

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



DISCIPLINA FINANCIERA Y DEUDA PÚBLICA ESTATAL

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

LUIS SALVADOR COLORADO

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. RODRIGO VELÁZQUEZ LÓPEZ VELARDE

CIUDAD DE MÉXICO

JUNIO, 2019

Agradecimientos

A mis padres, por todo el amor, las enseñanzas y la entereza. Gracias por nunca dejarme solo.

Al Dr. Rodrigo Velázquez por todo el apoyo brindado durante la elaboración de este trabajo. Sin su ayuda e ideas este trabajo no hubiera sido posible.

A mis profesoras y profesores del CIDE por todo el aprendizaje brindado en los últimos dos años, por sacarme de mi zona de confort y darme las herramientas para impulsar mi desempeño profesional y para ser un mejor ciudadano.

A mis compañeras y compañeros de generación por todo el aprendizaje y las experiencias vividas desde el curso propedéutico. Especialmente a Moni, Nico y Xime por su amistad, por escucharme y por todo el tiempo que pasamos juntos.

A Samantha, Giovanna, Alex Guzmán, Fabiola, Marina y Alex Vega por todo el apoyo, el cariño y la amistad brindada de forma constante en los últimos años.

Resumen

El objetivo de esta tesina es explorar la incidencia que tiene la capacidad de las legislaturas subnacionales en el control de la deuda pública adquirida por los gobiernos estatales de 31 entidades federativas tras la reforma en materia de disciplina financiera promovida entre los años 2014 y 2016. Para ello, este trabajo muestra la variación en los mecanismos de control de la deuda pública estatal la cual fue analizada a partir de la institucionalización y profesionalización de los congresos locales. Se lleva a cabo un primer análisis cuantitativo que genera tres índices que permiten la comparación de las características de los congresos y la precisión o ambigüedad de las leyes estatales. Posteriormente, se realizan dos estudios de caso en entidades que presentan diferencias en torno a la normatividad en materia de deuda pública, el crecimiento de estas obligaciones financieras y los atributos de sus congresos estatales.

El análisis de los índices mostró una relación escasamente significativa entre la capacidad legislativa y la armonización de las leyes estatales mandatada por la reforma federal. Sin embargo, el análisis cualitativo en dos entidades, Colima y Guanajuato, señaló la relevancia del trabajo legislativo durante los procesos que dan lugar a mecanismos de control que restrinjan la posibilidad de llevar a cabo acciones discrecionales por parte de los gobernadores y sus burocracias. Además, la comparación de ambos casos demuestra que el reacomodo de las fuerzas políticas locales puede incentivar el fortalecimiento de los congresos subnacionales.

Índice

1. Introducción	1
2. Revisión de literatura	3
2.1. Deuda pública	3
2.2. Federalismo fiscal y control de la deuda pública subnacional.....	4
2.3. Capacidad legislativa.....	6
2.4. Institucionalización y profesionalización	8
3. La reforma en materia de disciplina financiera	9
4. Metodología	15
5. Resultados de los índices	20
6. Estudios de caso	24
6.1. Guanajuato	25
6.1.1. La reforma en materia de disciplina financiera en Guanajuato	27
6.1.2. Capacidad y proceso legislativo del Congreso de Guanajuato	29
6.2. Colima	32
6.2.1. La reforma en materia de disciplina financiera en Colima.....	33
6.2.2. Capacidad y proceso legislativo del Congreso de Colima	36
7. Discusión	38
8. Conclusiones	39
9. Referencias	42
10. Anexos	48
Anexo A: Leyes y códigos estatales en materia de deuda pública revisadas	48
Anexo B: Leyes orgánicas de los congresos estatales revisadas	48
Anexo C: Porcentaje de palabras de las leyes estatales respecto a diversos criterios que regulan la deuda pública subnacional	49
Anexo D: Institucionalización de los congresos estatales en México (2016)	51
Anexo E: Profesionalización de los congresos estatales en México (2016)	52
Anexo F: Escolaridad del personal de los congresos estatales.	53
Anexo G: Estadística descriptiva de la variable dependiente	54
Anexo H: Estadística descriptiva de la variable independiente	54
Anexo I: Índice de precisión de los mecanismos de control de deuda subnacional	55

Anexo J: Índice de institucionalización	55
Anexo K: Índice de profesionalización	56
Anexo L: Suma ponderada de los índices de institucionalización y profesionalización .	56

Índice de ilustraciones y tablas

Ilustración 1. Participación de las entidades federativas en el total de la deuda pública subnacional.....	10
Ilustración 2. Gasto estatal en inversión y en servicios personales, 2000-2017 (en millones de pesos).....	12
Ilustración 3. Saldo de la deuda subnacional (miles de millones de pesos) y tasa de variación respecto al año anterior	15
Tabla 1. Componentes considerados en los índices.	18
Ilustración 4. Índice de precisión de los mecanismos de control de la deuda subnacional..	22
Ilustración 5. Índice de institucionalización.....	23
Ilustración 6. Índice de profesionalización	24
Ilustración 7. Relación entre el partido del gobernador y las fuerzas de oposición en el Congreso del Estado de Guanajuato en las últimas diez legislaturas (1988-2018).....	26
Ilustración 8. Evolución de la deuda del gobierno estatal de Guanajuato (en millones de pesos) y porcentaje de la deuda respecto a los ingresos de libre disposición (2013-2019). 27	
Ilustración 9. Relación entre el partido del gobernador y las fuerzas de oposición en el Congreso del Estado de Colima en las últimas diez legislaturas (1988-2018).....	33
Ilustración 10. Evolución de la deuda del gobierno estatal de Colima (en millones de pesos) y porcentaje de la deuda respecto a los ingresos de libre disposición (2013-2019).....	34

1. Introducción

Entre los años 2002 y 2017 la deuda pública contraída a nivel subnacional en México aumentó considerablemente al pasar de 116 mil millones de pesos (mdp) a poco más de 580 mil mdp lo que significó un crecimiento del 150 por ciento (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP] 2018). Si bien este incremento no representó un riesgo inmediato para las finanzas públicas, el ritmo al que han crecido estos compromisos es preocupante dado que, entre 2008 y 2013, la deuda de las entidades federativas y los municipios aumentó un poco más del doble (Andrade 2018).

Ante esta problemática, el Congreso de la Unión, entre diciembre de 2014 y abril de 2016, llevó a cabo importantes cambios legislativos: reformó los artículos constitucionales 25, 73, 79, 108, 116 y 117, promulgó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) y modificó otras tres leyes generales¹ con el fin de crear mecanismos en materia de responsabilidad financiera que permitan a los gobiernos subnacionales la contratación de deuda y demás obligaciones de forma responsable (Poder Ejecutivo Federal 2015). Este nuevo marco regulatorio fue complementado con diversos instrumentos administrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP): un Sistema de Alertas vinculado a los niveles de endeudamiento, sistemas de garantía de deuda y un Registro Público Único (Poder Ejecutivo Federal 2015).

La reforma constitucional y la LDFEFM también ordenaron a los poderes legislativos estatales la adecuación de la normatividad en la materia mediante reformas a leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias en los siguientes 180 días posteriores a la publicación del decreto.² Las modificaciones realizadas por las legislaturas estatales presentaron variaciones en cuanto al control sobre los diversos procedimientos de contratación de deuda pública. Dichas variaciones pueden observarse en el número de palabras en las leyes estatales destinadas a cada mecanismo de control. Por ejemplo, 18 congresos estatales dedicaron menos del diez por ciento del contenido total de sus leyes y códigos a definir el proceso de contratación de deuda que debe ser aprobado por las propias

¹ Ley de Coordinación Fiscal, Ley General de Deuda Pública y Ley General de Contabilidad Gubernamental.

² Dicho plazo se cumplió el 24 de octubre de 2016 (Tercer artículo transitorio de la LDFEFM). Dos legislaturas (Campeche y Durango) no acataron dicho mandato mientras que sólo nueve congresos modificaron sus leyes y códigos dentro del plazo establecido.

legislaturas, mientras que Sonora dedicó el 18 por ciento de la ley en la materia para este proceso.

¿Qué explica la variación en los mecanismos de control de deuda elaborados por los congresos estatales? ¿Por qué algunas legislaturas establecieron o detallaron un mayor número de requisitos para la adquisición, monitoreo y respaldo de la deuda mientras que otras no cumplieron con el mandato de la reforma en materia de disciplina financiera? Esta tesina analiza el peso de la capacidad legislativa de los congresos subnacionales en la modificación y creación de herramientas que acoten el crecimiento de la deuda pública de las entidades federativas. La investigación lleva a cabo un análisis comparado de las adecuaciones y modificaciones realizadas por 31 congresos locales a los mecanismos de control de deuda pública contratada por los poderes ejecutivos estatales a partir de abril de 2016.

Debido a que este trabajo examina el efecto de la capacidad de las legislaturas estatales para crear y modificar un marco regulatorio sobre el control de la deuda pública, se llevó a cabo un análisis comparado, con base en la literatura sobre capacidades legislativas (Squire 1992, Huber & Shipan 2002, Fortunato & Turner 2018), de las adecuaciones realizadas a los mecanismos de control de endeudamiento a partir de abril de 2016. En particular, la investigación comprendió la revisión de las modificaciones a los procesos de contratación de deuda pública; al establecimiento de sanciones derivadas de conductas inadecuadas respecto al uso de estos recursos, así como a la formulación de herramientas adicionales destinadas al control de la deuda pública. Respecto a la capacidad legislativa, este trabajo compara la profesionalización del personal que apoya las labores legislativas, así como la institucionalización de las normas que regulan la actividad parlamentaria.

La relevancia de esta investigación radica en que se examina un tema fundamental para las finanzas públicas de las entidades federativas: la deuda pública subnacional. En el caso particular de México, a pesar de que los montos de la deuda subnacional representan el tres por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, el ritmo de crecimiento de estas obligaciones puede comprometer los recursos futuros de los gobiernos subnacionales (CEFP, 2016). Adicionalmente, la posibilidad de que los gobiernos y demás entes públicos³

³ Para efectos de la LDFEFM, el término ente público alude a cualquier organismos sobre el que las entidades federativas y municipios tengan control, tanto para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los organismos autónomos (Cámara de Diputados 2018).

contratantes de deuda pública usen estos recursos con fines distintos a la inversión pública redituable es latente (Hurtado & Zamarripa 2013) ya que la debilidad de las estructuras fiscales permite el uso de estos recursos para atender necesidades de corto plazo (Franco y Solís 2009), lo cual contraviene el mandato constitucional que establece que la deuda contratada debe destinarse primordialmente a gastos de inversión.

2. Revisión de literatura

Para explorar las posibles respuestas a las preguntas que guían esta investigación, el presente trabajo retoma dos cuerpos de literatura. Primero aborda el concepto de deuda pública, su relación con el federalismo fiscal y los mecanismos que emplean los gobiernos centrales para administrar la adquisición de compromisos financieros por parte de los gobiernos locales. Posteriormente, con el fin de comprender la incidencia de los congresos en la formulación de políticas, revisa la literatura sobre capacidad legislativa, prestando especial énfasis en la institucionalización y profesionalización de las legislaturas.

2.1. Deuda pública

La noción de deuda alude a una promesa de pago a realizar por un deudor hacia un acreedor la cual cuenta con un contrato que define una cantidad monetaria prestada, una tasa de interés fija o variable, una calendarización de los pagos, el establecimiento de una garantía de pago otorgada por el deudor, así como otras disposiciones (CEFP 2009). En el ámbito público, esta deuda agrupa a los déficits, los préstamos adquiridos ante entidades financieras y las emisiones de bonos emitidos por las entidades gubernamentales de distintos niveles (Cottarelli 2017).

En términos funcionales, la deuda pública es una herramienta destinada a la obtención de recursos financieros adicionales que incentiven el desarrollo económico y social (Villegas 2017). Asimismo, este tipo de deuda tiene como objetivo el suavizamiento del consumo y el aprovechamiento de oportunidades de inversión conforme a las características que presenten los agentes económicos (Hernández 2003), lo que permite a los gobiernos

diferir el gasto público en el tiempo con el fin de cumplir con sus funciones (Galindo & Ríos 2015).

En cuanto a su composición, la deuda pública puede integrarse por todas las obligaciones y financiamientos obtenidos por las agencias gubernamentales centrales o subnacionales, siendo catalogada a partir de su origen nacional o extranjero o por los plazos de amortización (corto y largo plazo). Asimismo, esta deuda también puede clasificarse por la moneda en la que es otorgada, por las fuentes de financiamiento o por los mecanismos contables que la constituyen, entre los que se encuentran los valores gubernamentales, los fondos de ahorro, la deuda asumida por administraciones anteriores, así como por otros pasivos (Benita & Maldonado 2013).

Un factor que determina la adquisición de deuda es el incremento del gasto público el cual sólo puede ser financiado a partir de la emisión de más dinero o la contratación de compromisos financieros (Buchanan & Wagner 1977). Un elemento adicional que influye en el crecimiento de la deuda pública a nivel subnacional es la existencia de posibles rescates financieros llevados a cabo por los gobiernos centrales. Estos rescates pueden incentivar a los gobiernos locales a adquirir financiamientos insostenibles, lo que justifica la existencia de arreglos institucionales entre los diversos órdenes de gobierno con el fin de contener el crecimiento de éstas obligaciones financieras (Hernández, Díaz-Cayeros & Gamboa 2002).

2.2. Federalismo fiscal y control de la deuda pública subnacional

Dada su incidencia en las finanzas públicas nacionales, el análisis de la deuda pública subnacional en países federales está vinculado al estudio del federalismo fiscal, el cual atiende las reglas básicas en materia de egresos e ingresos, así como a la definición de competencias impositivas y presupuestarias del conjunto de las arcas públicas (Díaz 2002). Dentro de esta distribución de competencias, los niveles de gobierno superiores son los encargados de mantener la estabilidad macroeconómica, mientras que los órdenes subnacionales deberán llevar a cabo la distribución de los bienes públicos adquiridos con el respaldo del sistema fiscal (Oates 1977, 1999).

La rigidez del sistema fiscal (Giugale, Hernández & Oliveira 2000), el aumento de responsabilidades fiscales (Jiménez & Ruelas 2016), la inexistencia de sanciones ante

manejos indebidos de la deuda (Smith 2016) o la ausencia de obligaciones explícitas en materia de transparencia (Astudillo, Blancas & Fonseca 2017) son factores que cobran especial relevancia en el crecimiento de la deuda pública subnacional. Con el fin de corregir estas situaciones es necesario el establecimiento de controles a los préstamos adquiridos por los gobiernos locales. Estos controles van desde el establecimiento de mecanismos de cooperación entre niveles de gobierno hasta la centralización y el control directo ejercido por los gobiernos centrales (Ter-Minassian & Craig 1997, Ahmad, Albino-War & Singh 2005).

Ter-Minassian y Craig (1997) clasifican los mecanismos de control de la deuda pública subnacional en cuatro categorías. La primera está vinculada a la disciplina de los mercados de crédito, la cual está basada en una regulación que se limite a llevar un registro de la deuda y que establezca estructuras institucionales que cuenten con capacidad de respuesta ante señales adversas en el mercado. Por ejemplo, en Canadá, las provincias que integran a esta federación tienen la libertad para adquirir deuda interna y externa sin ninguna restricción ya que las valoraciones financieras de cada gobierno provincial juegan un papel crucial en el control del endeudamiento.

La segunda categoría establecida por los autores se caracteriza por su flexibilidad ya que, en lugar de contar reglas generales para la contratación de deuda, esta es definida mediante negociaciones en las que todos los niveles de gobierno se comprometen a alcanzar objetivos macroeconómicos generales. Como un ejemplo de este tipo de arreglo, Ter-Minassian y Craig muestran el caso de Dinamarca, país en el que el gobierno central lleva a cabo discusiones bilaterales con los gobiernos subnacionales para determinar los límites de endeudamiento y la adquisición de préstamos ante entidades financieras extranjeras.

La tercera categoría alude al establecimiento de reglas en las constituciones y en las leyes que estén destinadas a acotar el nivel de endeudamiento, a la orientación de los recursos obtenidos, a la limitación temporal de los préstamos, a permitir el uso de determinados instrumentos de deuda y a la creación de entidades que regulen la contratación de préstamos. La adquisición de deuda por parte de los gobiernos subnacionales en Argentina, por ejemplo, está sujeta a diversas restricciones: en el caso de los gobiernos locales, los préstamos deben ser autorizados por los Consejos Deliberativos aunque también suele ser necesaria la

aprobación de las legislaturas provinciales, particularmente cuando esta deuda es adquirida externamente (Ter-Minassian & Craig 1997).

Finalmente, la cuarta categoría implica mecanismos de control directo por parte de los gobiernos centrales, ya que éstos últimos deben revisar y autorizar cualquier operación financiera realizada por los gobiernos subnacionales (Ter-Minassian & Craig 1997). Un ejemplo de esta categoría es Suiza. En este país, la deuda contraída a nivel cantonal es restringida por leyes que exigen balances presupuestarios y el uso de estos recursos en la inversión pública.

Los controles sustentados en la emisión de reglas pueden tener un impacto positivo en la gestión de la deuda pública. Sin embargo, estos efectos pueden ser contrarrestados por variables como el comportamiento de los actores encargados de la aplicación de estas leyes (Velázquez 2006). Cabe señalar que las autoridades encargadas de regular la deuda pública son influenciadas por diversas entidades financieras como las aseguradoras y las agencias de calificación crediticia, o por actores políticos entre los que destacan los gobernadores y las legislaturas subnacionales. Respecto a éstas últimas, es necesario señalar que los congresos locales pueden crear y abolir diversas agencias gubernamentales, negarse a impulsar leyes que den atribuciones adicionales a los ejecutivos locales, e inclusive, cuentan con la capacidad para enmendar o derogar las reglas que determinan el funcionamiento de otros entes públicos (Mitchell 1996). Estas facultades de los poderes legislativos pueden presentar variaciones dependiendo de su capacidad para procesar la información, el tiempo que destinan a sus tareas o en los incentivos para participar en los procesos de formulación de políticas, lo cual implica que algunas legislaturas no cuentan con la capacidad para alinear las acciones de política con las necesidades y preferencias públicas (Fortunato & Turner 2018).

2.3. Capacidad legislativa

Las legislaturas son cuerpos colegiados que cuentan con una notable influencia en el diseño de los programas y planes que otros poderes deberán implementar. El campo de acción de estas instituciones va desde la aprobación de las propuestas gubernamentales hasta el control, modificación o rechazo de las acciones impulsadas por los gobiernos, lo cual resalta la

importancia de analizar las características de los congresos ya que pueden determinar el ejercicio de facultades que acoten la discrecionalidad de las administraciones públicas. En este sentido, los poderes legislativos cuentan con diversas atribuciones como la movilización de consensos en favor de determinadas políticas (Beer 1990) o la legitimación del régimen político mediante el reclutamiento, la socialización y la formación de los participantes del sistema político (Packenham 1990). Las atribuciones anteriores están relacionadas con la capacidad que ostentan los cuerpos legislativos para limitar los actos discrecionales que pudiesen realizar las administraciones públicas, de tal forma que su participación en la formulación de políticas está determinada por su incidencia en las propuestas de los poderes ejecutivos y por el respaldo que reciban de otros actores políticos y sociales (Mezey 1990, Huber & Shipan 2002). A pesar de que la capacidad legislativa ha sido evaluada en función de la profesionalización y de los recursos con los que cuentan estos cuerpos colegiados (Squire 1992, Fortunato & Turner 2018), “la expertise del legislador también puede ser una función de las propias instituciones legislativas” (Huber, Shipan & Pfahler 2001, 334).

En un sentido más específico, los congresos cuentan con diversas atribuciones entre las que se encuentran la representación política, la legislación, el ejercicio de facultades jurisdiccionales y político-administrativas, así como el control legislativo sobre otras entidades gubernamentales (Casar, Marván & Puente 2010). En esta última facultad se alberga la aprobación de los montos de endeudamiento de los gobiernos y demás entes públicos. Las distintas legislaturas alrededor del mundo comparten algunas de estas facultades, sin embargo, su desempeño en el proceso de formulación de políticas presenta variaciones ya que algunas funcionan simplemente como un espacio para la lucha y expresión de las diferentes fuerzas políticas mientras que otras están enfocadas en la modificación de las propuestas de los poderes ejecutivos de forma autónoma y sustantiva (Polsby 1990).

La aptitud de las legislaturas para constituirse como instancias “transformadoras” dependerá de su habilidad para desempeñar un papel relevante en el proceso de formulación y diseño de políticas con pericia, seriedad y esfuerzo comparables al de otros actores que participan en este proceso (Grumm 1971, Rosenthal 1971, Bowman & Kearney 1986, Mooney 1995). Esta habilidad tiene una relación directa con las características de la legislación destinada a regular las acciones de las administraciones y otros entes públicos ya que, de acuerdo con Huber y Shipan (2002), una ley detallada y específica, que logra definir

responsabilidades claras, indica una mayor capacidad de las legislaturas, la cual está vinculada a la compensación salarial y a las habilidades individuales de cada legislador. Sin embargo, es necesario considerar la contribución que otros elementos, como la institucionalización y la profesionalización, otorgan al desarrollo de capacidades faculten a los congresos para incidir en los procesos de formulación de políticas.

2.4. Institucionalización y profesionalización

La capacidad que despliegan las legislaturas durante el proceso de formulación de políticas tiene su origen en las características de la propia institución y en el *expertise* aportado por los miembros de estos órganos (Burns, Evans, Gamm & McConnaughty 2008). Estos atributos, ligados a la legislatura como un cuerpo colegiado y a los miembros que la integran, han constituido la base para el estudio de la influencia ejercida por los congresos. No obstante, la institucionalización de las reglas que rigen la vida interna de las congresos y la profesionalización de los representantes que los integran y del personal que labora en estas organizaciones han sido abordadas sin mayores distinciones. Squire (1992) establece una distinción entre estos dos términos, atribuyendo a la institucionalización la definición de reglas que determinan cómo funciona el cuerpo legislativo y cómo distribuye el poder; y a la profesionalización como las condiciones que garantizan que cada integrante se dedique exclusivamente a sus tareas legislativas y a la existencia de equipos técnicos especializados en los temas que serán atendidos por los legisladores.

La profesionalización de una legislatura alude al desarrollo de una *expertise* que permita a los congresos la evaluación de las acciones realizadas por las agencias de los otros poderes públicos de tal forma que las propuestas o modificaciones impulsadas por las legislaturas sean significativas y autónomas (Squire 1992, Burns *et al* 2008). Además, el desarrollo de la profesionalización está vinculado a la existencia de incentivos para la capacitación de los cuerpos de asesores y legisladores, un sistema de comisiones de trabajo sólido y una administración eficiente de la información relevante para el trabajo legislativo (Fortunato & Turner 2018). Asimismo, la profesionalización está determinada por la equidad en la distribución de los recursos de los congresos, las oportunidades para que los legisladores

desarrollen una carrera política y el contexto socioeconómico, ya que este afecta directamente al presupuesto de los congresos (Mooney 1995).

De acuerdo con Polsby (1968), podemos entender que una organización está institucionalizada cuando se encuentra claramente diferenciada del ambiente que la rodea a la par que establece criterios definidos para formar parte de tal organización. Además, esta organización debe presentar una amplia complejidad de instancias, en la que cada una cumple con un papel específico conforme a una división del trabajo. Finalmente, tal organización debe utilizar criterios universalistas en lugar de medidas discrecionales. Por otro lado, Palanza, Scartascini y Tommasi (2016) toman como referente a Polsby y vinculan a la institucionalización con la competencia, los recursos, la organización y la percepción que otros actores tienen sobre los congresos mientras que García Montero (2008) afirma que la fortaleza de una legislatura dependerá de la existencia de normas que brinden a los congresos la capacidad para determinar la agenda legislativa, el tamaño y composición de las comisiones y el procedimiento legislativo libremente.

Es importante señalar que la capacidad legislativa, más allá de las restricciones institucionales dadas por la propia legislatura, está acotada por el contexto político y las características propias de la política a legislar (Mooney 1995, Puente 2018). Respecto a las características del sistema político, la estimulación de la política económica ante ciclos electorales por parte de los poderes ejecutivos (Argáez 2016) o la existencia de gobiernos divididos (Huber & Shipan), así como la formación de determinadas mayorías parlamentarias (Sánchez Martínez 2017) tienen impacto en las modificaciones realizadas por las legislaturas.

3. La reforma en materia de disciplina financiera

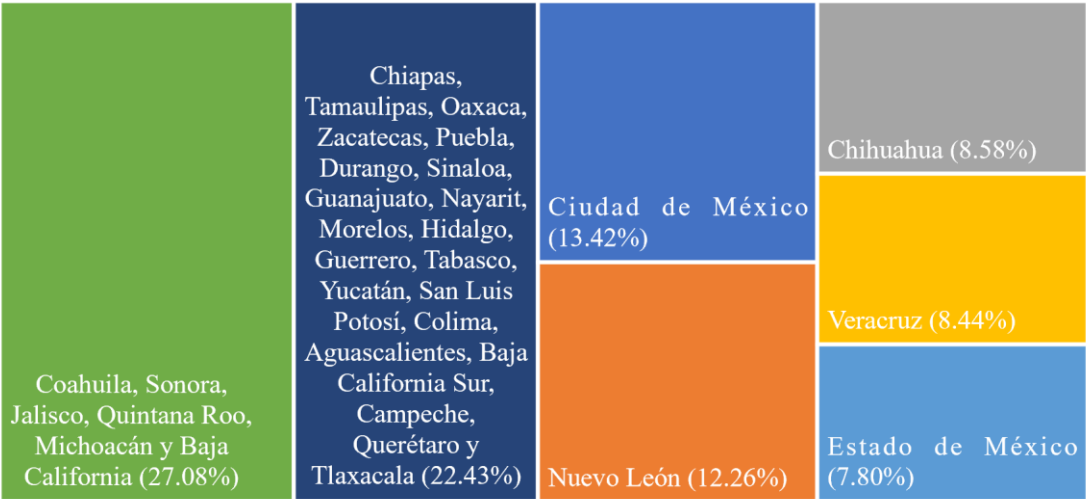
Como se señaló en la introducción, el rápido crecimiento de la deuda pública subnacional en México en los últimos años justificó la intervención del Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. Dicha intervención dio lugar a un nuevo régimen legal de contratación de deuda pública y obligaciones financieras⁴ con el fin de atender tres objetivos principales: a) el saneamiento de las finanzas públicas a través del control del monto y la cantidad de las

⁴ De acuerdo con la fracción XXIX de la LDFEFM, las obligaciones financieras son compromisos de pago adquiridos por los entes públicos derivados de financiamientos y asociaciones público-privadas.

obligaciones financieras de las entidades federativas; b) la regulación del uso de estos recursos, y c) la homogeneización de las definiciones y procedimientos para la contratación de deuda y obligaciones financieras.

El primer objetivo respondió a la necesidad de atender los déficits financieros en los que incurrieron algunas entidades financieras, sobre todo a partir de la contracción de los ingresos provenientes de la industria petrolera (Montoya 2015). Hasta marzo de 2015, el 75 por ciento de la deuda pública subnacional estaba concentrada en 10 entidades federativas, incluyendo al entonces Distrito Federal (Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. [IMCO] 2015). Es de destacar que, inclusive un año después de la promulgación de la LDFEFM, la concentración de la deuda pública se mantuvo en niveles altos ya que la Ciudad de México, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz y el Estado de México reunían el 50.5 por ciento de la deuda subnacional (CEFP 2018).

Ilustración 1. Participación de las entidades federativas en el total de la deuda pública subnacional



Fuente: Elaboración propia con base en el CEFP (2018).

De acuerdo con el Registro Público Único vigente,⁵ el monto promedio de las obligaciones adquiridas, así como la frecuencia con la que son adquiridas por los estados muestran una distribución heterogénea: los contratos de deuda de seis entidades federativas

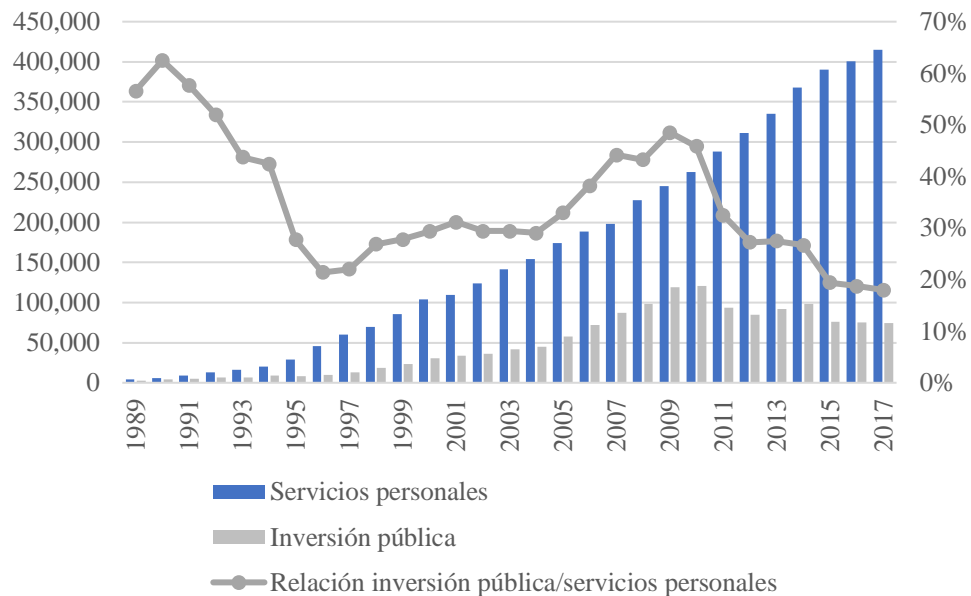
⁵ En el Registro Público Único están asentadas 432 obligaciones celebradas entre agosto de 1994 y enero de 2019 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2019b).

(Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Quintana Roo y Veracruz) presentan un valor medio superior a los dos mil millones de pesos, mientras la deuda promedio por contrato de 24 estados se ubica por debajo de la media nacional, la cual asciende a mil 370 millones de pesos. En lo que concierne al número de contratos y obligaciones adquiridas por entidad, trece entidades sobrepasan la media nacional siendo Nuevo León el estado con la mayor cantidad de obligaciones financieras con 48 contratos y obligaciones (SHCP 2019b).

En lo concerniente al uso que se le da a la deuda pública, se recomienda que los ingresos provenientes de esta se destinen a gasto de inversión ya que esto incentiva la generación de activos lo que permite que dicha deuda “se pague sola” al mismo tiempo que su costo se distribuye a lo largo del tiempo (Jiménez & Ruelas 2016). No obstante, el crecimiento de la deuda subnacional no ha representado un aumento proporcional en el gasto destinado a infraestructura y capital ya que, por cada peso adquirido mediante financiamientos, sólo se destinan entre 16 y 24 centavos para gasto de inversión (Franco & Solís 2009).

En vez de ocupar los financiamientos en proyectos que generen rendimientos, los gobiernos subnacionales emplean estos montos en gasto corriente (Reyes 2012, Martínez & Chávez 2014) lo cual responde, en parte, a que algunas legislaciones estatales dejaban abierta esta posibilidad (CEFP 2009). El cambio en la inversión pública como proporción del gasto de nómina en las entidades federativas hace explícito el mal uso del endeudamiento debido a que esta relación pasó del 45.8 por ciento en 2008 a 22.15 por ciento en 2015, por lo que fue necesario establecer reglas adicionales sobre el destino que deben tener estos recursos (Andrade 2018).

Ilustración 2. Gasto estatal en inversión y en servicios personales, 2000-2017 (en millones de pesos).



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2018c) y con base en Andrade (2018, p. 31).

En relación a las definiciones conceptuales, previo a la reforma en materia de disciplina financiera, no existía una definición común en torno al concepto de deuda pública que fuera aplicable en todos los estados. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) propuso una definición que establece que la deuda pública está compuesta por obligaciones pasivas, directas o contingentes a cargo de los gobiernos estatales, los organismos públicos estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y los fideicomisos (Reyes 2012). No obstante, algunas entidades contaban con definiciones más laxas. La legislación de Sonora, por ejemplo, establecía que los fideicomisos no debían ser considerados como una obligación para el gobierno estatal y que, por lo tanto, no estaban sujetos a fiscalización (Díez 2015).

Con el fin de atender el crecimiento desmedido de la deuda y la ambigüedad sobre los elementos que integran a las obligaciones y financiamientos públicos subnacionales, la LDFEFM estableció conceptos y procedimientos generales de contratación conforme al tipo de deuda, delineó los requisitos para la adquisición de garantías con el respaldo de la Federación e impulsó la creación de un Sistema de Alertas y del Registro Público Único.

Finalmente, la LDFEFM dio una mayor precisión a las obligaciones que tienen tanto los gobiernos como las legislaturas estatales.

La reforma constitucional adiciona al concepto de deuda pública los recursos manejados por fideicomisos públicos, establece que todo financiamiento y obligación debe contratarse bajo las mejores condiciones de mercado, remarca que los recursos adquiridos mediante deuda no pueden destinarse a gasto corriente, exige que los montos máximos contratados sean aprobados por las legislaturas locales y permite la contratación de deuda de corto plazo.⁶ Por su parte, la fracción IV del artículo 26 de la LDFEFM obliga a todos los entes públicos de las entidades federativas a contratar los financiamientos y demás obligaciones que presenten el costo financiero más bajo. Para lograr este cometido, las secretarías de finanzas deberán contar con un comparativo que integre todos los costos en una tasa efectiva, la cual debe ser definida a partir de una metodología determinada por la SHCP. Respecto al uso de la deuda pública para cubrir gasto corriente, la LDFEFM no establece reglas específicas, salvo su definición en la fracción XIV del artículo 2 y el mandato para que las entidades federativas racionalicen su uso.

Conforme al artículo 26 de la Ley, las legislaturas estatales deberán autorizar, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, los montos máximos a contratar durante el ejercicio fiscal. En cambio la LDFEFM establece que las operaciones de refinanciamiento reestructura y contratación de deuda a corto plazo⁷ no requieren la aprobación de los congresos estatales.

El Gobierno Federal, mediante la intervención de la SHCP, regula la deuda pública subnacional con la gestión de la Deuda Estatal Garantizada, el Sistema de Alertas y el Registro Público Único, instrumentos que son definidos en los capítulos IV, V y VI del título tercero de la LDFEFM, respectivamente. La Deuda Estatal Garantizada exige la celebración de un convenio entre la entidad contratante y la SHCP por el cual los estados se comprometen

⁶ La última modificación al artículo 117 constitucional fue realizada en abril de 1981 con el fin de prohibir la contratación de empréstitos con gobiernos, sociedades o particulares extranjeros. Además, esta reforma esbozó el uso que debía darse a los montos adquiridos a través de la deuda pública (Cámara de Diputados 1981)

⁷ El capítulo II del título tercero de la LDFEFM regula las obligaciones a corto plazo las cuales, en conjunto, no deben sobrepasar el seis por ciento de los ingresos totales aprobados en las Leyes de Ingresos. La contratación de este tipo de financiamientos también tiene que realizarse bajo los parámetros establecidos en el artículo 26 de la Ley.

a respetar un límite de endeudamiento y el logro de diversos objetivos de finanzas públicas, como puede ser la reducción del gasto corriente o el aumento en los ingresos locales (Cámara de Diputados 2018).

Por otra parte, el Sistema de Alertas es el mecanismo que evalúa el estado de la deuda pública de cada entidad de acuerdo con la proporción que guarden los financiamientos y obligaciones respecto a los ingresos de libre disposición,⁸ el costo de los servicios de la deuda, y el tamaño de las obligaciones a corto plazo. El Registro Público único consiste en la simple inscripción de todas las obligaciones y financiamientos adquiridos por las entidades federativas con fines exclusivamente declarativos e informativos (Cámara de Diputados 2018).

Por último, la LDFEFM delimita las actividades y procedimientos que deben atender los gobiernos y legislaturas estatales durante la contratación de financiamientos y obligaciones. El título segundo de la Ley establece las reglas de disciplina financiera, las cuales están orientadas a que las administraciones estatales logren un balance presupuestario sostenible, consistente en una relación positiva entre los ingresos y los gastos totales definidos en los presupuestos de egresos. Para lograr este balance, los gobiernos estatales tienen que racionalizar el gasto corriente, el cual deberá ser recortado en los casos en que los ingresos previstos para el ejercicio fiscal en curso sean menores.

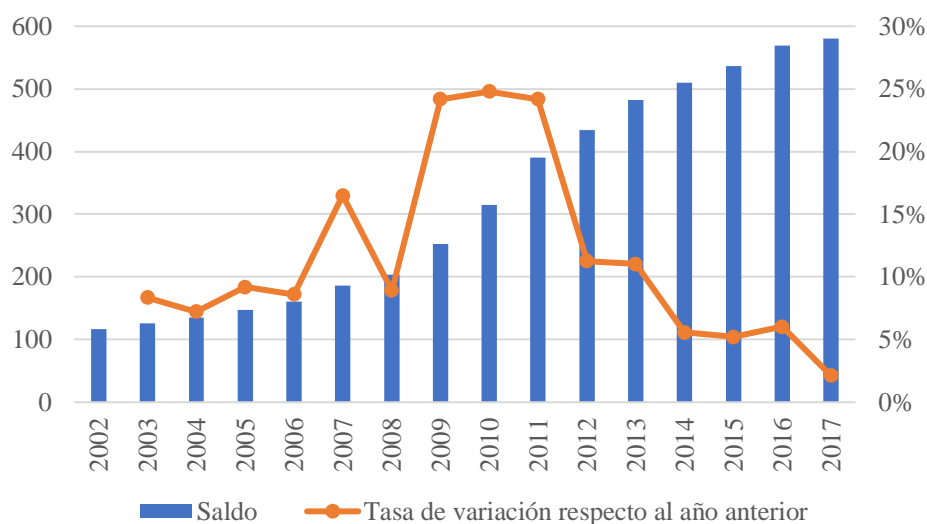
La Ley señala que, previo a la autorización de los montos máximos a contratar, las legislaturas locales deberán llevar a cabo un análisis de la capacidad de pago y del destino que tendrán los recursos contratados por las administraciones estatales. Quedan exentos de la aprobación legislativa el refinanciamiento, la reestructuración de la deuda y la contratación de obligaciones a corto plazo sin que ello exima su inscripción en el Registro Público Único. Adicionalmente, los congresos estatales deberán aprobar la celebración de convenios entre los gobiernos estatales y la SHCP para la adquisición de la Deuda Estatal Garantizada.

Los mecanismos impulsados por la reforma constitucional y la LDFEFM han generado una desaceleración del crecimiento del saldo total de la deuda pública subnacional,

⁸ Los ingresos de libre disposición corresponden a los ingresos locales, participaciones federales, a los recursos provenientes del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico (Cámara de Diputados 2018).

la cual ha sido acompañada por una reducción en el saldo de la deuda como porcentaje de las participaciones federales que reciben las entidades federativas. Esto nos muestra que, en términos generales, la reforma en materia de disciplina financiera ha cumplido con sus objetivos, sin embargo, estos resultados han presentado variaciones entre las 32 entidades federativas.

Ilustración 3. Saldo de la deuda subnacional (miles de millones de pesos) y tasa de variación respecto al año anterior



Fuente: Elaboración propia con base en CEFPE (2018).

4. Metodología

La reforma constitucional en materia de disciplina financiera y su ley secundaria ordenaron a los congresos estatales la armonización de sus respectivas leyes por lo que la presente investigación explora la relación entre la capacidad legislativa de los congresos estatales en México y los mecanismos de control de la deuda pública subnacional. En particular, la tesina examina si un nivel alto de capacidad legislativa está relacionado con mecanismos de control precisos o detallados los cuales, en principio, deben disminuir o mantener los niveles de endeudamiento de las entidades federativas. De igual manera, este trabajo indaga si un bajo nivel de capacidad de los congresos locales incide en la ambigüedad de la legislación y por lo tanto, en un crecimiento de la deuda pública.

Siguiendo la metodología de Huber y Shipan (2002), este trabajo analiza la precisión o ambigüedad de los mecanismos de control de deuda mediante el porcentaje de palabras que

las leyes y códigos en la materia destinan: 1) a la intervención de la legislatura en el proceso de adquisición de estos financiamientos; 2) a la creación de agencias o instrumentos de registro o consulta; 3) a la regulación del proceso general de contratación de deuda pública; 4) a la definición proceso de contratación de deuda de corto plazo; 5) a la adquisición de la Deuda Estatal Garantizada y, 6) a la regulación del proceso de contratación de deuda y obligaciones mediante emisión de instrumentos bursátiles, fideicomisos y asociaciones público-privadas. La elección de estos atributos responde a que recogen la participación de los congresos estatales en el control de las acciones de los gobernadores; dan muestra de los requisitos necesarios establecidos por los legisladores locales para la adquisición de deuda mediante licitaciones públicas; limitan la contratación de endeudamientos por parte de los ejecutivos locales que comprometan a administraciones futuras; delimitan la intervención del Gobierno Federal mediante la celebración de convenios y, sobre todo, delimitan el concepto de deuda pública al considerar los diversos medios por los cuales los gobiernos estatales pueden endeudarse.

En cuanto al factor explicativo de la precisión o ambigüedad de los mecanismos de control de la deuda subnacional que analiza esta tesina, la capacidad legislativa se mide a partir del grado de institucionalización y profesionalización con el que cuenta cada congreso estatal. La institucionalización es observada mediante la existencia de reglas que definan la organización y la asignación de tareas al interior de las legislaturas (Squire 1992, Fortunato & Turner 2018); la distribución de las comisiones parlamentarias entre los legisladores (Palanza, Scartascini & Tommasi 2016, Puente 2018); el tiempo que, legalmente, dedican a las actividades legislativas durante los periodos de sesiones (Polsby 1968), así como la existencia de un servicio profesional dentro de la legislatura (Polsby 1968, Fortunato & Turner 2018). En términos concretos, la institucionalización fue registrada a partir del número de diputados con los que cuenta cada congreso, el cociente del número de comisiones ordinarias entre el número de diputados, la definición de los temas que cada comisión ordinaria dictamina, la existencia de un servicio de carrera destinado a los trabajadores de los congresos estatales y la definición de un órgano interno encargado de analizar las solicitudes de deuda y elaborar los dictámenes correspondientes.

La profesionalización es observada a partir de la existencia de unidades administrativas destinadas a realizar esfuerzos de capacitación para el personal de las

legislaturas, así como la realización de cursos, diplomados o estudios adicionales. También se considera la existencia de una regla que determine la dedicación exclusiva a las actividades parlamentarias (Palanza, Scartascini & Tommasi 2016). Finalmente, este atributo también es operacionalizado a partir del porcentaje del personal que cuenta con estudios concluidos de licenciatura, maestría o doctorado.

La técnica de levantamiento de la información fue documental debido a que las principales fuentes son las leyes y códigos estatales que regulan la deuda pública. Para comparar los atributos que integran a la capacidad legislativa, se realizó una revisión sistemática de las constituciones estatales, las leyes orgánicas de los congresos locales y al Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales (CNPLE) 2017 (Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI] 2018a). Las características que describen a los congresos estatales corresponden al segundo semestre de 2016, periodo que, conforme al artículo tercero transitorio de la LDFEFM, debió ocuparse para la modificación de las normas en materia de deuda pública.

El diseño de investigación de este estudio es exploratorio y utiliza métodos cuantitativos y cualitativos para llevar a cabo el estudio de la relación entre la capacidad legislativa y la precisión o ambigüedad de los mecanismos de control de deuda subnacional. El análisis cuantitativo fue elaborado en dos etapas. La primera consistió en la elaboración de tres índices diseñados a partir de un proceso de doble estandarización⁹ que agruparon las características de las variables analizadas. El primer índice se elaboró para medir la precisión de los mecanismos de control de deuda pública establecidos por las legislaturas estatales. Este índice condensa los atributos mencionados previamente que aluden a las características

⁹ La generación de índices a partir de una doble estandarización se realiza en tres pasos: en un primer momento se lleva a cabo la estandarización de cada observación por su respectiva variable:

$$\text{Valor estandarizado} = \frac{x_i - \bar{x}_i}{\sigma_i}$$

Donde x_i alude a la observación en la variable i , mientras que σ_i representa la desviación estándar de la variable i . Posteriormente se adicionan los valores estandarizados obtenidos por cada variable para volver a estandarizar esta suma; finalmente, estos segundos valores z son ranqueados:

$$\text{índice} = \frac{Z_i - \{\text{valor mínimo de } Z\}}{\text{valor máximo de } Z - \text{valor mínimo de } Z}$$

Donde Z representa la suma estandarizada de los valores de cada variable estandarizado. La doble estandarización busca evitar la sobreestimación de valores que sobrepasen una desviación estándar.

de los procesos de contratación de deuda, la intervención de los congresos estatales en el control de la deuda y la regulación de instrumentos y agencias creadas adicionalmente. De esta manera, este índice compara la precisión de los mecanismos de control de deuda establecidos por los congresos estatales en las 31 entidades federativas.¹⁰ Los dos índices restantes se utilizan para medir el nivel de capacidad legislativa de los congresos estatales. Estos índices colapsan a las variables analizadas en los dos atributos que definen a la capacidad legislativa: institucionalización y profesionalización.

Tabla 1. Componentes considerados en los índices.

Índice de precisión de los mecanismos de control de la deuda subnacional.	<p>Porcentaje de palabras destinadas a la regulación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atribuciones de la legislatura en el proceso de contratación de deuda pública por parte de los gobiernos estatales. • Agencias e instrumentos adicionales creados en las leyes y códigos en la materia. • Proceso general de contratación de deuda. • Proceso de contratación de deuda de corto plazo. • Adquisición de la Deuda Pública Garantizada. • Proceso de contratación de deuda mediante bonos, fideicomisos y asociaciones público-privadas.
Índice de institucionalización.	<ul style="list-style-type: none"> • Número de diputados que integran el Pleno del congreso estatal. • Número de comisiones entre el número de diputados. • Existencia de una regla que establezca los temas y asuntos que deben ser dictaminados por las comisiones ordinarias. • Existencia de un servicio civil de carrera parlamentaria definido en las leyes orgánicas de los congresos. • Existencia de una regla que defina cuál es la comisión que debe dictaminar en materia de deuda pública.
Índice de profesionalización.	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de una regla de exclusividad que restrinja las actividades extraparlamentarias de los diputados. • Existencia de una unidad administrativa en materia de profesionalización. • Impartición de cursos, talleres, conferencias, diplomados y actividades de extensión de estudios durante 2016.

¹⁰ La Ciudad de México es excluida de esta investigación debido a que esta entidad federativa cuenta con un esquema de contratación de deuda distinto al de los otros estados. Dicho proceso está regulado por el título tercero de la LDFEFM y tiene como principal característica que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) aprueban y fiscalizan, respectivamente, los financiamientos solicitados por el Gobierno de la Ciudad (Cámara de Diputados 2018).

	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje del personal del congreso con algún grado de licenciatura, maestría o doctorado concluido.
--	---

Fuente: Elaboración propia.

Para analizar con mayor detalle el impacto de la capacidad legislativa en la precisión y ambigüedad de los mecanismos de control de deuda se llevaron a cabo estudios de caso en dos entidades federativas. El análisis detallado de las leyes en materia de deuda pública de los estados seleccionados emplea las cuatro categorías de instrumentos de procedimiento utilizadas por Huber y Shipan (2002) para comparar la ambigüedad de la legislación en materia de deuda pública estatal. La primera categoría contempla mecanismos de control *ex ante*,¹¹ entre los que se encuentran requisitos de información a otras agencias que sean relevantes para el proceso de contratación de deuda, requisitos de aprobación por parte de la legislatura y requisitos de estudio, los cuales analizan la viabilidad de las decisiones a tomar. La segunda categoría consiste en controles *ex post* como son la solicitud de reportes y el establecimiento de procesos de apelación.

La tercera categoría considerada por Huber y Shipan¹² analiza la participación de otras agencias de control como comisiones legislativas y no legislativas, así como la creación de nuevos departamentos encargados de controlar las acciones del Ejecutivo. La última categoría considera las restricciones temporales que la ley establezca para la implementación de determinados ordenamientos.

La selección de las entidades federativas para los estudios de caso se realizó con base en los resultados de los índices de mecanismos de control de la deuda estatal y de capacidad legislativa. Se eligieron dos casos que presentaron variación en el nivel de precisión en los mecanismos de control de deuda y en el grado de capacidad legislativa. Con base en este criterio se seleccionaron a los estados de Guanajuato y Colima. Guanajuato fue seleccionado

¹¹ Huber y Shipan (2002) evalúan la vigilancia de las legislaturas en la implementación de políticas a partir de la definición de controles procedimentales. La primera categoría que definen (los controles procedimentales *ex ante*) aluden a las acciones realizadas antes de que se tomen las decisiones de política finales, mientras que los controles *ex post* se refieren a las actividades que ocurren después de que se han tomado decisiones sobre la implementación.

¹² Este estudio excluye el criterio que alude a los requisitos para la contratación de personal (Huber & Shipan 2002) ya que las leyes y códigos que regulan la deuda pública estatal no contemplan la contratación de funcionarios especializados en la materia.

para el primer caso de estudio debido a que su puntaje en el índice de precisión de los mecanismos de control de deuda fue elevado, así como el nivel de capacidad legislativa de su congreso. Por otra parte, Colima presentó el puntaje más bajo, tanto en el índice de precisión como en la suma ponderada de la capacidad legislativa con una diferencia mínima entre estos puntajes.

5. Resultados de los índices

La revisión de las leyes estatales de deuda pública con las respectivas modificaciones realizadas a partir de la reforma en materia de disciplina financiera permite corroborar la variación en el trabajo de adecuación a la normatividad realizado por las legislaturas estatales. Por ejemplo, en cuanto al tiempo para realizar dichas adecuaciones, los congresos de Campeche y Durango no llevaron a cabo las modificaciones mandatadas por la LDFEFM mientras que sólo nueve congresos hicieron las reformas antes del 24 de octubre de 2016, fecha en que se cumplió el plazo de 180 días establecido por la reforma constitucional y la Ley. Las legislaturas restantes consumaron las modificaciones a sus leyes en un periodo que abarcó desde el 27 de octubre de 2016 hasta el 18 de junio de 2018.

La revisión de los mecanismos de control de deuda para la elaboración del respectivo índice mostró que el criterio con mayor precisión, medido como porcentaje de palabras respecto al total de la ley, corresponde a la definición del proceso general de contratación de deuda. Este rubro abarcó, en promedio, el diez por ciento del texto de las leyes y códigos en la materia, siendo Quintana Roo, Durango y el Estado de México las entidades que más se aproximan a esta media con 8.97, 9.65 y 11.46 por ciento, respectivamente. El Congreso estatal que, a pesar de haber adecuado sus leyes a la reforma en materia de disciplina financiera hasta diciembre de 2018, dedicó el mayor porcentaje de palabras a la definición de estos procesos fue el de Nuevo León ya que estas reglas generales comprenden el 30.5 por ciento del apartado que la Ley de Administración Financiera destina a los financiamientos adquiridos mediante crédito público. Por el contrario, en la Ley Número 616 de Deuda Pública para el Estado de Guerrero es muy ambigua en este criterio pues la definición de los lineamientos para el proceso de licitación y autorización de la deuda comprenden una extensión del 2.3 por ciento de esta norma.

El siguiente rubro que presenta la menor ambigüedad corresponde a la regulación de agencias e instrumentos adicionales, como pueden ser los consejos consultivos y los registros estatales. Como se mencionó con anterioridad, estos organismos e instrumentos acotan el manejo discrecional de la deuda pública porque ayudan a delimitar las obligaciones correspondientes a la deuda estatal. El índice revela que, en promedio, las entidades federativas destinaron el 9.8 por ciento del contenido total de sus leyes y códigos. Destaca la normatividad de Querétaro la cual invierte el 21.8 por ciento de la Ley de Deuda Pública del Estado al establecimiento de un Registro Estatal de Deuda. En cambio, los congresos de Aguascalientes y Chiapas no definieron mecanismos de este tipo lo cual pudiera tener efectos negativos para el control del endeudamiento de estas entidades.

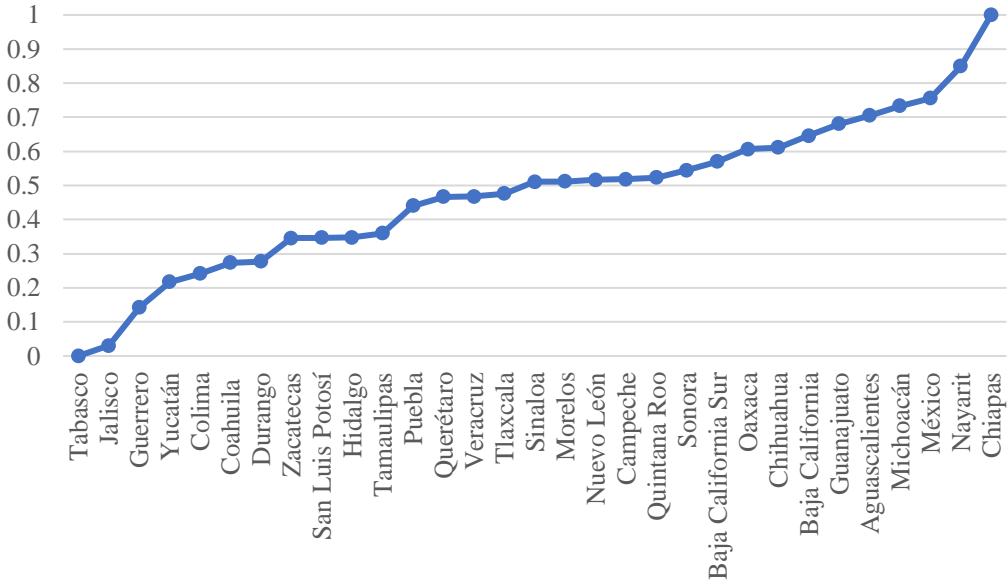
El porcentaje de palabras destinadas a la definición de las labores a realizar por las legislaturas estatales representa, en promedio, el 7.4 por ciento de las leyes y códigos estatales en la materia. El congreso estatal que definió con mayor precisión sus propias atribuciones fue Chiapas ya que destinó el 16.49 por ciento del título tercero del Código de la Hacienda Pública del Estado, siendo este el apartado que alude a la deuda pública. En cambio, la Ley de Deuda Pública de Tabasco se limita a afirmar que el Congreso estatal tendrá las facultades que la LDFEFM le confiera.

Es necesario señalar que los criterios correspondientes a la contratación de deuda pública de corto plazo, a la adquisición de la garantía del Gobierno Federal y a la contratación de deuda pública mediante instrumentos especiales tuvieron promedios inferiores al 5.1 por ciento e, inclusive, muchos congresos no establecieron artículos que atendieran estos procedimientos. El análisis revela que cuatro legislaturas no definieron criterios para la contratación de deuda pública de corto plazo, 15 congresos no establecieron alguna medida respecto a la adquisición de la Deuda Pública Garantizada por el Gobierno Federal mientras que en tres entidades no hay criterios para la adquisición de obligaciones mediante instrumentos que impliquen una deuda contingente, como pueden ser la emisión de bonos o la participación en fideicomisos.

El índice de precisión de mecanismos de control de la deuda pública subnacional colapsó los atributos explicados con anterioridad con el objetivo de facilitar la comparación de las 31 normatividades analizadas. Esta medición permitió determinar que la Ley de Deuda

Pública del Estado de Tabasco y sus Municipios es la más ambigua ya que las reglas que definen la participación de la legislatura, el proceso general de contratación de deuda, la adquisición de deuda pública de corto plazo, la celebración de convenios para la adquisición de las garantías otorgadas por el Gobierno Federal y la contratación de deuda mediante instrumentos bursátiles y demás deuda contingente abarcan tan sólo el 10.55 por ciento, mientras que la mayor parte de la ley fue ocupada en la definición de conceptos, en los procedimientos que no requieren la aprobación de la legislatura estatal, en la determinación de las facultades del Ejecutivo estatal y en la descripción de los procedimientos de contratación de deuda por parte de los entes públicos autónomos, paraestatales y municipios. En cambio, el Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas atiende los mismos rubros empleando el 50.13 por ciento de las palabras que destina al título tercero, el cual regula la deuda contraída por el gobierno estatal y los municipios.

Ilustración 4. Índice de precisión de los mecanismos de control de la deuda subnacional.



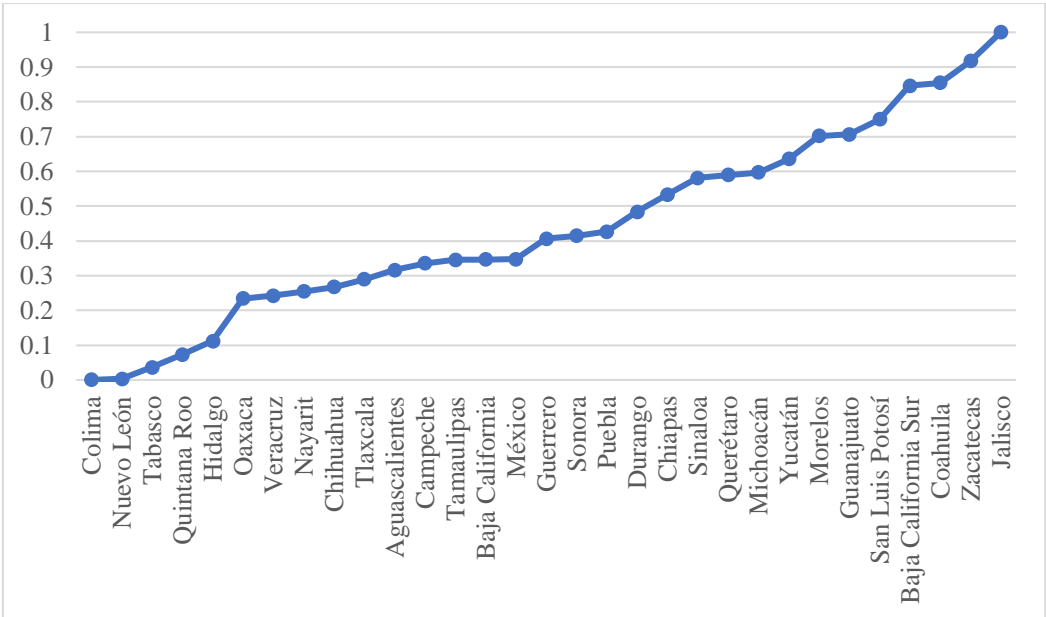
Fuente: Elaboración propia

Los componentes que integran a la variable capacidad legislativa también presentaron variaciones entre las 31 legislaturas. Es de destacar que atributos como la definición de los temas que cada comisión legislativa debe atender, el establecimiento en las leyes orgánicas de los servicios civiles de carrera al interior de los congresos, la asignación de la comisión

que dictamine en materia de deuda pública y la existencia de una regla que impida labores adicionales remuneradas a los diputados son rubros que no son atendidos por más de la mitad de los congresos estatales.

Los resultados del índice de institucionalización de los congresos estatales indican que la legislatura de Colima es la más débil respecto a este atributo de la capacidad legislativa ya que su normatividad interna no define qué asuntos deben ser dictaminados por las comisiones y tampoco establece un servicio civil que garantice la estabilidad laboral de los trabajadores del Congreso. En el caso contrario, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco sí cumple con estos criterios.

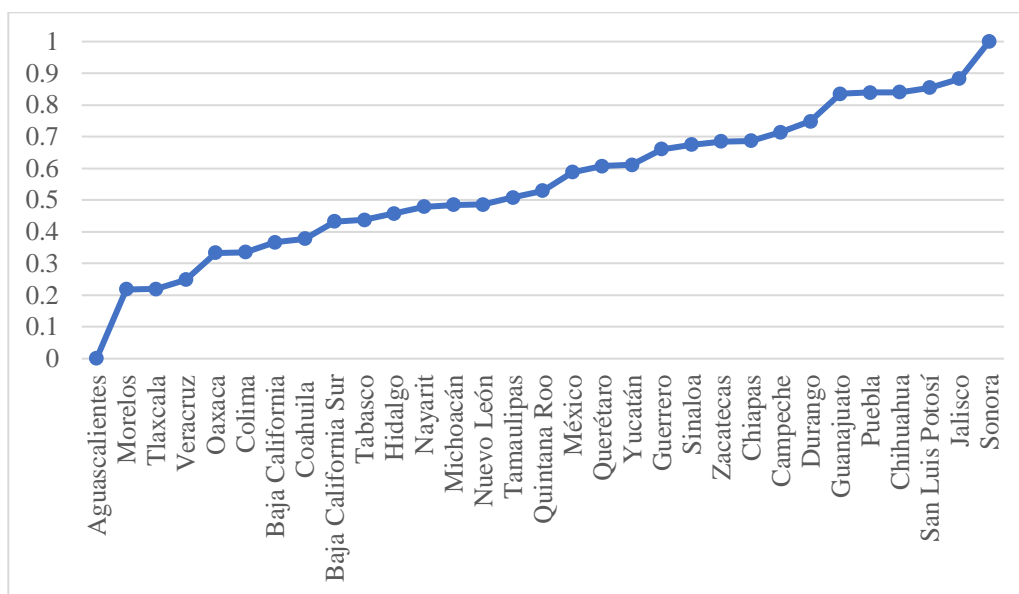
Ilustración 5. Índice de institucionalización



Fuente: Elaboración propia

El índice de profesionalización revela que el Congreso de Aguascalientes es el que destina menos esfuerzos para la capacitación del personal que labora en la legislatura e, inclusive, no cuenta con una regla que restrinja las actividades extraparlamentarias de los 27 diputados que integran este cuerpo colegiado. En cambio, el personal que labora por parte del congreso sonorense y que atiende a los 33 diputados dispone de una unidad administrativa que fomenta su capacitación.

Ilustración 6. Índice de profesionalización



Fuente: Elaboración propia

Con el fin de examinar la asociación entre los atributos que fueron asignados a la capacidad legislativa y a la precisión de las leyes estatales de deuda pública se llevó a cabo el cálculo de los coeficientes de correlación entre los tres índices y la suma ponderada de los índices de profesionalización e institucionalización. Dado que este simple ejercicio dio como resultado correlaciones no significativas,¹³ para explorar con mayor detalle el efecto de la capacidad legislativa sobre los mecanismos de control de la deuda pública estatal, la siguiente sección examina la relación de estas variables en los estudios de caso de Guanajuato y Colima.

6. Estudios de caso

Como se mencionó previamente, Guanajuato y Colima presentaron resultados opuestos tanto en el índice de precisión de los mecanismos de control de deuda como en el nivel de capacidad legislativa mostrado por la suma ponderada de los índices de institucionalización y profesionalización. Estos contrastes también se reflejan en el estado de la deuda de ambas

¹³ Los coeficientes de correlación entre el índice de precisión de los mecanismos de control de deuda subnacional y los índices de institucionalización, profesionalización y la suma ponderada de estos últimos fueron -0.09, -0.11 y -0.12, respectivamente.

entidades: por un lado, el gobierno de Guanajuato presenta una situación de endeudamiento sostenible ya que, para noviembre de 2018, sólo tenía comprometido el 25.9 por ciento de sus ingresos de libre disposición en deuda y demás obligaciones mientras que la deuda adquirida por el gobierno de Colima ascendía a un 53.3 por ciento de dichos ingresos.

De acuerdo con el Registro Público Único, el gobierno estatal de Guanajuato tiene inscritos 11 créditos simples contratados ante diversas entidades financieras de la banca privada, en cambio, el gobierno de Colima tiene abiertas 14 obligaciones financieras de las cuales siete son créditos simples, seis son obligaciones de corto plazo y una operación por factoraje (SHCP 2019b). El saldo pendiente del gobierno guanajuatense al 31 de marzo de 2019 es de 5 mil 112 millones de pesos los cuales fueron ocupados en proyectos de inversión pública productiva. La deuda actual del gobierno de Colima asciende a 3 mil 432 millones de pesos destinados a cubrir insuficiencias de liquidez, para el refinanciamiento de obligaciones pasadas y para proyectos de inversión pública productiva (SHCP 2019b). No obstante, el gobierno colimense destina un mayor porcentaje de sus egresos en inversión pública ya que esta representa el 35.94 por ciento del total de recursos destinados al pago de servicios personales mientras que, para el caso de Guanajuato, esta cifra es del 15.80 por ciento (INEGI 2018c). Cabe aclarar que los gastos en inversión pública no son cubiertos exclusivamente con deuda pública, sin embargo, conforme a la fracción VIII del artículo 117 constitucional, los recursos obtenidos mediante financiamientos y obligaciones deberán ocuparse en proyectos de este tipo o en la reestructuración de la deuda.

La comparación de estos casos permite analizar con mayor detalle la relación entre la capacidad legislativa local y el diseño de mecanismos orientados a acotar la deuda pública subnacional ya que las diferencias que presentan permiten identificar con mayor claridad el efecto que tienen las características de los congresos en la atención de un problema público.

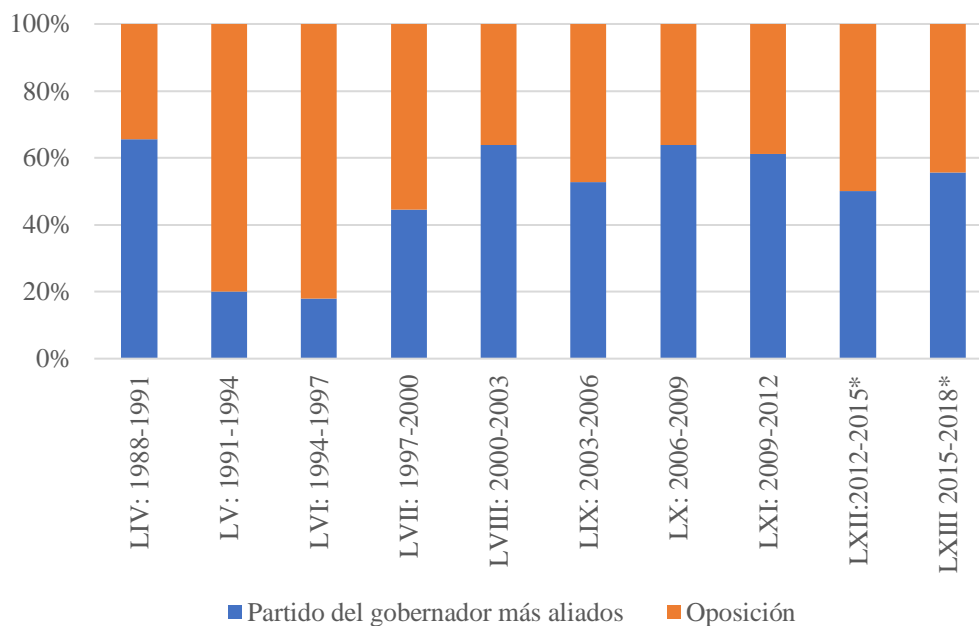
6.1. Guanajuato

Guanajuato registró una población total de 5 millones 486 mil personas en el año 2010 de las cuales el 45.75 por ciento forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA). El comercio, la prestación de servicios inmobiliarios, el sector de la construcción, la fabricación de maquinaria y de productos derivados del petróleo y de la industria química así como la

industria alimentaria conforman el 57.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) Estatal. Hay que señalar que la actividad económica de esta entidad representa el 4.0 por ciento del total nacional (Secretaría de Economía [SE] 2014b).

En el plano político, los años noventa fueron el periodo en el cual los comicios locales en Guanajuato se convirtieron en escenarios con una elevada competitividad electoral permitiendo procesos de alternancia y de conformación de nuevas mayorías legislativas (Valencia 1998). La elección de gobernador celebrada en 1991 marcó un parteaguas en la historia política de la entidad ya que el entonces candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quesada, cuestionó el conteo realizado por las autoridades electorales llevando a cabo diversas movilizaciones que desembocaron en la designación del también panista Carlos Medina Plascencia como gobernador interino (Smith 2012). La administración de Medina Plascencia fue seguida por una serie de victorias que consolidaron la presencia de Acción Nacional en el Ejecutivo estatal y garantizaron mayorías albiazules en el Congreso del Estado.

Ilustración 7. Relación entre el partido del gobernador y las fuerzas de oposición en el Congreso del Estado de Guanajuato en las últimas diez legislaturas (1988-2018).



Fuente: Elaboración propia con base en Ríos Cázares y Magar (2015).

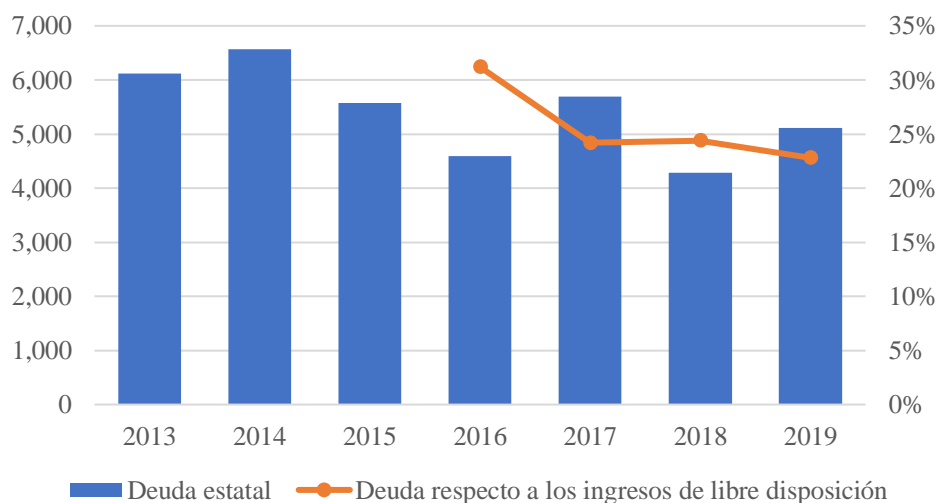
* Para determinar la cantidad de diputados afines al gobernador en las LXII y LXIII Legislaturas se sumaron los diputados del PAN y de Nueva Alianza (PANAL) ya que, para el proceso electoral de 2012, ambas fuerzas políticas conformaron una coalición que llevó a Miguel Márquez a la gubernatura.

La reconfiguración del sistema político guanajuatense tras la década de los noventa permitió que el Congreso adquiriera un papel más relevante ya que, a partir de la LV Legislatura (1991-1994), surgió un escenario en el que los diputados locales tuvieron que asumir “las responsabilidades de un auténtico legislador” (Rionda 1996, p. 15) lo que inauguró una etapa de conflicto entre Medina Plascencia y legislativo evidenciando la imposibilidad de llevar a cabo las reformas electorales requeridas para la elección del próximo gobernador constitucional (Beer 2003).

6.1.1. La reforma en materia de disciplina financiera en Guanajuato

Como se mencionó con anterioridad, la deuda pública contraída por el gobierno estatal de Guanajuato hasta marzo de 2019 asciende a 5 mil 112 millones de pesos y representa el 70.93 por ciento de la deuda total adquirida por todos los entes públicos de esta entidad federativa, mientras que la deuda restante se reparte entre 16 municipios (SHCP 2019a). No obstante, el monto de las obligaciones contraídas por el gobierno del Estado ha presentado una tendencia a la baja desde 2014. A pesar de que hubo repuntes en el monto de la deuda contratada por el gobierno estatal, es posible notar que, tras la reforma en materia de disciplina financiera, la relación de estos compromisos respecto a los ingresos de libre disposición ha caído ya que pasó del 31.2 por ciento en 2016 al 22.8 por ciento en mayo de 2019.

Ilustración 8. Evolución de la deuda del gobierno estatal de Guanajuato (en millones de pesos) y porcentaje de la deuda respecto a los ingresos de libre disposición (2013-2019).



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Alertas de la SHCP (2019c)

La norma que regula las obligaciones y financiamientos adquiridos por los entes públicos en esta entidad federativa es la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, norma que tiene una extensión de 8303 palabras, lo cual la ubica por debajo de la media nacional¹⁴. Esta entidad registró el sexto lugar en el índice de precisión de los mecanismos de control de la deuda subnacional debido a que el Congreso del Estado destinó el 42.7 por ciento del contenido de la Ley a describir los procesos de contratación de deuda, la adquisición del aval de la Administración Pública Federal, la definición y regulación del Registro Estatal de Deuda y para determinar la participación de la legislatura en el proceso de adquisición de las obligaciones y financiamientos a saldar por parte del gobierno estatal. Como se explicó anteriormente, los componentes previos son de vital importancia ya que proveen solidez al marco legal en el manejo de la deuda subnacional.

La Ley de Deuda Pública para el Estado establece diversas reglas que tienen que cumplirse para que las obligaciones y financiamientos sean aprobados por la legislatura local. Por ejemplo, antes de que el ente público interesado en adquirir deuda presente una propuesta al Congreso del Estado, deberá contar, en conformidad con los artículos 19 y 32, con la aprobación del órgano de gobierno o titular correspondiente, quien deberá presentar la solicitud a través de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración.

Previo a la autorización del Congreso, los entes públicos deberán enviar la documentación necesaria para que la legislatura lleve a cabo un análisis de las solicitudes: esta documentación tiene que incluir un análisis de la capacidad de pago del ente público interesado, la previsión de los recursos comprometidos en un programa financiero y, en caso de que la contratación de financiamientos y obligaciones sea mediante el mercado bursátil, las razones por las cuales dicha opción es la idónea.

Los mecanismos de control de deuda *ex ante* en Guanajuato son detallados y requieren la aprobación del Congreso del Estado. La definición de montos a contratar, así como las condiciones en las que dichos contratos se celebren deben contar con la venia de la legislatura local la cual le corresponde asentar estas bases en la Ley de Ingresos correspondiente. El Congreso estatal también debe autorizar la constitución de fideicomisos; la emisión de

¹⁴ La media nacional es de 9069.95 palabras por ley, código o extracto normativo en materia de deuda pública subnacional.

valores, certificados, bonos y otros tipos de instrumentos de deuda; la afectación a las participaciones y aportaciones federales para que sean consideradas como fuente o garantía de pago; la celebración de convenios para adquirir el aval del Gobierno Federal, así como las situaciones en las que el gobierno estatal funja aval solidario de los financiamientos que contraten otros entes públicos. Adicionalmente, cualquier modificación a las bases o cláusulas de los contratos de deuda también deberá ser aprobada por la legislatura.

Respecto a los controles *ex post* de contratación de deuda, la Ley estatal establece que los órganos de la administración pública estatal deberán enviar los informes necesarios para que el congreso estatal verifique que las operaciones de financiamiento se realicen conforme a las disposiciones correspondientes y pueda llevar a cabo sus facultades de vigilancia y fiscalización. Finalmente, la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato tuvo que limitar la aplicación de algunas de sus normas ya que, cuando esta ley fue publicada, tanto el Sistema de Alertas como el Registro Público Único de la SHCP no habían entrado en operación.¹⁵

6.1.2. Capacidad y proceso legislativo del Congreso de Guanajuato

Un potencial factor explicativo de las características y la precisión de los diversos mecanismos de deuda contemplados en la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato es el nivel de capacidad legislativa del Congreso local. De acuerdo con el análisis realizado en el apartado anterior, la legislatura guanajuatense obtuvo puntajes de 0.70 y 0.83 en los dos componentes principales de la capacidad legislativa: los índices de institucionalización y profesionalización, respectivamente. Los altos puntajes responden a que este Congreso cumple con la definición de los temas que deben ser dictaminados por cada una de las 19 comisiones legislativas establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado. Cabe agregar que este número de comisiones, así como los temas que abordan permiten afirmar que, siguiendo a Puente (2018), existe una simetría burocrática ya que hay correspondencia entre las comisiones legislativas y las dependencias de la

¹⁵ La Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato fue publicada el 28 de octubre de 2016 mientras que el Sistema de Alertas y el Registro Público Único administrados por la SHCP entraron en operación el 1° de abril de 2017 por lo que, conforme los artículos tercero y cuarto transitorios, los montos de endeudamiento que hubiese autorizado el Congreso del Estado debía definirse conforme a la ley abrogada.

administración pública estatal lo que garantiza que las primeras sean un contrapeso a las segunda evitando, al mismo tiempo, que el sistema de comisiones sirva como un mecanismo de proyección o compensación política.

La Ley Orgánica de este congreso también establece un servicio civil de carrera que avala la estabilidad laboral y la capacitación constante del personal del Congreso. La profesionalización de los 178 trabajadores de la LXIII Legislatura (31 de confianza, 78 de base, 65 eventuales y 4 por honorarios) es complementada con la existencia de una unidad administrativa encargada de llevar acciones de capacitación. Adicionalmente, los 36 diputados que integran al Congreso cuentan con un personal de apoyo integrado por 79 miembros contratados por los grupos parlamentarios, de los cuales el 72.15 por ciento cuentan con algún grado académico.

De los 36 diputados que conforman este cuerpo colegiado, el 83.33 por ciento cuenta con algún grado académico (20 diputados cuentan con estudios licenciatura, nueve tienen maestría y sólo un diputado tiene estudios de doctorado). Para 2016, los grupos parlamentarios formados por estos diputados erogaron 215 millones 974 mil pesos, los cuales abarcan el 50 por ciento de los egresos del Congreso del Estado. De estos recursos, el 69 por ciento fue destinado a los salarios de los legisladores mientras que el resto fue ocupado en los gastos operativos y de difusión realizados por las fracciones partidistas. Cabe agregar que los recursos que recibieron los grupos parlamentarios de este Congreso son mayores a la media nacional la cual corresponde a 153 mil millones de pesos de los cuales, cifra que representa, en promedio, el 37.89 por ciento de los recursos totales que reciben los congresos estatales.

Las características de la legislatura y la situación de gobierno unificado en la que el gobernador Miguel Márquez (2012-2018) contaba con el respaldo de una mayoría panista en el Congreso permitieron la promulgación de una Ley con un puntaje superior a la media nacional del índice de precisión de los mecanismos de control de la deuda pública subnacional, así como la aprobación del dictamen que contenía esta nueva Ley¹⁶ en una fecha cercana al límite establecido por la LDFEFM. El decreto del que se desprende la nueva Ley

¹⁶ El dictamen 468 que incluyó la nueva Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios y la reforma de diversas leyes para su armonización con la LDFEFM fue aprobado en el Pleno con 30 votos a favor y con la abstención o ausencia de 6 diputados.

tuvo como punto de origen dos iniciativas que fueron presentadas el 22 y 29 de septiembre de 2016 por el Ejecutivo estatal y por el Grupo Parlamentario del PAN, respectivamente. Tras su presentación, ambas propuestas fueron turnadas a la Comisión de Hacienda y Fiscalización, entidad que remitió estas iniciativas a diversas instancias como la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, los Ayuntamientos del Estado, la Auditoría Superior del Estado y la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso para que emitieran comentarios, los cuales fueron recibidos el 12 de octubre. Posteriormente, con base en las observaciones conseguidas, el 19 de octubre se llevó a cabo una mesa de trabajo en la que participaron diferentes funcionarios estatales, municipales y diputados y asesores de los diversos grupos parlamentarios. Finalmente, se instruyó a la Secretaría Técnica de la Comisión la elaboración del dictamen, el cual fue presentado, discutido y aprobado en el Pleno el 24 de octubre (Congreso del Estado de Guanajuato 2016).

Un factor que indudablemente influyó en la discusión y aprobación de las adecuaciones en la materia fue la composición partidaria de la legislatura, así como las relaciones que tiene con el Ejecutivo estatal. La LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato (2015-2018) tuvo una composición partidaria favorable al gobernador panista ya que el 53 por ciento de los diputados pertenecían a Acción Nacional. Es necesario apuntar que esta alineación entre el partido gobernante y la fuerza mayoritaria en el Congreso permitió que, de 13 iniciativas enviadas por el Ejecutivo, 12 fueran aprobadas durante 2016 (IMCO 2017).

Desde la década de 1990, a la par de un aumento en la competitividad electoral, el Congreso de Guanajuato elevó notablemente su disponibilidad de recursos humanos y financieros, así como su autonomía respecto al Ejecutivo estatal lo que permitió que se convirtiera en una legislatura activa (Beer 2003). La transformación de este órgano impulsó la institucionalización de reglas que fortalecieron la actividad legislativa fomentando con ello la profesionalización del personal que labora en este cuerpo colegiado. Este proceso de cambio permite afirmar que el aumento en la capacidad legislativa del Congreso guanajuatense promovió el diseño de una normatividad que cumpliera con los parámetros ordenados por la reforma de disciplina financiera y que, sobre todo, tuviera efecto sobre el crecimiento de la deuda pública adquirida por el gobierno estatal ya que, tras la publicación de la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato en octubre de

2016, la relación entre las obligaciones financieras y los recursos de libre disponibilidad ha disminuido. Esto ilustra que un alto nivel de capacidad legislativa, como la desplegada por la legislatura guanajuatense, puede crear una normatividad robusta y precisa que cumpla con sus objetivos.

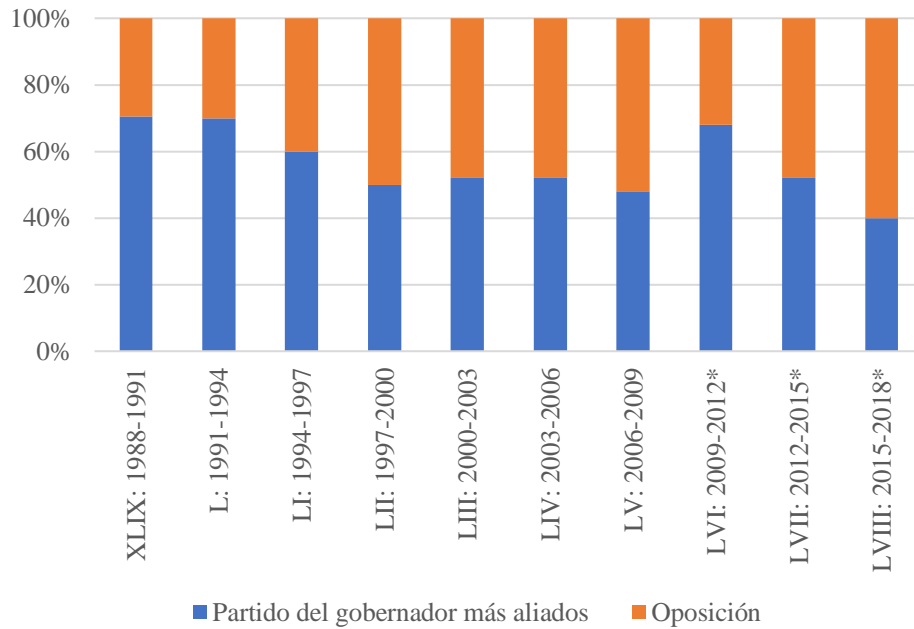
6.2. Colima

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, Colima registró una población de 655 mil habitantes con una PEA del 54.76 por ciento. Este sector participa en actividades como el comercio, la prestación de servicios inmobiliarios, en los sectores de la construcción y el transporte y en la generación y distribución de energía eléctrica actividades que, en conjunto, integran el 62 por ciento del PIB estatal. A pesar de estar centrada en los sectores secundario y terciario, la economía de esta entidad federativa sólo participa con el 0.6 por ciento del total nacional (SE 2014a).

A diferencia de Guanajuato, Colima se caracteriza por la estabilidad de su sistema político ya que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha preservado la gubernatura estatal desde el nacimiento de esta fuerza política. A pesar de esto, en dos procesos electorales el PRI ha enfrentado severos cuestionamientos que derivaron en la anulación de los comicios para elegir al titular del Ejecutivo estatal¹⁷ sin que ello resultara en la pérdida de la gubernatura para los candidatos del tricolor. La estabilidad en el control de la gubernatura por parte del PRI también se ha reflejado en la mayoría que ejerce este partido sobre la legislatura estatal ya que sólo en dos de las últimas diez legislaturas el partido del gobernador ha sido sobrepasado por las fuerzas de oposición.

¹⁷ Gustavo Vázquez Montes ganó la elección en 2003, sin embargo, esta fue anulada. Se designó a un gobernador interino, se celebraron las elecciones extraordinarias y Vázquez Montes volvió a ganar. No obstante, no concluyó su mandato ya que falleció en un accidente (Pacheco 2009). En 2015, el proceso electoral fue impugnado ya que el PAN y el entonces candidato a gobernador, Jorge Luis Preciado Rodríguez, señalaron la intromisión del gobierno estatal, llevando la denuncia al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), instancia que, mediante los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1272/2015 y de revisión constitucional electoral SUP-JRC-678/2015 declaró la nulidad de la elección de gobernador en Colima, ordenando a la legislatura estatal la convocatoria para la elección extraordinaria (TEPJF 2015), la cual fue celebrada en enero de 2016 y en la que el candidato priísta José Ignacio Peralta Sánchez resultó electo.

Ilustración 9. Relación entre el partido del gobernador y las fuerzas de oposición en el Congreso del Estado de Colima en las últimas diez legislaturas (1988-2018).



Fuente: Elaboración propia con base en Ríos Cázares y Magar (2015).

* Para determinar la cantidad de diputados afines al gobernador en las LVI y LVII y LVIII Legislaturas se sumaron los diputados del PRI y del PANAL ya que en el proceso electoral de 2009 ambas fuerzas respaldaron la candidatura de Mario Anguiano Moreno. Para la LVIII Legislatura se agregó a esta coalición el Partido Verde Ecológico de México (PVEM) con el fin de impulsar la candidatura de José Ignacio Peralta Sánchez.

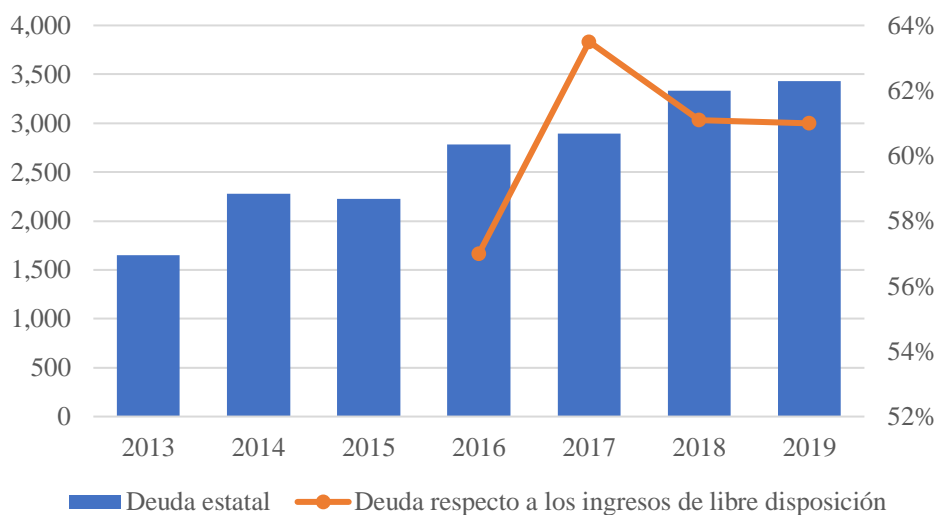
A lo largo de la historia política de Colima es posible notar el fortalecimiento del Congreso del Estado, el cual ha aumentado el número de diputados y las atribuciones que éstos poseen dejando atrás situaciones que han derivado, inclusive, en la desaparición de poderes (Hernández & Suárez 2016). No obstante, la apertura política, provocada por las reformas electorales dio lugar a un bipartidismo entre el PRI y el PAN (Hernández 2011) el cual fue sucedido por una elevada conflictividad electoral durante el proceso electoral de 2015 y una mayor presencia de los partidos de oposición en la legislatura estatal.

6.2.1. La reforma en materia de disciplina financiera en Colima

La deuda pública contratada por el gobierno estatal de Colima es de 3 mil 432 millones de pesos y representa el 89.95 por ciento de la deuda total adquirida por los todos los entes públicos mientras que los 383 millones de pesos restantes fueron adquiridos por nueve de los

diez municipios y por las entidades paraestatales. En contraposición a la deuda guanajuatense, el monto correspondiente a estos compromisos financieros del gobierno colimense ha ido a la alza. A pesar de que el porcentaje de la deuda respecto a los ingresos de libre disposición ha aumentado drásticamente, parece que la reforma en materia de disciplina financiera acotó en cierta medida el crecimiento de esta relación ya que dicho porcentaje pasó del 63.5 por ciento en 2017 al 61 por ciento en 2019.

Ilustración 10. Evolución de la deuda del gobierno estatal de Colima (en millones de pesos) y porcentaje de la deuda respecto a los ingresos de libre disposición (2013-2019).



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Alertas de la SHCP (2019c)

La Ley de Deuda Pública del Estado de Colima y sus Municipios es la norma encargada de “fijar las bases para la autorización, contratación, operación, registro y control de la deuda pública del Estado [...] con el propósito de realizar una gestión responsable y sostenible de las finanzas públicas” (Congreso del Estado de Colima 2016). La extensión de esta Ley es de 10,122 palabras lo cual la ubica por encima de la media nacional. No obstante, la entidad ocupa el vigésimo séptimo lugar en el índice de precisión de mecanismos de control de deuda debido a que la legislatura estatal solamente destinó el 12.7 por ciento de esta norma para regular los distintos tipos de contratación de deuda, el 1.22 por ciento para la celebración de convenios para la adquisición de la Deuda Pública Garantizada, el 3.54 por ciento a la regulación del Registro Estatal de Deuda Pública y 5.74 por ciento para establecer las atribuciones del congreso local en el proceso de adquisición de deuda por parte del

gobierno estatal. Estos porcentajes muestran que, a pesar de que el número de palabras de la normatividad en la materia es amplio, el Congreso no invirtió tiempo y recursos suficientes en definir, precisar y detallar los mecanismos de control que en principio pueden acotar el crecimiento de la deuda pública estatal. Esta limitación legal se refleja en el hecho de que la mayoría del contenido de la Ley se centra en describir los términos a ocupar, tales como los principios rectores, las atribuciones del Ejecutivo estatal, municipios y entidades de la administración pública paraestatal y paramunicipal, y para establecer las obligaciones en materia de responsabilidades administrativas, de rendición de cuentas y fiscalización.

De igual manera, la Ley de Deuda Pública del Estado define escasos requisitos que tienen que cubrirse para que los financiamientos presentados por el Ejecutivo estatal sean autorizados por el Congreso del Estado. La legislación tampoco establece un requisito previo de aprobación por parte de los titulares u órganos de gobierno de las secretarías u organismos descentralizados de la administración pública estatal. Igualmente, tampoco exige la presentación de documentos o estudios que permitan un análisis de las solicitudes de deuda o que ayuden a determinar la capacidad de pago del ente público contratante. Esto contrasta con Guanajuato ya que en dicha entidad toda solicitud de deuda requiere una aprobación previa antes de que sea revisada por el Congreso del Estado.

De acuerdo con la Ley, el Congreso estatal tiene la facultad de aprobar la contratación de financiamientos y obligaciones; la constitución del gobierno estatal como aval o deudor solidario de financiamientos adquiridos por otros entes públicos; las amortizaciones para el pago por concepto de capital, intereses y demás gastos así como la afectación de participaciones o aportaciones federales como fuente de pago o garantía de los financiamientos. A diferencia de la normatividad de Guanajuato, la Ley de Deuda Pública del Estado de Colima y sus Municipios no hace explícita la autorización por parte de la legislatura para la adquisición de deuda mediante bonos e instrumentos bursátiles o con mecanismos de deuda contingente como son la participación en asociaciones público-privadas o fideicomisos.

La normatividad de Guanajuato y la colimense no presentan diferencias en cuanto a los controles *ex post* ya que la Ley también obliga a los entes contratantes la presentación de informes trimestrales conforme lo establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental,

así como el envío de la información detallada de cada obligación contraída en la respectiva cuenta pública. Como una medida de control *ex post* adicional, la Ley determina que el Registro Estatal de Deuda Pública, además de llevar el listado de los financiamientos adquiridos, es la instancia encargada de expedir constancias y certificaciones sobre el estado de la deuda adquirida por los entes públicos.

6.2.2. Capacidad y proceso legislativo del Congreso de Colima

El análisis anterior sugiere que la ambigüedad y los límites en los mecanismos de control de la Ley de Deuda Pública del Estado de Colima están asociados a la escasa capacidad legislativa que ostenta este Congreso estatal. De acuerdo con los índices de institucionalización y profesionalización, la legislatura colimense obtuvo puntajes de cero y 0.33, respectivamente, lo cual responde a que este cuerpo colegiado no cuenta con reglas para turnar las iniciativas para su análisis, discusión y dictaminación a las 23 comisiones ordinarias instituidas por la Ley Orgánica del Poder Legislativo.¹⁸ Además, esta legislatura no tiene un servicio de carrera parlamentaria que determine el reclutamiento, permanencia y promoción del personal legislativo. Cabe agregar que las 68 personas que laboran por parte del Congreso (34 trabajadores sindicalizados y 34 contratados por confianza) no cuentan con una unidad administrativa que realice actividades de capacitación¹⁹.

Por parte de los legisladores, el 88 por ciento tiene estudios de grado (18 poseen un título de licenciatura y cuatro de maestría). En 2016 los grupos parlamentarios conformados por estos legisladores gastaron 55 millones de pesos, cifra que representa el 55 por ciento del presupuesto del Congreso. De estos recursos erogados directamente por los diputados y los grupos parlamentarios, el 77.45 por ciento fue destinado a los salarios de los 25 diputados, mientras que el resto fue ocupado en gastos de operación y otros rubros.

En cuanto al proceso de adecuación mandatado por la reforma en materia de disciplina financiera, el decreto 172 por el que se expide la Ley de Deuda Pública fue promulgado el 16 de noviembre de 2016, 23 días después de la fecha límite fijada por la LDFEFM. Este

¹⁸ La definición de los temas que deberán ser dictaminados por las 23 comisiones ordinarias se encuentra en el capítulo VII del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

¹⁹ Es necesario apuntar que no hay información respecto al personal contratado directamente por parte de los grupos parlamentarios y los legisladores.

retraso no implicó una mejor norma ya que esta Ley tuvo un puntaje de 0.24 en el índice de precisión de los mecanismos de control de deuda. De acuerdo con los antecedentes establecidos en el decreto, dos iniciativas fueron analizadas por la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos, empero, dicha instancia desechó la propuesta presentada por el diputado panista Luis Fernando Antero Valle en mayo de 2013 por lo que la Comisión trabajó sobre la propuesta enviada por el gobernador José Ignacio Peralta Sánchez el 13 de octubre de 2016. La Presidencia de la comisión convocó a diversos funcionarios del gobierno estatal a tres reuniones de trabajo que se llevaron a cabo el 31 de octubre y el 1° y 7 de noviembre. Finalmente, el dictamen fue presentado, discutido y aprobado por el Pleno el 10 de noviembre con 13 votos a favor y 11 abstenciones (Congreso del Estado de Colima 2016).

La aprobación de esta iniciativa se dio bajo un contexto de gobierno dividido en el cual la coalición conformada por el PRI, el PVEM y el PANAL alcanzó el 40 por ciento de los escaños. El voto dividido para la aprobación legislativa de la adecuación de la LDFEFM sugiere que el contexto político probablemente influyó en el contenido de la ley en la materia. Asimismo, esta composición dificultó la aprobación de otras iniciativas presentadas por el Ejecutivo durante 2016 ya que, de 20 iniciativas presentadas, 14 fueron aprobadas. Por su parte, los grupos parlamentarios y diputados presentaron en dicho año 154 iniciativas. A pesar de que esta legislatura exhibió esta capacidad en la presentación de agenda, no tuvo influencia para adquirir una mayor cantidad de recursos ya que el presupuesto aprobado por cada diputado fue de 4,088,320 pesos, monto inferior a la media nacional.

A pesar de que el Congreso del Estado de Colima ha mostrado una mayor actividad legislativa, así como la capacidad de vetar las propuestas presentadas por el Ejecutivo estatal en los últimos años, esto no ha implicado una mayor profesionalización e institucionalización de este cuerpo colegiado. El estancamiento en la capacidad legislativa de esta institución muy probablemente repercutió en la normatividad en materia de deuda pública ya que, si bien la Ley de Deuda Pública del Estado fue armonizada conforme a la LDFEFM, la adaptación de las leyes estatales fue posterior a la fecha límite establecida y presentó deficiencias que dan márgenes de ambigüedad, sobre todo en la contratación de financiamientos mediante instrumentos bursátiles o a través de mecanismos de deuda contingente. La entrada en vigor de la nueva legislación en noviembre de 2016 frenó el crecimiento de las obligaciones

financieras respecto a los ingresos de libre disposición, sin embargo, el monto absoluto de estos compromisos ha mantenido un crecimiento constante.

La comparación de la capacidad legislativa de los Congresos de Guanajuato y Colima, de las leyes de deuda que elaboraron tras la reforma en materia de disciplina financiera y los efectos que estas modificaciones tuvieron sobre el crecimiento de la deuda ratifica, al menos para el caso de Guanajuato, la relación entre una mayor capacidad legislativa, una normatividad en la materia más detallada y un control más efectivo del endeudamiento contraído por el gobierno estatal. Por el contrario, el caso de Colima reflejó que una escasa profesionalización e institucionalización de los asesores y legisladores dio lugar a una ley de deuda más ambigua que no ha detenido el crecimiento de los montos contratados ni ha alentado un uso que permita el retorno de los recursos adquiridos mediante obligaciones y financiamientos.

7. Discusión

El análisis realizado en torno a los índices que miden los atributos de la capacidad legislativa y la precisión de las leyes de deuda pública determinó una asociación mínima. No obstante, los estudios de caso revelan una fuerte relación entre las características de los congresos locales y la precisión de la normatividad que busca acotar la contratación de financiamientos y obligaciones por parte de los gobiernos estatales, lo cual han dado lugar a un mayor o menor control de la deuda subnacional a partir de las modificaciones ordenadas por la reforma de disciplina financiera. El análisis de la normatividad de la deuda pública estatal en estas dos entidades permitió identificar áreas de incertidumbre en el caso colimense que, siendo aprovechadas por el gobierno estatal, han alentado un uso excesivo de financiamientos para cubrir necesidades de corto plazo.

Respecto a las características de ambas legislaturas, la comparación de la institucionalización y profesionalización de estos órganos mostró la importancia contar con insumos que faciliten los procesos legislativos destinados a la creación de mecanismos de control de la administración pública y que vigilen el estado de las finanzas subnacionales. En este sentido, es necesario que los congresos cuenten con la información vinculada a los

procedimientos administrativos para que puedan diseñar controles previos y posteriores a la contratación de deuda.

La configuración política de las legislaturas así como la relación de las mayorías parlamentarias con los gobernadores son factores que deben ser considerados en el análisis de la incidencia que tienen los congresos subnacionales en la formulación de acciones que busquen una mejor administración de los recursos públicos. En este sentido, la comparación de los casos estudiados permitió verificar que, de acuerdo con Beer (2002), un incremento en la competitividad electoral da lugar a una transformación institucional de órganos como los congresos estatales ya que, mientras la alternancia y el surgimiento de gobiernos divididos en Guanajuato forzó la profesionalización e institucionalización del Congreso, en Colima la permanencia de una sola fuerza política retrasó y dificultó el ejercicio de una mayor actividad parlamentaria.

8. Conclusiones

El objetivo de esta tesina fue explorar la incidencia que tiene la capacidad de las legislaturas subnacionales en el control de la deuda pública adquirida por los gobiernos de 31 entidades federativas. Para lograr tal cometido, este trabajo expuso la variación en los mecanismos de control de la deuda estatal la cual fue analizada a partir de la institucionalización y profesionalización de los congresos locales. Esta investigación recurrió a métodos cuantitativos y cualitativos que permitieron realizar un primer análisis de la incidencia de la capacidad legislativa subnacional en la normatividad en materia de deuda pública promovida por la reforma en materia de disciplina financiera. El análisis se realizó a través de la elaboración de índices que midieran las características de los congresos y la precisión o ambigüedad de las leyes estatales.

El análisis cuantitativo mostró una relación escasamente significativa entre la capacidad legislativa y la armonización de las leyes estatales mandatada por la Constitución Federal y la LDFEFM. No obstante, el análisis cualitativo en dos entidades, Colima y Guanajuato, señaló la relevancia del trabajo legislativo durante los procesos que dan lugar a mecanismos de control que restrinjan posibilidad de llevar a cabo acciones discrecionales por parte de los gobernadores y sus burocracias. Además, la comparación de ambos casos

demuestra que el reacomodo de las fuerzas políticas locales puede incentivar el fortalecimiento de los congresos subnacionales.

Respecto al crecimiento de la deuda pública contraída por los gobiernos estatales, es posible afirmar que la reforma en materia de disciplina financiera ha logrado sus objetivos en términos generales. Pese a ello, la normatividad de entidades como Colima, Chihuahua, Quintana Roo no ha logrado frenar el crecimiento de los montos de la deuda pública, mientras que otros estados como Guanajuato, Puebla o San Luis Potosí han presentado reducciones significativas. Ante esto, es posible afirmar que, más allá de los esfuerzos realizados por la reforma que dio origen a la LDFEFM, el control de la deuda subnacional es determinado por las acciones que se realicen a nivel local.

El análisis comparativo de las 31 entidades federativas permitió identificar variaciones en la normatividad interna y en la profesionalización e institucionalización de los congresos estatales, las cuales repercuten en el trabajo legislativo realizado por estas instancias. La revisión de los casos de estudio confirma que los cambios en la distribución del poder político tiene una notable influencia en el desempeño de las legislaturas lo que puede representar una mejora en la calidad de los diversos productos legislativos. Además, el incremento de la actividad legislativa tiene efectos sobre el ejercicio de los pesos y contrapesos institucionales, ampliando la vigilancia y el control de las acciones realizadas por los Ejecutivos estatales.

Un área de oportunidad para una investigación sobre la capacidad legislativa de los congresos locales sería el análisis comparado del desempeño de las legislaturas estatales en el diseño y modificación de otro tipo de políticas que busquen restringir la discrecionalidad ejercida por las administraciones públicas subnacionales. Adicionalmente, este análisis podría ser complementado con una exploración más detallada de los factores políticos que incidan en la elaboración de mecanismos de control. De igual forma, el alcance explicativo de esta investigación podría aumentar si se considerara con mayor detalle la profesionalización de las administraciones públicas, la situación económica de las entidades federativas así como otros factores que incidan en el desempeño de los diputados locales y de las burocracias que los acompañan.

La comparación de los 31 Congresos estatales y la revisión de los dos casos de estudio dan cuenta de los escasos recursos con los que cuentan algunas legislaturas subnacionales, los cuales pueden estar determinados por la relación que estos poderes guarden con las administraciones públicas estatales. Ante esto, es necesario que estos cuerpos colegiados fortalezcan sus reglas internas con el fin de fomentar la profesionalización de sus burocracias a través de servicios de carrera legislativa y la creación de unidades que lleven a cabo la capacitación del personal administrativo, de asesoría y el contratado por los grupos parlamentarios. También es conveniente que los congresos estatales impulsen la creación y el fortalecimiento de centros de estudios parlamentarios, especializados primordialmente en el análisis de las finanzas públicas, con el propósito de que lleven a cabo un análisis riguroso de las iniciativas y propuestas presentadas por las fracciones partidistas presentes en los Congresos. Finalmente, siguiendo el ejemplo de Baja California, los congresos estatales deben promover la creación de organismos que realicen la evaluación de la capacidad de pago de los entes público y emitan recomendaciones sobre la administración de la deuda pública estatal y municipal.

9. Referencias

- Ahmad, Ehtisham, María Albino-War, y Raju Singh. 2005. "Subnational public financial management: Institutions and Macroeconomic Considerations." *International Monetary Fund*.
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Subnational-Public-Financial-Management-Institutions-and-Macroeconomic-Considerations-18225>.
- Andrade, Marcela. 2018. *Reforma en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Argáez, Juan. 2016. "El papel moderador de los congresos locales sobre el ciclo político presupuestarios oportunista en los estados mexicanos." *Gestión y Política Pública* 25(2): 525-549.
- Astudillo, Marcela, Andrés Blancas, y Francisco Javier Fonseca. 2017. "La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento." *Problemas del Desarrollo* 188, 48: 29-54.
- Beer, Caroline C. 2003. *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*. Notre Dame: University of Notre Dame.
- Beer, Samuel. 1990. "The British Legislature and the Problem of Mobilizing Consent." En *Legislatures*, editado por Philip Norton, 62-80. Oxford: Oxford University Press.
- Benita, Francisco Javier, y Junior Alfredo Maldonado. 2013. "«La deuda pública en México: Propuesta de un sistema de alerta temprana." *Economía Mexicana* 1: 101-141.
- Bowman, Ann O., y Richard C. Kearney. 1986. *The resurgence of the states*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Buchanan, James M, y Richard E Wagner. 1977. *Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes*. Nueva York: Academic Press.
- Burns, Nancy, Laura Evans, Gerald Gamm, y Corrine McConaughy. 2008. "Pockets of Expertise: Institutional Capacity in Twentieth-Century State Legislatures." *American Political Development* 22: 229-248.
- Cámara de Diputados. 21 de abril de 1981. *Decreto por el que se reforma la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_095_21abr81_ima.pdf.
-
- _____. 30 de enero de 2018. "Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios." *Leyes Federales*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf.

- Casar, María Amparo, Ignacio Marván, y Khemvirg Puente. 2010. "La rendición de cuentas y el poder legislativo." *Documentos de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas*, A. C.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2009. "La Deuda Subnacional en México." <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp1252009.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2016. "Análisis e implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios." <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/eecefp0012016.pdf>
- _____. 9 de marzo de 2018. "Obligaciones financieras de las entidades federativas de México al cuarto trimestre de 2017." <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0042018.pdf>.
- Congreso del Estado de Colima. 10 de noviembre de 2016. *Diario de los debates*. http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Diario_Debates/Sesion9_10nov2016.pdf.
- _____. 16 de noviembre de 2016. *Ley de Deuda Publica del Estado de Colima y sus Municipios*. http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/Ley_Deuda_Publica_16nov2016.pdf.
- Congreso del Estado de Guanajuato. 24 de octubre de 2016. "Dictamen 468 con proyecto de decreto por el que se reforman diversas leyes y se expide la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato." *Iniciativas*. <https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/archivo/archivo/7342/468.pdf>.
- _____. 2019. *Votación del Dictamen 468 formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización a efecto de reformar y adicionar diversas leyes, para armonizarlas con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*. <https://www.congresogto.gob.mx/votaciones?page=117>.
- Cottarelli, Carlo. 2017. *What We Owe: Truths, Myths, and Lies about Public Debt*. Washington : Brookings Institution Press.
- Díaz, Manuel. 2002. "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva histórica." *Economía, Sociedad y Territorio* 3(11): 387-407.
- Díez , Rodrigo. 3 de septiembre de 2015. *Los peligros de la deuda pública. Sobre la iniciativa de ley de disciplina financiera*. <http://derechoenaccion.cide.edu/los-peligros-de-la-deuda-publica-sobre-la-iniciativa-de-ley-de-disciplina-financiera/>.
- Fortunato, David, y Ian R Turner. 2018. "Legislative Capacity and Credit Risk." *American Journal of Political Science* 62(3): 623-636.

- Franco, Edgar, y María de los Ángeles Solís. 2009. "Impacto del Endeudamiento Público Estatal sobre la Inversión Productiva en México, 1993-2006." *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*. <http://132.248.9.34/hevila/Trimestrefiscal/2010/no95/9.pdf>.
- Galindo, Mariana, y Viridiana Ríos. 2015. *Deuda Pública*. Serie de Estudios Económicos, México: México ¿cómo vamos?.
- García Montero, Mercedes. 2008. *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*. Fundació CIDOB.
- Giugale, Marcelo, Fausto Hernández, y Joao C Oliveira. 2000. "Subnational borrowing and debt management." En *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, editado por Marcelo Giugale y Steven B Webb, 237-270. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development-The World Bank.
- Grumm, John G. 1971. "The effects of legislative structure on legislative performance." En *State and urban politics*, editado por Richard I. Hofferbert y Ira Sharkansky. Boston: Little.
- Hernández, Alicia. 2011. "Colima frente al siglo XXI." En *Colima. Historia breve*, de José Miguel Romero de Solís y Paulina Machuca, 193-199. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, Armando, y Emilio Suárez. 2016. "El Congreso de Colima." En *Los Congresos en México: La representación política en el contexto de las reformas electorales*, de Rosa María Mirón, Gustavo López y Arturo Bárcena, 179-196. México: Instituto Belisario Domínguez.
- Hernández, Fausto. 2003. *La economía de la deuda. Lecciones desde México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, Fausto, Alberto Díaz-Cayeros, y Rafael Gamboa. 2002. "Fiscal Decentralization in Mexico. The Bailout Problem." *Inter-American Development Bank*. <https://core.ac.uk/download/pdf/6441893.pdf>.
- Huber, John D., y Charles R. Shipan. 2002. *Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____, y Madelaine Pfahler. 2001. "Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy ." *American Journal of Political Science* 45(2): 330-345.
- Hurtado, Carlos, y Guillermo Zamarripa. 2013. *Deuda subnacional: un análisis del caso mexicano*. México: Fundación de Estudios Financieros-FUNDEF, A. C.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. 2015. "Reporte: Deuda Subnacional." https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/07/2015_Reporte_Deuda_subnacional.pdf.

- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. 2018a. *Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales 2017*. <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnple/2017/>.
-
- _____. 2018b. *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*. https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPest.asp?s=est&c=11288&proy=efipem_fest#.
-
- _____. 2018c. "Finanzas públicas estatales y municipales." <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#Tabulados>.
- Jiménez, Juan Pablo, y Ignacio Ruelas. 2016. *El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos*. Santiago: CEPAL.
- Martínez, Jesús, y Luis Augusto Chávez. 2014. "El comportamiento reciente de la deuda pública en las entidades federativas." Instituto Belisario Domínguez.
- Mezey, Michael. 1990. "Classifying Legislatures." En *Legislatures*, editado por Philip Norton, 149-176. Oxford: Oxford University Press.
- Mitchell, Jerry. 1996. "Public Authorities and Government Debt: Practices and Issues." En *Handbook of debt management*, editado por Gerald J. Miller, 141-160. Nueva York: Marcel Dekker.
- Montoya, Lidana. 14 de mayo de 2015. *¿En qué consiste la reforma constitucional en materia de disciplina financiera?* <http://derechoenaccion.cide.edu/en-que-consiste-la-reforma-constitucional-de-disciplina-financiera/>.
- Mooney, Christopher Z. 1995. "Citizens, Structures, and Sister States: Influences on State Legislative Professionalism." *Legislative Studies Quarterly* 20(1): 47-67.
- Oates, Wallace E. . 1999. "An essay on fiscal federalism." *Journal of Economic Literature* 37: 1120-1149.
- Oates, Wallace E. 1977. *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Pacheco , Guadalupe. 2009. "El PRI: relación interna de fuerzas y conflicto en la víspera del proceso electoral de 2006." *Política y Gobierno* 16(1): 157-190.
- Packenhams, Robert. 1990. «Legislatures and political development.» En *Legislatures*, editado por Philip Norton, 81-96. Oxford: Oxford University Press.
- Palanza, Valeria, Carlos Scartascini, y Mariano Tommasi. 2016. "Congressional Institutionalization: A Cross-National Comparison." *Legislative Studies Quarterly* 41(1): 7-34.

- Poder Ejecutivo Federal. 17 de agosto de 2015. "Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y que reforma las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental." *Sistema de Información Legislativa*. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/08/asun_3260739_20150819_1439998398.pdf.
- Polsby, Nelson W. «Legislatures.» En *Legislatures*, editado por Philip Norton, 129-148. Oxford: Oxford University Press.
- Polsby, Nelson W. 1990. "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives." *American Political Review* 62(1): 144-168.
- Puente, Khemvirg. 2018. "Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización." *Estudios Políticos* 44: 65-91.
- Reyes, Marcial. 2012. "La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano." *Cámara de Diputados*. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-17-12.pdf>.
- Rionda, Luis Miguel. 1996. Guanajuato: un gobierno dividido y la cohabitación partidista." https://www.academia.edu/7247178/Rionda_Luis_M._1997_Guanajuato_gobierno_dividido_y_cohabitaci%C3%B3n_bipartidista_1991-1996_en_Alonso_Lujambio_editor_Poder_Legislativo._Gobiernos_Divididos_en_la_Federaci%C3%B3n_Mexicana._M%C3%A9xico_UAM_-_IFE_-_CNCPPA_I.
- Ríos Cázares, Alejandra, y Erick Magar. 2015. "Conformación de las Legislaturas Locales de México por Partido Político, por Principio de Representación y por Género de 1985-2015." *Laboratorio Nacional de Políticas Públicas*. <http://datos.cide.edu/handle/10089/17392>.
- Rosenthal, Alan. 1971. "The scope of legislative reform: An introduction." En *Strengthening the states: Essays on legislative reform*, editado por Donald G. Herzberg y Alan Rosenthal. Nueva York: Anchor.
- Sánchez Martínez, José Said. 2017. "La relación Ejecutivo-Legislativo en la aprobación del presupuesto. El caso de México a nivel subnacional." *Política y gobierno* 24(2): 371-408.
- Secretaría de Economía. 2014a. "Información económica y estatal. Colima." <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/43331/Colima.pdf>.
- _____. 2014b. "Información económica y estatal. Guanajuato." <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/43335/Guanajuato.pdf>.
- Secretaría de Gobernación. 26 de mayo de 2015. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,

en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2019a. *Consultas dinámicas. Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios.*
https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Consultas_Dinamicas.

_____. 2019b. "Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios Vigente."
https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Registro_Publico_Unico.

_____. 2019c. *Sistema de Alertas.*
https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2018.

Smith, Heidi Jane. 2016. "El papel de las reglas fiscales en el control del endeudamiento: La debilidad institucional de los municipios mexicanos." *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 7(14): 115-149.

_____. 26 de marzo de 2012. "Fiscal Decentralization and Development: An Analysis of City Governments in Argentina and Mexico, 1980-2010." *Florida International University*.
<https://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1720&context=etd>.

Squire, Peverill. 1992. "The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly." *The Journal of Politics* 54(4): 1026-1054.

Ter-Minassian, Teresa, y Jon Craig. 1997. "Control of Subnational Government Borrowing." En *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, editado por Teresa Ter-Minassian. Washington: International Monetary Fund.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 22 de octubre de 2015. "Expedientes SUP-JRC-678/2015, SUP-JDC-1272/2015 y acumulados."
<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JRC/SUP-JRC-00678-2015.htm>.

Valencia, Guadalupe. 1998. *Guanajuato: Sociedad, economía, política y cultura*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Velázquez, César. 2006. "State public debt laws and fiscal performance. The case of Mexico." Universidad Iberoamericana.

Villegas, Víctor Alejandro. 2017. "Deuda pública de las entidades federativas y municipios en México: Hacia un modelo de transparencia y vigilancia de los recursos." *Estudios en Derecho a la Información* 3: 57-81.

10. Anexos

Anexo A: Leyes y códigos estatales en materia de deuda pública revisadas

Ley o código consultado	Fecha de publicación, reforma tras la LDFEFM o última modificación
Ley de Deuda Pública y Disciplina Financiera del Estado de Aguascalientes y sus Municipios	08/05/2017
Ley que Regula los Financiamientos y Obligaciones para la Disciplina Financiera del Estado de Baja California y sus Municipios	20/04/2018
Ley de Deuda Pública para el Estado de Baja California Sur	31/10/2016
Ley de Deuda Pública del Estado de Campeche y sus Municipios	06/10/2015
Código de Hacienda Pública para el Estado de Chiapas	31/12/2016
Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios	24/09/2016
Ley de Deuda Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza	21/10/2016
Ley de Deuda Pública para el Estado de Colima y sus Municipios	16/11/2016
Ley de Deuda Pública del Estado de Durango y sus Municipios	06/03/2016
Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato	28/10/2016
Ley Número 6161 de Deuda Pública para el Estado de Guerrero	10/11/2017
Ley de Deuda Pública para el Estado de Hidalgo	18/06/2018
Ley de Deuda Pública y Disciplina Financiera del Estado de Jalisco y sus Municipios	26/11/2016
Código Financiero del Estado de México	15/12/2017
Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios	05/08/2016
Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos	22/12/2016
Ley de Deuda Pública para el Estado de Nayarit	21/10/2016
Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León	31/12/2018
Ley de Deuda Pública para el Estado de Oaxaca	30/11/2017
Ley de Deuda Pública para el Estado Libre y Soberano de Puebla	29/12/2017
Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro	30/05/2016
Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo y sus Municipios	03/11/2016
Ley de Deuda Pública del Estado y Municipios de San Luis Potosí	06/10/2016
Ley de Deuda Pública para el Estado de Sinaloa	22/12/2017
Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora	21/10/2016
Ley de Deuda Pública del Estado de Tabasco y sus Municipios	08/03/2017
Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Tamaulipas	20/09/2016
Ley de Deuda Pública para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios	16/11/2016
Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	30/12/2016
Ley de Deuda Pública del Estado de Yucatán	21/03/2018
Ley de Obligaciones, Empréstitos y Deuda Pública del Estado de Zacatecas y sus Municipios	31/12/2016

Fuente: Elaboración propia

Anexo B: Leyes orgánicas de los congresos estatales consultadas

Leyes orgánicas
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California
Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche
Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua
Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima
Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México
Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo
Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí
Ley Orgánica del Congreso de Sinaloa
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco
Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas

Fuente: Elaboración propia

Anexo C: Porcentaje de palabras de las leyes estatales respecto a diversos criterios que regulan la deuda pública subnacional

Entidades	Porcentaje de palabras que aluden a las atribuciones de la legislatura en el proceso de contratación de deuda pública	Porcentaje de palabras destinadas a la definición y regulación de nuevas agencias o instrumentos	Porcentaje de palabras que describen el proceso general de contratación de deuda pública	Porcentaje de palabras que describen el proceso de contratación de deuda de corto plazo	Porcentaje de palabras que definen la adquisición de deuda pública garantizada	Porcentaje de palabras que definen el proceso de contratación de deuda mediante instrumentos particulares (emisión de instrumentos bursátiles, fideicomisos, bonos, asociaciones público-privadas)
Aguascalientes	10.88%	0.00%	15.71%	4.52%	7.31%	3.92%
Baja California	15.49%	8.38%	7.22%	5.01%	1.55%	2.09%

Baja California Sur	10.94%	11.02%	2.71%	1.89%	4.06%	8.60%
Campeche	8.66%	10.00%	7.62%	3.07%	0.00%	9.66%
Chiapas	16.50%	0.00%	14.72%	8.33%	0.00%	10.59%
Chihuahua	7.44%	3.08%	7.71%	8.61%	0.00%	10.20%
Coahuila de Zaragoza	6.46%	4.89%	7.79%	2.18%	0.34%	7.92%
Colima	5.74%	8.33%	5.57%	3.60%	1.22%	3.54%
Durango	5.95%	12.74%	9.65%	3.67%	0.00%	0.00%
Guanajuato	8.36%	9.30%	4.41%	4.58%	0.52%	15.61%
Guerrero	6.95%	5.94%	2.31%	1.92%	0.00%	6.49%
Hidalgo	5.80%	1.50%	13.57%	2.10%	1.91%	8.01%
Jalisco	7.50%	4.92%	6.13%	0.61%	0.00%	1.89%
México	9.85%	18.35%	11.46%	3.49%	0.00%	7.71%
Michoacán	4.68%	7.75%	13.89%	5.05%	11.82%	2.61%
Morelos	5.77%	6.67%	7.01%	9.01%	2.78%	2.81%
Nayarit	4.95%	15.43%	11.60%	4.33%	11.39%	4.53%
Nuevo León	5.08%	14.37%	30.60%	0.00%	0.00%	0.00%
Oaxaca	5.06%	10.50%	5.42%	5.30%	10.63%	2.56%
Puebla	10.26%	7.36%	4.47%	7.38%	0.00%	1.76%
Querétaro	9.04%	21.88%	8.52%	0.00%	0.00%	3.56%
Quintana Roo	7.18%	18.38%	8.97%	4.03%	0.00%	3.44%
San Luis Potosí	5.15%	9.09%	13.12%	2.27%	0.97%	4.75%
Sinaloa	7.30%	18.82%	7.08%	4.04%	0.00%	3.83%
Sonora	10.24%	6.71%	18.03%	4.78%	0.67%	0.00%
Tabasco	1.44%	10.38%	4.22%	2.89%	1.69%	0.31%
Tamaulipas	5.13%	17.86%	14.48%	0.00%	0.00%	3.14%
Tlaxcala	5.16%	9.95%	13.26%	3.50%	0.00%	7.88%
Veracruz	2.62%	11.98%	14.33%	0.00%	0.00%	14.40%
Yucatán	6.09%	18.64%	3.54%	0.82%	0.86%	1.53%
Zacatecas	8.36%	1.41%	14.96%	2.04%	0.26%	5.85%

Fuente: Elaboración propia, con base en la revisión de las leyes y códigos estatales en materia de deuda pública.

Anexo D: Institucionalización de los congresos estatales en México (2016)

Entidades	Número de diputados	Número de comisiones ordinarias	Definición en Ley Orgánica de las atribuciones que corresponden a cada comisión	Existencia de un servicio profesional de carrera definido en Ley Orgánica	Definición a nivel de Ley Orgánica de la comisión que dictamina en materia de deuda pública	Existencia de una regla que impida a los legisladores la realización de otras actividades remuneradas
Aguascalientes	27	26	Sí	No	No	No
Baja California	25	15	Sí	No	Sí	No
Baja California Sur	21	32	Sí	Sí	No	No
Campeche	35	29	No	Sí	No	No
Chiapas	40	42	Sí	No	No	No
Chihuahua	33	25	No	Sí	No	Sí
Coahuila	25	25	Sí	Sí	Sí	No
Colima	25	23	No	No	No	No
Durango	25	32	Sí	No	No	Sí
Guanajuato	36	19	Sí	Sí	Sí	Sí
Guerrero	46	33	No	Sí	No	Sí
Hidalgo	30	30	No	No	No	Sí
Jalisco	39	37	Sí	Sí	Sí	Sí
México	75	34	No	No	No	No
Michoacán	40	28	Sí	No	Sí	Sí
Morelos	30	33	Sí	Sí	No	No
Nayarit	30	24	No	Sí	No	No
Nuevo León	42	24	No	No	No	Sí
Oaxaca	42	40	No	No	No	Sí
Puebla	41	35	No	Sí	No	Sí
Querétaro	25	25	Sí	No	Sí	No
Quintana Roo	25	26	No	No	No	No
San Luis Potosí	26	21	Sí	Sí	Sí	Sí
Sinaloa	40	27	Sí	No	Sí	No
Sonora	33	33	No	Sí	No	Sí
Tabasco	35	27	No	No	No	Sí
Tamaulipas	36	29	No	No	Sí	No
Tlaxcala	25	24	No	Sí	No	No
Veracruz	50	40	No	No	No	No
Yucatán	25	16	Sí	Sí	Sí	No
Zacatecas	30	30	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia, con base en INEGI (2018a) y en la revisión de leyes orgánicas de los congresos estatales.

Anexo E: Profesionalización de los congresos estatales en México (2016)

			Cantidad de personas en acciones de profesionalización						
Entidades	Existencia de una unidad administrativa que coordine los esfuerzos de profesionalización	Impartición de diplomados, maestrías, doctorados y demás acciones en materia de profesionalización	Doctorado	Maestría	Diplomado	Curso	Taller	Conferencias	Otra
Aguascalientes	No	No	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	Sí	Sí	-	-	-	6	1	4	1
Baja California Sur	No	Sí	0	0	0	58	0	0	0
Campeche	Sí	Sí	0	0	0	13	15	54	1
Chiapas	Sí	Sí	0	0	0	0	56	94	0
Chihuahua	Sí	Sí	0	0	0	491	43	43	0
Coahuila	Sí	No	0	0	0	0	0	0	0
Colima	No	No	0	0	0	0	0	0	0
Durango	Sí	Sí	0	0	0	31	0	24	0
Guanajuato	Sí	Sí	0	1	9	36	0	0	44
Guerrero	No	Sí	0	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	No	No	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	Sí	Sí	0	0	0	0	129	0	0
México	Sí	Sí	1	51	590	364	64	0	0
Michoacán	No	No	0	0	0	0	0	0	0
Morelos	No	No	0	0	0	0	0	0	0
Nayarit	No	Sí	0	0	0	251	92	0	0
Nuevo León	No	No	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	No	No	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	Sí	Sí	0	0	5	586	75	97	0
Querétaro	Sí	Sí	0	0	0	0	92	0	0
Quintana Roo	Sí	Sí	0	0	0	289	259	61	0
San Luis Potosí	Sí	Sí	0	0	0	40	0	0	0
Sinaloa	Sí	Sí	0	0	0	22	36	0	0
Sonora	Sí	Sí	0	0	0	169	0	0	0
Tabasco	No	No	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	No	Sí	0	0	0	274	0	54	0
Tlaxcala	No	No	0	0	0	0	0	0	0
Veracruz	No	No	0	0	0	0	0	0	0
Yucatán	Sí	Sí	4	4	0	90	0	26	0
Zacatecas	No	Sí	0	0	35	56	101	0	0

Fuente: Elaboración propia, con base en INEGI (2018a) y en la revisión de leyes orgánicas de los congresos estatales.

Anexo F: Escolaridad del personal de los congresos estatales.

Entidades	Ninguna	Preescolar o primaria	Secundaria	Preparatoria	Carrera técnica	Licenciatura	Maestría	Doctorado	No especificado
Aguascalientes	-	-	-	-	-	-	-	-	176
Baja California	-	-	-	-	-	-	-	-	522
Baja California Sur	1	10	27	53	51	114	18	0	0
Campeche	0	3	12	27	18	105	21	3	0
Chiapas	10	19	24	116	43	302	56	3	0
Chihuahua	0	15	56	85	52	256	25	3	0
Coahuila	0	5	12	15	24	30	6	0	0
Colima	0	3	1	10	9	41	3	1	0
Durango	0	0	21	87	14	80	0	0	0
Guanajuato	0	2	20	55	0	88	12	1	0
Guerrero	0	13	81	100	48	308	21	1	0
Hidalgo	1	13	24	132	42	251	5	0	0
Jalisco	54	24	70	174	50	595	117	9	0
México	39	67	187	196	238	510	44	4	0
Michoacán	21	27	57	158	113	536	28	2	0
Morelos	0	2	30	64	72	123	2	2	0
Nayarit	0	4	20	21	28	75	20	3	0
Nuevo León	0	7	30	75	61	249	11	2	0
Oaxaca	0	38	76	128	26	116	0	0	0
Puebla	0	8	11	35	21	90	10	1	0
Querétaro	0	4	68	44	29	126	4	0	0
Quintana Roo	89	10	88	55	106	154	7	2	0
San Luis Potosí	0	10	10	50	39	80	82	5	0
Sinaloa	0	9	10	45	23	122	6	6	0
Sonora	0	0	4	39	9	377	42	8	0
Tabasco	0	42	65	114	46	244	30	1	0
Tamaulipas	2	7	14	0	66	132	20	1	0
Tlaxcala	-	-	-	-	-	-	-	-	261
Veracruz	0	8	32	314	11	316	30	5	0
Yucatán	0	4	19	39	34	77	12	0	0
Zacatecas	0	11	17	59	15	151	17	2	0

Fuente: Elaboración propia, con base en INEGI (2018a).

Anexo G: Estadística descriptiva de la variable dependiente

Porcentaje de palabras destinadas a la regulación de:	Media	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Atribuciones de la legislatura en el proceso de contratación de deuda	7.4%	0.032	1.4%	16.4%
Agencias e instrumentos adicionales	9.8%	0.059	0.0%	21.8%
Proceso general de contratación de deuda	10.0%	0.057	2.3%	30.5%
Proceso de contratación de deuda de corto plazo	3.5%	0.024	0.0%	9.0%
Adquisición de la Deuda Pública Garantizada	1.8%	0.034	0.0%	11.8%
Proceso de contratación de deuda mediante bonos, fideicomisos y asociaciones público-privadas	5.1%	0.040	0.0%	15.6%

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes estatales en materia de deuda pública y en códigos financieros y hacendarios de las entidades federativas.

Anexo H: Estadística descriptiva de la variable independiente

Institucionalización				
Característica	Media	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Número de diputados	34.09	10.64	21.00	75.00
Comisiones entre número de diputados	0.87	0.22	0.45	1.52
Definición de las tareas de las comisiones ordinarias	0.48	_____	0	1
Existencia de un servicio civil de carrera parlamentaria	0.48	_____	0	1
Definición de la comisión que dictamina en materia de deuda	0.35	_____	0	1
Profesionalización				
Característica	Media	Desv. Estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Existencia de una regla de exclusividad para las labores parlamentarias	0.45	_____	0	1
Existencia de una unidad administrativa en materia de profesionalización	0.51	_____	0	1
Impartición de cursos, talleres, conferencias, diplomados y extensión de estudios	0.65	_____	0	1
Porcentaje del personal del congreso con algún grado de licenciatura, maestría o doctorado concluido	50.8%	0.17	0.0%	89.1%

Fuente: Elaboración propia con base en el CNPLE 2017 (INEGI, 2018a) y en las leyes orgánicas de los congresos estatales.

Anexo I: Índice de precisión de los mecanismos de control de deuda subnacional

Entidad	Puntaje	Entidades	Puntaje
Chiapas	1.0000	Tlaxcala	0.4756
Nayarit	0.8492	Veracruz de Ignacio de la Llave	0.4677
México	0.7557	Querétaro	0.4669
Michoacán de Ocampo	0.7330	Puebla	0.4403
Aguascalientes	0.7047	Tamaulipas	0.3593
Guanajuato	0.6804	Hidalgo	0.3471
Baja California	0.6457	San Luis Potosí	0.3465
Chihuahua	0.6115	Zacatecas	0.3456
Oaxaca	0.6065	Durango	0.2774
Baja California Sur	0.5696	Coahuila de Zaragoza	0.2730
Sonora	0.5450	Colima	0.2411
Quintana Roo	0.5231	Yucatán	0.2168
Campeche	0.5186	Guerrero	0.1422
Nuevo León	0.5160	Jalisco	0.0307
Morelos	0.5119	Tabasco	0.0000
Sinaloa	0.5108		

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes estatales en materia de deuda pública y en códigos financieros y hacendarios de las entidades federativas.

Anexo J: Índice de institucionalización

Entidad	Puntaje	Entidades	Puntaje
Jalisco	1.0000	México	0.3477
Zacatecas	0.9175	Baja California	0.3463
Coahuila de Zaragoza	0.8543	Tamaulipas	0.3457
Baja California Sur	0.8461	Campeche	0.3353
San Luis Potosí	0.7500	Aguascalientes	0.3160
Guanajuato	0.7060	Tlaxcala	0.2890
Morelos	0.7020	Chihuahua	0.2669
Yucatán	0.6353	Nayarit	0.2548
Michoacán de Ocampo	0.5967	Veracruz de Ignacio de la Llave	0.2428
Querétaro	0.5897	Oaxaca	0.2345
Sinaloa	0.5815	Hidalgo	0.1118
Chiapas	0.5332	Quintana Roo	0.0730
Durango	0.4837	Tabasco	0.0359

Puebla	0.4264	Nuevo León	0.0027
Sonora	0.4144	Colima	0.0000
Guerrero	0.4067		

Fuente: Elaboración propia con base en el CNPLE 2017 (INEGI, 2018a) en los sitios de internet y en las leyes orgánicas de los congresos estatales.

Anexo K: Índice de profesionalización

Entidad	Puntaje	Entidades	Puntaje
Sonora	1.0000	Tamaulipas	0.5085
Jalisco	0.8823	Nuevo León	0.4861
San Luis Potosí	0.8546	Michoacán de Ocampo	0.4854
Chihuahua	0.8405	Nayarit	0.4785
Puebla	0.8388	Hidalgo	0.4580
Guanajuato	0.8355	Tabasco	0.4379
Durango	0.7485	Baja California Sur	0.4321
Campeche	0.7136	Coahuila de Zaragoza	0.3782
Chiapas	0.6870	Baja California	0.3671
Zacatecas	0.6852	Colima	0.3360
Sinaloa	0.6749	Oaxaca	0.3337
Guerrero	0.6608	Veracruz de Ignacio de la Llave	0.2489
Yucatán	0.6113	Tlaxcala	0.2199
Querétaro	0.6071	Morelos	0.2186
México	0.5876	Aguascalientes	0.0000
Quintana Roo	0.5290		

Fuente: Elaboración propia con base en el CNPLE 2017 (INEGI, 2018a) y en las leyes orgánicas de los congresos estatales.

Anexo L: Suma ponderada de los índices de institucionalización y profesionalización

Entidad	Suma	Entidad	Suma
Jalisco	0.9411	Campeche	0.5244
San Luis Potosí	0.8022	México	0.4676
Zacatecas	0.8013	Morelos	0.4602
Guanajuato	0.7707	Tamaulipas	0.4271
Sonora	0.7071	Nayarit	0.3666
Baja California Sur	0.6391	Baja California	0.3567
Puebla	0.6325	Quintana Roo	0.3010
Sinaloa	0.6281	Hidalgo	0.2849

Yucatán	0.6233	Oaxaca	0.2840
Coahuila de Zaragoza	0.6162	Tlaxcala	0.2544
Durango	0.6160	Veracruz de Ignacio de la Llave	0.2458
Chiapas	0.6100	Nuevo León	0.2443
Querétaro	0.5984	Tabasco	0.2369
Chihuahua	0.5536	Colima	0.1679
Michoacán de Ocampo	0.5410	Aguascalientes	0.1580
Guerrero	0.5337		

Fuente: Elaboración propia con base en el CNPLE 2017 (INEGI, 2018a) en los sitios de internet y en las leyes orgánicas de los congresos estatales.