	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Cuadrado medio	F	Valor crítico de F
Regresión	1	119857172	119857172	137.89906	5.808E-09
Residuos	15	13037490	869165.98		
Total	16	132894662			

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	2476.5484	788.2839	3.141696	0.0067195	796.36099	4156.7357	796.36099	4156.7357
PIB nuevo león	1.2322806	0.1049371	11.743043	5.808E-09	1.0086125	1.4559487	1.0086125	1.4559487

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI

10.8.- Datos de la regresión del estado de Nuevo León
(Participaciones/PIB)

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de corre	0.9702808
Coefficiente de deter	0.9414448
R ² ajustado	0.9375412
Error típico	869.37656
Observaciones	17

ANÁLISIS DE VARIANZA					
	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Media Cuadrado	F	Valor crítico de F
Regresión	1	182279057	182279057	241.168685	1.188E-10
Residuos	15	11337234	755815.61		
Total	16	193616291			

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	1074.8477	735.08782	1.4622031	0.16432019	-491.95487	2641.6503	-491.95487	2641.6503
PIB nuevo león	1.5196584	0.0978556	15.529607	1.1883E-10	1.3110842	1.7282327	1.3110842	1.7282327

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI

10.9.- Datos de la regresión del estado de Nuevo León
(Ingresos propios/PIB)

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correl	0.6908132
Coefficiente de determ	0.4772229
R ² ajustado	0.4423711
Error típico	1542.1532
Observaciones	17

ANÁLISIS DE VARIANZA					
	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Media Cuadrado	F	Valor crítico de F
Regresión	1	32564994	32564994	13.692916	0.0021374
Residuos	15	35673549	2378236.6		
Total	16	68238543			

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	985.092	1303.9437	0.7554713	0.4616653	-1794.1981	3764.3821	-1794.1981	3764.3821
PIB nuevo león	0.6423225	0.1735822	3.7003941	0.0021374	0.2723408	1.0123041	0.2723408	1.0123041

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI

10.10.- VPN para el estado de Nuevo León

Estado de Nuevo León														
Años	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Participaciones	16,428	17,336	18,294	19,306	20,373	21,500	22,688	23,943	25,266	26,663	28,138	29,693	31,335	33,067
Aportaciones	15,798	16,534	17,311	18,132	18,997	19,910	20,874	21,892	22,965	24,098	25,293	26,555	27,886	29,291
Ingresos propios	6,944	7,327	7,733	8,160	8,611	9,087	9,590	10,120	10,679	11,270	11,893	12,551	13,244	13,977
Total ingresos	39,169	41,198	43,338	45,597	47,982	50,497	53,152	55,954	58,911	62,031	65,324	68,798	72,465	76,335
FNE ⁿ /(1+t) ⁿ	34,786	32,493	30,357	28,365	26,508	24,776	23,161	21,653	20,246	18,933	17,707	16,562	15,493	14,494
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Proyección de deuda	43,453	48,928	55,093	62,035	69,851	78,652	88,562	99,721	112,286	126,434	142,365	160,303	180,501	203,244
Intereses	4,862	10,337	16,502	23,444	31,260	40,062	49,972	61,131	73,696	87,844	103,774	121,712	141,911	164,654
Ingresos menos intereses	34,306	-3,010	-8,770	-15,284	-22,649	-30,974	-40,382	-51,011	-63,016	-76,574	-91,881	-109,162	-128,666	-150,677
VPN de ingresos - intereses de deuda	30,468	-2,374	-6,143	-9,508	-12,513	-15,197	-17,596	-19,740	-21,657	-23,372	-24,906	-26,279	-27,508	-28,609
Egresos	468	499	532	567	604	644	687	732	781	832	887	946	1,008	1,075
Ingresos-(egresos+intereses)	10,467	5,698	277	-5,879	-12,868	-20,796	-29,784	-39,972	-51,511	-64,578	-79,369	-96,104	-115,033	-136,438
VPN de los ingresos (intereses + egresos)	9,296	4,494	194	-3,658	-7,109	-10,203	-12,978	-15,468	-17,703	-19,711	-21,514	-23,136	-24,594	-25,906

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Nota: se utilizó una tasa de interés promedio (12.6%) con una deuda inicial en el año 2011 de 36,510 millones de pesos, cantidad registrada en el saldo total de las obligaciones financieras de los estados (SHCP, 2012).

FNE.- flujo neto de efectivo

VPN.- valor presente neto $VPN = \sum_{t=1}^n \frac{V}{(1+k)^t} - D$

11.- ESTADO DE QUERÉTARO

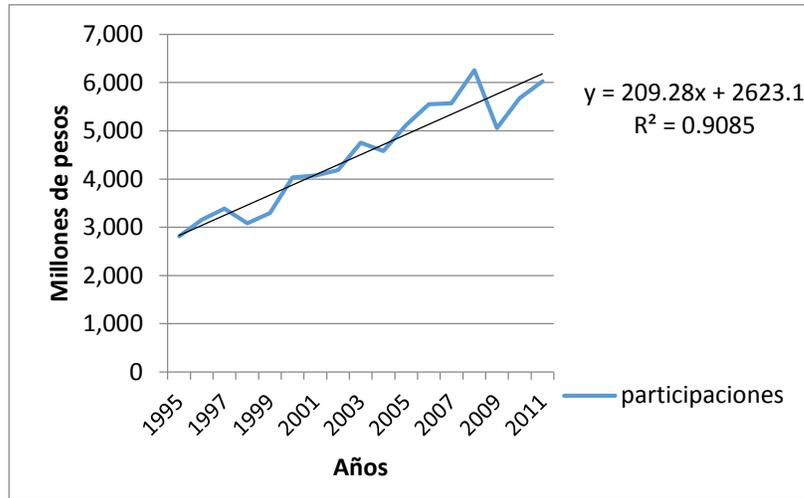
11.1.- Proyección con el método de tendencia

Querétaro						
Periodo	Año	Participaciones	PIB	Población	Aportaciones	Ingresos propios
1	1995	2,813.60	1,044.40	1,250,476.00	2,912.60	683.2
2	1996	3,155.40	1,084.60	1,265,068.40	3,905.30	368.6
3	1997	3,388.40	1,166.90	1,279,831.00	3,975.00	497.7
4	1998	3,080.80	1,281.90	1,294,766.00	3,861.60	454.7
5	1999	3,293.50	1,296.70	1,309,875.20	4,485.20	607
6	2000	4,032.10	1,395.50	1,404,306.00	4,914.60	552.6
7	2001	4,070.40	1,381.90	1,441,822.20	5,490.10	642.2
8	2002	4,185.70	1,429.80	1,480,340.60	5,671.90	787.5
9	2003	4,752.60	1,635.20	1,519,888.00	5,909.20	694.8
10	2004	4,581.20	1,784.60	1,560,492.00	6,139.80	629.4
11	2005	5,123.60	1,926.70	1,602,180.70	6,927.90	1,504.00
12	2006	5,552.00	2,097.50	1,644,983.10	6,859.30	1,776.40
13	2007	5,568.20	2,277.60	1,688,929.00	7,109.40	2,028.90
14	2008	6,256.70	2,392.50	1,734,048.90	7,417.30	2,502.40
15	2009	5,059.10	2,218.90	1,780,374.10	7,205.40	2,096.30
16	2010	5,673.60	2,361.60	1,848,191.30	7,260.10	2,355.40
17	2011	6,025.40	2,580.00	1,881,105.00	7,630.70	2,539.20
18	2012	6,390.10	2,621.60	1,748,494.00	8,350.00	3,140.80
19	2013	6,599.40	2,721.00	1,790,077.00	8,639.30	3,489.80
20	2014	6,808.70	2,820.50	1,831,660.00	8,928.70	3,860.10
21	2015	7,018.00	2,919.90	1,873,243.00	9,218.10	4,251.80
22	2016	7,227.30	3,019.30	1,914,826.00	9,507.40	4,664.90
23	2017	7,436.50	3,118.70	1,956,409.00	9,796.80	5,099.40
24	2018	7,645.80	3,218.20	1,997,992.00	10,086.20	5,555.30
25	2019	7,855.10	3,317.60	2,039,575.00	10,375.60	6,032.50
26	2020	8,064.40	3,417.00	2,081,158.00	10,664.90	6,531.10
27	2021	8,273.70	3,516.40	2,122,741.00	10,954.30	7,051.10
28	2022	8,482.90	3,615.80	2,164,324.00	11,243.70	7,592.50
29	2023	8,692.20	3,715.30	2,205,907.00	11,533.00	8,155.30
30	2024	8,901.50	3,814.70	2,247,490.00	11,822.40	8,739.40
31	2025	9,110.80	3,914.10	2,289,073.00	12,111.80	9,344.90

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 11.2

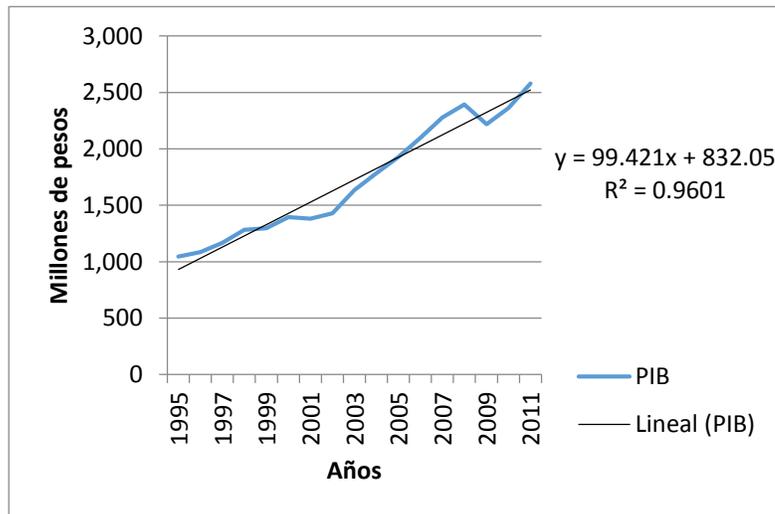
Línea de tendencia de las participaciones del estado de Querétaro



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 11.3

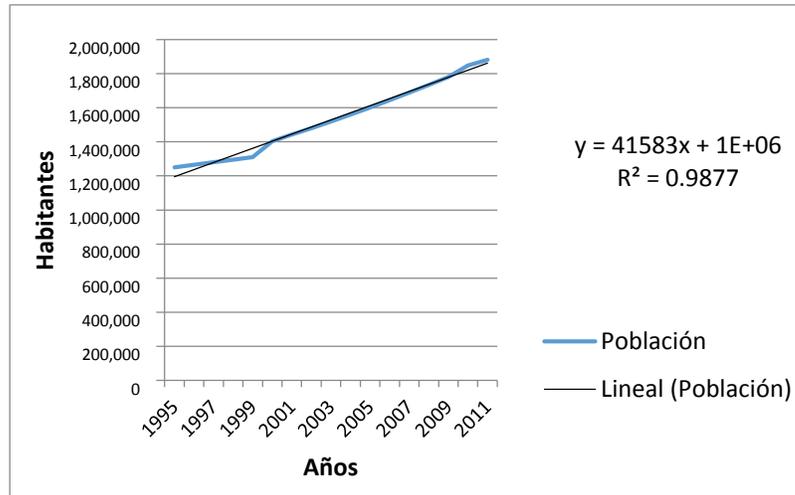
Línea de tendencia del PIB del estado Querétaro



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 11.4

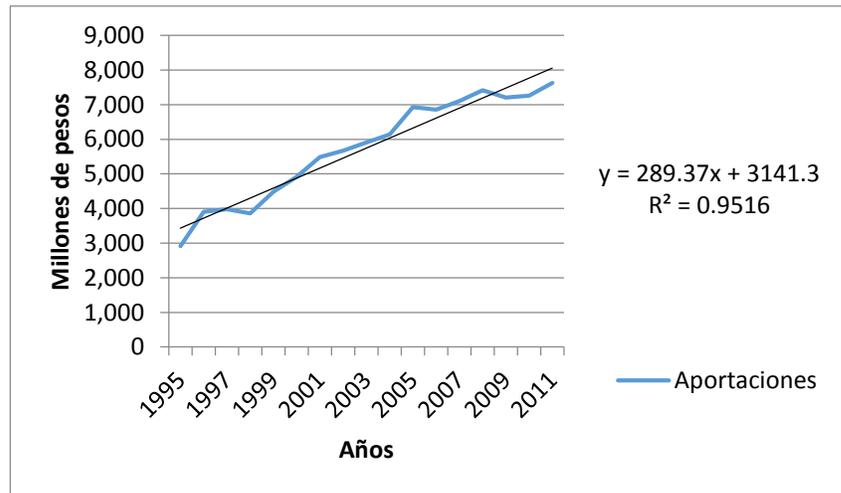
Línea de tendencia de la población del estado Querétaro



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 11.5

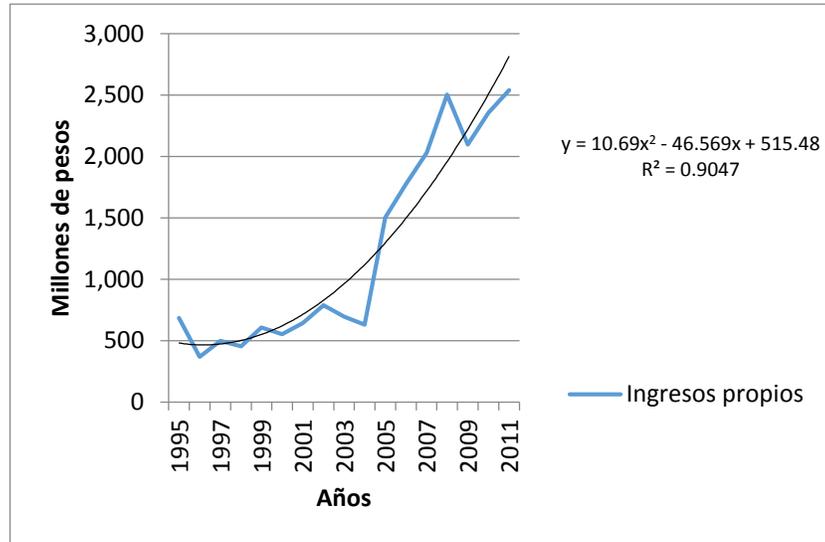
Línea de tendencia de las aportaciones del estado Querétaro



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Figura 11.6

Línea de tendencia de los ingresos propios del estado Querétaro



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

11.7.- Datos de la regresión del estado de Querétaro
 (Aportaciones/PIB)

Estadísticas de la regresión	
Coefficiente de corre	0.9512755
Coefficiente de deter	0.9049251
R ² ajustado	0.8985868
Error típico	477.01698
Observaciones	17

ANÁLISIS DE VARIANZA				
	Grados de libertad	Suma de cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	1	32486705	142.77034	4.584E-09
Residuos	15	3413178.1		
Total	16	35899883		

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	943.18959	418.24275	2.2551248	0.0394971	51.726279	1834.6529	51.726279	1834.6529
pib queretaro	2.7810624	0.2327511	11.948654	4.584E-09	2.2849652	3.2771596	2.2849652	3.2771596

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI

11.8.- Datos de la regresión del estado de Querétaro
(Participaciones/PIB)

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correlación	0.9636982
Coefficiente de determinación	0.9287143
R ² ajustado	0.9239619
Error típico	305.73289
Observaciones	17

ANÁLISIS DE VARIANZA

		<i>Grados de libertad de cuadrado de los cua</i>		<i>F</i>	<i>valor crítico de F</i>
Regresión	1	18266493	18266493	195.42082	5.228E-10
Residuos	15	1402089	93472.601		
Total	16	19668582			

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>	<i>Inferior 95.0%</i>	<i>superior 95.0%</i>
Intercepción	905.50329	268.06292	3.3779506	0.004141	334.1407	1476.8659	334.1407	1476.8659
pib queretaro	2.0853813	0.1491764	13.9793	5.228E-10	1.7674194	2.4033433	1.7674194	2.4033433

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI

11.9.- Datos de la regresión del estado de Querétaro
(Ingresos propios/PIB)

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correlación	0.9489946
Coefficiente de determinación	0.9005907
R ² ajustado	0.8939634
Error típico	264.7135
Observaciones	17

ANÁLISIS DE VARIANZA

		<i>Grados de libertad de cuadrado de los cua</i>		<i>F</i>	<i>valor crítico de F</i>
Regresión	1	9522344.3	9522344.3	135.89131	6.417E-09
Residuos	15	1051098.6	70073.24		
Total	16	10573443			

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>	<i>Inferior 95.0%</i>	<i>superior 95.0%</i>
Intercepción	-1381.2	232.09761	-5.9509444	2.658E-05	-1875.9043	-886.49563	-1875.9043	-886.49563
pib queretaro	1.5056701	0.1291618	11.657243	6.417E-09	1.2303683	1.7809719	1.2303683	1.7809719

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI

11.10.- VPN para el estado de Querétaro

Años	Estado de Querétaro													
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Participaciones	6,599	6,930	7,280	7,651	8,043	8,458	8,897	9,362	9,854	10,374	10,925	11,507	12,124	12,776
Aportaciones	8,536	8,977	9,444	9,939	10,462	11,015	11,601	12,221	12,877	13,571	14,305	15,082	15,904	16,774
Ingresos propios	2,729	2,968	3,221	3,489	3,772	4,072	4,389	4,725	5,080	5,455	5,853	6,273	6,719	7,190
Total ingresos	17,864	18,875	19,946	21,078	22,277	23,545	24,887	26,307	27,810	29,400	31,082	32,863	34,747	36,740
FNE ⁿ /(1+i) ⁿ	15,865	14,887	13,971	13,112	12,307	11,552	10,844	10,180	9,558	8,974	8,425	7,911	7,429	6,976
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Proyección de deuda	2,345	2,641	2,973	3,348	3,770	4,245	4,780	5,382	6,060	6,824	7,684	8,652	9,742	10,969
Intereses	262	558	891	1,265	1,687	2,162	2,697	3,299	3,977	4,741	5,601	6,569	7,659	8,887
Ingresos menos intereses	17,601	2,410	2,331	2,224	2,085	1,910	1,692	1,425	1,102	714	252	-296	-941	-1,697
VPN de ingresos - intereses de deuda	15,632	1,901	1,633	1,383	1,152	937	737	552	379	218	68	-71	-201	-322
Egresos	171	183	197	211	226	243	260	279	299	321	344	369	396	425
Ingresos-(egresos+intereses)	2,296	2,227	2,134	2,013	1,859	1,667	1,432	1,146	803	393	-92	-665	-1,336	-2,122
VPN de los ingresos - (intereses + egresos)	2,039	1,757	1,495	1,252	1,027	818	624	444	276	120	-25	-160	-286	-403

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Nota: se utilizó una tasa de interés promedio (12.6%) con una deuda inicial en el año 2011 de 36,510 millones de pesos, cantidad registrada en el saldo total de las obligaciones financieras de los estados (SHCP, 2012).

FNE.- flujo neto de efectivo

VPN.- valor presente neto $VPN = \sum_{t=1}^n \frac{V}{(1+k)^t} - D$

BIBLIOGRAFÍA:

LIBROS

- Acemoglu, D., Robinson, J., (2012), *Porque fracasan los países, los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, España.
- Cabrero, Enrique y Arellano David, coordinadores (2011) *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011. México.
- Dornbusch, R. Fischer, S, Startz. R,(1998), *Macroeconomía*, España.
- Downs, Anthony, (1957), *Teoría económica de la acción política en una democracia*, España.
- Gibbons, R., (1992), *Un primer curso de teoría de juegos*, España.
- Koutsoyiannis, A., (1979), *Microeconomía moderna*, Argentina.
- Mankiw, G., (2002), *Principios de Economía*, España.
- March, J.,Olsen, J., (1997), *el redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política*, México.
- Millán, H (2012), *Política y desarrollo, las instituciones en sociedades heterogéneas*, México, El Colegio Mexiquense A.C.
- Millán, H., Martínez, N., (coordinadores), (2008), *rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, el colegio mexiquense A.C. México.
- Musgrave, R y Musgrave, P., (1995) *hacienda pública teórica y aplicada*, España.
- North, D., (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México.
- Peters, G. (2003), *el nuevo institucionalismo, la teoría institucional en ciencia política*, España.
- Powell, W., DiMaggio, P., (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México.
- Rabell, Enrique, (2010), *federalismo fiscal en México*, México.
- Samuelson, Paul, (1983), *Economía*, Mc Graw-hill, México.
- Stiglitz, Joseph, (1988), *La Economía del Sector Público*, España.

- Weber Max (1984) *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, México.
- Yves, M., Thoebig, C., (1999), *Las políticas públicas*, España.

PERIODICOS Y REVISTAS

- Bojórquez, Cesar, (2003), *Diagnóstico general de la deuda pública*, México.
- Borensztein, E., Levy E., Panizza (coord) (2007) *living with Debt how to limit the Risks of sovereign finance* inter-american development bank. USA.
- Cabrero, Enrique (1996) *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias*, en *Nueva Sociedad*, núm. 142, marzo-abril, pp. 72-95, México.
- Cabrero, Enrique (2006), “*Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*”, *Reforma y Democracia*, CLAD, núm.4, febrero, pp. 1-19.
- Calvo, J, (2005), *La deuda pública en la nueva ley general presupuestaria: aspectos sustantivos y procedimentales* secretaría general de presupuestos y gastos, instituto de estudios fiscales. México.
- Cancino, Marco, et. al. (2011), *ranking de normatividad del gasto público*, CIDAC, México.
- Carpizo, Carlos, (2012), *los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010*, México.
- CEFP (2009), *La deuda subnacional en México*, Centro de estudios de las finanzas públicas, México.
- CEFP, (2006), *manual de presupuesto de egresos de la federación*, Centro de estudios de las finanzas públicas, México.
- CEFP, (2007), *Modificación de los ramos 28 y 33 ante cambios derivados de Reforma Hacendaria*, Centro de estudios de las finanzas públicas cámara de diputados, México.
- CEFP, (2009), *bursatilización de la deuda subnacional*, Centro de estudios de las finanzas públicas, México.

- Chapoy, Dolores, (2001), *la deuda pública, opción de financiamiento a nivel local*, revista: boletín mexicano de derecho comparado, No. 25, México.
- CPEUM, (2013), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto vigente última reforma publicada DOF 19-07-2013, México.
- Díez V, (2010), *la caja negra del gasto público*, IMCO, México.
- Domínguez, Said, (2013), *La deuda pública y el PIB de las entidades federativas en México*, Colegio de posgraduados, México.
- Gómez Garza, Panti Humberto, (2007) *Calificaciones Crediticias de Gobiernos Subnacionales en México*, FitchRatings, México.
- Gómez J, (2009), *Evolución de la deuda pública del Estado de México*, boletín de economía y finanzas públicas, Núm. 6, instituto de estudios legislativos, México.
- González, B., (2004), *Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública: Criterios, áreas y retos para México*. Serie, rendición de cuentas Núm., 63, México.
- Hernández, R., (2008), *El centro dividido, la nueva economía de los gobernadores*, El colegio de México, México.
- Hurtado, C., Zamarripa, G., (2013), *deuda subnacional: un análisis del caso mexicano*, FUNDEF, México.
- Imaz, A, (2012), *Endeudamiento subnacional y retornos anormales ajustados por el mercado de los certificados bursátiles gubernamentales en México*, tesis de maestría, FLACSO, México.
- Krugman, P., (1988). *Financing vs. Forgiving a Debt Overhang*, Journal of Development Economics, Núm. 29, pp. 253-268.
- Laswell, H., (1971), *A pre view of policy Sciences*, American Elsevier, USA.
- Leal, G., (2013), *Deuda subnacional: la debilidad de la normatividad ante el poder de los gobernadores*, maestría en políticas públicas comparadas, México.
- LGDP, (2012), *Ley General de Deuda Pública* texto vigente última reforma publicada, DOF 09-04-2012, México.

- Livier de la O, X., (2013), *Los ingresos de las entidades federativas*, revista: Federalismo Hacendario, No. 179, Marzo-abril, INDETEC.
- López, E., (2013), *Obligaciones financieras de las entidades federativas en México 2006-2011*, BID.
- López, V., (2003), *Deuda pública de estados y municipios: una alternativa para financiar proyectos de infraestructura*, INDETEC, México.
- Marcel, O., (2007), *El endeudamiento externo del gobierno nacional central entre 1963 y 2001. Teoría, evidencia y algunos factores explicativos para el caso colombiano**, Colombia.
- Oates, W. 1993. *Fiscal Federalism*. Aldershot: Gregg Revivals.
- OCDE (2007) *revenue Statistics 1965-2006*.
- Ordorica, M., y Francois, J., (coord.), (2012), *Los grandes problemas de México*. México.
- Ostrom, E., Garner, R., Walker, J., (1994), *Rules, games and common-pool resources*, Michigan, USA.
- Peña, J., (2011), *Manual de Transferencias Federales para municipios*, Instituto para el Federalismo y Desarrollo Municipal, México.
- Revista ar. (2014), *¿Cuáles estado regulan la deuda?*, Núm. 36, México.
- Reyes, M., (2012), *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del Federalismo Fiscal Mexicano*, SHCP, México.
- Reyes, T., (2013), *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo mexicano*, cámara de diputados, México.
- Rivas, J.,(2003), *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*, revista reflexión política , junio de 2003, No. 9, Colombia.
- Salamanca, A., y Monroy, V., (2009), *Deuda externa pública e inversión en Colombia 1994-2007: evidencia de un modelo no-lineal*, cuadernos de economía, Núm. 543, Colombia.
- Samuels, D., Shugart, M., (2010), *Presidents, parties and prime ministers: how to separation of powers affects party organizations and behavior*, Cambridge, USA.

- Secretaria de Desarrollo Social de Nuevo León, (2013), *Huracán Alex en Nuevo León, la memoria, riesgos, testimonios y acción social*, unidad de planeación, México.
- SHCP, (2003), *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, México.
- SHCP, (2012), *Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Memorias 2006-2012*, México.
- SHCP, (2013), *Obligaciones financieras de entidades federativas y municipios*, Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, México.
- Sleman, F., (2013), *El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo*, tesis de doctorado, FLACSO, México.
- Soria, Rigoberto, (2004), *La construcción del sistema nacional de coordinación fiscal: poder y toma de decisiones en una esfera institucional*, UAM, México.
- Sudgen, R., (1986), *The economics of rights, co-operation. And welfare*, Oxford.
- Tito Cordella, Luca Antonio Ricci, and Marta Ruiz-Arranz, (2005) *Debt Overhang or Debt Irrelevance? Revisiting the Debt-Growth Link*, pp. 7-9., IMF Working Paper.
- Tocqueville, Alexis de, (1996), *La democracia en América*, México.
- Trujillo, I, (2003), *el sobreendeudamiento de los consumidores*, España.
- Vargas, J., (2008), *Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo*, México.
- Vergara, R., (1994), *Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo*, perfiles latinoamericanos, Núm. 3, México.

RECURSOS ELECTRONICOS

- ASF, (2011), *Análisis del riesgo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*, Auditoría superior de la federación documento disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Anexo I - Analisis del Riesgo Junio 2011.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Anexo_I_-_Analisis_del_Riesgo_Junio_2011.pdf) consulta [15-12-2013].
- ASF, (2012), *Diagnostico sobre la opacidad en el gasto federalizado*, Auditoría superior de la federación, Documento disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado version final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf), consulta [07-03-2014].
- Cámara de diputados, unidad de evaluación y control, (2012), *Evaluación de la fiscalización superior de entidades federativas y municipios*, documento disponible en <http://uec.diputados.gob.mx>, consulta [17-06-2014].
- Carrera, Ady, (2006), *Descentralización fiscal y desarrollo local en México*, XI Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala. Documento disponible en: http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0055637.pdf [consulta: 16-12-2013].
- Cohen, M., March, J., Olsen, P., (2011), *El bote de basura como modelo de elección organizacional*, Gest. polít. Pública, no.2, México. Documento disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792011000200002&script=sci_arttext. Consulta [21-05-2015].
- Coleman, S. (1986), *Social Theory, Social Research, and a Theory of Action*, *American Journal of Sociology* Vol. 91, No. 6, pp. 1309-1335. Documento disponible en: <http://www.istor.org/stable/2779798>, consulta [17-05-2014].
- Congreso de Jalisco, (2012), *Ley de deuda pública del estado de Jalisco*, documento disponible en: congreso.jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Leyes/Ley%2520de%2520Deuda%2520P%25C3%25BAblica%2520del%2520Estado%2520de%2520Jalisco%2520y%2520sus%2520Municipios.doc+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx consulta: [05-08-2014].

- Congreso del estado de Nuevo León, (2012), *Ley de administración financiera de Nuevo León*, documento disponible en: [www.hcnl.gob.mx/trabajo legislativo/leyes/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/) consulta: [05-08-2014].
- Cruz, Francisco, (2013), *Artífices del mal*, semanario Nuestro Tiempo, México. Archivo disponible en: <http://nuestrotiempotoluca.wordpress.com/2013/12/16/>, consulta: [23-06-2014].
- Díaz, Gloria, (2012), *Montiel bajo investigación de hacienda*, revista proceso, México. Artículo disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=294807> Consulta: [22-06-2014].
- El Economista, (2012), pagina disponible en: <http://eleconomista.com.mx/search/google/deuda%20de%20jalisco?query=d euda%20de%20jalisco&cx=015826339254480239602%3A4kd6mexdpz4&co f=FORID%3A11&sitesearch=> consulta: [12-08-2014].
- El Universal, (2011), *Fitch baja la calificación de Coahuila por elevado endeudamiento*, México. Documento disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/787023.html> , consulta: [12-08-2014].
- Flores, R., (2011), *Humberto Moreira: el efecto avestruz*, investigaciones especiales, documento disponible en: <http://www.sinembargo.mx/20-06-2011/5039>, consulta:[10-04-2014].
- FMI, (2001), *Manual de estadísticas de finanzas públicas*. Documento disponible en www.ineqi.org.mx/sistemas/scian/contenidos/Contenidos/, consulta [11-08-2014]
- Garrido, A., Parra, F., (2009), *Nuevo institucionalismo y políticas públicas*, documento disponible en: [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos trabajo/area06/GT01/08.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos_trabajo/area06/GT01/08.pdf), consulta: [13-04-2014].
- Gobierno del estado de Coahuila (2011), *Ley de deuda pública del estado de Coahuila*, documento disponible en: <http://www.pgjecoaahuila.gob.mx/admin/uploads/Documentos/modulo24/Ley de Deuda P%C3%BAblica para el Estado de Coahuila de Zaragoza .pdf>. Consulta: [05-08-2014].

- Gobierno del estado de México (2004), *Ley de deuda pública del estado de México*, documento disponible en: www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/abr/leyabr041.pdf consulta [05-08-2014].
- Guerrero Claudia, (2011), *Sube con Peña deuda, acusa AN*, periódico reforma, Documento disponible en: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/BusquedasComs.aspx#ixzz371VxtRH4> Consulta: [25-06-2014].
- INEGI, (2012), *Glosario de finanzas públicas estatales y municipales*, México.
- INEGI, (2013), *Finanzas públicas estatales y municipales*, página disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11289 consulta [13-12-13].
- INEGI, (2013), *Producto interno bruto por entidad federativa 2012*, México.
- LCF, (2011), *Ley de coordinación fiscal*, Cámara de diputados, documento disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf), consulta [26-12-2013].
- Legislatura Querétaro, (2009), *Ley de deuda pública del estado de Querétaro*, pagina disponible en: www.legislaturaqueretaro.gob.mx/repositorios [consulta 14-07-2014].
- LFRC, (2010), *Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación*, texto vigente, última reforma publicada en el DOF, 18-06-2010, documento disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf> consulta: [11-09-2014].
- March, J., Simon, H., (1958), *Organizations*, documento disponible en: http://www.sagepub.com/upm-data/27411_7.pdf [consulta: 03-05-2014].
- Noriega, Sofía, (2011), *sin bursatilizar en Coahuila*, el diario de Coahuila, México. Documento disponible en: <http://www.prensaescrita.com/adiario.php?codigo=MEX&pagina=http://www.eldiariodecoahuila.com.mx> consulta [06-08-2014].

- Obligaciones financieras de entidades federativas y municipios, 1993-2013 documento disponible en: [www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/.../siha_6_7\(1\).xls](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/.../siha_6_7(1).xls), consulta [14-12-2013].
- Pérez, Moisés (2009), *La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo*, Andamios, Vol. 5, Núm. 10, documento disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=62811391010>, consulta [08-03-2014].
- Reforma, (2011), *Hallan anomalía en firma de SHCP*, periódico Reforma, documento disponible en: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documento/Impresa.aspx?id=13366971066&url=&text=deuda+de+los+estados+&tit=Urgen+controlar+deuda+estatales#ixzz371ZDbSGX> consulta [14-08-2013].
- Sin Embargo, (2012), Revista digital, página disponible en: <http://www.sinembargo.mx/>, consulta: [29-06-2014].
- Transparencia presupuestaria, (2013), *Deuda pública de entidades federativas y municipios*, México. documento disponible en : http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/07/Gasto-y-deuda-p%C3%BAblica-en-las-entidades-federativas_Mexico-Evalua-jul2013-vf.pdf consulta [18-12-2013].
- Vidal, G., (2008), *La teoría de la elección racional en las ciencias sociales*, Sociológica (Méx.), vol.23 Núm.67, Documento disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S018701732008000200009&script=sci_arttext [consulta: 18-05-2014].