

## RENDICIÓN DE CUENTAS Y DESTINO DE LA DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Marcela Astudillo y Raúl Porras<sup>1</sup>

Fecha de recepción: 11 de diciembre de 2017. Fecha de aceptación: 20 de abril de 2018.

<<http://dx.doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2018.194.62935>>

**RESUMEN.** El presente trabajo explora la rendición de cuentas del Gobierno de la Ciudad de México respecto a su deuda pública durante el periodo 1999-2015. Las preguntas planteadas son: ¿a qué proyectos se destinan los recursos provenientes de deuda pública? ¿La rendición de cuentas permite evaluar los proyectos financiados con deuda pública? A pesar de que la legislación establece la obligación de transparentar el destino de la deuda, se evidenció una rendición de cuentas parcial en todas las modalidades de financiamiento como: banca privada, de desarrollo, Mercado de Valores y Asociaciones Público-Privadas (APP). Además, la opacidad es total en cuanto a la evaluación de los resultados obtenidos. Mediante una prueba de cointegración de la deuda e inversión pública se puede afirmar que la deuda pública total tiene cierto efecto en el comportamiento de la inversión pública de la Ciudad de México.

**Palabras clave:** Ciudad de México; rendición de cuentas; deuda pública; inversión pública; finanzas públicas.

**Clasificación JEL:** E62, E63, E65, H68, R53.

### ACCOUNTABILITY AND THE ALLOCATION OF PUBLIC DEBT BY THE MEXICO CITY GOVERNMENT

**ABSTRACT.** This paper explores the Mexico City Government's accountability with respect to public debt in the time period 1999-2015. The questions we pose are as follows: To which projects were resources emanating from public debt allocated? Did the accountability mechanisms make it possible to evaluate the projects funded with public debt? Although the laws stipulate that entities are bound to be transparent about their allocation of debt, there is clearly only partial accountability when it comes to all of the funding models, including: private banking, development banking, the stock market, and public-private partnerships (PPP). Moreover, the opacity is total where evaluating outcomes is concerned. Using a cointegration test for debt and public investment, we assert that total public debt has some effect on the behavior of public investment in Mexico City.

**Key Words:** Mexico City; accountability; public debt; public investment; public finance.

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México. Correos electrónicos: marcelaa@unam.mx y rporras@iiec.unam.mx, respectivamente.

## TRANSPARENCE ET USAGE DE LA DETTE PUBLIQUE PAR LE GOUVERNEMENT DE MEXICO

### RÉSUMÉ

Ce document explore la responsabilité du gouvernement de Mexico concernant sa dette publique durant la période 1999-2015. Les questions posées sont: À quels projets les ressources provenant de la dette publique sont-elles allouées? La transparence permet-elle d'évaluer les projets financés par dette publique? Malgré l'instauration de la loi qui oblige de rendre la dette plus transparente, une restitution partielle des comptes a été constatée dans tous les types de financements: banque privée, banque de développement, bourse et partenariats publics-privés (PPP). De plus, l'opacité est totale en termes d'évaluation des résultats obtenus. A travers un test de cointégration de la dette et des investissements publics, nous constatons que la dette publique totale a un certain effet sur le comportement de l'investissement public à Mexico.

**Mots clés:** Mexico; transparence; dette publique; investissement public; finances publiques.

## RENDIÇÃO DE CONTAS E DESTINO DA DÍVIDA PÚBLICA DO GOVERNO DA CIDADE DO MÉXICO

### RESUMO

Este artigo explora a prestação de contas do governo da Cidade do México em relação à sua dívida pública no período 1999-2015. As questões colocadas são: a quais projetos se destinam os recursos provenientes da dívida pública? A prestação de contas permite avaliar os projetos financiados com dívida pública? Apesar da legislação estabelecer a obrigação de tornar o destino da dívida mais transparente, se evidenciou uma prestação parcial de contas em todos os tipos de financiamento, tais como: bancos privados, banco de desenvolvimento, Mercado de Valores e Parcerias Público-Privadas (PPP). Além disso, a opacidade é total em termos de avaliação dos resultados obtidos. Através de um teste de cointegração da dívida e do investimento público, se pode afirmar que o total da dívida pública tem um certo efeito sobre o comportamento do investimento público na Cidade do México.

**Palavras-chave:** Cidade do México; prestação de contas; dívida pública; investimento público; finanças públicas.

## INTRODUCCIÓN

La corrupción, un problema tan antiguo como complejo, es una de las cuestiones que preocupan a la sociedad mexicana, y que a lo largo del tiempo se han utilizado diversos instrumentos para combatirla. Uno de los instrumentos preventivos (orientados a disuadir a los servidores públicos de cometer actos de corrupción) es la transparencia (Uvalle, 2013). Se ha demostrado que mientras más alto sea el nivel de transparencia, la deuda pública y el déficit serán menores; inclusive instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) consideran a la transparencia como una precondition para la sostenibilidad fiscal macroeconómica (Alt y Lassen, 2006).

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su artículo 14 señala que los ciudadanos tienen derecho de verificar y vigilar el empleo de las contribuciones públicas. De ahí que la transparencia y el derecho a saber el destino de las contribuciones públicas puedan considerarse esenciales (Bellver, 2007). El seguimiento a los recursos públicos que se utilizan en los diferentes programas gubernamentales es fundamental para vigilar las acciones del gobierno y que, de esta manera, la ciudadanía pueda incidir en sus decisiones. La rendición de cuentas es un mecanismo que permite a los ciudadanos conocer el destino de los recursos públicos y evaluar sus resultados.

El objetivo de este trabajo es explorar la rendición de cuentas del Gobierno de la Ciudad de México respecto a su deuda pública durante el periodo 1999-2015. Las preguntas planteadas son: ¿a qué proyectos se destinan los recursos provenientes de deuda pública? ¿La rendición de cuentas permite evaluar los proyectos financiados con deuda pública? La deuda pública, como recurso de financiamiento puede coadyuvar al incremento de la capacidad productiva de un país, estado o región, como simplemente hipotecar sus ingresos futuros, todo depende del destino que se dé al dinero obtenido por este medio.

El presente documento inicia con la revisión del papel que juega la rendición de cuentas en las finanzas públicas, especialmente en la deuda pública. En un segundo apartado se revisa el marco normativo en torno a la contratación de deuda pública. Posteriormente, se estudia la rendición de cuentas del Gobierno de la Ciudad de México relativa a la deuda pública contratada tanto con bancos privados y de desarrollo, como con el Mercado de Valores y la derivada de Asociaciones Público-Privadas (APP).

Se encontró que es factible conocer el monto de la deuda, su origen, costo financiero, perfil de vencimiento; pero es imposible hacer un seguimiento de su destino, ya que son pocos los años que cuentan con la información desglosada de los proyectos financiados por este medio. Lo anterior pese a que a nivel

constitucional se establece la obligatoriedad de transparentar los empréstitos y las obligaciones de pago.

Ante una rendición de cuentas parcial —que dificulta conocer el destino de la deuda pública de la Ciudad de México—, y tomando en consideración que el artículo 21 de la Constitución de la Ciudad de México señala que la deuda debe destinarse a inversión pública productiva y a su refinanciamiento o reestructura, en el siguiente apartado se realiza un análisis de cointegración entre deuda e inversión pública, cuyo resultado indica que la deuda tiene cierto impacto en la inversión pública de la Ciudad de México.

El sexto apartado se refiere a la medición en la calidad de rendición de cuentas realizado por el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), en el que se destaca la baja calificación que obtiene el Gobierno de la Ciudad de México. Finalmente, a pesar de que en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM, 2016), se señala, en cuanto a contratación de deuda pública por parte de la Ciudad de México, el deber de informar su aplicación mediante una relación de obras a las que se hayan dedicado los recursos, la rendición de cuentas es parcial. Así pues, el marco normativo está dado, lo que se requiere es hacer que se cumpla la ley y aplicar las sanciones respectivas a los funcionarios que no lo hagan. Para ello jugaría un papel muy importante la sociedad civil, constituyendo organismos ciudadanos autónomos que vigilen el uso de la deuda pública.

## 1. LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA DEUDA PÚBLICA

La corrupción es un fenómeno que afecta de manera negativa a las finanzas públicas, tanto porque reduce los ingresos como que provoca la desviación del gasto público, todo lo cual redundando en un déficit de las finanzas públicas que da lugar al endeudamiento y con lo cual se distorsiona la actividad financiera del Estado. Existen medidas legales y operativas orientadas a detectar actos de corrupción, una de ellas es la rendición de cuentas, que de acuerdo con Schedler (2008, p. 13) “obliga al poder a abrirse a la inspección pública”. Indudablemente el ejercicio del poder político debe estar sujeto al control de la ciudadanía. Resulta muy importante que la sociedad tenga información de cómo está siendo gobernada y en qué se gasta el dinero público (Fox, 2007). La rendición de cuentas supone que el poder se ejerce de manera transparente y establece la capacidad de sancionar a los servidores públicos que actúen ilegalmente (Monsiváis, 2005).

El concepto de rendición de cuentas ha sido definido de diferentes maneras; sin embargo, hay coincidencia en que es la obligación de quienes se les ha conferido una responsabilidad de dar cuenta del encargo recibido y en caso de ser insatisfactoria habrán consecuencias negativas (Bolaños, 2010; Fox, 2007; Guerra y Ramírez, 2006; Lindstedt y Naurin, 2010).

Para Mashaw (2008) entre las características básicas de la rendición de cuentas destacan las siguientes: ¿quién debe rendir cuentas y ante quién?, ¿qué procesos pueden asegurar que rindan cuentas y cuáles son los efectos de la falta de rendición de cuentas? En México el gobierno rinde cuentas sobre el uso y el destino de los recursos públicos mediante la Cuenta Pública que es enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados. Desafortunadamente dicha rendición de cuentas en ocasiones no es completa, como en el caso del endeudamiento. Para evitar la corrupción en el ámbito de la deuda pública se requiere claridad en su uso y destino. En una investigación de Astudillo, Blancas y Fonseca (2017) se demostró que la deuda tiende a ser 28% mayor en las entidades federativas donde no es obligatorio transparentar el nivel de endeudamiento.

## **2. LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL MARCO NORMATIVO DE LA DEUDA PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

A nivel nacional, el artículo 73, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2017), establece las bases sobre las cuales las entidades federativas y los municipios pueden endeudarse, además señala los límites y las modalidades que deben cumplir para afectar sus participaciones, también determina la obligación de transparentar los empréstitos y las obligaciones de pago a través de un registro único.

En el caso de la Ciudad de México, de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994, vigente hasta la entrada en vigor de la Constitución de la Ciudad de México en 2018 (DOF, 2017), son facultades del Presidente de la República proponer los montos de endeudamiento al Congreso de la Unión para su aprobación y, posteriormente, la Contaduría Mayor de Hacienda verificará su correcta aplicación. El Jefe de Gobierno propone al Presidente de la República los montos de endeudamiento y es él quien debe informar sobre el correspondiente ejercicio de los recursos.

Por otra parte, la Ciudad de México cuenta con diferentes leyes que norman la contratación de su deuda pública. En 2016 se emitió la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la

Ciudad de México (GDF, 2016), en la que el artículo 121 establece la obligación de difundir y mantener actualizada la información relativa a la Cuenta y Deuda Públicas. La encargada de velar por el cumplimiento de la mencionada ley es la Auditoría Superior de la Ciudad de México, además de coordinar la divulgación y el fomento ciudadano de la cultura en materia de rendición de cuentas y fiscalización gubernamental, según su propio Reglamento de 2016.

En 2016 se promulgó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. En cuanto a la contratación de deuda pública, por parte de la Ciudad de México, se establecen entre otros requisitos que debe producir un incremento en los ingresos públicos. Señala el deber de informar sobre el estado de su deuda pública y el ejercicio del monto autorizado, desglosado por su origen, fuente de pago y destino, especificando las características financieras de las operaciones realizadas. Concretamente se señala que los informes deben contener la evolución de la deuda pública durante el periodo que se informe; perfil de vencimiento; colocación de deuda por entidad receptora y aplicación a obras específicas; relación de obras a las que se hayan destinado los recursos; composición del saldo de la deuda por usuario de los recursos y por acreedor; servicio de la deuda; costo financiero; canje o refinanciamiento; evolución por línea de crédito, y programa de colocación para el resto del ejercicio fiscal, esto último deberá hacerlo a más tardar el 31 de marzo de cada año.

En el Informe Trimestral de la Situación de la Deuda Pública de la Ciudad de México, en lo que corresponde al destino de los recursos, se señalan los siguientes aspectos solamente: “seguridad e impartición de justicia; infraestructura y movilidad; economía y cultura, y deuda pública”, sin abundar más en los proyectos a los que se destinaron los recursos.

En tanto, en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal (LADF) (2016), señala en el artículo 5o que en adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles con cargo total o parcial a los ingresos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal y de Deuda Interna, estarán sujetos a las disposiciones específicas del Decreto de Presupuesto de Egresos y del Código Financiero de la Ciudad de México (GCDMX, 2017).

Como se puede observar existen diferentes leyes para el manejo y control de la deuda pública de la Ciudad de México; sin embargo, en su Cuenta Pública no siempre se especifica su destino. Es importante subrayar que, en materia de deuda bursátil, la calificadora Fitch proporciona amplia información fiscal y financiera del Gobierno de la Ciudad de México, sin embargo, tampoco detalla el destino de la deuda.

### **3. LA DEUDA PÚBLICA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Como se constatará más adelante (véase Anexo), la rendición de cuentas respecto a la deuda en la Cuenta Pública de la Ciudad de México durante los diversos periodos de gobierno, la mayor parte del tiempo ha sido parcial. De 1999 a 2002 se desglosaba por proyecto el origen y el monto de la deuda, con algunas excepciones como es el caso de un crédito otorgado por Banamex en 2000 en el que de manera global se señala que el destino fue para “programas de obras públicas y servicios urbanos, infraestructura hidráulica, transporte urbano, medio ambiente y desarrollo social, seguridad pública y fortalecimiento de la administración de servicios”. De 2003 (año en el que se inicia la colocación de Certificados Bursátiles (CBS) a 2006 no hay datos disponibles sobre proyecto financiado ni sobre el monto asignado.

De 2007 a 2009 se presenta la información con el importe correspondiente por rubros generales como transporte urbano, infraestructura hidráulica, entre otros. En 2010 y 2011 se vuelve a desglosar por proyecto el destino de la deuda. En 2012 no hay proyecto alguno; mientras que en 2013 se presenta la información igual que en el caso del crédito otorgado por Banamex en 2000. En 2014 y 2015 no se mencionan los proyectos financiados con deuda pública. Es poco clara la manera como se presenta la información correspondiente al uso de los recursos obtenidos mediante endeudamiento. No obstante ello, pueden destacarse lapsos de mayor transparencia, los periodos definidos por el gobierno de Cárdenas-Robles, dos años de López Obrador y dos años de Ebrard Casaubón.

Con los datos de la Cuenta Pública es factible identificar la variación anual y acumulada de los saldos totales de deuda para la Ciudad de México, por responsable de la administración. Como se observa en el cuadro 1, destaca la tendencia a reducir su tasa de crecimiento a lo largo de la serie.

#### **3.1 Administración de la deuda**

La rendición de cuentas sobre la deuda, además de que permite identificar sus saldos, también posibilita conocer la gestión de la deuda pública. Resulta importante analizar la política de deuda consignada en la Cuenta Pública de la Ciudad de México y sus efectos en la estructura y composición de la deuda.

Cuadro 1. Evolución del saldo acumulado de deuda por periodo de gobierno  
Pesos y porcentajes. 1994-2015

<i>Año</i>	<i>Administración pública responsable</i>	<i>Saldo</i>	<i>Variación anual %</i>	<i>Variación acumulada en el periodo %</i>
1994	Oscar Espinosa Villarreal (1994-1997)	5 786 400.0		
1995		6 371 575.0	10.11	
1996		14 956 723.0	134.74	144.85
1997	Cárdenas-Robles (1997-2000)	20 617 900.0	37.85	
1998		24 450 163.3	18.59	
1999		22 962 079.8	(-)6.09	
2000		28 649 770.8	24.77	75.12
2001	López Obrador (2000-2004)	32 784 527.7	14.43	
2002		38 285 164.0	16.78	
2003		41 634 034.9	8.75	
2004		42 310 012.0	1.62	41.58
2005	Alejandro Encinas (2005-2006)	43 527 421.8	2.88	
2006		44 132 998.3	1.39	4.27
2007	Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012)	44 079 516.4	(-)0.12	
2008		45 579 500.0	3.40	
2009		47 529 500.0	4.28	
2010		52 529 490.0	10.52	
2011		56 232 200.0	7.05	
2012		61 207 300.0	8.85	33.98
2013	Miguel Ángel Mancera (2012-2018)	65 529 800.0	7.06	
2014		69 511 800.0	6.08	
2015		73 713 900.0	6.05	19.18

Fuente: Cuenta Pública de la Ciudad de México. Secretaría de Finanzas. Gobierno de la Ciudad de México. Varios años  
<<https://goo.gl/v93BCn>>

Cuadro 2. Gestión de la deuda pública. Periodo 1999-2015

<i>Año</i>	<i>Acción realizada</i>	<i>Propósito</i>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se implementa el <i>Programa de Reestructuración de Pasivos</i> que incluyó procesos de redocumentación y otros de prepago.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Transformar obligaciones de corto y mediano plazo en otras de largo plazo, a fin de reducir los montos periódicos de pagos.</li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fomento a complementariedad financiera de los ingresos por financiamiento. Artículo 2o de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y art. 2o de la Ley de Ingresos del Gobierno del Distrito Federal (LIDF).</li> <li>– Inicia el esquema de asignación de crédito mediante subasta en las instituciones bancarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Favorecer los créditos o financiamientos multianuales. Mantener nivel menor al techo de deuda autorizado.</li> <li>– Establecer una política de no comprometer deuda más allá de los ingresos fiscales anuales.</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estabilizar los pagos periódicos de la deuda, afines a la capacidad fiscal del GDF. Artículo 2o “B” de la LIF y 2o de la LIDF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estabilizar la deuda acorde a la capacidad fiscal del GDF.</li> <li>– Se consigue la calificación AAA del DF como sujeto de crédito.</li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se promueve una política de mantener un nivel menor al tope de deuda habilitado por la LIF, artículo 3o, 1o y 2o de la LIDF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Privilegiar compromisos multianuales.</li> <li>– Evitar morosidad de pagos.</li> <li>– Garantizar destino de deuda.</li> <li>– Difundir monto, plazo y destino de deuda.</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reducción de endeudamiento en 39.6% por abajo del techo de deuda establecido en LIF, artículo 3o, 1o y 2o de la LIDF.</li> <li>– Se instituye el Fideicomiso de Administración y pagos (FAP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Renegociar líneas de crédito que sobrepasen los límites establecidos por la subasta con instituciones financieras.</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se establece como política de gobierno un esquema de desendeudamiento, en ese marco se promueve una reducción de endeudamiento en 16.6% por abajo del techo de deuda establecido en LIF, artículo 3o y 1o y 2o de la LIDF.</li> <li>– El FAP administra la emisión de Certificados Bursátiles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Renegociar pasivos que rebasen las tasas de subasta.</li> <li>– Se realiza la primera colocación de deuda en la BMV por un monto de 2 500 millones de pesos.</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Asignación de crédito mediante subasta con las instituciones financieras.</li> <li>– Programa de reestructuración de pasivos.</li> <li>– Continuidad a proyectos de deuda multianual.</li> <li>– Transparencia en manejo de la deuda.</li> <li>– Se capitaliza al FAP con el 15.0% de las participaciones federales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Renegociar pasivos por arriba de las tasas de subasta.</li> <li>– Segunda colocación de deuda por 1 690 millones de pesos.</li> <li>– Se constituyen reservas en el FAP para pagos de cupón y el principal.</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mezcla de fuentes de financiamiento: banca comercial, de desarrollo y Mercado de Valores.</li> <li>– Negociación del 37.3% del saldo total de deuda a costo financiero de tasa fija.</li> <li>– Contratación de créditos nuevos (Dexia local y Banobras) se concerta a plazo de 25 años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reducir la exposición a la variabilidad de las tasas de interés.</li> <li>– Mejorar el perfil de vencimiento de plazos.</li> <li>– Financiamiento mediante el mercado de valores.</li> </ul>

Cuadro 2. Gestión de la deuda pública. Periodo 1999-2015 (*continuación*)

<i>Año</i>	<i>Acción realizada</i>	<i>Propósito</i>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se combinan dos líneas de financiamiento, la banca de desarrollo y el Mercado de Valores.</li> <li>– Contratación de créditos nuevos a plazos hasta de 40 años.</li> <li>– Se aplica una política de refinanciamiento de la deuda, buscando mayor liquidez en las finanzas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reducir el saldo total de deuda en 3.7% en términos reales y .01% nominal.</li> <li>– Se redocumenta la deuda en hasta 35 423 696.7 mil pesos, equivale al 85.5% del total de la deuda.</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se establece una política de refinanciamiento de la deuda total.</li> <li>– Se promueve una simplificación administrativa en la celebración de contratos de crédito, parcializando la influencia de la ALDF y centralizando las decisiones en el ejecutivo local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reducir el costo financiero de la deuda.</li> <li>– Se pacta un esquema de amortizaciones con mayor plazo, para liberar recursos para pagar amortizaciones de capital, reducir tasas de interés.</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se establece una estrategia de diversificación en los créditos, así como en los tiempos de disposición de los recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Obtener recursos de deuda frescos con una carga financiera menor para el erario local.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se obtiene autorización de la SHCP para refinar la deuda total acumulada.</li> <li>– Para diversificar fuentes de financiamiento se favoreció la contratación de deuda en el Mercado de Valores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se mantuvo una política de endeudamiento de mediano y largo plazo, acotada al nivel de los ingresos netos.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Continuación con la política de endeudamiento de mediano y largo plazo acorde al crecimiento potencial de los ingresos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mantener condiciones de liquidez operativa en las finanzas públicas.</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se mantuvo el esquema de financiamiento a través de la banca de desarrollo y el Mercado de Valores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cubrir las necesidades de financiamiento de la ciudad derivadas de obra pública.</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se mantuvo el esquema de financiamiento a través de la banca de desarrollo y el Mercado de Valores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fomentar la capacidad fiscal para acometer los proyectos de infraestructura, financiamiento.</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Captar recursos crediticios en las mejores condiciones de mercado.</li> <li>– Manteniendo tres fuentes de financiamiento, banca comercial, de desarrollo y Mercado de Valores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Seguimiento de la deuda pública, su contratación y registro.</li> <li>– Cubrir las necesidades de financiamiento de la ciudad derivadas de obra pública.</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Garantizar la sostenibilidad de la deuda en el corto, mediano y largo plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Contener el nivel de obligaciones y mejorar su estructura.</li> </ul>

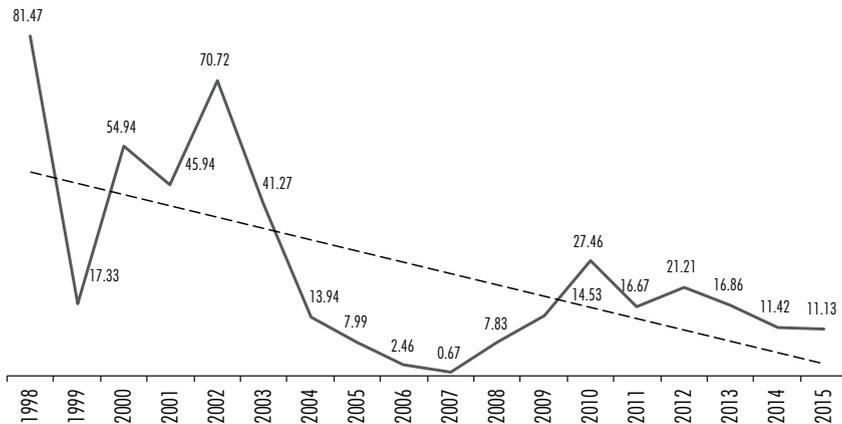
Fuente: Cuenta Pública de la Ciudad de México, sitio <<https://goo.gl/68LZcX>>

Como se observa en el cuadro 2, durante el periodo 1999-2015 la política de deuda se ha basado principalmente en acciones para contener su crecimiento; el resultado esperado ha sido dotar a la cuenta corriente de un nivel de ahorro estable y superavitario.

En la gráfica 1 se aprecia la evolución que ha tenido la tasa de retorno de la deuda pública, la cual resulta de dividir la deuda total, sin considerar pasivos con acreedores comerciales, entre el ahorro bruto; identifica así en número de años, el tiempo que llevaría pagar con los recursos generados por la cuenta corriente del gobierno. Se muestra también la tendencia del peso financiero que representa el endeudamiento sobre la capacidad de las finanzas públicas en cada periodo como resultado de su redocumentación. De este modo, la tasa de retorno de la deuda pasó de un estimado de 81.47 años en 1998 a 11.13 años en 2015, resultado de las medidas de reestructura y refinanciamiento de los pasivos por parte del gobierno.

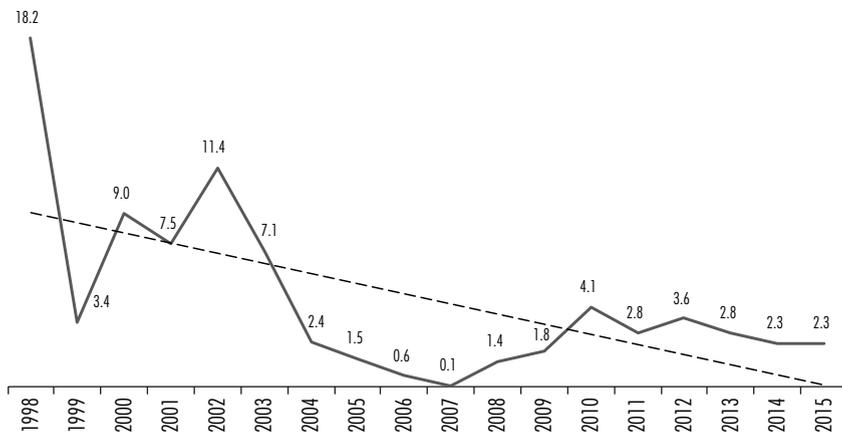
El nivel de ingreso corriente del ejercicio es importante porque denota la disponibilidad de liquidez que tiene el gobierno para hacer frente a sus compromisos operativos. En la gráfica 2, se observa correspondencia de las medidas implementadas con la tasa de retorno de la deuda antes descrita, pues en 1998 la deuda representaba el 18.2% de los ingresos corrientes; mientras que en 2015 disminuyó a 2.3%.

Gráfica 1. Retorno de la deuda pública. Años para saldar el endeudamiento neto de cada año. Serie 1998-2015



Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Distrito Federal, varios años, sitio <<https://goo.gl/68LzCx>>

Gráfica 2. Participación de la deuda pública en el total de ingresos corrientes  
Por ciento de participación. Serie 1998-2015



Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Distrito Federal, varios años, sitio <<https://goo.gl/68LZcX>>

### 3.2 La deuda contratada en el Mercado de Valores y la rendición de cuentas

Como se constata en el Anexo, otra fuente de endeudamiento para el Gobierno de la Ciudad de México es el Mercado de Valores, que al igual que el financiamiento proveniente de la banca de desarrollo y de la banca privada, la rendición de cuentas es parcial, pues tampoco se transparenta el destino de los recursos. Este último aspecto es significativo porque hace de lado la responsabilidad de informar, pero sobre todo, se pierde de vista el límite o la viabilidad de los proyectos sustentados con deuda.

Tradicionalmente el Gobierno Federal ha asumido la responsabilidad de rescatar a las entidades subnacionales cuando incurren en problemas financieros, no obstante el costo fiscal que le representa a la sociedad. En la actualidad ese papel se ha delegado a la figura financiera denominada como Sociedades de Objeto Específico (SOE), que habilita liquidez a aquellas cuando cursan problemas de rentabilidad, como ocurrió en el caso carretero de 1997 (Mendoza, 2017).

Esta modalidad de financiamiento aplicada a los estados y municipios comenzó a gestarse en junio de 2001, a partir de la modificación al artículo 14 Bis, fracciones 6, 7 y 8 de la Ley del Mercado de Valores (LMV, 2001), que permitió la creación de instrumentos denominados Certificados Bursátiles (CBS).

Desde 2003 el gobierno complementa sus requerimientos de ingresos para inversión a través del Mercado de Valores. Este mecanismo hace menos claro el destino de la deuda pública; por ejemplo, la consultora Fitch Ratings (2017) reporta como tal a todas aquellas inversiones en materia de seguridad pública, transporte, vialidad, saneamiento ambiental e infraestructura hidráulica, pero no presenta especificación adicional alguna.

El Gobierno de la Ciudad de México estableció la creación de la figura Fideicomiso de Administración y Pagos (FAP), como el encargado de administrar los derechos destinados al cumplimiento de la obligación crediticia adquirida mediante CBS; para impulso de este mecanismo fondeó la creación de dicho fideicomiso con 15% de las participaciones federales; posteriormente, en 2005, constituyó reservas para asegurar pagos constantes del cupón y el principal con el mismo porcentaje e igual fuente de recursos. Así, la oferta de instrumentos de deuda es otro mecanismo de financiamiento de los egresos de la Ciudad de México, y es por este medio que el gobierno diversifica el origen de su deuda. La argumentación central consiste en aminorar en el corto plazo el déficit que implica la asunción de pasivos bancarios en su balance de cuenta corriente.

La fuente de pago de los CBS es el Fondo General de Participaciones (FGP) de la ciudad, debido a la obligatoriedad del Gobierno Federal de respaldar estas operaciones. De 2003 a la fecha la calificación de deuda es AAA (mex), se considera excelente para un gobierno local. Resulta importante señalar que la contratación de deuda del Gobierno de la Ciudad de México está sujeta a la aprobación del Congreso de la Unión y se rige por lineamientos marcados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El cuadro 3 muestra una descripción del comportamiento de los CBS desde 2007 hasta la fecha.

El FGP de la Ciudad de México sustenta el pago de esta deuda bursátil; tanto el vencimiento promedio mensual, el plazo, así como el tipo de crédito concertado, implican que el pago por servicio o costo financiero sea elevado a medida que las amortizaciones de capital de las emisiones referidas se realicen, de acuerdo al funcionamiento del FAP, al vencimiento de las mismas.

Un efecto negativo de este proceso de titulación de los pasivos públicos, es que somete en el ámbito de los activos, la oferta de bienes y servicios públicos al servicio de la especulación financiera. Además de que, como se dijo anteriormente, no se informa el destino de los recursos obtenidos mediante este mecanismo.

Cuadro 3. Emisiones de Certificados Bursátiles Fiduciarios de la Ciudad de México.  
Saldos en miles de pesos, tasas de interés y días, al mes de marzo de 2017

Concepto	GDFCB 07	GDFCB 07-2	GDFCB 10-2	GDFCB 12	GDFCB 13	GDFCB 14	GDFCB 15	GDFCB 15-2	GDFCB 16V
Monto inicial	575 000	2 425 000	2 521 000	2 500 000	2 126 900	2 500 000	1 382 000	2 500 000	1 000 000
Saldo	575 000	2 425 000	2 521 000	2 500 000	2 126 900	2 500 000	1 382 000	2 500 000	1 000 000
Plazo en años	20	9.3	10	15	10	10	5	10	5
Colocación primaria	Dic 17 2007	Dic 17 2007	Jun 25 2010	Nov 30 2012	Nov 29 2013	Nov 3 2014	Sep 25 2015	Sep 25 2015	Feb 23 2017
Vencimiento	Nov 22 2027	Feb 24 2017	Jun 12 2020	Nov 17 2027	Nov 17 2023	Oct 21 2024	Sep 18 2020	Sep 12 2025	Dic 03 2017
Acreditante	Ixe	Deutsche bank							
Tasa de interés, THEZ8 + %	0.29	8.65	0.05	0.3	6.85	7.05	6.42	3.44	5.4
Vencimiento de intereses	28 días	29 días	30 días	31 días	32 días	33 días	34 días	35 días	28 días
Fuente de pago	FGP	FGP	FGP	FGP	FGP	FGP	FGP	FGP	FGP
Participaciones federales (%)	15	15	15	15	15	15	15	15	16
Fideicomiso emisor	F/00408	F/00490	F/00490	F/00831	F/0135	F/0154	F/0167	F/184	F/184
Fideicomiso de pago	F/00109	F/838							

Nota: la notación GDFCB describe la emisión de certificados bursátiles: Gobierno del Distrito Federal, Certificado Bursátil, número refiere a la emisión.

Fuente: elaboración propia con datos de FitchReports México, sitio <<https://goo.gl/88h6eg>>

#### **4. FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA CON ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP): OTRO CASO DE RENDICIÓN DE CUENTAS PARCIAL**

Otra fuente de financiamiento aun más opaca que las anteriores, la constituyen las Asociaciones Público-Privadas (APP). Para diversificar sus mecanismos de deuda destinada a inversión en infraestructura, los gobiernos estatales y municipales, incluida la Ciudad de México, optan por la alternativa de financiamiento que ofrecen las APP para impulsar su obra pública.

A pesar de que en la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP, 2016) y en el Reglamento de la Ley de Asociaciones Público-Privadas (RLAPP, 2017) se señala que en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, la SHCP tiene el deber de informar los proyectos de APP autorizados y los montos erogados o por erogar, así como los inmuebles, los bienes y derechos relacionados al proyecto y su destino a la terminación del contrato, en la práctica no es sencillo identificar los casos de APP, si bien el Gobierno Federal informa sobre los principales proyectos vigentes (SHCP, 2017), a nivel de gobierno estatal y municipal no se cuenta con tal información, la que proviene de los organismos auspiciados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o de las cámaras, asociaciones o sociedades privadas involucradas, es difusa y no está actualizada.

En cuanto a la Ciudad de México, en 2015 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) decretó la Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Distrito Federal (ALDF, 2015), con la que se propone regular y difundir las actividades relativas a la contratación de APP. En su artículo 14 propone establecer un:

...sistema denominado Registro de Asociaciones Público-Privadas del Distrito Federal, en el cual se registrarán todos los Proyectos de Asociación Público Privadas que se desarrollen en la Ciudad de México. En dicho sistema se deberán indicar los proyectos que se estén realizando a través de los Contratos de Prestación de Servicio a Largo Plazo, las Coinversiones, las Concesiones y los Permisos Administrativos Temporales Revocables, el cual será de acceso al público.

No obstante, no se ha concretado dicho Sistema de Registro Único. Hacia 2013 se reconocía la preponderancia de las APP a través de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) en 80.0% del total de la obra pública de la Ciudad de México (ObrasWeb, 2013), sin que la información del gobierno sea más específica sobre su destino y participación.

Tanto el gobierno como las empresas concesionadas publican información parcial, diversa y poco actualizada sobre las SOE que se encargan de la administración y operación de las APP, de entre lo más difundido para el caso de la Ciudad de México se encuentran:

Cuadro 4. Detalle de obra pública bajo la modalidad de APP

<i>Proyecto</i>	<i>Plazo años</i>	<i>Adjudicación</i>	<i>Inversión inicial Mdp</i>	<i>Concesionario</i>
Administración y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado (SACM)	10	1993	n.d.	n.d.
Programa de mejoramiento urbano y mantenimiento integral del Circuito interior de la Ciudad de México	12	2008	3 000.00	CEMEX GAMI
		2009	37 700.00	Ingeniería, La
		2010	74 000.00	Peninsular e
		2011	120 000.00	Idinsa
Sistema Metrobús, Línea 3	10	2009	2 894.00	CEMEX-GAMI
Sistema de transporte colectivo	15	2009	n.d.	CAF
Alumbrado público	10	2010	2 600.00	CITELUM
Súper Vía Poetas	33	2010	6 898.00	OHL Concesiones

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Obras y Servicios (SOBSE) (2017), Gobierno de la Ciudad de México, sitio <<https://goo.gl/fcGmav>>; OHL. Concesiones. Súper Vía Rápida Poetas, sitio <<https://goo.gl/LQgFDu>>

Cabe subrayar que si no se establecen medidas claras de operación de las APP, sobre todo, si no hay transparencia ni rendición de cuentas, pueden constituirse en mecanismo para ocultar el crecimiento de la deuda pública en favor del capital privado a medida que el gobierno asume una subfunción de caja de pagos segura. El riesgo es que se transforme al gasto público en fuente concentradora del ingreso para cubrir sus compromisos con éstas, limitando su rol de hacedor de política económica y social.

## **5. ANÁLISIS DE COINTEGRACIÓN ENTRE DEUDA E INVERSIÓN PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

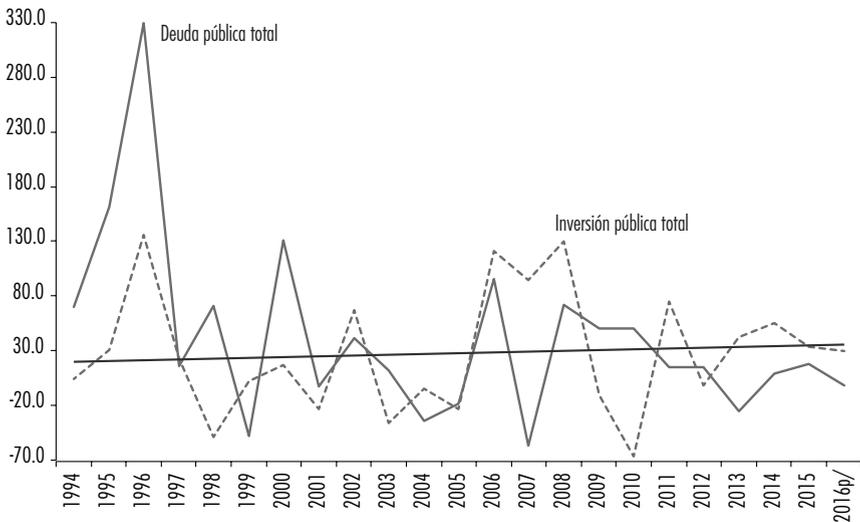
Ante una rendición de cuentas parcial que dificulta conocer el destino de la deuda pública de la Ciudad de México, y tomando en consideración que el artículo 21 de la Constitución de la Ciudad de México, señala que la deuda debe destinarse a inversión pública productiva y a su refinanciamiento o

reestructura, surge la siguiente pregunta: ¿qué efecto tiene la deuda pública en la inversión pública que realiza el Gobierno de la Ciudad de México? Para poder dar respuesta, en primer término se presenta la gráfica 3 –con datos del Banco de Información Económica (BIE)–, para el Sector Central del Gobierno de la Ciudad de México. La intención es mostrar la irregularidad en el comportamiento de la deuda pública total, en comparación con la inversión pública total.

La gráfica compara la evolución entre deuda e inversión públicas totales de la Ciudad de México, en tasas reales de crecimiento anual para el periodo 1994-2016. Los valores negativos en ambas variables obedecen a una menor dinámica en su asignación anual de recursos. Se observa una disminución en la tasa de crecimiento del endeudamiento público en el periodo al pasar de 329.0% en 1996 a (-)1.7% en 2016; por lo que respecta al comportamiento de la inversión pública, cambia de 4.6% en 1994 a 30.0% en 2016; mantiene en lo general fluctuaciones bastante cambiantes, no obstante, observa una suave tendencia sostenida a elevarse durante todo el periodo a tasa media de crecimiento anual de 28.2 %.

Gráfica 3. Deuda pública e inversión totales del Gobierno de la Ciudad de México, 1994-2016.

Tasas de crecimiento anual a precios de 2013



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2017). BIE. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Conjunto de datos: Finanzas públicas del Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/WKcEPy>>

Para medir el impulso que ocasiona el endeudamiento sobre la inversión pública, se formulan las ecuaciones:

$$Y = \sum_j^n \beta_j X_j \quad (1)$$

$$W = \sum_j^n \beta_j X_j \quad (2)$$

Suponen que  $X$  (deuda pública neta) determina a  $Y$  y  $W$ , en cuyo caso se establece la relación de causalidad con la inversión pública total ( $Y$ ), y en el ingreso total ( $W$ ), como elementos que pueden estar determinados por los flujos de endeudamiento neto.

Aplicando a dichas ecuaciones la prueba de cointegración de Granger para 28 periodos, se obtiene una probabilidad de 0.0015% significativa, de  $Y$  con respecto a  $X$ , y de 0.0054%, también significativa en  $W$  con respecto a  $X$ , para el desarrollo de las pruebas el coeficiente de determinación  $R^2$  alcanzó 98.0%, mientras que la prueba Durbin Watson se ubica en 1.85%, indicadores que validan económicamente este resultado.

En términos formales se deduce que las probabilidades obtenidas, así como sus indicadores, entran en nivel de aceptación de dicha prueba de cointegración, lo que permite sustentar que en efecto hay un impacto de la deuda en la conformación de la inversión pública, así como del ingreso total de la ciudad.

Debe tomarse en cuenta que la determinante para obtener resultados de una probabilidad significativa es el tamaño de la muestra, en cuyo caso se analizan 28 datos y que la existencia de una correlación Granger entre dos variables no implica necesariamente que una de ellas sea la causa de las alteraciones en los valores de otra. Puede ser por tanto una limitación interpretativa a tomarse en cuenta en el empleo de dicho test.

## 6. MEDICIÓN DE CALIDAD EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Diversos organismos se han dado a la tarea de medir la calidad de la información sobre la asignación y utilización de los presupuestos; uno de estos organismos es el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), creado en 2003.

El IMCO ha elaborado un Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM), mismo que establece 80 criterios homologados para nueve secciones de conceptos de transparencia que desglosan la disponibilidad de información

pública en una muestra de 453 municipios de la República mexicana y las 16 delegaciones de la Ciudad de México e inició su cálculo en 2009.

De acuerdo con el IMCO, el IIPM puede entenderse como el nivel de transparencia u opacidad de la información sobre la gestión pública, para 2016 se calcula una media de cumplimiento de 35% en cuanto a la calidad de la información presupuestal, que se refiere al gasto de recursos federales, deuda pública, tabuladores, plazas y datos abiertos.

En el cuadro 5 se observa que la calificación para las delegaciones de la Ciudad de México es baja en comparación a la media nacional, promedian 6.1% en materia de transparencia y ocupan los últimos lugares, el promedio de las 16 delegaciones es de 400 según los 453 municipios medidos por el IMCO como muestra representativa nacional.

Cuadro 5. Calificación en IIPM de las delegaciones de la Ciudad de México (año 2016)

	<i>Lugar en la muestra de municipios</i>	<i>Calificación %</i>
Azcapotzalco	424	3
Coyoacán	424	3
Cuajimalpa de Morelos	424	3
Gustavo A. Madero	384	8
Iztacalco	424	3
Iztapalapa	384	8
La Magdalena Contreras	384	8
Milpa Alta	424	3
Álvaro Obregón	384	8
Tláhuac	372	13
Tlalpan	384	8
Xochimilco	424	3
Benito Juárez	384	8
Cuauhtémoc	384	8
Miguel Hidalgo	384	8
Venustiano Carranza	424	3

Fuente: IMCO (2016). Índice de Información Presupuestal Municipal, sitio <<https://goo.gl/ajZptL>>

Esta evaluación es representativa del nivel de opacidad en el manejo y la difusión de información por parte del Gobierno de la Ciudad de México, de acuerdo con el IMCO.

En materia de destino de la deuda pública, en lo general el IMCO no la identifica con claridad, la considera parte del financiamiento que reciben estados y municipios, por tanto, la trata como componente del presupuesto público, y es a partir de este enfoque es como deben leerse sus indicadores.

En el cuadro 6 se observa el posicionamiento de la Ciudad de México en el lugar 30, sólo arriba de Michoacán (31) y Quintana Roo (32) con una calificación de 53.0% de un promedio de 76.1% para el total de las entidades.

El tema de la deuda pública es algo que preocupa e interesa a la sociedad mexicana, por una parte, debido al peso relativo que le representa como costo de operación para los flujos de inversión destinados a la actividad económica en su conjunto, así como por la carga fiscal que repercute en los ingresos generados.

El trabajo del IMCO es importante, pues ha orientado una serie de indicadores cuya intención es develar características específicas en cuanto al manejo de información, acerca de la estructura, la dinámica y la evolución de la deuda pública de los gobiernos estatales y municipales. Por ejemplo, el IIPM destaca en su cuestionario (2016), una batería de 11 preguntas en las que toca elementos como los topes de deuda para cada entidad, saldos, montos asignados, desgloses por instrumento de contratación, plazos y tasas. El cuadro 7 muestra una extracción de los reactivos que captan dicha información.

Obsérvese que no se pregunta por el desglose en el destino de deuda. Esto último es importante porque de origen se omite evaluar un aspecto fundamental de la transparencia.

Cuadro 6. Calificación en IIPM de los gobiernos estatales (año 2016)

	<i>Lugar en la muestra de gobiernos estatales</i>	<i>Calificación %</i>
Aguascalientes	13	83
Baja California	6	97
Baja California Sur	16	75
Campeche	9	92
Coahuila de Zaragoza	1	100
Colima	9	92
Chiapas	6	97
Chihuahua	8	94
Ciudad de México	30	53
Durango	17	71
Guanajuato	4	99
Guerrero	20	68
Hidalgo	12	86
Jalisco	1	100
México	26	59
Michoacán de Ocampo	31	50
Morelos	21	66
Nayarit	17	71
Nuevo León	27	58
Oaxaca	15	76
Puebla	1	100
Querétaro de Arteaga	28	56
Quintana Roo	32	48
San Luis Potosí	23	63
Sinaloa	17	71
Sonora	24	61
Tabasco	14	79
Tamaulipas	24	61
Tlaxcala	5	98
Veracruz	22	65
Yucatán	11	90
Zacatecas	28	56

Fuente: IMCO (2016), Índice de Información Presupuestal Municipal, sitio <<https://goo.gl/DtkJBb>>

Cuadro 7. Batería de preguntas sobre la deuda pública de estados y municipios. IIPM

---

59. ¿Contiene topes para la contratación de deuda pública?
  60. ¿Desglosa los saldos de la deuda pública?
  61. ¿Desglosa la deuda por tipo de garantía o fuente de pago?
  62. ¿Contiene el monto asignado en el ejercicio fiscal correspondiente al pago de deuda pública?
  63. ¿Desglosa el monto asignado en el ejercicio fiscal correspondiente al pago de deuda pública en pago de principal e intereses?
  64. ¿Desglosa la deuda pública por decreto aprobatorio o clave que permita su identificación?
  65. ¿Desglosa la deuda pública por tipo de obligación o instrumento de contratación (crédito simple, emisión bursátil, prestación de servicios, etcétera)?
  66. ¿Desglosa la deuda pública por institución bancaria?
  67. ¿Desglosa las tasas de contratación de la deuda pública?
  68. ¿Desglosa el monto asignado en el ejercicio fiscal correspondiente al pago de deuda pública en comisiones, gastos, costo por coberturas y/o apoyos financieros asociados a ésta?
  69. ¿Desglosa el plazo de contratación de la deuda pública?
  70. ¿Desglosa el monto asignado en el ejercicio fiscal correspondiente al pago de deuda pública en pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS)?
- 

Fuente: IMCO (2016). Índice de Información Presupuestal Municipal. Recuperado de <<https://goo.gl/DtkJBb>>

## CONSIDERACIONES FINALES

Dada la magnitud del fenómeno de la corrupción en México, es urgente transparentar el manejo de las finanzas públicas, pues es una cuestión que atañe a toda la sociedad. Para ello se requiere una rendición de cuentas íntegra, como lo señalan las leyes, y en caso de no cumplirse deben aplicarse las sanciones correspondientes, según consideran los estudiosos del tema.

¿En el manejo de la deuda pública la rendición de cuentas del Gobierno de la Ciudad de México es completa? La respuesta es no. Como se puede observar en el Anexo es posible conocer el origen, el monto y el servicio de la deuda; sin embargo, en cuanto al destino solamente en pocos años se desglosan los proyectos financiados. La opacidad es total en cuanto a la evaluación de los resultados obtenidos, lo que hace imposible determinar si la deuda es útil para incrementar la capacidad productiva de la Ciudad de México.

Capítulo aparte merece el caso de las APP, que es otra fuente de financiamiento utilizada por el Gobierno de la Ciudad de México. La rendición de cuentas en este ámbito es parcial, diversa y poco actualizada.

Lo anterior a pesar de que en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios se establece la obligación de informar sobre el estado de la deuda pública, desglosado por su origen, fuente de pago y destino. Si realmente se quiere combatir la corrupción, es urgente que la rendición de cuentas sea íntegra para que la sociedad sepa en qué se usan los recursos públicos, ya que tarde o temprano tendrá que sufragar los gastos con sus impuestos.

Ante esta opacidad se optó por hacer una prueba de cointegración de la deuda e inversión pública, encontrándose que con una probabilidad de 0.0015 significativa, se puede afirmar que la deuda pública total impacta en el comportamiento de la inversión pública de la Ciudad de México.

Como se puede observar, para una rendición de cuentas efectiva no se requieren nuevas leyes, los que se necesita es hacer cumplir las que actualmente están vigentes. Y para ello, sería muy recomendable la formación de organismos ciudadanos autónomos que vigilen el cumplimiento de la ley.

## ANEXO

Cuadro A1. Origen, destino y monto de la deuda pública de la Ciudad de México. Deuda contratada para el proyecto y deuda total contratada. Periodo 1999-2015 (miles de pesos)

Año	Origen	Destino	Deuda	
			Del proyecto	Neta del periodo
1999	Total		8 376 372.6	1 600 794.4
	Crédito contratado con Banobras - (Fondo de cooperación económica de ultramar de Japón) OECF	Proyecto de reforestación de la Zona Metropolitana del Valle de México, equipamiento del Vivero San Luis Tlaxialtemalco.	58 713.2	
	Banobras-Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Programa de saneamiento del Valle de México.	192 524.3	
	Banobras-Proveedores	Adquisición de insumos electromecánicos y servicios de apoyo técnico destinados a la Obra Civil del Metropolitano línea B.	588 318.3	
	Banobras	Programa de Reestructuración de pasivos.	1 868 928.6	
		Apoyo a inversiones públicas en infraestructura del sistema hidráulico y equipamiento para los servicios urbanos de la ciudad.	1 806 420.7	
	Nacional Financiera-Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	Equipo especializado para el Programa de Mejoramiento de la Calidad del Aire de la Ciudad de México.	5 500.4	
	Bancomer S. A.-Infraestructura urbana	Ejecución de obras y servicios urbanos para ampliar la infraestructura de seguridad y procuración de justicia, transporte, medio ambiente.	2 062 820.8	
		Programa de reestructuración de pasivos.	1 793 146.3	

Cuadro A1. Origen, destino y monto de la deuda pública de la Ciudad de México. Deuda contratada para el proyecto y deuda total contratada. Periodo 1999-2015 (miles de pesos) (*continuación*)

Año	Origen	Destino	Deuda	
			Del proyecto	Neta del periodo
2000	<b>Total</b>		<b>6 138 651.5</b>	<b>5 010 005.0</b>
	Banobras-BID	Proyecto Multianual de forestación y reforestación de las Sierras de Guadalupe y Santa Catarina.	49 805.3	
	Banobras	Proyecto de reforestación de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), operando y manteniendo el Complejo de viveros de San Luis Tlaxialtemalco.	38 228.4	
	Banobras-SVM	Proyecto de Saneamiento del Valle de México.	5 564.9	
	Banobras-Proveedores	Continuación obra civil y electromecánica de la línea B del Metro.	428 432.5	
	Banobras	Adquisiciones de insumos electromecánicos y servicios de apoyo técnico para la línea B del Metro.	99 095.7	
	Banobras	Obras públicas y servicios urbanos, infraestructura hidráulica, procuración de justicia y fortalecimiento de la infraestructura de administración de servicios.	2 583 132.3	
	Bancomer	Programas de seguridad pública y desarrollo social.	1 038 877.9	
	Banamex	Programas de obras públicas y servicios urbanos, infraestructura hidráulica, transporte urbano, medio ambiente y desarrollo social, seguridad pública y fortalecimiento de la administración de servicios.	1 895 514.5	
2001	<b>Total</b>		<b>10 570 179.5</b>	<b>4 508 968.5</b>
	Banobras	Continuidad del Proyecto Multianual de reforestación de la ZMVM, operando y manteniendo el Complejo de viveros de San Luis Tlaxialtemalco.	2 821.0	
	Banobras	Saneamiento del Valle de México.	5 441.9	
	Banobras	Continuación de la obra civil y electromecánica de la línea B del Metro.	19 376.0	
	Banobras	Adquisición de insumos electromecánicos y servicios de apoyo para la línea B del Metro.	55 660.0	
	Banca comercial	Refinanciamiento de pasivos.	7 962 339.2	
		Inversión en infraestructura pública.	2 524 541.4	
		Se introduce un esquema de subastas bancarias de crédito. Se renegocia poco más del 60% del saldo de la deuda contratada con la banca de desarrollo. Se da continuidad a los compromisos multianuales.		

Rendición de cuentas y destino de la deuda pública del Gobierno de la Ciudad de México

Año	Origen	Destino	Deuda	
			Del proyecto	Neta del periodo
2002	<b>Total</b>		<b>7 255 597.5</b>	<b>4 964 370.6</b>
	Banobras	Continuidad de proyecto multianual de reforestación de la ZMMV.	5 429.3	
		Adquisición de insumos electromecánicos y servicios de apoyo técnico, línea B del Metro.	1 401.2	
		Proyecto de infraestructura hidráulica, obras públicas, servicios urbanos y mejoramiento del medio ambiente.	198 946.0 142 863.9	
	Banca comercial	Inversión en infraestructura pública.	452 132.0 1 654 925.1	
4 800 000.0				
2003	<b>Total</b>		<b>3 348 870.9</b>	<b>2 998 122.5</b>
	Banca de desarrollo	Programa de transporte urbano.	n.d.	
		Programa de medio ambiente y desarrollo social.		
	Banca comercial	Programa de infraestructura hidráulica.		
		Fideicomiso de Administración y Pagos (FAP)	Programa de obras públicas y servicios urbanos. Programa de seguridad pública.	
	Primera colocación de deuda del Distrito Federal en el mercado de capitales	Emisión de certificados bursátiles.		
2004	<b>Total</b>		<b>n.d.</b>	<b>483 196.2</b>
	Banca de desarrollo	Programa de transporte urbano.		
	Banca comercial	Programa de obras públicas y servicios urbanos.		
		FAP	Programa de medio ambiente y desarrollo social. Programa de infraestructura hidráulica. Programa de seguridad pública.	
2005	<b>Total</b>		<b>n.d.</b>	<b>1 246 350.1</b>
	Banca de desarrollo	Transporte urbano.		
		Infraestructura hidráulica.		
	Banca comercial	Obras públicas y servicios.		
	FAP	Seguridad pública.		
Obras delegacionales.				
2006	<b>Total</b>		<b>n.d.</b>	<b>538 111.8</b>
	Banca de desarrollo	Transporte urbano.		
	Banca comercial	Infraestructura hidráulica.		
		Obras públicas y servicios.		
	FAP	Seguridad pública. Obras delegacionales.		

Cuadro A1. Origen, destino y monto de la deuda pública de la Ciudad de México. Deuda contratada para el proyecto y deuda total contratada. Periodo 1999-2015. (Miles de pesos) (continuación)

Año	Origen	Destino	Deuda	
			Del proyecto	Neta del periodo
2007	<b>Total</b>		<b>3 000 000.0</b>	<b>87 417.5</b>
	Banca de desarrollo	Transporte urbano.	2 136 000.0	
	Banca comercial	Infraestructura hidráulica.	729 000.0	
	FAP	Obras en el Sector Salud.	135 000.0	
2008	<b>Total</b>		<b>1 914 700.0</b>	<b>1 500 000.0</b>
	Banobras	Transporte urbano.	706 524.3	
	Bancomer			
	DEXIA **/	Infraestructura hidráulica.	294 863.8	
	HSBC	Obras en el Sector Salud.	24 891.1	
	Mercado de capitales	Obra pública.	888 420.8	
2009	<b>Total</b>		<b>1 950 685.2</b>	<b>1 950 000.0</b>
	Banobras	Transporte urbano.	1 321 659.9	
	Bancomer			
	DEXIA	Infraestructura hidráulica.	157 845.3	
	HSBC	Obra pública y servicios urbanos.	426 417.9	
	Mercado de capitales	Tribunal Superior de Justicia del D.F.	44 762.1	
2010	<b>Total</b>		<b>5 517 930.0</b>	<b>5 517 930.0</b>
	Banobras	Programa de transporte urbano:	4 900 500.0	
	Bancomer	Proyecto Metro Línea 12 Tláhuac-Mixcoac;	4 278 500.0	
	DEXIA	Adquisición 99 vagones uso original de línea A.	622 000.0	
	HSBC	Tribunal Superior de Justicia del D.F.	99 500.0	
	Mercado de capitales	Amortización.	517 930.0	
2011	<b>Total</b>		<b>3 702 600.0</b>	<b>4 096 200.0</b>
	Banobras	Sistema de Aguas de la Ciudad de México	152 400.0	
	DEXIA	Coletores.	62 200.0	
	HSBC	Plantas potabilizadoras.	64 600.0	
	Bancomer	Construcción de pozos.	25 600.0	
	Bancomer	Línea 12 Metro Tláhuac-Mixcoac.	2 078 600.0	
	Banamex	Sistema multidisciplinario con sensores para los centros SMSC414.	1 440 700.0	
	Mercado de capitales	Modernización del Tribunal Superior de Justicia del D.F.	30 900.0	

Año	Origen	Destino	Deuda	
			Del proyecto	Neta del periodo
2012	<b>Total</b>		n.d.	<b>4 975 000.0</b>
	Banobras	n.d.	n.d.	
	Bancomer			
	DEXIA			
	HSBC-FID			
	Banamex			
	Mercado de capitales			
2013	<b>Total</b>		<b>3 351 500.0</b>	<b>4 385 500.0</b>
	Banca de desarrollo	Generar la capacidad fiscal suficiente para acometer los proyectos de infraestructura, transporte, agua, seguridad, programas sociales y otros ejes prioritarios.	1 221 100.0	
	Banca comercial		3 500.0	
	Mercado de Valores		2 126 900.0	
2014	<b>Total</b>		<b>4 312 600.0</b>	<b>3 919 000.0</b>
	Banca de desarrollo	n.d.	1 481 200.0	
	Banca comercial		2 140 900.0	
	Mercado de Valores		690 500.0	
2015	<b>Total</b>		<b>3 786 300.0</b>	<b>4 202 100.0</b>
	Banca de desarrollo	n.d.	472 700.0	
	Banca comercial		370 500.0	
	Mercado de Valores		2 943 100.0	

Nota: n.d./ no disponible; \*/ La columna Deuda contratada del proyecto comprende el importe total de los mismos, que puede ser plurianual; la columna Deuda neta del periodo refiere el financiamiento asumido durante el ejercicio, aunque está relacionada con los proyectos, el Sector Central puede emplear dicho apalancamiento para cubrir también pagos de amortización y costo financiero, por eso resulta mayor en algunos años; \*\*/ DEXIA es una institución bancaria belga-francesa con 94.4% de propiedad estatal.

Fuente: Cuenta Pública del Distrito Federal. Varios años, sitio <<https://goo.gl/v93BCn>>

## BIBLIOGRAFÍA

- Alt, J. y Lassen, D. (2006), “Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries”, *European Economic Review*, 50(6).
- Astudillo, M., Blancas, A. y Fonseca, F. (2017), “La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento”, México, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 48, núm.188, UNAM-IIIEC, enero-marzo.

- Bellver, A. (2007), “Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional”, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 38.
- Bolaños, J. (2010), “Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior”, *Revista Nacional de Administración*, vol. 1, núm. 1.
- Fitch Ratings (2017), “Panorama de Gobiernos Estatales en México”, *Indicadores Presupuestales de 2017*.
- Fox, J. (2007), “Government Transparency and Policymaking”, *Public Choice*, 131(1-2).
- Guerro, E. y Ramírez, L. (2006), “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en S. López Ayllón (ed.), *Democracia, Transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, México, IIF-IFAI.
- Lindstedt, C. y Naurin, D. (2010), “Transparency is Not Enough: Making Transparency Effective in reducing Corruption”, *International Political Science Review*, 31(3).
- Mashaw, J. (2008), “Rendición de cuentas. Diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad”, en J. Ackerman (coord.), *Más allá del Acceso a la Información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI Editores-UNAM-Cámara de Diputados.
- Mendoza, J. E. (2017), “Financiarización y sector carretero en México”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 48, núm. 189, UNAM-IIEC, abril-junio.
- Monsiváis, A. (2005), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schedler, A. (2008), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Uvalle, R. (2013), *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

### LEGISLACIÓN CONSULTADA

- ALDF (2015), *Ley de Asociaciones Público Privadas para el Distrito Federal*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Gaceta Parlamentaria*, Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/1L9Anw>> [acceso mayo de 2017].

- CPEUM (2017), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (ed.), Ciudad de México, Secretaría de Servicios Parlamentarios. Recuperado de <<https://goo.gl/A6D-HWtr>> [acceso junio de 2017].
- DOF (2017), Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, Recuperado de <<https://goo.gl/zAa9dL>> [acceso junio de 2017].
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (2014), *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/2KC59P>> [acceso junio de 2017].
- GCDMX (2017), Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/TjTbLY>> [acceso marzo de 2017].
- GDF (2016), Decreto por el que se expide la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Gobierno de la Ciudad de México, Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/Bzi88E>> [acceso febrero de 2017].
- LAPP (2016), Ley de Asociaciones Público-Privadas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/oFn48a>> [acceso junio de 2017].
- LADF (2016), Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal* (2015 ed.), Ciudad de México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ed.). Recuperado de <<https://goo.gl/cpwsQb>> [acceso mayo de 2017].
- LDFEFM (2016), Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría de Servicios Parlamentarios (29). Recuperado de <<https://goo.gl/AJgDHo>> [acceso marzo de 2017].
- LMV (2001), Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores y de la Ley de la Comisión Bancaria y de Valores. Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/L3azuD>> [acceso junio de 2017].
- LIF (2015), Ley de Ingresos de la Federación. Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/H2GNW3>> [acceso junio de 2017].

- LIDF (2015), Ley de Ingresos del Distrito Federal. Jefatura de Gobierno, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, ALDF, Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/b7tBvJ>> [acceso junio de 2017].
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Ciudad de México (2016), Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/CefM5C>> [acceso junio de 2017].
- RLAPP (2017), Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ciudad de México, Secretaría de Servicios Parlamentarios. Recuperado de <<https://goo.gl/Jjt17e>> [acceso abril de 2017].
- SHCP (2017), Registro para efectos estadísticos sobre proyectos bajo el esquema de asociación público privada. Documentos. Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/F4RXWn>> [acceso noviembre de 2017].

#### SITIOS DE INTERNET

- CPDF (2017), Cuenta Pública del Distrito Federal. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/jDWV8C>>
- FitchReports México (2017). Recuperado de <<https://goo.gl/88h6eg>>
- INEGI (2017), Ingresos y Egresos Brutos de la Ciudad de México, Banco de Información Económica, Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/WKcEPy>>
- IMCO (2016), Índice de Información Presupuestal, Estatal y Municipal, Instituto Mexicano de la Competitividad, México. Recuperado de <<https://goo.gl/YYf6to>>
- ObrasWeb (2013), *Redacción Obras. Participación público privada*, Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/zWR5u3>>
- OHL (2010), México. Supervía poetas, Mayo de 2017, de OHL Concesiones. Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/38UsKj>>
- SOBSE (2017), Secretaría de Obras y Servicios, Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de <<https://goo.gl/fcGmav>>