

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE COAHUILA

FACULTAD DE ECONOMÍA



TESIS

**REPERCUSIONES DE LA DEUDA EN EL GASTO
PÚBLICO: EVIDENCIA EMPÍRICA PARA ENTIDADES
DEL NORTE DE MÉXICO**

Que presenta para obtener el título de

Licenciado en Economía

MARÍA GUADALUPE MONTES VALDEZ

Director

Dr. Arnoldo Ochoa Cortés

Saltillo, Coahuila

Septiembre de 2019

Tesis

Para obtener el título de Licenciado en Economía

Presenta

María Guadalupe Montes Valdez

Comité de tesis

Dr. Federico Muller Rodríguez

Presidente

Dr. David Mendoza Tinoco

Secretario

Dr. Arnoldo Ochoa Cortés

Sinodal

Saltillo, Coahuila, Septiembre de 2019

A mi mamá, lo más importante de mi vida.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	9
CAPITULO I	12
TEORIAS Y CONCEPTOS DE LA DEUDA PÚBLICA	12
Política de Deuda Pública	12
Teoría y deuda pública	14
De las teorías keynesianas al neoliberalismo	15
Nociones esenciales de la deuda pública	17
Principales usos	20
Vinculación de la deuda pública en el sistema económico	21
Referentes de la deuda subnacional	22
Economía política del déficit fiscal estatal	24
CAPITULO II	27
ANTECEDENTES DEL ENDEUDAMIENTO EN MÉXICO	27
Sobre el Federalismo	28
Contexto del Sistema Federal en México	31
Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	31
Marco Regulatorio	32
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)	33
Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM)	33
Ley de Coordinación Fiscal (LCF)	34
Factores que propiciaron el endeudamiento en México	35
Rendición de Cuentas	41

CAPITULO III.....	43
EVIDENCIA EMPIRICA PARA LOS ESTADOS DE COAHUILA, CHIHUAHUA Y NUEVO LEÓN.....	43
Deuda de las Entidades Federativas.....	44
Análisis empírico de las entidades federativas más endeudadas.....	49
Deuda per cápita.....	57
Sistema de Alertas.....	58
Actividad económica por Entidad Federativa	60
CONCLUSIONES	63
BIBLIOGRAFÍA	67

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1. Saldo de las Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas y Municipios	40
Gráfico 3.1. Tasas de Crecimiento del Saldo de las Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas	44
Gráfico 3.2. Inversión Pública como proporción del gasto	46
Gráfico 3.3 Servicio de la deuda como proporción del gasto	47
Gráfico 3.4. Evolución de los RLD y el Saldo de la Deuda (miles de millones de pesos)	48
Gráfico 3.5. Evolución de la Deuda Pública en las entidades más endeudadas (miles de millones de pesos)	50
Gráfico 3.6. Crecimiento anual de la deuda pública de las entidades más endeudadas	51
Gráfico 3.7. Recaudación por entidad (miles de millones de pesos)	52
Gráfico 3.8. Evolución de la Inversión Pública y las Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas en Coahuila	53
Gráfico 3.9. Evolución de la Inversión Pública y las Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas en Chihuahua	54
Gráfico 3.10. Evolución de la Inversión Pública y las Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas en Nuevo León	54
Gráfico 3.11. Evolución del pago del servicio de la deuda en comparación con el saldo de la deuda pública en Coahuila	55

Gráfico 3.12. Evolución del pago del servicio de la deuda en comparación con el saldo de la deuda pública en Chihuahua	56
Gráfico 3.13. Evolución del pago del servicio de la deuda en comparación con el saldo de la deuda pública en Nuevo León	56
Gráfico 3.14. Deuda per cápita por Entidad Federativa	57
Gráfico 3.15 Producto Interno Bruto 2004 – 2016 (variación porcentual real anual)	61

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 3.1. Componentes del gasto	46
Cuadro 3.2. Saldo de la deuda respecto a los RLD al cierre de 2017	48
Cuadro 3.3. Resultado del Sistema de Alertas	60
Cuadro 3.4. Saldo de la deuda pública como por ciento del PIB estatal	62

INTRODUCCIÓN

Las administraciones estatales pueden incrementar el gasto mediante la emisión de deuda en un periodo pero esta deberá ser pagada por administraciones futuras, lo que tendrá efecto en sus presupuestos. Es aquí donde surge la pregunta de investigación ¿Cuál es el costo de oportunidad social del pago del servicio de la deuda de las entidades federativas?

La presente investigación tiene como objetivo analizar el impacto social que pueden tener las finanzas públicas estatales, respecto al tema de la deuda pública subnacional. Para analizar lo anterior se tomarán como base a las tres entidades con mayor proporción de deuda respecto de sus Recursos de Libre Disposición (RLD) y se analizarán los componentes del gasto relacionados a la mejora de las condiciones sociales de la población, tomando como principal variable el gasto en inversión pública y el gasto en transferencias y apoyos sociales.

Una de las limitantes que presentan las entidades federativas en materia de recursos disponibles es el federalismo fiscal, una parte considerable de los recursos vienen etiquetados para usos específicos, la recaudación es reducida y los recursos disponibles provienen principalmente de las Participaciones

Federales, con las cuales se hace frente al pago de Servicios Personales, Materiales y Suministros, Gastos de Operación, Inversión Pública, Deuda, entre otros.

Lo anterior plantea un problema de elección del gasto de las administraciones estatales y el planteamiento del costo de oportunidad. Si la administración anterior heredó una deuda considerable, ¿Qué gastos se tendrán que reducir para enfrentar las obligaciones financieras futuras vinculadas a la deuda?

En la actualidad se han aprobado leyes en materia de disciplina financiera a nivel federal que limitan la contratación de deuda adicional. Estos límites llegan tarde para algunas entidades federativas, las cuales iniciaron un proceso de endeudamiento desde 2008. Estos niveles de endeudamiento en administraciones anteriores imponen una carga fiscal a los presupuestos de las administraciones de algunas entidades federativas. En la actualidad los análisis de deuda se centran en las calificaciones crediticias, la solvencia y la disponibilidad de pago, pero descuidan temas trascendentes como el costo de oportunidad del pago de la deuda, cuáles son los rubros que proveen de beneficios a la ciudadanía que son restringidos por adquirir deuda.

Para las administraciones el pago de una deuda contratada en una administración anterior puede representar hasta más de la mitad de los Recursos de Libre Disposición, lo que representa la necesidad de generar superávits primarios con estos recursos, por lo que se tiene que disminuir al gasto de la entidad federativa, pero, cual es el efecto social de estas medidas de reducción del gasto, particularmente en transferencias y apoyos sociales e inversión pública.

Otro de los factores que puede presentar repercusiones sociales es el incremento de los impuestos derivado de la necesidad de obtener recursos adicionales para solventar las obligaciones financieras, este incremento repercutirá en los niveles de ingreso de la sociedad, por lo que este componente puede tener un efecto

redistributivo o afectar los indicadores e incrementar la incidencia en carencias sociales.

El siguiente trabajo presenta, en un primer momento una contextualización acerca del federalismo fiscal en México y los principales componentes para esta investigación. Se pasa a mencionar los antecedentes tanto fiscales, su evolución, así como los antecedentes del endeudamiento de las entidades federativas y las condiciones en la que se dieron. Después se conceptualiza las diferentes teorías sobre deuda pública y sus implicaciones, para continuar con una evidencia empírica referente al caso mexicano en un periodo de 1997 a 2017. El trabajo finaliza con las conclusiones pertinentes al análisis realizado para las entidades que se tomaron como las más endeudadas que son Coahuila, Chihuahua y Nuevo León.

CAPITULO I

TEORIAS Y CONCEPTOS DE LA DEUDA PÚBLICA

En esta sección se hará un análisis teórico referente a política de deuda pública, cuáles son sus principales conceptos y cuál es su funcionamiento, de qué manera puede ser usada, así como las restricciones que tiene la adquisición de esta. Se hará referencia también a la vinculación entre la deuda pública y el sistema económico, para después conceptualizar el tema en específico de la deuda subnacional en el marco de la economía política sobre aspectos de elección de los gobernantes y el traslado de facultades a estos.

Política de Deuda Pública

Desde el periodo clásico existe la preocupación por el tema de la deuda pública. Pensadores como Smith (1776) o Ricardo (1817) exponían que sostener el gasto público financiado con deuda resultaba preocupante para el desarrollo económico de las naciones, pues a pesar de la dinámica de la acumulación de capital, la deuda pública representa una restricción para el funcionamiento de la economía. De acuerdo con Piketty (2013) el gobierno puede financiar su gasto

mediante impuestos o adquisición de deuda, considerando los impuestos como mejor medio ya que la deuda tiene el problema que al adquirirla también se adquiere costos por el servicio de la deuda, costos que de no pagarse adecuadamente se convertirán en una carga para generaciones futuras. Por otro lado, Stiglitz (2000) sugiere que al presentarse un déficit fiscal cada año ocasiona que de igual manera cada año se incurra en endeudamiento, a lo cual define como deuda pública. También agrega que el endeudamiento tiene justificación de acuerdo con el fin que tendrá, en otras palabras, adquirir deuda es válido siempre y cuando se utilice en programas que representen una inversión para el Estado.

La deuda pública se ha convertido en una importante fuente de recursos para el gobierno, pues representa un ingreso extraordinario. Es necesario, para los gobiernos, impulsar políticas de deuda pública que sean responsables para el desarrollo socioeconómico y sean capaz de mantener la estabilidad económica sin perjudicar el desarrollo de las generaciones futuras.

En ocasiones la emisión de deuda se hace con propósitos de política monetaria, utiliza los títulos gubernamentales con el fin de regulación monetaria. Cuando existe un proceso inflacionario y el gobierno quiere mantener la estabilidad y evitar el alza de los precios, necesita reducir la cantidad de dinero emitido y vender títulos de deuda pública, así los títulos emitidos no regresan en forma de gasto a la economía (Benita & Martínez, 2013).

Una de las consecuencias de efectuar deuda pública es que los costos de su servicio (intereses, amortizaciones, entre otras) recaen sobre los ingresos y gastos del gobierno. La estructura de gasto se ve afectada debido a los altos costos de la deuda, lo que provoca el desplazamiento de recursos de un área hacia el cumplimiento de los servicios de esta.

Teoría y deuda pública

En una visión tradicional de déficit fiscal, se plantea que la deuda pública provoca estímulos en la demanda agregada y por tanto provoca un crecimiento económico, pero a corto plazo y reduciendo el nivel de capital y producto a largo plazo. Por otro lado, a largo plazo cuando los precios se ajustan de acuerdo con el aumento de la demanda, el ahorro nacional comienza a reducirse, lo cual ocasiona que la tasa de interés incremente. Sin embargo, dado que los hogares preferirán el consumo de hoy, tendrán que endeudarse con el resto del mundo, la riqueza nacional se verá reducida al endeudamiento cuando se registra como un déficit en deuda corriente de la balanza de pagos (Benita & Martínez, 2013).

Cuando se utiliza el financiamiento para ejercer el gasto público éste se da de dos maneras; una de ellas es mediante la recaudación impositiva, la cual ayuda a mantener las finanzas equilibradas, y otra de ellas es el déficit, el cual se da por la adquisición de deuda. Otra visión corresponde a la sostenibilidad de la deuda pública. Sostenible significa que no necesita de modificaciones en el futuro y satisfacen los criterios de solvencia.

Sin embargo, es difícil contar con una política fiscal que no requiera de modificaciones, sobre todo en los países en desarrollo. No basta con que las autoridades se esfuerzan por mantener la estabilidad de la deuda, pues aspectos como la tasa de interés, tipo cambiario, el producto, entre otras, pueden ocasionar incrementos constantes de la deuda pública. Es por estos factores que se considera la sostenibilidad como probabilística, por lo tanto, las autoridades fiscales deben de enfocarse en reducir la probabilidad de los ajustes fiscales al realizar ajustes en el superávit.

De esta manera, la sostenibilidad de la deuda tiene dos enfoques básicos. El primero, referente a los países en desarrollo y a la incertidumbre que enfrentan en el caso de patrones de ingreso y gasto, los cuales condicionan la probabilidad de mantener o aumentar sus niveles de endeudamiento. Cuando los gobiernos

mantienen deudas por plazos largos, las cuestiones probabilísticas en medida de sostenibilidad suelen ser inexactas debido a los efectos que implican para ellos los shocks de ingresos y gastos. Por lo tanto, lo ideal es que el endeudamiento sea sostenible de acuerdo con el entorno económico nacional e internacional presente y con sus respectivas perspectivas en el futuro.

El segundo, hace referencia a fricciones financieras de los mercados emergentes. Lo que sucede es que la deuda al estar expresada en moneda extranjera o indexada al nivel de precios, ante un cambio drástico en los precios relativos internos, propios de una fuerte devaluación o una inesperada falta de entrada de capitales, altera significativamente los plazos del pago de la deuda, lo que provoca que los niveles de endeudamiento se perciban insostenibles (Ayala Espino, 2001).

De las teorías keynesianas al neoliberalismo

Después de la crisis del 29, las economías comenzaron a cuestionarse el funcionamiento de las teorías clásicas, pues estas indicaban que la economía tenía capacidad de autorregularse, sin necesidad de la intervención del Estado. Sin embargo la Gran Depresión de ese año hizo evidente lo contrario, el mercado no podía autorregularse apropiadamente.

Con las ideas clásicas se creía que economía estaba en equilibrio gracias a que los precios regulaban el mercado tanto laboral como de bienes y servicios. Sin embargo después la gran depresión, a pesar de los bajos salarios y las bajas tasas de interés, existía desempleo y asimismo baja inversión, ya que el crecimiento económico estaba estancado (Romer, 2009).

Es debido a esta situación que se propone el Keynesianismo. Plantea que la única variable que las economías pueden controlar es el manejo del gasto público, por lo tanto sugiere que haya un incremento en él. Con esta medida el

gobierno actuaría como un rescate para la nación, siendo él quien activara la economía, siendo así el encargado de generar inversiones

Los planteamientos Keynesianos rompían con los ideales clásicos al poner a la inversión como eje principal para conseguir el pleno empleo, además de involucrar al gobierno no solo en temas de distribución, sino también en los asuntos pertinentes a la producción. Por su parte, Krugman (2008) expone que incurrir en endeudamiento constantemente puede ser perjudicial ya que ocasionaría que un efecto expulsión de la inversión lo cual reduciría el crecimiento económico a largo plazo, además un nivel alto de endeudamiento podría ocasionar que el Estado se vuelva incapaz de solventarla.

El intervencionismo que propone Keynes hace énfasis en acrecentar en lo más que se pueda el gasto público, ya que esto permitirá a las haciendas públicas tener una mayor hegemonía. Además, representa una vía importante para conseguir elevar los niveles de crecimiento económico de las naciones (Zuñiga Espinoza & Peña Juárez, 2017).

Una manera de aumentar el gasto público es mediante la adquisición de deuda. Sin embargo, al tener un crecimiento desmedido de esta se corre el riesgo de debilitar las finanzas públicas de la nación, debido a que la principal fuente de pago de los financiamientos proviene de los ingresos del Estado. Estas medidas tomadas por el gobierno permitieron que existiera una mejora, sin embargo, también ocasionaron niveles muy altos de inflación y un gasto público muy desmesurado, los cuales llevaron a una crisis en la década de los setenta. A este punto, con la justificación de aumentar la economía el gobierno realizo grandes inversiones las cuales se dieron gracias a la adquisición de deuda pública (Montoya Corrales, 2009).

Con la entrada del neoliberalismo, una de las acciones que implementaba era la de contar con un equilibrio fiscal para mantener unas sanas finanzas públicas A pesar de esta medida, las naciones continuaron endeudándose cada vez más.

Una de las posturas neoliberales es conseguir la estabilidad y el equilibrio, ya que altos niveles de deuda incurren en mayores costos, los cuales no se recuperan (Ostry, Loungani, & Furceri, 2016).

Nociones esenciales de la deuda pública

La deuda es un intercambio en donde los prestamistas y prestatarios aprovechan sus respectivas condiciones, por un lado, los prestatarios ofrecen su ahorro a través de medios de inversión para garantizar un pago a largo plazo; por el otro los prestamistas tienen la oportunidad de suavizar su consumo a través del tiempo. Por lo tanto, esta transacción beneficia a ambos participantes.

En el ámbito del sector público, la deuda funciona como medio para obtener financiamiento con la finalidad de satisfacer el gasto público, sin tener que recurrir a la imposición. Existen dos formas de deuda: deuda bruta y neta, siendo ésta última el resultado de la deuda bruta menos los activos financieros del país (nacionales e internacionales) (Ayala Espino, 2001).

De acuerdo con los artículos 1° y 2° de la Ley Federal de Deuda Pública (SHCP, 2018), los conceptos de deuda pública y financiamiento se definen de la siguiente manera:

“Artículo 1°. Para fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

El Ejecutivo Federal y sus dependencias

El gobierno del Distrito Federal

Los organismos descentralizados

Las empresas de participación estatal mayoritaria

Las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas

Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V y VII de este Artículo

Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias”

“Artículo 2°. Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados

La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.”

El Consejo Nacional de Armonización Contable coloca la deuda pública en el capítulo 9000 del Clasificador por Objeto del Gasto y la define como *“Asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno por concepto de deuda pública interna y externa derivada de la contratación de empréstitos; incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda. Asimismo, incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS)”*.

La deuda pública está clasificada de la siguiente manera:

- Por su origen. Interna cuando el financiamiento se obtiene a través de la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones, que sean pagaderos dentro del país y en moneda nacional. Externa cuando el financiamiento se obtiene mediante el sector público de entidades financieras extranjeras, pagaderos extranjeros y moneda nacional distinta a la nacional.
- Por su periodo de contratación. Corto plazo cuando el financiamiento se da a un plazo menor a un año. Largo plazo cuando el financiamiento se da a un plazo mayor a un año.
- Por fuente de financiamiento. De acuerdo con la naturaleza de los acreedores financieros. Para el caso de externa son: mercado de capitales, organismos financieros internacionales, mercado bancario, comercio exterior, deuda reestructurada y pasivos PIDEREGAS. Para el caso de interna son: valores gubernamentales, banca comercial, Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores).
- Por moneda de contratación. De acuerdo con la divisa en la que se contrató el financiamiento.
- Por país de origen. De acuerdo con el país de origen del acreedor financiero.
- Por instrumento. De acuerdo con las características jurídicas de los instrumentos para la relación entre el acreedor y deudor. Los instrumentos actualmente vigentes son los pagare, bonos, valores gubernamentales y contratos o líneas de crédito.
- Al estar respaldada por el gobierno, posee una gran confianza frente a los inversionistas gracias al poco riesgo que representa. Es por esta razón los instrumentos de deuda pública son de gran relevancia en la determinación de las tasas de interés en el mercado financiero (Galindo & Ríos, 2015).
- El volumen y grado de liquidez son conceptos muy importantes en el tema de los instrumentos de deuda pública. Esto porque el grado de liquidez se

mide con el valor final sin riesgo y con la capacidad de absorción del mercado ante una oferta extra sin cambios en desfavorables en los precios. Dado que el gobierno es el principal emisor de instrumentos financieros y su nivel de confianza en estos, es que se les puede otorgar un alto grado de liquidez

- De los valores gubernamentales se desprenden las categorías de descuento y de cupón, que se diferencian en su forma de pago. Los valores de descuento pagan únicamente su valor de vencimiento, que es la cantidad fija al momento del contrato al vencimiento, se emiten por debajo del valor de vencimiento para que al final la diferencia entre precios, al momento de la emisión y el valor en el momento del vencimiento, sea el rendimiento final del inversionista. Mientras que los valores de cupón pagan intereses por periodo más el principal, al vencimiento (Fabozzi, 1996).

Principales usos

Existen diferentes maneras de utilizar la deuda pública. Cuando se utiliza en gasto corriente los beneficiarios son la generación actual, pero cuando se utiliza en gasto de inversión los beneficiarios son las generaciones futuras, por lo cual se debe financiar con emisión de deuda pública para garantizar que los costos de este financiamiento se distribuyan hacia las generaciones que se verán beneficiadas.

Su relevancia se da por el aprovechamiento de los recursos provenientes del ahorro del sector privado hacia proyectos de inversión para mejorar el bienestar colectivo, así como también hacer frente a déficits temporales o situaciones de emergencia. Es por esto por lo que no debe emitirse deuda indiscriminada y deben cumplirse los propósitos por los cuales se solicitó el financiamiento.

Referente a los bonos de deuda, estos se obtienen en primera instancia a través de una subasta, con ciclos regulares para valores con vencimiento específico. La deuda pública se conforma del valor monetario total de los bonos del Estado en circulación, que es la suma de los préstamos totales y acumulados recibidos por el Estado, y se traslada a los diferentes agentes de la economía. El objeto de financiamiento de la deuda debe concordar con el beneficio que se reporte, por esto es importante examinar a fondo el gasto que se va a financiar.

Por otro lado, también se deben considerar los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), los cuales miden las necesidades de financiamiento, como pago de intereses, amortizaciones de deuda, ganancia o pérdida financiera, que requieren las actividades públicas para cumplir los objetivos de políticas públicas. Es un indicador que permite evaluar las obligaciones financieras del sector público provenientes de sus transacciones (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2016).

Vinculación de la deuda pública en el sistema económico

El objetivo de los individuos al adquirir títulos de deuda pública es maximizar su riqueza al menor riesgo posible. Al cumplirse esto, las estructuras de las tasas de interés, los plazos de vencimiento de los archivos y la seguridad de las inversiones se vuelven indispensables al momento de la toma de decisión de los inversionistas entre adquirir títulos de deuda pública u otro tipo de instrumentos financieros. (Cuamatzin, 2006).

Al tener una deuda a largo plazo el número de reconversiones disminuye, así como la liquidez en la economía. Mientras que una deuda a corto plazo provoca mayor liquidez, pero incrementa la volatilidad y complica los mecanismos de estabilización. Así, afecta al presupuesto público y al conjunto de la economía, por lo que es necesario tenerla en consideración. Sin embargo, los problemas

surgen al momento de devolución de la deuda, los cuales se acentúan en periodos de crisis, pues se cuestiona la capacidad del gobierno para cumplir su financiamiento, lo que lleva a que se le impida colocar nuevas emisiones de deuda pública y la necesidad de amortizar la existente. Dado que una reconversión de la deuda es significativa el gobierno debería incentivar a los particulares mediante precios para que continúen comprando títulos de deuda pública (Cuamatzin, 2006).

Referentes de la deuda subnacional

La deuda subnacional debería seguir el precepto básico de prudencia fiscal conocido como “regla de oro”. Bajo dicho precepto, una entidad debe utilizar la deuda sólo para financiar gasto de inversión socialmente rentable. En algunos casos, dicha inversión trae su propia fuente de pago en forma de generación directa de recursos (como sería la infraestructura que genera recursos a través del cobro de tarifas). En otros casos, como sería la infraestructura pública, la mayor productividad generada por los proyectos incrementa a largo plazo el producto de la economía y ello genera mayor recaudación impositiva con la que se puede servir y pagar la deuda incurrida (Balassone & Franco, 2000).

La regla señalada implica que el gasto corriente debe pagarse sólo con los ingresos corrientes, nunca con endeudamiento, este debe usarse exclusivamente para financiar inversión socialmente productiva. Para los gobiernos nacionales fiscalmente responsables esta regla es compatible con sus incentivos, ya que, al adherirse a ella, evitan caer en situaciones de insostenibilidad financiera.

En el caso de los países o estados soberanos, es de esperarse que los inversionistas que adquieren y mantienen su deuda observen qué tanto se cumple la regla de oro a fin de evaluar el riesgo. Sin embargo, es posible que los inversionistas perciban bajo riesgo y mantengan la deuda, a pesar de que la

información apunte a algo distinto –que se utilice para gasto corriente– o que dicha información no sea clara. Si ese es el caso, puede suponerse que la percepción del mercado incluye algo más que haga creer que la deuda tiene un respaldo de naturaleza distinta, como podría ser la creencia de que otro país o institución responderá eventualmente por ella. Lo anterior es más común con los gobiernos subnacionales. Tanto ellos como sus acreedores, a menudo tienen la impresión de que cuando las entidades deudoras enfrenten problemas de liquidez o solvencia, el gobierno nacional las rescatará, actuando como “prestamista de última instancia”. Entonces los acreedores tienen incentivos para seguir prestando a las entidades bajo el presumible cobijo de la garantía nacional, y estas, para endeudarse más. Llega un momento en que todos, deudores y acreedores, acaban por “abusar” de la deuda, se apartan de la regla de oro y adoptan un comportamiento conocido como riesgo moral (moral hazard). Esta situación puede generalizarse en un país, con lo que se genera un riesgo sistémico en el que el gobierno nacional se ve obligado a rescatar a los gobiernos locales, aun cuando no sea su intención (Hurtado & Zamarripa, 2013).

Otro elemento que diferencia sustancialmente a los gobiernos subnacionales del nacional, en cuanto a las consecuencias de su adherencia o falta de esta a la regla de oro, es la relación entre la deuda y la inversión productiva correspondiente, y la capacidad de recaudación local o subnacional. Es decir, en la medida en que los proyectos provean bienes públicos que eleven la productividad a nivel nacional, probablemente la recaudación local se vea sólo parcialmente beneficiada, por lo que la deuda gravaría desproporcionadamente las finanzas subnacionales. Aun cuando las entidades subnacionales reciban transferencias federales como una devolución de la recaudación general, los mayores recursos se diluirían entre todas, con pocas posibilidades de que la devolución considere el origen de la recaudación marginal (Balassone & Franco, 2000).

Economía política del déficit fiscal estatal

La economía institucional puede dividirse en dos ramas, el contexto y el arreglo institucionales. El primero se refiere al conjunto de reglas del sector público y privado que regulan la producción, el intercambio y la distribución, todo lo relacionado a los derechos de propiedad; por otra parte el arreglo institucional se vincula con los aspectos organizacionales, particularmente a las formas de gobierno entre los agentes (Javier Gutierrez, 2000).

Para este caso se toma el arreglo institucional, como en la elección de Gobernador, donde se transfiere el poder de decidir de la sociedad, esto representa un traspaso de los derechos de propiedad de los individuos de la entidad federativa a un gobernante (este traspaso se considera parcial debido a la existencia de diferentes contrapesos políticos). Esta transferencia de poder genera discrepancias entre los intereses de los ciudadanos y el gobernante. A su vez, estos derechos de propiedad que gozan los gobernantes son inciertos ya que pueden ser revocados por órdenes superiores de gobierno y poderes estatales como el legislativo.

Las decisiones de administraciones pasadas tienen implicaciones sobre las políticas presentes, y estas a su vez sobre políticas futuras, como lo es en este caso la deuda a largo plazo, la cual es adquirida por una administración, pero el pago de esta impacta el presupuesto de administraciones futuras.

Uno de los derechos de propiedad que se transfieren, tiene que ver con el manejo de las finanzas públicas y la política económica en general. Se puede considerar al gobierno como un planificador social que maximiza la utilidad del agente, mediante cierto nivel de gasto que debe financiar con recurso federales y recaudación local, por lo que debe responder a periodos de desestabilidad o

bajos ingresos mediante déficits financiados con deuda, los cuales serán compensados durante periodos de expansión (Barro, 1979).

Se pueden identificar dentro de la economía cuatro modelos institucionales los cuales son (Sturm, 1994):

- Los que se concentran en las características de los sistemas políticos;
- Los que resaltan el papel de las coaliciones de gobierno y el impacto en las decisiones;
- Los que señalan el papel de las diferencias ideológicas entre partidos;
- Los que analizan las instituciones presupuestales.

Este último modelo señala la preferencia de los gobernantes a comprometer recursos futuros con decisiones presentes, lo que puede generar desequilibrios fiscales. El gobierno en turno considerará prioritarios los gastos de su administración, obligando a las administraciones futuras a reducir los gastos o que esta acuda a mayor endeudamiento (Sturm, 1994).

Las decisiones fiscales y la contratación de deuda generan un vínculo Inter temporal entre las generaciones. Debido a que solo es posible que vote la generación presente, crea una ventaja política sobre la generación futura, la cual deberá tomar como herencia la carga fiscal contratada. Por lo tanto, se considera a la deuda pública como redistributiva para la generación actual ya que su carga tributaria tiende a disminuir en el corto plazo y se incrementará en el futuro.

En la teoría del principal-agente, los contratos entre sociedad y gobierno estatal pueden generar distorsiones, el problema principal radica en los contratos incompletos que no especifican lo que se debe hacer en situaciones no previstas al cerrar un contrato (Gorbanef, 2003). Un ejemplo es un recorte a los gastos de inversión pública; lo que afecta la ejecución de programas, problema que se analizará para los estados con mayor deuda contratada.

Otro de los problemas es el costo de la corrupción, en los contratos se refiere a fondos específicos, pero estos pueden ser desviados para uso de personas o partidos políticos, por lo que no generarían beneficio en la sociedad con el respectivo costo a ésta (Astudillo, Blancas, & Fonseca, 2018). Si bien se tiene en consideración el tema de la corrupción como un factor que puede incidir en la deuda y la política social, este se deja de lado para enfocarse en los factores del costo de oportunidad social que puede generar el pago de la deuda contratada por otra administración. En el siguiente apartado se analizará en el marco de la economía política la evolución de la deuda de las entidades federativas y los componentes de ingreso, y gasto.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL ENDEUDAMIENTO EN MÉXICO

En este apartado se describirá en qué consiste el federalismo fiscal y de qué manera tiene impacto e importancia al momento de adquirir deuda pública. Aunado a esto, se contextualizará el sistema fiscal en México teniendo como referencia al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. También, se hará mención del marco regulatorio que rige la adquisición de deuda, comenzando desde la Constitución Política, hasta las Leyes de Disciplina Financiera y de Deuda Pública. Posteriormente se tocará el tema sobre los antecedentes del endeudamiento en México, cuáles son los aspectos que han favorecido a que las entidades recurran al endeudamiento y cuáles han sido los medios que se han usado para retener este endeudamiento.

Sobre el Federalismo

El sistema federal es una forma de gobierno adoptada por la mayoría de los países ya sean desarrollados o en desarrollo. Se caracteriza por la asignación de competencias a los distintos órdenes de gobierno para lograr su coordinación sin interferir en su independencia. El federalismo ha sido una parte fundamental a partir de la Constitución federal de 1824 donde establece la distribución de las competencias entre el gobierno federal y los estados de manera igualitaria, operan para un mismo territorio ordenamientos locales, con la supremacía del federal, y se da en un modelo de organización político-jurídica, mediante una técnica constitucional. Esta distribución de competencias entre los poderes federales y los estatales en nuestro país, está normada por el Art. 124 Constitucional, el cual indica que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

En el tema de federalismo es necesario identificar las dos principales fuerzas presentes que son la centralización y descentralización. La centralización está relacionada a las funciones esenciales del sistema económico. Una de ellas es la estabilización, la cual busca un control en el manejo de la política monetaria y fiscal. También lo es la distribución, analiza el impacto que tienen los ingresos y egresos del gobierno sobre las políticas impositivas. Por lo cual, otra de sus funciones es la asignación, debido a que su orden de gobierno sobrepasa lo local es su obligación la asignación adecuada de los recursos públicos.

Las virtudes de la centralización están estrechamente relacionadas con las funciones clásicas que el sector público debe desempeñar en un sistema económico y que consisten en la estabilización de la economía, la distribución de los recursos y su asignación de manera que garanticen una oferta adecuada de bienes y servicios.

La estabilización. Consiste fundamentalmente en el manejo de la política monetaria y la política fiscal. La fortaleza de un manejo centralizado está dada en gran medida por la naturaleza misma de estas dos políticas que rebasan el ámbito local, tanto en su diseño como en sus efectos.

La asignación. El sector público tiene la responsabilidad de asignar adecuadamente los recursos que garanticen una oferta suficiente y accesible de bienes y servicios públicos para el conjunto de la población.

Sin embargo, existe un amplio consenso en que esta última función (asignación) se le puede otorgar a los niveles más bajos de gobierno y las otras dos (estabilización y distribución) al gobierno central (Valenzuela Reynaga & Hinojosa Cruz, 2017).

Por otro lado, una forma de gobierno descentralizada ofrece una perspectiva de eficiencia económica más elevada, ya que los diferentes niveles de oferta de estos bienes podrían ser tan diversificados como las preferencias y gustos de los grupos de consumidores

No es suficiente la provisión de un bien deseado en determinada cantidad para lograr su máximo bienestar, se necesita conseguir que estas provisiones se realicen de manera centralizada para mejorar su función. Es por esto, que un gobierno que actúa de forma centralizada no sería capaz de brindar una condición de eficiencia en los bienes y servicios públicos.

Sin embargo, ahora lo que se busca es la construcción de un llamado “nuevo federalismo” el cual invierta el rol de la concentración de atribuciones y decisiones desde el centro, promueva una autonomía política en los estados y logre resolver los desequilibrios regionales. Este proceso, conocido también como “federalismo auténtico”, surgió como tendencia en América Latina durante la década de los ochenta. El cambio hacia este proceso se dio ya que con la globalización necesitaban la mayor eficiencia de los Estados para que estos pudieran competir en una economía abierta. “Los Estados nacionales iniciaron una política

descentralizadora orientada a dos grandes objetivos: imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal y legitimar la acción del Estado ante la sociedad.”

En el caso del federalismo fiscal hace referencia a la relación hacendaria entre los distintos órdenes de gobierno establecidos por el sistema federal. Por esta razón es posible utilizar estos principios teóricos a diferentes formas de gobierno sin ser federales, solo basta estar en el sector público con una organización centralizada o descentralizada. Cabe resaltar que descentralización y federalismo no son sinónimos, pues uno involucra al otro, de la misma manera que la centralización (Flores, 2002).

El autor también indica que se trata de un proceso que busca que la centralización se vuelva más eficiente y equitativa mediante procesos tanto legales como administrativos y políticos. Sin embargo, considera que la ausencia de una delimitación clara de las competencias en materia de ingresos y gasto público provocan graves problemas de las haciendas para cada orden de gobierno.

Una de las características distintivas del sistema fiscal federal mexicano es el alto grado de dependencia financiera derivada del porcentaje que representan las participaciones federales en los ingresos de operación de los gobiernos subnacionales o estatales. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2012) señala que en 1990 las transferencias federales representaban 61% de los ingresos totales de las entidades federativas; para el año 2014, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tal proporción ascendió a 84% con relación a los recursos totales captados por los estados.

De acuerdo con el autor Musgrave (1980) en el marco de la teoría del federalismo fiscal se desarrolla una teoría de la hacienda pública que establece con claridad los ámbitos de competencia entre el nivel central de gobierno y las entidades locales, a fin de diseñar e instrumentar políticas públicas más eficientes, con un sector público que sea capaz de satisfacer las necesidades de los diferentes

sectores de la sociedad. Se establece que a los gobiernos centrales les corresponde la ejecución de las políticas estabilizadoras y redistributivas, mientras que a las entidades estatales y municipales se les atribuye la función de asignación.

Contexto del Sistema Federal en México

La teoría fiscal estudia las implicaciones y consecuencias de los impuestos sobre la macroeconomía: déficit público, deuda pública, ahorro e inversión públicos; sobre la incidencia de los impuestos sobre las decisiones de ahorro, inversión y consumo de las familias y empresas.

Los agentes económicos son muy sensibles a los impuestos. En efecto, cualquier política impositiva seguida por el gobierno afectara en mayor o menor medida las decisiones de invertir, ahorrar, consumir y trabajar de los individuos (Ayala Espino, 2001).

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Durante las últimas décadas en México se han presentado grandes cambios en materia Federal, derivados de las reformas que se le han hecho al marco jurídico fiscal y los nuevos compromisos adquiridos por los distintos niveles de gobierno provenientes de la descentralización del gasto público hacia las entidades. Estos cambios provocaron que los gobiernos contaran con una mayor capacidad para adquirir financiamientos, pues ahora podían contemplar los ingresos federales como fuente de pago (Chíguil Figueroa, 2014).

La coordinación fiscal es donde se estipula el ejercicio de las facultades tributarias entre los distintos niveles de gobierno. En relación con el Federalismo mexicano, la coordinación es el conjunto de acciones cuya finalidad es ordenar

de manera armónica las facultades tributarias y las relaciones fiscales entre la Federación y las Entidades Federativas

La coordinación fiscal, en tanto elemento del federalismo mexicano, está regulada por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en donde se persiguen los siguientes objetivos:

- Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal
- Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales
- Distribuir entre ellos dichas participaciones
- Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales
- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal
- Sentar las bases para su organización y funcionamiento.

Marco Regulatorio

El fundamento legal de la regulación del endeudamiento público subnacional está en el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Existen diversas normas que regulan los municipios al momento de adquirir y manejar la deuda pública. A continuación, se muestran las principales leyes y reglamentos que regulan el endeudamiento público.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

- **Artículo 73**

Determina los límites y modalidades en que las Entidades Federativas y los Municipios podrán afectar sus respectivas participaciones con la finalidad de cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan, así como la obligación que tienen de inscribir y publicarlos en un registro público de manera oportuna y transparente, un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda.

- **Artículo 117**

Establece que los Estados y los Municipios podrán contraer obligaciones o empréstitos solo si su destino es para inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado. Además, este artículo indica que las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse a más tardar tres meses del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM)

En esta Ley se establece los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, sus respectivos Entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. Además, se sujetarán a las disposiciones establecidas en esta Ley y administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

- **Artículo 22**
Dispone que los Entes Públicos no podrán contraer, directa o indirectamente, Financiamientos u Obligaciones con agentes del extranjero, ni cuando el endeudamiento se deba pagar en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. También indica que solo se podrá recurrir al endeudamiento para fines de inversiones productivas, así como para gastos y costos relacionados al propio endeudamiento.
- **Artículo 31 y 32**
Definen que los recursos derivados de las Obligaciones a corto plazo deberán ser destinados exclusivamente a cubrir las necesidades de corto plazo, las cuales se entienden como aquellas insuficiencias de liquides de carácter temporal. Además, estas obligaciones no podrán ser objeto Refinanciamiento o Reestructura a plazos mayores a un año.

Ley de Coordinación Fiscal (LCF)

En esta Ley se establece la coordinación del sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribución de sus participaciones, establecer reglas de colaboración administrativa entre las autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

- **Artículo 9**
Expresa que las Participaciones que correspondan a las Entidades y los Municipios son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni

estar sujetas a retención, salvo aquellas que puedan ser afectadas en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por las Entidades o los Municipios, o afectadas en ambas modalidades, con autorización de las legislaturas locales e inscritas en el Registro Público Único.

- **Artículo 50**

Señala que las aportaciones que con cargo a los Fondos (art25) podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con la autorización de las legislaturas locales y se inscriban a petición de las Entidades Federativas o los Municipios ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Factores que propiciaron el endeudamiento en México

Distintos mecanismos han facilitado que se incremente el déficit público debido a la mayor accesibilidad a créditos para financiar el gasto público.

De acuerdo con el autor Ter-Minassian (1996) existen cuatro categorías donde con diferentes enfoques institucionales que buscan lograr un control de la deuda subnacional:

1. **Disciplina de mercado.**

Existen países que para contener los préstamos subnacionales recurren a depender a los mercados de capital. Para conseguir esto, no se establecen límites en los préstamos subnacionales para que los gobiernos subnacionales estén en la libertad completa al momento de pedir el

préstamo, cuanto pedir, a quien pedir y en qué gastar el préstamo. Por otro lado, los gobiernos subnacionales también pueden decidir el adoptar una reforma fiscal para conseguir una mejor posición crediticia en el mercado. Sin embargo, para poder cumplir con esta disciplina se requiere que el mercado cumpla con las condiciones necesarias, como lo son, que los mercados sean libres y abiertos, sin regulaciones sobre los intermediarios financieros, que se encuentre disponible la correcta información sobre los montos adquiridos de deuda y la capacidad de pago, y por último que no existan posibilidades de rescate por parte de los gobiernos centrales, y que los prestatarios cuenten con instituciones que garanticen una adecuada respuesta política ante las futuras situaciones del mercado.

2. Restricciones administrativas.

En aquellos países, donde el gobierno central este facultado para controlar los prestamos subnacionales, existen diferentes tipos de controles de la deuda subnacional, como lo pueden ser: limites anuales sobre la deuda general subnacional; tratamiento especial o prohibición del endeudamiento externo; revisión y autorización de operaciones de préstamos individuales; o la centralización de todos los prestamos gubernamentales con préstamos a los gobiernos subnacionales. Una de las ventajas de los procedimientos administrativos es que introducen controles estrictos sobre los prestamos subnacionales y permiten mantener una política fiscal flexible. Sin embargo, existe un inconveniente para el gobierno federal, pues una vez que otorga el permiso a los gobiernos subnacionales para adquirir deuda, le será más difícil rechazar un rescate a los gobiernos subnacionales. Además, al percibir que sus préstamos están garantizados por el gobierno central, las administraciones locales pueden inclinarse a presentar cualquier proyecto

para la aprobación del gobierno central independientemente de su calidad y riesgo, porque en el peor de los casos, las pérdidas se cubrirán del fondo común de recursos.

3. Controles basados en leyes.

Los gobiernos federarles pueden recurrir a la imposición de una regla fiscal para contener los prestamos subnacionales. Estas reglas significan una restricción en la política fiscal que garantizan que los fundamentos se mantendrán predecibles y robustos, y pueden ser en forma de restricciones sobre los déficits presupuestarios, déficits presupuestarios operativos, indicadores de la capacidad de servicio de la deuda, nivel de deuda subnacional acumulada, o el nivel de gasto. Las reglas fiscales son atractivas, ya que pueden ser claras, transparentes y relativamente fáciles de controlar. Entendidas fácilmente por los agentes económicos, las reglas también pueden mejorar la credibilidad de la política fiscal. La principal desventaja del enfoque basado en reglas es una compensación sutil entre asegurar el cumplimiento y preservar la flexibilidad. Las reglas fiscales estrictas con cobertura universal dejan poco margen de maniobra en caso de desaceleraciones económicas inesperadas, mientras que las reglas fiscales flexibles con cláusulas de escape carecen de credibilidad y no imponen suficiente disciplina cuando es fácil de eludir en la práctica.

4. Arreglos cooperativos.

Es un proceso de negociación en donde el gobierno federal y los gobiernos subnacionales diseñan controles para el control de los préstamos. En esta situación, los gobiernos subnacionales participan formulando los objetivos macroeconómicos, junto a los parámetros fiscales que los respaldan, para que así sean los principales responsables. Aquí, se consigue un acuerdo entre los objetivos generales de déficit para el gobierno federal y los

principales rubros de ingresos y gastos, para pasar a establecer los límites específicos para los requisitos de financiamiento de las jurisdicciones subnacionales individuales. El objetivo del enfoque cooperativo es que combina las ventajas individuales de los tres enfoques anteriores, ya que, cuando existe un diálogo entre los diferentes niveles de gobierno, se asegura la coordinación de la política macroeconómica y al mismo tiempo se mantiene ésta se mantiene flexible. Además, hace que los gobiernos subnacionales concienticen sobre las implicaciones macroeconómicas de sus elecciones presupuestarias, y deja en claro que adquirir deuda pública no implica que automáticamente el gobierno federal actúa como una garantía para estos préstamos. Sin embargo, su naturaleza híbrida es también su principal debilidad. Cuando se implementan de manera deficiente, los acuerdos de cooperación producen las fallas de otros enfoques en lugar de sus ventajas.

Para el caso mexicano, en los últimos años, se han presentado tres de estas cuatro categorías de mecanismos institucionales, los cuales son los controles basados en leyes, las restricciones administrativas y la disciplina de mercado. Primero es importante recalcar que en México no hay límites establecidos por la ley para la contratación de la deuda subnacional. por otro lado, dentro del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece la prohibición explícita de la contratación explícita de la contratación de empréstitos al extranjero o de obligaciones financieras con divisa extranjera; expresa también que la contratación de la deuda debe hacer solamente con fines de inversión productiva. Esto significa que, para el caso mexicano, se aplican las Reglas de Oro como medio basado en leyes para controlar la adquisición de deuda, y delimitar la fuente y el destino del recurso de financiamiento (Kinto Reyes, 2014).

Las restricciones administrativas, así como los mecanismos basados en la disciplina de mercado, se implementaron en los años noventa, después de la crisis económica de diciembre del 1994, para dar paso al fortalecimiento y desarrollo de las finanzas públicas estatales y municipales en México. Una de las primeras implementaciones fue la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal, coordina el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, y se encarga de establecer los lineamientos, reglas e instrumentos jurídicos indispensables para las actividades fiscales gubernamentales. El objetivo de esta ley es sintetizar y hacer más igualitario el sistema tributario nacional, para así evitar la concurrencia impositiva que antes existía cuando se podía gravar una misma base tributaria por dos o más ámbitos de gobierno.

De la misma manera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), creó lo que se conoce como Fideicomiso Maestro, el cual funciona como mecanismo de seguro de pago de las obligaciones financieras, en sustitución del esquema de garantía de pago efectuado por la SHCP, y al mismo tiempo se instauró una ventanilla de atención a las entidades federativas y municipios. Estas modificaciones, se dieron gracias a la consolidación del Registro de las Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios en la SHCP.

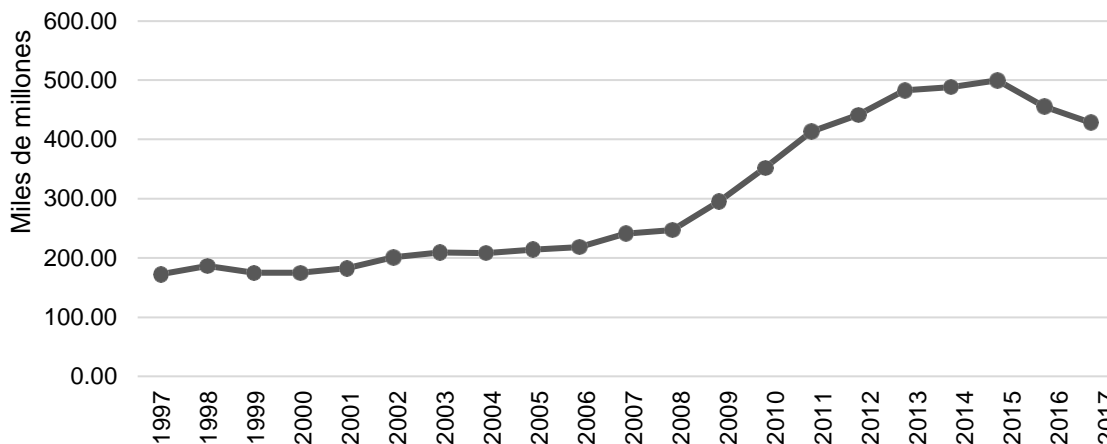
Después, se dio que la deuda contratada por los gobiernos estatales y municipales tendría que estar forzosamente calificada, así como que se establecieran las normas de capitalización para que las instituciones financieras otorgantes de crédito contaran con información suficiente acerca del riesgo crediticio de los gobiernos deudores.

Para el tema de disciplina de mercado, su implementación se explica debido a que a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las entidades federativas son libres y soberanas y los municipios libres, la SHCP no puede quebrantar esta autonomía. Sin embargo, sí cuenta con la facultad para

regular a las instituciones financieras, así mediante los controles de mercado, se controlaría el endeudamiento. A partir de esto, se crearon otras alternativas de financiamiento, en donde se reformo la Ley de Mercado de Valores y se incorporó los Certificados Bursátiles.

Durante 1993 hasta el 2006, el endeudamiento de las entidades federativas se había comportado al alza, dentro de los parámetros controlables, pero después de ese año se puede notar un claro crecimiento exponencial, esto debido a que se reformo el artículo 50 de la Ley de Coordinación Fiscal, en donde ahora se permitía que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), fungieran como fuente de pago de obligaciones financieras, con un límite de hasta el 25% de los recursos que anualmente correspondan por concepto de estos fondos (Ley de Coordinación Fiscal , 2018). Dado que estas reformas se efectuaron a partir del ejercicio fiscal del 2007, es que en esa fecha se apreció el cambio en el comportamiento del endeudamiento, como se puede apreciar en el gráfico 2.1.

Gráfico 2.1. Saldo de las Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas y Municipios



Fuente: Elaboración propia con información del Registro Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estos cambios propiciaron a que aumentaran las contrataciones de nuevas obligaciones financieras, pues ahora se habían aumentado los ingresos susceptibles de ser garantía para el pago de éstas. Es se traduce en que las restricciones administrativas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal terminaron por flexibilizarse.

El objeto de financiamiento que hace referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la inversión productiva. Esta restricción está bajo la lógica de que se considera como gasto especial a aquellas obras que generen servicios públicos y cuyos beneficios sean a largo plazo, a pesar de que su alto costo es un límite para otro tipo de servicios básicos para la población. Por otro lado, aquellos proyectos financiados con deuda publica traerá beneficios a generaciones futuras, para lo que se necesita promover la justicia intergeneracional que logre la transferencia Inter temporal del pago de estos proyectos. Este último punto es relevante, pues, así como los beneficios se transferirán intertemporalmente, de la misma manera lo harán los perjuicios de un más uso de ese financiamiento. Sin embargo, no se define de manera precisa en que consiste la inversión productiva (Stiglitz, 2000).

Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas es un medio por el cual las instituciones gubernamentales responden a sus funciones y la manera en qué las realizan para corroborar que los principales objetivos se estén cumpliendo adecuadamente. Es importante que ésta se realice de acuerdo con las reglas correspondientes de auditoría, fiscalización y supervisión para así verificar que los recursos de utilicen conforme a su destino de origen (Uvalle Berrones, 2012).

Además, es gracias a la información derivada de los procesos de rendición de cuentas que la ciudadanía tiene el conocimiento sobre el ejercicio de los recursos

y esta posición de evaluar el cumplimiento de las instituciones y exigir cambios o mejoras. De igual manera, representa un derecho que le permite involucrarse en la toma de decisiones del poder público mediante el dialogo y la crítica.

Una manera de explicar por qué los montos de deuda pública de las entidades federativas se han visto incrementados en los últimos años es la falta de transparencia en el destino de los recursos obtenidos. La poca o ausente rendición de cuentas en estas acciones deterioran las finanzas públicas estatales y la confianza que transmite a la ciudadanía.

Si bien, de acuerdo con la CPEUM (2017) en su artículo 73 se exige que se establezcan los límites, modalidades, acreedores y plazos en las que se adquiere financiamiento, no existe una exigencia de la misma manera en que se presente en qué específicamente fue utilizado el recurso. Al analizar la normativa de las entidades de estudio, sobresale que solo Coahuila y Chihuahua cuentan con su propia Ley de Deuda Pública, mientras que Nuevo León cuenta con una Ley de Administración Financiera.

La Ley de Deuda Pública de Coahuila fue constituida en el 2016, mientras que las leyes de Chihuahua y Nuevo León fueron constituidas en 1994, esto significa que Coahuila instituyo su respectiva Ley como respuesta a lo solicitado en la Ley de Disciplina Financiera del 2016 a tan solo unos meses de expedida.

CAPITULO III

EVIDENCIA EMPIRICA PARA LOS ESTADOS DE COAHUILA, CHIHUAHUA Y NUEVO LEÓN

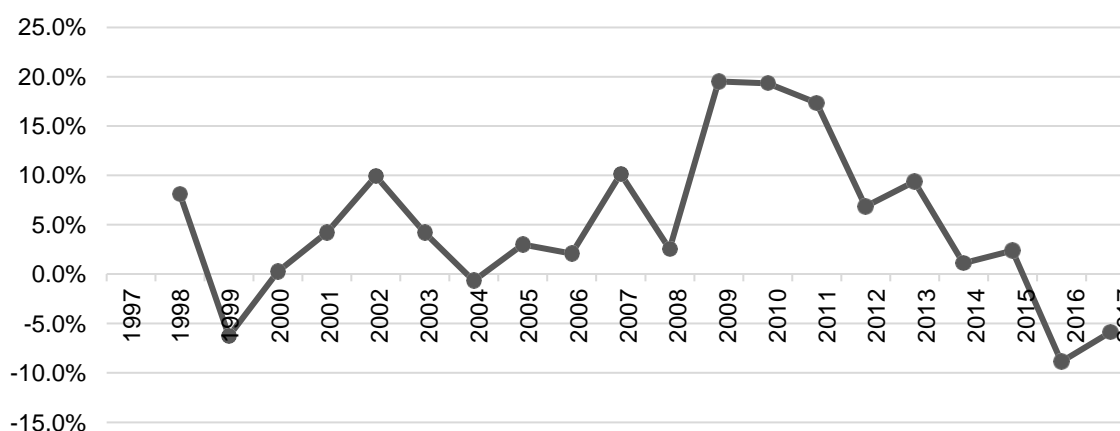
En esta sección se realizará un análisis empírico que tratará de explicar cuáles son los rubros del gasto que se ven más afectados ante un nivel alto de endeudamiento durante el periodo de 1997 a 2017. Para esto, se tomaron en cuenta tres entidades federativas: Coahuila, Chihuahua y Nuevo León, las cuales al cierre de 2017 presentaron una muy alta proporción de la deuda sobre los Recursos de Libre Disposición. Se hizo un análisis sobre la evolución del total de la deuda de las entidades federativas, así como el gasto en inversión pública y en transferencias y otras ayudas, tomando estos dos últimos rubros como punto de consideración para saber si la ciudadanía se veía beneficiada o no por la adquisición de la deuda. También se hace un análisis sobre la evaluación que tienen estas entidades ante el Sistema de Alertas del portal de Disciplina Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Deuda de las Entidades Federativas

Entre 2008 y 2012 el saldo de las obligaciones financieras de las entidades federativas presenta un crecimiento importante. El comportamiento que se tiene es de pasar de 203.1 miles de millones de pesos en 2008 a 529.2 miles de millones de pesos en 2017 (SHCP, 2018). Para tener un mejor análisis del comportamiento de la deuda pública y sus componentes, se utilizaron los datos nominales del Saldo de la deuda, ingresos y egresos, utilizando el deflactor implícito con base 2013 del Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI.

Como se puede apreciar en el gráfico 3.1 de 1997 a 2017 la variación más alta del saldo de la deuda se presenta en 2008, siendo esta del 19.5 por ciento. De 2008 a 2017 hubo un incremento del 77.7 por ciento en la deuda de las entidades federativas, presentando tasas de crecimiento de 6.6 por ciento en promedio anualmente, este crecimiento modificó el panorama de las finanzas públicas de las administraciones futuras al heredar parte de su presupuesto al pago de estos empréstitos.

Gráfico 3.1. Tasas de Crecimiento del Saldo de las Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas



Fuente: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

Ante esto, surgieron las iniciativas que dieron como origen la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios publicada el 27 de abril de 2016, pero las entidades federativas ya contaban con altos niveles de deuda, las cuales absorben en algunos casos, una parte importante de sus Recursos de Libre Disposición (RLD) (principalmente participaciones federales, impuestos y derechos), de acuerdo con los indicadores elaborados por el Sistema de Alertas de la SHCP, por lo que resulta de particular interés analizar el costo de oportunidad del pago de la deuda heredada y sus efectos en la sociedad ante la posible reducción de los recursos para el pago de las obligaciones.

En un panorama más amplio, de 1997 a 2017 las entidades federativas han modificado la composición del gasto. El total de los egresos de las Entidades Federativas han tenido un crecimiento anual promedio de 5.8 por ciento. En el cuadro 3.1 se presentan las variaciones de cada uno de los componentes de egresos, donde puede verse cómo, a pesar de que todos han aumentado, no todos lo han hecho en la misma proporción. Por ejemplo, el aumento del 62.1 por ciento del rubro de inversión pública ha sido uno de los menores crecimientos, después del rubro de Bienes muebles, inmuebles e intangibles, pasando de 38,148 millones de pesos (mdp) en 1997 a 61,834 mdp en 2017. En contraste, el gasto en servicio de la deuda se ha visto considerablemente aumentado pasando de ser 25,598 mdp en 1997 a 133,775 mdp en 2017, esto representa un incremento del servicio de la deuda de 422.6 por ciento.

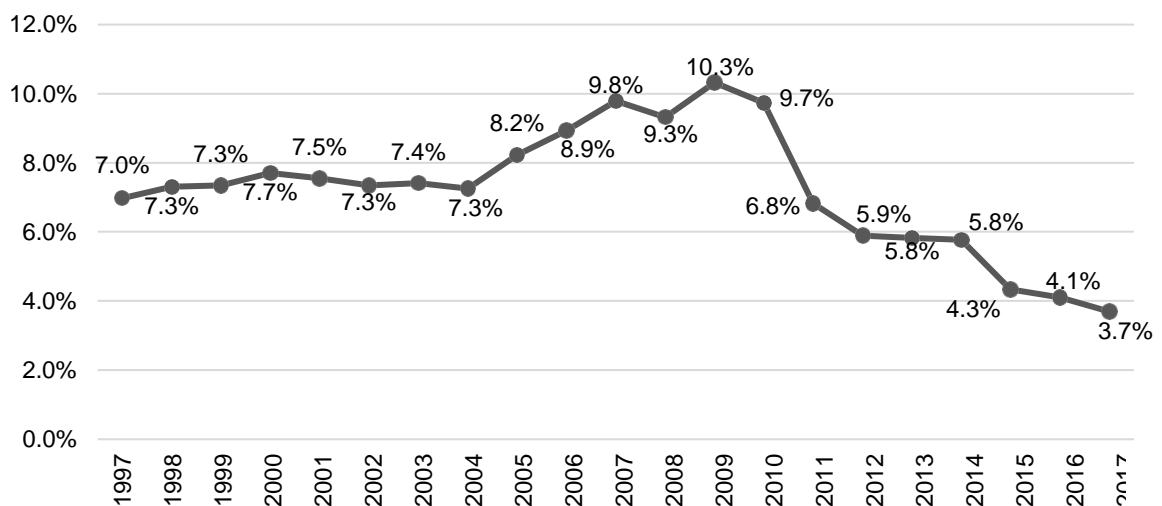
Cuadro 3.1. Componentes del gasto

Rubro	Variación 1997-2017	Porcentaje respecto al gasto total al cierre de 2017
Deuda pública	422.6%	8.0%
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	388.5%	44.4%
Recursos asignados a municipios	300.3%	15.8%
Servicios generales	215.6%	0.0%
Inversiones financieras y otras provisiones	191.4%	0.5%
Servicios personales	98.3%	20.6%
Materiales y suministros	80.1%	1.1%
Inversión pública	62.1%	3.7%
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	54.8%	0.6%

Fuente: Elaborado con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Referente al monto destinado a la Inversión pública respecto del gasto total, durante el periodo de estudio se ha visto reducido en 47.0 por ciento, pasando de representar el 7.0 por ciento en 1997 a solo el 3.7 por ciento en 2017.

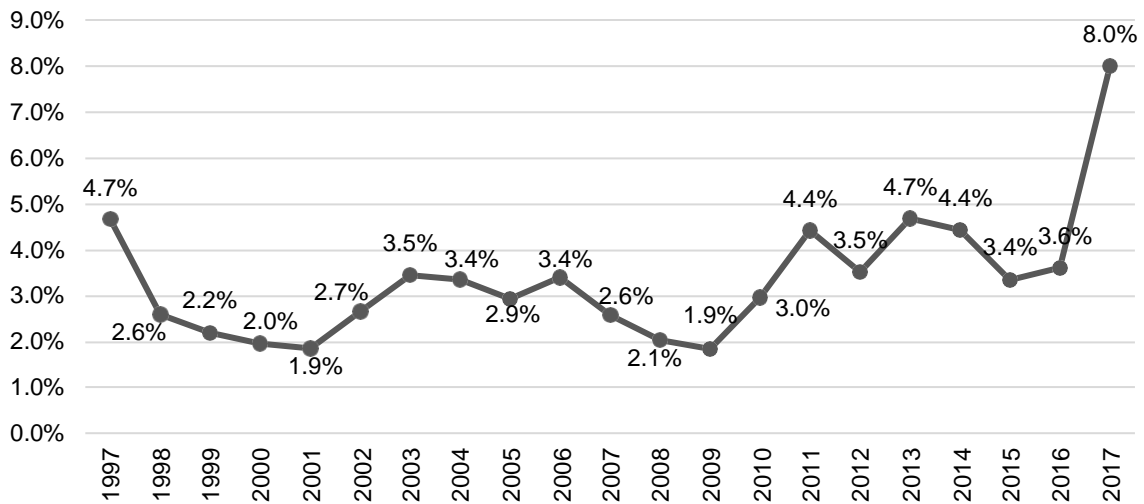
Gráfico 3.2. Inversión Pública como proporción del gasto



Fuente: Elaborado con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En cuanto al monto destinado al pago del servicio de la deuda respecto del gasto total, este ha aumentado en 71.0 por ciento durante el periodo de estudio, pasando de representar el 4.7 por ciento en 1997 a ser de 8.0 por ciento en 2017.

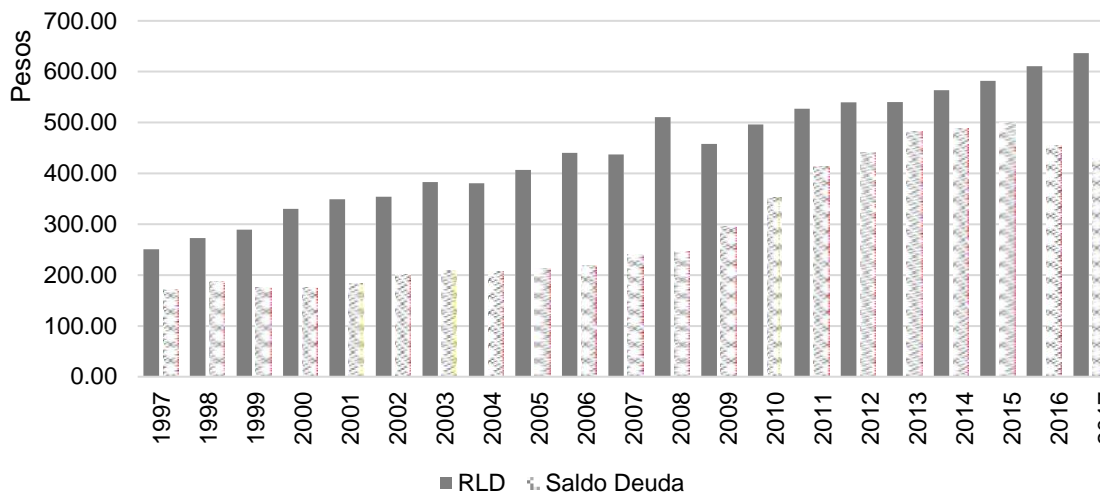
Gráfico 3.3 Servicio de la deuda como proporción del gasto



Fuente: Elaborado con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Para este análisis se establece como restricción presupuestaria para las entidades federativas los Recursos de Libre Disposición (RLD), ya que éstas tendrán que solventar la deuda contratada en el periodo inicial con estos recursos. En el grafico 3.4 se muestra el comportamiento que han tenido los Recursos de Libre Disposición los últimos veinte años.

Gráfico 3.4 Evolución de los RLD y el Saldo de la Deuda (miles de millones de pesos)



Fuente: Elaborado con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En 2017 representaban en promedio de 40.0 por ciento de los ingresos totales y el 60.0 por ciento restante se encuentran etiquetados para su gasto por la federación para un uso específico, por lo que se excluyen de la restricción presupuestaria.

De acuerdo con lo anterior, al cierre de 2017 las entidades que presentan un mayor porcentaje del total de su deuda respecto de sus RLD son Coahuila, Chihuahua y Nuevo León (Cuadro 3.2). Esto implica que estas entidades no podrían hacer frente a la totalidad de su deuda si destinaran todos los recursos al pago de esta en un año.

Cuadro 3.2. Saldo de la deuda respecto a los RLD al cierre de 2017

Entidad	Porcentaje
Chihuahua	166.6%
Coahuila	149.1%
Nuevo León	133.9%

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP y el INEGI

Debido a la deuda heredada las entidades federativas deben hacer ajustes a sus gastos y maximizar sus ingresos recaudables, en el siguiente apartado se analizan las principales implicaciones teóricas en economía sobre la elección Inter temporal de los gobiernos y el ajuste que deberá ser aplicado para afrontar los egresos para el pago de deuda.

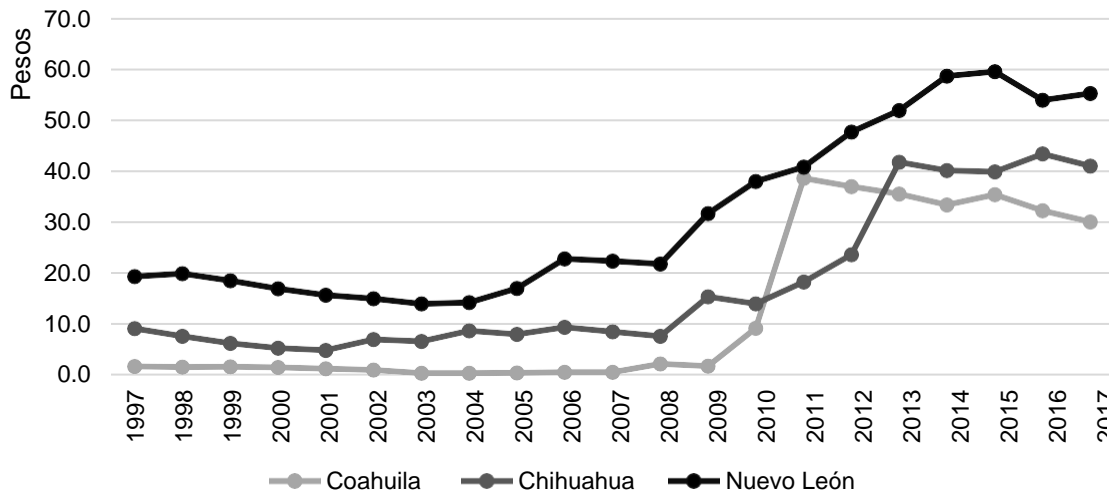
Análisis empírico de las entidades federativas más endeudadas

En este apartado se analizarán a tres de las entidades federativas con mayor nivel de deuda, los principales indicadores de ingreso y gasto analizados anteriormente y los indicadores sociales, con el fin de observar empíricamente el costo de oportunidad social del pago de la deuda de las entidades.

Para esto, se toman los estados de Coahuila, Chihuahua y Nuevo León, los cuales servirán de estudio de caso para este análisis. La elección de estas entidades es debido a que los montos de sus deudas son mayores a los montos que cuentan en sus RLD, por lo cual podremos apreciar cuales son los rubros sociales que se verán afectados ante un endeudamiento elevado.

Al cierre del 2017 Coahuila presento una deuda de 36,270 mdp, por otro lado, Chihuahua terminó el año con 49,500 mdp, mientras Nuevo León cerró con 66,650, siendo esta última la entidad más endeudada a analizar en el presente estudio.

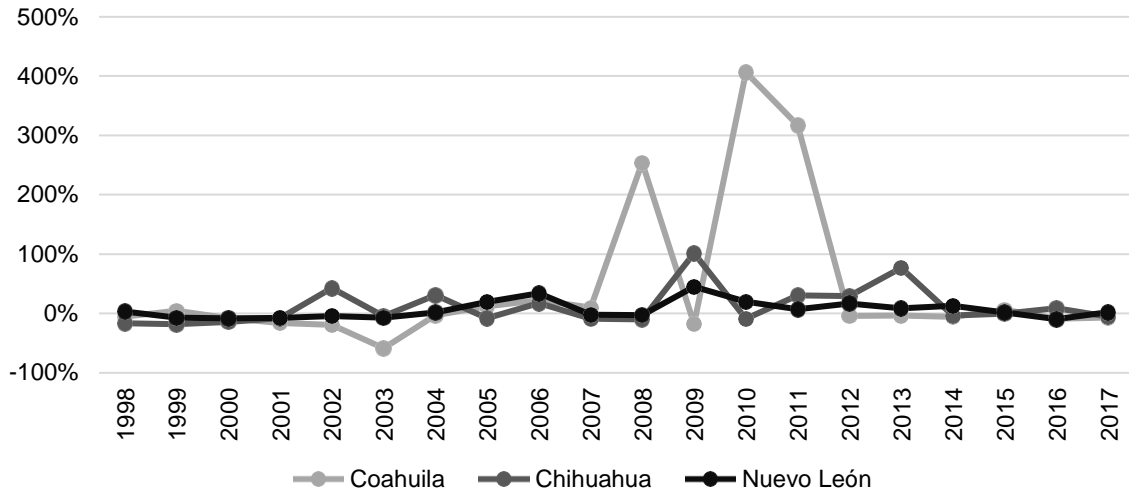
Gráfico 3.5. Evolución de la Deuda Pública en las entidades más endeudadas
(miles de millones de pesos)



Fuente: Elaborado con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En el gráfico 3.6 se puede observar el crecimiento anual de las obligaciones financieras de las tres entidades a estudiar, el estado de Coahuila presenta un caso particular al contratar la mayor parte de sus obligaciones del 2009 al 2010, periodo en el cual paso de tener una deuda de 1,561 mdp a tener 8,267 mdp, pasa posteriormente en 2011 aumentarla aún más, llegando a tener 36,509 mdp, lo cual significa un crecimiento del 406.3 por ciento de 2009 al 2010 y un crecimiento de 317.3 por ciento de 2010 a 2011 Para el caso de Chihuahua es en el 2009 donde presenta su mayor nivel de crecimiento, siendo este de 101.4 por ciento pues paso de tener una deuda de 7,655 mdp en 2008 a una de 15,418 mdp en 2009. Por último, Nuevo León tuvo su crecimiento más alto en 2009, siendo este de 45.1 por ciento pues paso de tener una deuda de 21,822 mdp en 2008 a una de 31,661 mdp en 2009. En resumen, se puede concluir que fue Enel periodo de 2008 a 2010 cuando las tres entidades presentaron el mayor crecimiento del total de su deuda pública.

Gráfico 3.6. Crecimiento anual de la deuda pública de las entidades más endeudadas



Fuente: Elaborado con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

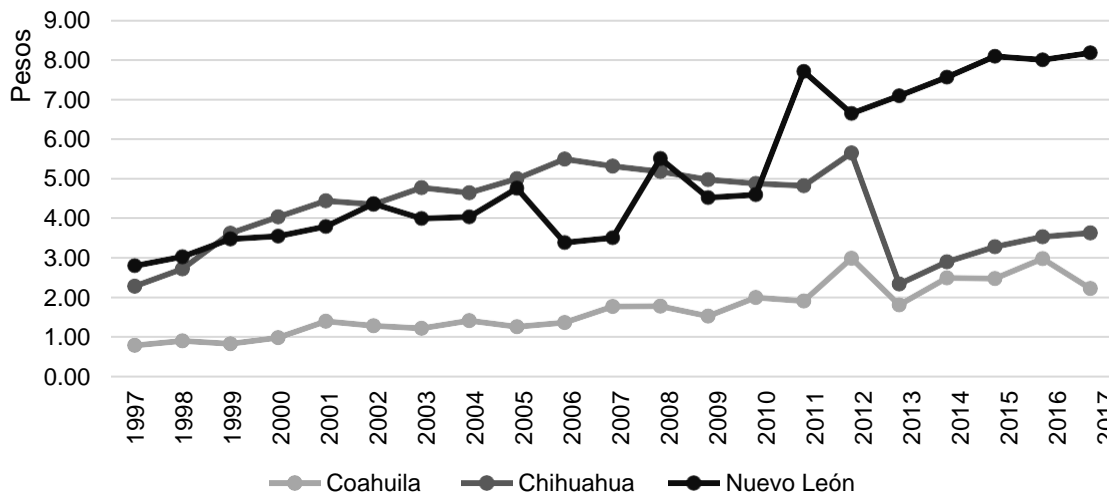
El caso de Coahuila es de interés debido a las implicaciones teóricas analizadas en esta entidad se hereda la deuda de una administración a la otra, la cual está limitada a los recursos disponibles ya que no puede obtener financiamiento extra, esto genera que en el caso de Coahuila sea más posible ver el costo de oportunidad del pago de la deuda de una administración pasada. En el caso de Chihuahua y Nuevo León, estas entidades mantuvieron los niveles de financiamiento, por lo que se puede considerar que estos recursos cubren parte del servicio de la deuda corriente y permiten mantener los niveles de inversión pública y el gasto del gobierno.

Para 2017 el servicio de la deuda respecto a las Participaciones Federales representaba 112.08 por ciento para Nuevo León, 28.44 por ciento para Coahuila y para Chihuahua representó 15.86 por ciento.

Los ingresos de estas tres entidades se han visto modificadas en el periodo analizado, con el fin de homologar criterios se calculó la recaudación como la suma de los impuestos y derechos estatales. Nuevo León presenta la tasa de

crecimiento más alto, siendo esta de 192.0 por ciento, pasando de recaudar 2,794 mdp en 1997 a recaudar 8,158 mdp en 2017. El estado de Coahuila presenta un crecimiento de 181.6 por ciento, pasando de recaudar 790 mdp en 1997 a recaudar 2,225 mdp en 2017. Mientras que Chihuahua es la entidad que presenta una menor tasa de crecimiento, siendo esta de 58.8 por ciento, recaudando 2,280 mdp en 2008 y 3,621 mdp en 2017¹.

Gráfico 3.7. Recaudación por entidad (miles de millones de pesos)



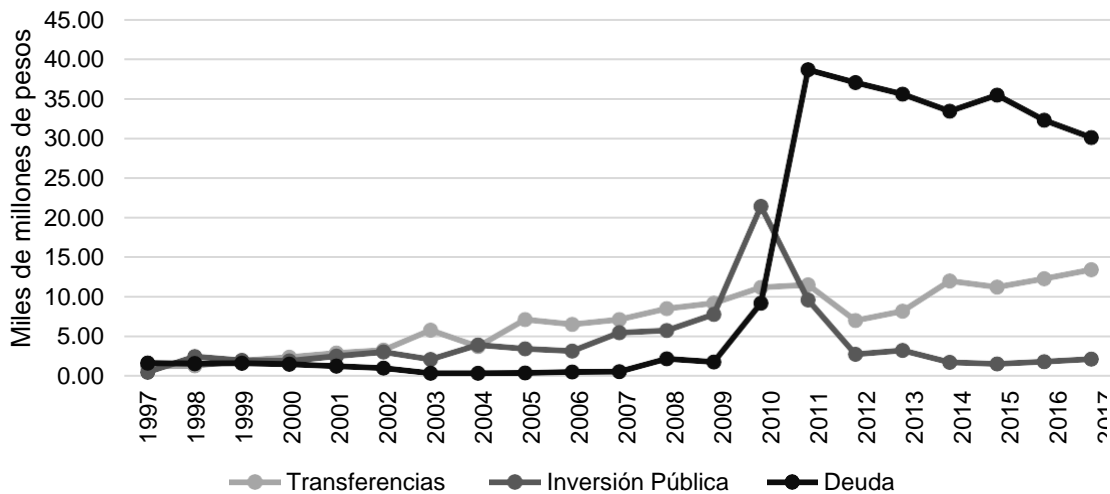
Fuente: Elaborado con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

El incremento de los impuestos y derechos tiene un impacto directo en la renta de los habitantes de la entidad federativa. Sin embargo, esto puede ser remediado mediante una política social redistributiva que mejore las condiciones y reduzca las brechas de ingreso. Dado a lo anterior se analizan los componentes de Inversión Pública y Transferencias (específicamente apoyos sociales) en las tres entidades, con el fin de observar el comportamiento de estos gastos públicos que tienen un alto impacto en la sociedad.

¹ Datos deflactados utilizando el deflactor implícito con base 2013 del Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI.

En el siguiente apartado se aprecia la Evolución de la Inversión Pública y las Transferencias. Vemos como para el caso de Coahuila (Grafico 3.8) el gasto en inversión pública tuvo su punto más alto durante el 2010 y de ahí tuvo una caída fuerte el 2011 y 2012, a pesar de que fue en ese periodo cuando se tuvo un gran incremento en la deuda adquirida por el Estado, a partir de ahí se mantuvieron bajos los niveles de inversión pública durante los años siguientes.

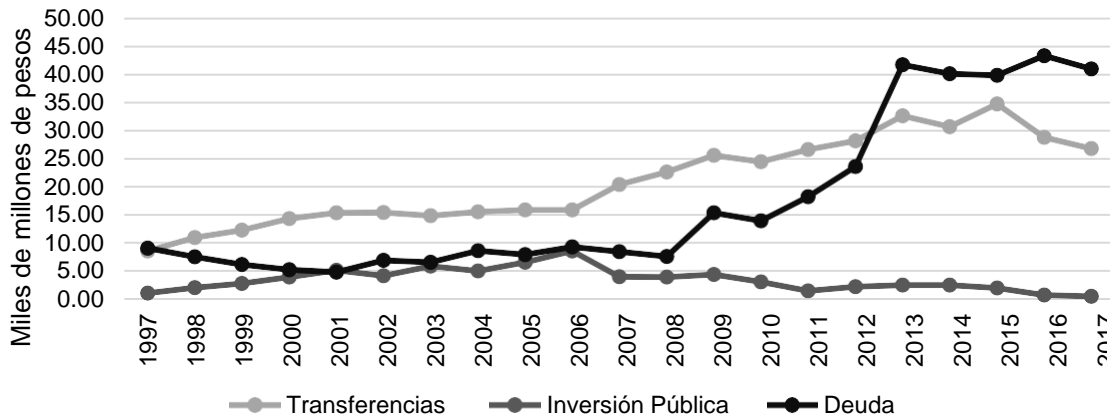
Gráfico 3.8. Evolución de la Inversión Pública y las Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas en Coahuila



Fuente: Elaborado con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Para el caso de Chihuahua, en el grafico 3.9 se aprecia como el gasto en inversión pública durante el periodo de estudio es bajo en comparación con el gasto en transferencias y los niveles de deuda pública. Es en el 2006 cuando se presenta en mayor gasto inversión pública, con un monto de 8,668 mdp, cantidad similar a la del saldo de la deuda en ese año, con un monto de 9,408 mdp.

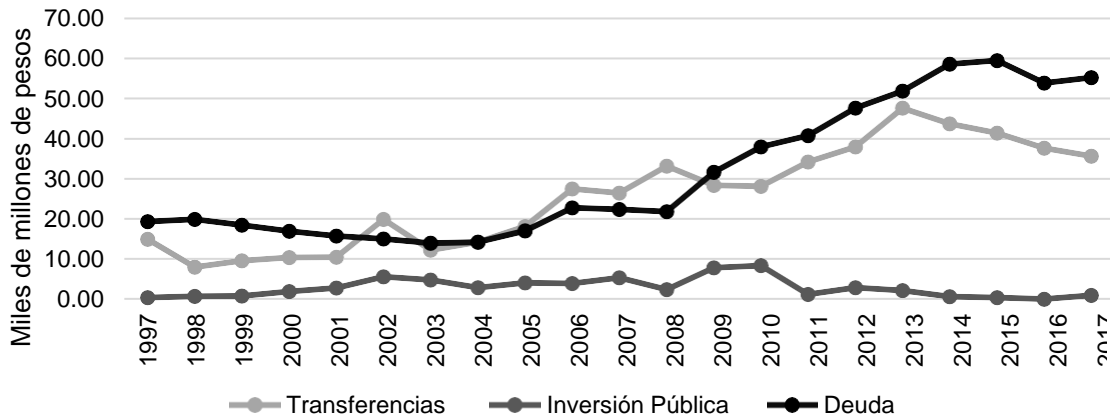
Gráfico 3.9. Evolución de la Inversión Pública y las Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas en Chihuahua



Fuente: Elaborado con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Finalmente, el caso de Nuevo León es similar al de Chihuahua (Gráfico 3.10). El comportamiento del gasto en Transferencias ha sido mayor que el gasto en Inversión Pública durante los últimos 20 años. Además, curiosamente en el 2017 el gasto en inversión pública ha sido de los menores del periodo de estudio, 1,008 mdp, a pesar de ser el año en donde el saldo de la deuda pública es mayor, 55,220 mdp.

Gráfico 3.10. Evolución de la Inversión Pública y las Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas en Nuevo León

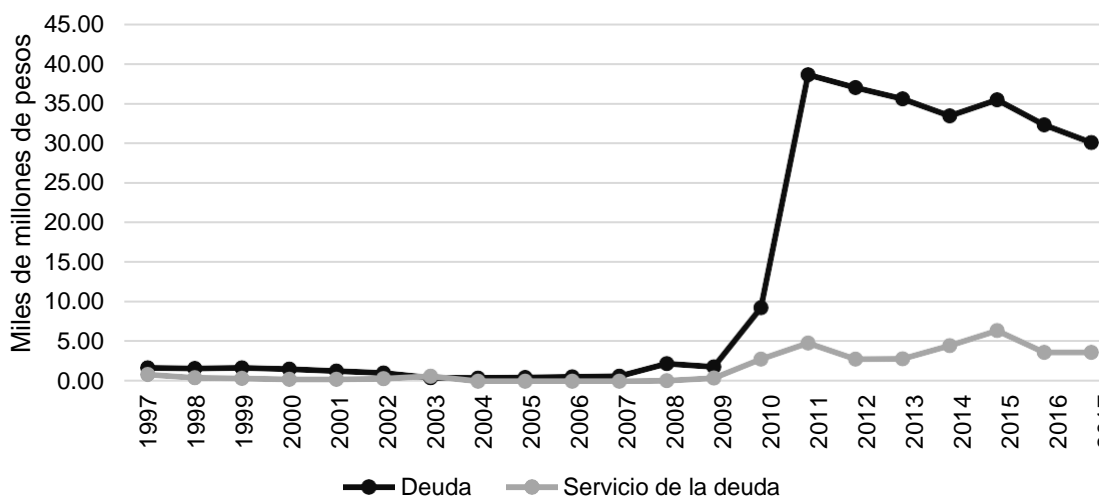


Fuente: Elaborado con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Es importante también analizar cómo ha evolucionado el pago del servicio de la deuda de la deuda aunado al saldo de la deuda pública. En las siguientes gráficas, se puede apreciar como para las tres entidades el nivel de endeudamiento se ha mantenido al alta, mientras el pago del servicio de la deuda mantiene niveles muy bajos.

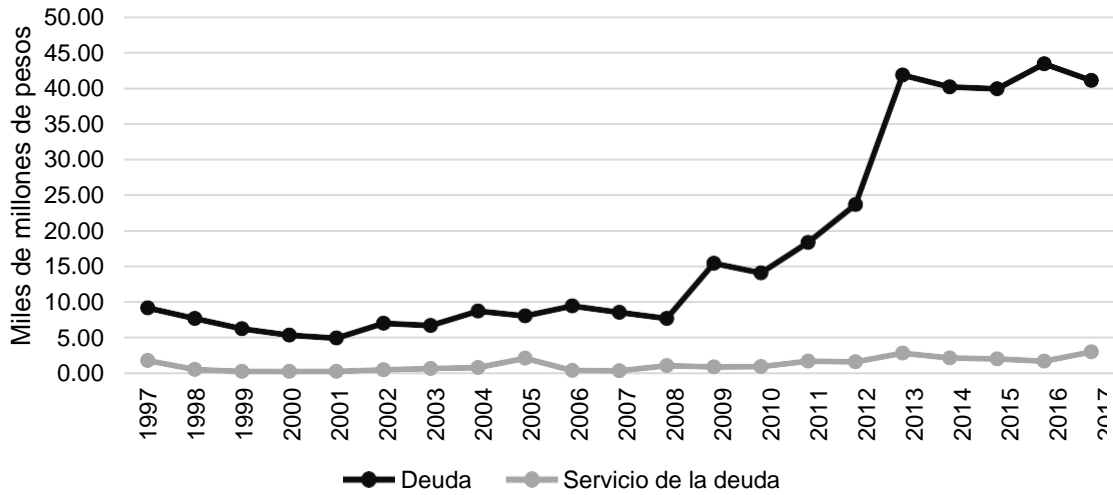
Uno de los datos destacables es que el nivel de endeudamiento de Coahuila se mantiene desde 2011 y a pesar de que se observa un pago de la deuda en la información publicada por el INEGI de 30,165 mdp de 2011 a 2017, esta sigue en niveles superiores a los 35 mil mdp.

Gráfico 3.11. Evolución del pago del servicio de la deuda en comparación con el saldo de la deuda pública en Coahuila



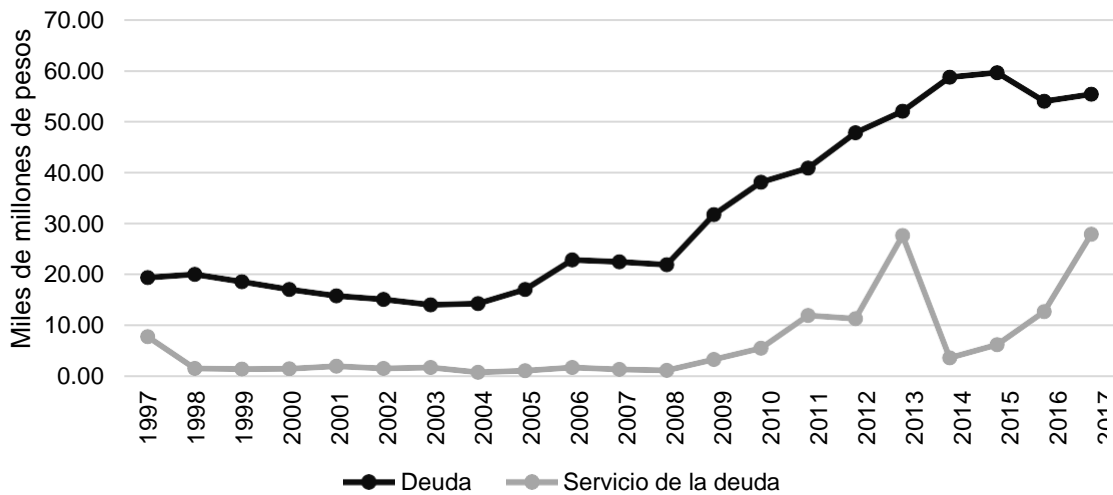
Fuente: Elaborado con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Gráfico 3.12. Evolución del pago del servicio de la deuda en comparación con el saldo de la deuda pública en Chihuahua



Fuente: Elaborado con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Gráfico 3.13. Evolución del pago del servicio de la deuda en comparación con el saldo de la deuda pública en Nuevo León



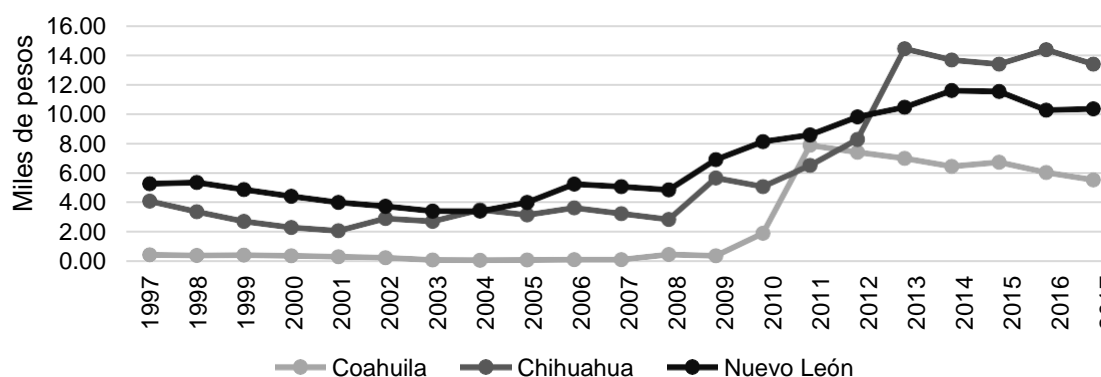
Fuente: Elaborado con información de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Deuda per cápita

Otro medio para entender el impacto de la deuda pública en la sociedad es mediante el cálculo de la deuda per cápita, es decir, comparándola con la población que tiene cada uno de los estados para conocer la cantidad de dinero que pagaría cada habitante del estado correspondiente para cubrir el saldo total de la deuda. Con este indicador se tiene un mejor análisis para la evaluación de la situación de la deuda del estado, pues entidades con mayor población suelen tener una economía más dinámica que le permite hacer frente a la deuda pública, además le es útil para incentivar la inversión de una manera más productiva.

Para obtener la deuda per cápita se consideró como el saldo de la deuda al saldo de las Obligaciones Financieras del portal de la SHCP y como el total de la población se usaron las proyecciones de población hechas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). El gráfico 3.14 se muestra el comportamiento de la deuda per cápita para cada uno de los estados durante el periodo de estudio. Al cierre de 2017, Coahuila, Chihuahua y Nuevo León presentaron una deuda per cápita de 5,526.98, 13,377.75 y 10,350.43 pesos respectivamente.

Gráfico 3.14. Deuda per cápita por Entidad Federativa



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el CONAPO

Sistema de Alertas

Por otro lado, de acuerdo con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios (LDFEFM), el Sistema de Alertas se encarga de medir el nivel de endeudamiento proveniente de los entes públicos, contratados mediante financiamiento y obligaciones, mismos que deben de estar inscritos en el Registro Público Único y cuya garantía de pago sea de los ingresos de libre disposición. La LDFEFM establece tres indicadores de corto y largo plazo necesarios para realizar la medición del Sistema de Alertas:

1. Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición
2. Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición
3. Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totales.

Esta medición se realiza con información de la Cuenta Pública de la SHCP, y las cifras que se utilizan consideran la información y documentación proporcionada por las entidades federativas, la información contable publicada por las propias entidades conforme a los formatos a que hace referencia la Ley; así como la información expuesta en el Registro Público Único. Por lo tanto, la validez, veracidad y exactitud es responsabilidad de cada una de las entidades (SHCP, 2018).

De acuerdo con el resultado obtenido del Sistema de Alertas, el nivel de endeudamiento de la Entidad Federativa se clasifica en tres niveles:

- Endeudamiento Sostenible
- Endeudamiento en Observación
- Endeudamiento Elevado

En la siguiente tabla se puede apreciar como en 2016 Coahuila presentaba un nivel de endeudamiento elevado, principalmente debido a que su monto de

Deuda Pública y Obligaciones duplica sus Ingresos de Libre Disposición, para 2017 su este indicador bajo, pasando de 205.7 por ciento a 170.3 por ciento. Sin embargo, el servicio de la Deuda y de Obligaciones respecto a los Ingresos de Libre Disposición se vio aumentado, pasando de 14.3 por ciento en 2016 a 16.2 por ciento en 2017. En el caso de la proporción de las Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totales, esta se mantuvo constante en ambos años. Por lo cual para 2017 el Sistema de Alertas califico el endeudamiento de Coahuila en Observación (Cuadro 3.3).

Para el caso de Chihuahua, su nivel de endeudamiento se ha mantenido en observación en ambos años, siendo la proporción de su Deuda Pública y Obligaciones sobre los Ingresos de Libre Disposición de 180.2 por ciento en 2016 y 188.5 por ciento en 2017. Sin embargo, al igual que Coahuila, el porcentaje del Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre los Ingresos de Libre Disposición aumentaron de un año a otro, pasando de 14.4 a 16.1 por ciento. Misma situación de la proporción de las Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totales, la cual se mantuvo constante en ambos años.

Por último, Nuevo León ha mantenido su nivel de endeudamiento en observación en ambos años, teniendo en 117.3 por ciento su proporción de la Deuda Pública y Obligaciones sobre los Ingresos de Libre Disposición en 2016, mientras en 2017 ésta fue de 121.5 por ciento. El Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre los Ingresos de Libre Disposición también se mantuvo constante. Por otro lado las Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totales se vieron reducidas, pasando de 8.5 por ciento en 2016 a 1.7 por ciento en 2017.

Cuadro 3.3. Resultado del Sistema de Alertas

	Resultado del Sistema de Alertas	Indicador 1 Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición	Indicador 2 Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición	Indicador 3 Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totales	
Entidad		2016			
Coahuila	●	● 205.7%	● 14.3%	○ 4.6%	
Chihuahua	●	● 180.2%	● 14.4%	○ 4.7%	
Nuevo León	●	● 117.3%	● 10.9%	● 8.5%	
Entidad		2017			
Coahuila	●	● 170.3%	● 16.2%	○ 4.9%	
Chihuahua	●	● 188.5%	● 16.1%	○ 3.6%	
Nuevo León	●	● 121.5%	● 11.3%	○ 1.7%	

Fuente: Elaborado con información del portal del Sistema de Alertas de la SHCP

Actividad económica por Entidad Federativa

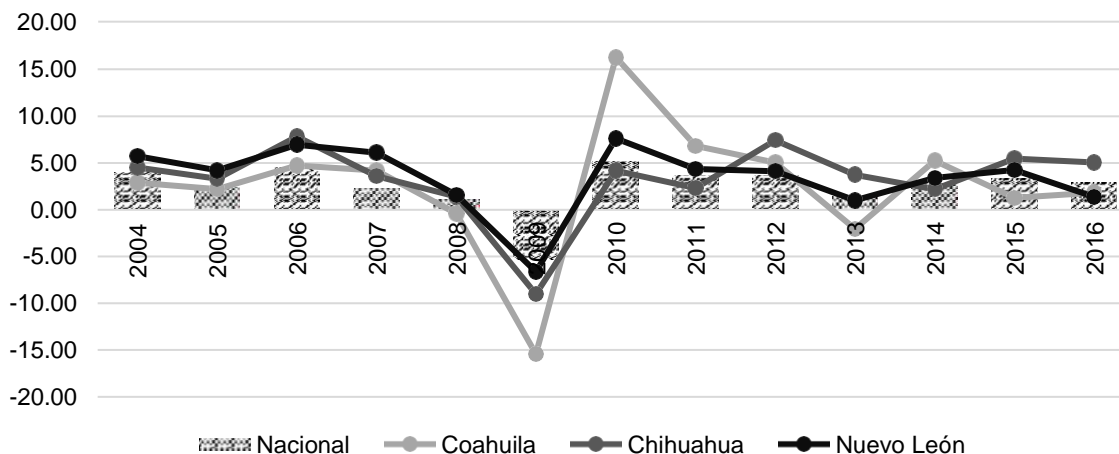
De acuerdo con información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2018) durante 2016 los seis estados de la frontera norte del país, donde se encuentran Coahuila, Chihuahua y Nuevo León, son quienes más aportan a las exportaciones totales del país contribuyendo con el 51.2 por ciento.

En el estado de Coahuila la actividad secundaria es la que más aporta al PIB de la entidad, en 2016 el sector de Manufacturas representaba el 38.7 del PIB total, pero significó una reducción ya que en el 2003 representaba el 43.6. Para el caso de Chihuahua, el sector Manufacturas es también el que más proporción tiene dentro del PIB total, incluso presentó un aumento del 2003 al 2016 pasando de representar 25.43 a representar 27.11. Nuevo León presenta el mismo comportamiento que Coahuila, donde el sector de Manufacturas es el que tiene

más peso dentro del PIB total y además también se redujo del 2003 al 2016, pasando de representar el 26.61 a representar 22.85.

En el gráfico 3.15 se muestra la evolución del PIB Nacional y el PIB estatal de Coahuila, Chihuahua y Nuevo León durante el periodo de 2004 a 2016. Se aprecia como en el 2009 el producto tanto Nacional como de las tres entidades de estudios presentaron una baja en el nivel de producción.

Gráfico 3.15 Producto Interno Bruto 2004 – 2016 (variación porcentual real anual)



Fuente: Elaboración con información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Por otra parte, un indicador más preciso es el de saldo de la deuda respecto al PIB estatal, pues visualiza la capacidad de un gobierno para solventar su deuda pública. Este indicador permite conocer la proporción que existe entre deuda pública de las entidades federativas y sus entes públicos respecto al PIB estatal en un ejercicio determinado.

A partir de la implementación de la LDFEFM, dentro del portal de Disciplina Financiera de la SHCP, se presenta el indicador del saldo de la deuda respecto al PIB estatal. En el Cuadro 3.4 se presentan los resultados obtenidos durante el 2016 y 2017.

Cuadro 3.4. Saldo de la deuda pública como por ciento del PIB estatal

	2016	2017	Variación %
<i>Nacional</i>	<i>2.85</i>	<i>2.71</i>	<i>-5.0</i>
Coahuila	5.93	5.61	-5.5
Chihuahua	9.59	9.03	-5.8
Nuevo León	4.65	4.39	-5.6

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En el 2016, el saldo de la deuda de las entidades federativas representaba en promedio el 2.85 por ciento del PIB total, para el año siguiente representó el 2.71, lo cual significó una variación negativa del cinco por ciento. En estos años, Chihuahua presentó el porcentaje más alto en comparación con las demás entidades federativas, sin embargo, al igual que Coahuila y Nuevo León, sus porcentajes han reducido en la misma proporción en promedio.

CONCLUSIONES

Para responder la interrogante que se planteó al principio del estudio, sobre qué gastos se ven reducidos ante una adquisición de obligaciones financieras o la herencia de deuda, con el presente análisis se puede observar como la inversión pública ha sido el principal rubro que se ha visto disminuido en este periodo en donde las entidades han visto un incremento en su endeudamiento. El contraste se ve cuando se aprecia como en el mismo periodo el gasto para el servicio de la deuda se ha triplicado. Esto significa que además que el endeudamiento se ha mantenido en niveles altos, también cada vez se destina más dinero al pago del servicio de la deuda, lo cual hace que se disponga menos dinero para los demás rubros del gasto, como lo es en el caso de la inversión pública.

Por otro lado, si bien las transferencias y otras ayudas no se han visto disminuidas de la misma manera que la inversión pública, tampoco han tenido un incremento considerable. Las transferencias y otras ayudas solo han aumentado 4.09 por ciento de 2008 a 2017, siendo uno de los rubros que menos crecimiento ha tenido, a pesar de la importancia que significa para la ciudadanía en general.

El estado de Coahuila presenta un caso particular al contratar la mayor parte de su financiamiento entre 2011 y 2012, la entidad vio limitada la capacidad de

recurrir a un mayor financiamiento ya que había alcanzado niveles insostenibles al casi triplicar el monto de las participaciones con la deuda, esto generó que la entidad se enfrentara al pago de la deuda con recursos propios y de libre disposición lo que ha tenido efectos en el gasto y en la recaudación estatal.

Por otro lado, la evolución de la deuda de Chihuahua se ha mantenido al alza en los últimos diez años, con tasas anuales de crecimiento en promedio constantes, alcanzando su punto más alto en 2017 con un saldo de 49,500 mdp. Para el caso de la recaudación, Chihuahua también ha presentado un comportamiento constante al alza en el periodo de estudio, sin embargo, esa recaudación baja en 2016 y 2017, esto significó una menor capacidad para hacer frente al pago de su deuda, pues sus recursos de libre disposición se vieron disminuidos. Esto ha ocasionado que no haya mejora en su resultado del Sistema de Alertas, manteniéndose en endeudamiento en observación, ya que el saldo de su deuda pública representa el 188.5 por ciento de sus recursos de libre disposición.

Mientras que Nuevo León presenta un nivel de endeudamiento muy elevado e igualmente el pago del servicio de la deuda ha crecido. En cuanto al gasto en inversión pública, éste presentó una caída muy significativa en 2011 al caer en casi 7 veces el monto destinado a este rubro. Por el lado de las transferencias, a pesar de que habían tenido un comportamiento al alza de 2009 a 2013, en 2013 comenzaron a decaer. Entre tanto, la recaudación del estado se ha visto aumentada considerablemente, siendo Nuevo León el estado del estudio que mayor recaudación tiene al cierre del periodo de análisis. Sin embargo, estos comportamientos tienen gran repercusión en la ciudadanía del estado, pues cada vez están pagando más impuestos sin que la inversión pública se vea mejorada ni las transferencias, además el nivel de la deuda se ha mantenido en un nivel de observación de acuerdo con el Sistema de Alertas.

Para hacer frente a un fenómeno que afecta a diversas entidades federativas, se debe normar no solo en disciplina financiera sino en mecanismos que protejan la

inversión pública y el desarrollo social de las entidades, no se debe mermar los avances sociales por el pago del servicio de la deuda. Las entidades federativas tienen que hacer frente a esta con la contracción del aparato gubernamental y ahorros internos en materiales, y suministros, no extrayendo renta y retirando apoyos sociales.

Las entidades endeudadas se enfrentan a problemas de generar superávits primarios para el pago de la deuda y sus intereses, estos deben provenir de la maximización la recaudación de impuestos y derechos locales, con la restricción de generar mecanismos redistributivos que compensen el costo social de los impuestos. Otro punto es el gasto, el cual se tiene que minimizar, pero se deben considerar la restricción de que algunos capítulos del gasto no deben ser reducidos (sino que deben ser mayores por el incremento de los impuestos), como la inversión pública y las ayudas sociales. La entidad debe hacer frente a esta restricción con sus gastos operativos y hacer más eficientes sus procesos para generar los ahorros necesarios para solventar y realmente pagar sus empréstitos.

Hablando ahora teóricamente, no hay casi en ningún planteamiento teórico una negación absoluta al endeudamiento ya que se asume que se traslada en una necesidad para detonar el gasto público, ya que éste es una variable fundamental de la demanda agregada. Durante el keynesianismo se vivió bajo esa lógica, que es preferible y aceptable un alto gasto público que es lo que permite el crecimiento

Sin embargo, ¿Cuál es la lógica? Hay endeudamiento, pero se supone que ese endeudamiento generará crecimiento económico si se invierte bien, ya sea con infraestructura o impulso programas sociales, y así con ese crecimiento económico se dan los detonantes del desarrollo económico que revierten la condición de gasto porque si se incrementa la economía la base gravable se incrementa y el gobierno puede recuperar los recursos, o si genera bienestar es plenamente justificable ese ejercicio de gasto público.

El problema es cuando hay un desorden y una ineficiencia del gasto público que no detona el crecimiento económico ni genera bienestar social. Solo genera un proceso de endeudamiento que obliga a las entidades a estar destinando una parte importante de sus ingresos al servicio de la deuda, pero la base gravable no genera una retribución al estado. Ese endeudamiento no genera inversiones que repercutieran en crecimiento económico, es ahí donde se presenta el verdadero problema

Para el caso de entidades como en Coahuila, el fundamental cuestionamiento es eso, ¿a dónde se fue? Porque hay mucha especulación, desde corrupción abierta por parte de las administraciones o que fueron usados con fines políticos porque coinciden los mayores periodos de endeudamiento con los periodos de carácter electoral.

Por otro lado, las vertientes teóricas tienen diferente posición. El keynesianismo justifica la acción estatal y el ejercicio del gasto público como factor de crecimiento y desarrollo, pero la versión neoclásica no, por eso cuando se da la transición en los años setenta en el país y entra la ortodoxia neoliberal, esta plantea el equilibrio fiscal como objetivo, asumiendo que el excesivo gasto público genera procesos inflacionarios. Tratan de contener esta idea y limitar la posibilidad de que el estado tenga un papel central en el desarrollo, por que asume que el estado simplemente debe cuidar los intereses para que la economía opere bajo la lógica del estado, por eso cambia las perspectivas.

En el caso de un modelo económico en México esa es una de las contradicciones porque es un modelo de estructura lógica e ideológica que defiende el neoliberalismo cuyo sustento está en la teoría neoclásica, que a su vez tiene como uno de sus objetivos conseguir un equilibrio fiscal, entonces por qué una economía neoliberal permite procesos de endeudamiento tan exagerados como en estos estados. Por eso tampoco hay elementos teóricos que justifiquen este comportamiento de endeudamiento, de ahí la necesidad de buscar interpretaciones alternativas una de ellas desde el punto de vista político.

BIBLIOGRAFÍA

- Astudillo, M., Blancas, A., & Fonseca, F. (2018). Transparencia y rendición de cuentas ¿mecanismos para limitar la deuda pública subnacional? *Contaduría y Administración*, 3(63).
- Ayala Espino, J. (2001). *Economía del sector público mexicano*. México, D.F.: Esfinge.
- Balassone, F., & Franco, D. (2000). Public Investment, the Stability Pact and the "Golden Rule". *Fiscal Studies*, 21(2).
- Barro, R. (1979). *On the Determination of the Public Debt*. Recuperado el junio de 2017, de <https://dash.harvard.edu/handle/1/3451400>
- Benita, F., & Martínez, J. A. (2013). La deuda pública en México: Propuesta de un sistema de alerta temprana. *Economía Mexicana. Nueva Época*, 1.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2016). *Análisis y Evolución de la Deuda Pública*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2018). *Evolución de la Actividad Productiva Nacional y de las Entidades Federativas*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Chíguil Figueroa, F. (2014). El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y sus efectos en el endeudamiento y el esfuerzo fiscal del Distrito Federal y de las entidades del país, 1995-2010. *Análisis Económico*.
- Cuamatzin, F. (2006). Referentes teóricos para el análisis de la deuda pública. *Análisis Económico*, XXI (47).
- Fabozzi, F. (1996). *Mercados e instituciones financieras*. México: Prentice-Hall.
- Flores, M. D. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *Economía, Sociedad y Territorio*, III (11).
- Galindo, M., & Ríos, V. (agosto de 2015). Deuda Pública. *Serie de Estudios Económicos*.
- Gobernación, S. d. (30 de enero de 2018). Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación.
- Gorbanef, Y. (marzo de 2003). *Teoría del Agente-Principal*. Recuperado el 4 de Agosto de 2017, de Revista Universidad EAFIT:
<http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/viewFile/925/830>
- Hurtado, C., & Zamarripa, G. (2013). Deuda subnacional: un análisis del caso mexicano. Ciudad de México: Fundación de Estudios Financieros.
- IMCO. (2012). *Gasto y finanzas públicas: La deuda de transparencia de los estados con la Sociedad*. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
- Javier Gutierrez, C. G. (2000). *Economía Política y Finanzas Públicas: Teoría, evidencia y resultados de laboratorio*. Recuperado el junio de 2017, de <https://www.economiaainstitucional.com/pdf/No3/jgutierrez3.pdf>

- Kinto Reyes, M. (2014). ¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria. *Finanzas Públicas*, 6(18).
- Krugman, P., Wells, R., & Olney, M. L. (2008). *Fundamentos de Economía*. Barcelona: Reverté.
- Montoya Corrales, C. A. (2009). Keynes y Neoclásicos: Una propuesta para la salida de la crisis. *Revista Ciencias Estratégicas*, 17(21).
- Musgrave, R. A. (1980). Theories of Fiscal Crisis: An Essay in Fiscal Sociology. *The Economics of Taxation*.
- Ostry, J. D., Loungani, P., & Furceri, D. (2016). El neoliberalismo. *Finanzas & Desarrollo*.
- Piketty, T. (2013). *El Capital en el siglo XXI*. París: Editions du Seuil.
- Ricardo, D. (1817). *Principios de Economía Política y Tributación*. Inglaterra: John Murray.
- Romer, C. D. (2009). Lecciones de la Gran Depresión para la Recuperación Económica en 2009. *Revista de Economía Institucional*, 2(21).
- SHCP. (30 de enero de 2018). *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera*.
- SHCP. (2018). *Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y organismos*. Recuperado el 24 de Agosto de 2017, de https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/en/DISCIPLINA_FINANCIERA/2017
- Smith, A. (1776). *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica.

- Stiglitz, J. (2000). *La Economía del Sector Público*. Barcelona, España: Antoni Bosch editor.
- Sturm, J. d.-E. (1994). *Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community*. Recuperado el junio de 2017, de <https://www.jstor.org/stable/pdf/30026911.pdf>
- Tamayo Flores, R., & Hernández Trillo, F. (2006). *Financiamiento de la Infraestructura Local en México: Temas actuales y Perspectivas*. (USAID, Ed.)
- Ter-Minassian, T. (1996). Borrowing by Subnational governments: issues and selected international experiences. *IMF Paper on Policy Analysis and Assesment*.
- Uvalle Berrones, R. (2012). La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 19(60).
- Valenzuela Reynaga , R., & Hinojosa Cruz, A. V. (2017). Las transferencias federales, los contrapesos políticos y los ingresos fiscales estatales en México. *Economíaunam*, 14(42).
- Zuñiga Espinoza , N., & Peña Juárez , E. (2017). La deuda subnacional e implicaciones en el gasto público en México. *CIMEXUS*, 12(2).