

# La deuda subnacional e implicaciones en el gasto público en México

## *Subnational debt and implications for public spending in Mexico*

*Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza<sup>1</sup>*

*Emilio Peña Juárez<sup>2</sup>*

Recibido: 21 de noviembre de 2017 Aceptado: 20 de diciembre de 2017

### RESUMEN

Este trabajo trata sobre los factores que explican el crecimiento de la deuda subnacional y su impacto en el gasto público. Por un lado, estudia porqué los saldos oficiales de la deuda pública de las entidades federativas revelan un crecimiento promedio del 10.5% anual durante el periodo comprendido entre 2000 y 2016. Por otro, se analiza la alta dependencia financiera del gasto público y cómo este se distribuye a gasto corriente e inversión productiva. Esta última se refiere a programas sociales, proyectos productivos y bienes de infraestructura. Se concluye que el actual marco jurídico en materia de deuda pública, encabezada por nuestra Constitución Política Federal y las leyes de ingresos estatales, abren la posibilidad no sólo de incrementar los montos de endeudamiento sino convenir plazos más allá del periodo constitucional vigente.

**Palabras Clave:** Deuda Subnacional, Gasto Público, Inversión Productiva, Dependencia Financiera.

### ABSTRACT

This paper deals with the factors that explain the growth of subnational debt and its impact on public spending. On the one hand, it studies why the official balances of the public debt of the federal entities reveal an average growth of 10.5% annually during the period between 2000 and 2016. On the other hand, the high financial dependence of public expenditure and how it is analyzed is analyzed. distributes to current expenditure and productive investment. The latter refers to social programs, productive projects and infrastructure goods. It is concluded that the current legal framework in terms of public debt, headed by our Federal Political Constitution and the laws of state revenues, open the possibility not only to increase the amounts of indebtedness but to agree terms beyond the current constitutional period.

**Key Words:** Subnational Debt, Public Expenditure, Productive Investment, Financial Dependency.

1 Profesor e Investigador de la Escuela de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Mail nicozu1@uas.edu.mx

2 Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Mail ariesnet\_unam@yahoo.com.mx

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es mostrar los factores jurídicos del acelerado crecimiento del endeudamiento subnacional en México, durante el periodo 2000-2016, y sus implicaciones en el gasto, para lo cual se revisó bibliografía de esta temática y consultaron estadísticas de la deuda de los estados disponible en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Mecanismos jurídicos flexibles y la facilidad para incrementar el déficit presupuestal han alimentado el apetito por acceder al crédito para financiar su gasto público. Esto también se manifiesta en el acelerado crecimiento del gasto corriente y disminución del gasto de inversión, por lo cual no ha sido productivo el endeudamiento. Esta situación ha dañado la eficiente prestación de bienes y servicios públicos demandados por los electores.

El artículo se divide en cuatro partes, el primero contiene la revisión de la literatura, resaltando la principal discusión de los autores sobre el responsable manejo de la deuda pública, así como su definición; el segundo hace referencia al método, es decir, la ruta para la obtención de los datos, las circunstancias sorteadas para obtenerlos y el contexto en que se desarrolló el trabajo; en la tercera parte se presentan los resultados en base a la interconexión de la bibliografía y el análisis de los datos; la última parte contiene los aportes, alcances y limitaciones del estudio, pero también el desafío de futuras rutas de investigación que pueden desarrollarse en este campo de las finanzas públicas.

## REVISIÓN DE LA LITERATURA

Para explorar este campo de la deuda subnacional (DS) mexicana es necesario revisar el campo teórico, conceptual, reglas fiscales y los sistemas legales que controlan dicho endeudamiento que se practican en México. Entre los autores clásicos que hacen referencia a la deuda se encuentra Smith (2014) que afirma “a medida que va progresando la acumulación de capital más incentivo tendrán los comerciantes y los hombres de negocios para prestar dinero al gobierno, adquiriendo los empréstitos emitidos por éste”. Ello indica que los préstamos que realicen tendrán un retorno seguro de dicha inversión. Por su parte, autores contemporáneos como Piketty (2013) dice que el problema de la deuda es que “con mucha frecuencia tiene que reembolsarse, de modo que favorece a quienes tienen los medios para prestarle al gobierno y a quienes hubiera sido preferible hacerles pagar sus impuestos.

Aunado a lo anterior, Hernández (2003), dice que los agentes económicos adquieren deuda, primero para suavizar el consumo a través del tiempo y, segundo, permitir el aprovechamiento de oportunidades de inversión rentable. Por su parte Ayala (1999) define la deuda pública como una obligación que adquiere un gobierno para pagar una cantidad monetaria como rendimiento a los que poseen legalmente los documentos de deuda (bonos de gobierno).

Mientras que Stiglitz (1995) refiere que la financiación del gasto público, vía endeudamiento en lugar de una recaudación mayor de impuestos, provoca un aumento del nivel de consumo a corto plazo (ya que la renta disponible es mayor).

Otro autor (Cuamatzin,2006), dice que la deuda pública debe constituirse como un mecanismo de financiamiento generador e impulsor del desarrollo socioeconómico y equidad social; mientras que Samuelson (1968) concibe la deuda pública como los préstamos totales o acumulados recibidos por el Estado; y Musgrave (1995) refiere que la deuda contratada por los gobiernos estatales y municipales se explica por el problema de equidad entre generaciones, toda vez que el grueso del gasto en inversión se efectúan en esas esferas de gobierno.

En referencia al impacto de la deuda sobre el gasto, Ayala (1997) dice que el gasto público, a pesar de su creciente importancia, fue relativamente menos estudiado que los ingresos públicos. El gasto se analizaba de acuerdo con un principio relativamente sencillo: el nivel de gasto presupuestado dependería de las necesidades económicas y sociales, pero sobre todo de la disponibilidad presupuestaria existente. La intervención del Estado propuesta por Keynes(1987), consiste en que para fomentar la recuperación en épocas de recesión, se intensifique los volúmenes de gasto público. Ante este planteamiento ideológico, las finanzas públicas adquirieron mayor predominio, ya que el uso racional de los recursos se convertía en un instrumento clave de cambio económico y social.

En el caso particular de la DS, que es la explorada en este trabajo, en naciones como Estados Unidos y Canadá, según Ter Minassian y Jiménez (2007), los gobiernos centrales han enfrentado presiones políticas para otorgar préstamos a gobiernos sub-nacionales (GS) con situaciones financieras graves. Ante esta problemática, Jimenez y Ruelas (2016) mencionan que en Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido se establecieron controles a la deuda subnacional mediante reglas que exigen compromisos por parte de los gobiernos sub-nacionales, como el monitorear las estrategias de política fiscal (de manera multianual, generalmente) , así como obligarlos a reportar y publicar sus resultados fiscales.

Los mismos autores mencionan que la Regla Dorada (RD) más común es la que indica que los gobiernos sólo deben endeudarse para financiar gastos de inversión. Dicha RD tiene como corolario que los balances fiscales corrientes deben ser superavitarios o estar equilibrados. En la práctica, varios países han adoptado variantes de la Regla Dorada, con distinto grado de éxito (Jimenez y Ruelas, 2016)

Desde la visión de los auditores externos de la DS, como la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2011), esta afirma que un crecimiento acelerado del saldo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, puede poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas, debido a que las obligaciones financieras se cubren en su gran mayoría con cargo en

las participaciones fiscales. Sin embargo, como una forma de frenar dicha vulnerabilidad, en abril de 2016 se aprobó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios de México (2016). En dicha Ley se resalta, principalmente, que los gobiernos municipales como estatales en su gasto total contemplado en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, deberán mostrar un balance presupuestario sostenible. Asimismo, en caso de adquirir préstamos, estos deberán destinarse a inversiones públicas productivas o reestructuración de su deuda.

De esta forma, para el caso de la presente investigación, puede decirse que, en materia de DS, un sistema centralizado hacia uno descentralizado puede conllevar ciertos problemas, en particular, la posibilidad de que un nivel superior de gobierno pueda rescatar financieramente a las entidades federativas que enfrentan problemas financieros. A este respecto, Hernández (2003) menciona que la descentralización lejos de disciplinar fiscalmente a los gobiernos locales, podría propiciar incentivos negativos para un endeudamiento recurrente. Para validar la DS y los mecanismos de financiamiento de las entidades federativas, a excepción de la ciudad de México, ahora se procede a describir los pasos que se siguieron para realizar la presente investigación.

## METODOLOGÍA

Este trabajo gira en torno a dilucidar ¿Por qué se ha acelerado el crecimiento de la DS en México y cuáles son las implicaciones en el gasto público?, lo que nos conduce a revisar los principales factores, específicamente de corte jurídico, de influencia directa en el vertiginoso crecimiento de la deuda y su inherente afectación al gasto público.

De la pregunta anterior, se desprenden interrogantes secundarias que le dan sustento a la misma, a saber: ¿Cómo afecta el nivel de endeudamiento al gasto público, en particular, al gasto de inversión?; ¿Cuáles son las características del marco jurídico que regula la contratación de DS en México? En ese sentido, el presente trabajo representa un esfuerzo por evidenciar el comportamiento de la DS que, por algún tiempo, se ha mantenido a la sombra de informes oficialistas y datos estadísticos dispersos. Es relevante estudiar los recientes casos de endeudamiento alcanzados por algunas entidades federativas como Coahuila y Veracruz.

La presente investigación tiene como objetivo general, analizar los factores jurídicos del acelerado crecimiento de la DS en México, durante el periodo 2000-2016, y sus implicaciones en el gasto público, a fin de formular propuestas alternativas, orientadas a mejorar la gestión financiera de la deuda y, con ello, la optimización de los recursos destinados a la satisfacción de las demandas sociales.

Esta investigación, parte de la hipótesis de trabajo que sostiene que el gasto público en las entidades federativas, se ha visto afectado negativamente

por el crecimiento acelerado de la DS, en particular a partir de la crisis del 2008. Tendencia que se explica por la injerencia de diversos factores, entre los que destacan aquellos de corte jurídico; en primer lugar, la insuficiencia de recursos financieros de las entidades federativas y la elevada dependencia de los ingresos federales, resultado del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF); por otro lado, la discrecionalidad en la contratación de la deuda pública, motivada por el actual marco regulatorio en la materia.

A manera de diagnóstico, se expone el devenir de la DS en nuestro país, durante el periodo comprendido entre el año 2000 y 2016, basado en la información registrada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Para tal efecto, se ha excluido del análisis al Distrito Federal, por tener un tratamiento metodológico particular y marco legal, en materia de empréstitos, distinto al resto de las entidades federativas, al no contar, al momento del estudio, con una constitución política propia.

En ese sentido, a efecto distinguir los elementos que contribuyen a explicar el fenómeno económico objeto de estudio, se contrastan las características prevalecientes de dichos ordenamientos entre las entidades federativas de mayor crecimiento en su deuda (Coahuila, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León y Veracruz), en oposición a aquellas que presentaron la menor progresión (Tlaxcala, Guerrero, Querétaro y Baja California Sur) durante el periodo de estudio (2000-2016).

El diseño del presente trabajo se apoyó en instrumentos metodológicos de tipo cuantitativo y cualitativo. Al inicio de la investigación, se elabora un análisis que describe el comportamiento en el tiempo (2000-2016) de la DS y su incidencia en el gasto público (gasto corriente y de inversión), intentando ubicar los principales factores exegéticos de dicha evolución, a fin de establecer elementos de juicio, encaminados a proponer una estrategia de gestión de la deuda, a favor de las finanzas públicas de las entidades federativas.

En cuanto a las técnicas de investigación, se utiliza básicamente la documental. En una primera etapa se recopilar información teórica y estadística disponible tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través del Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD), necesaria para sustentar el estudio de la evolución de la DS, así como su estructura y costo financiero, para su posterior análisis de la incidencia en el gasto público de las entidades federativas. Se elaboran además, cuadros comparativos y series temporales, a partir de los cuales, se construyen diferentes tipos de gráficas, con el objeto de facilitar su interpretación numérica y visual.

En una segunda etapa se analizan los factores de corte jurídico; el primero de ellos, refiere a la opacidad y discrecionalidad en la contratación de la deuda pública, producto de la legislación aplicable en la materia. En ese sentido, a efecto distinguir los elementos que contribuyan a explicar el fenómeno económico objeto de estudio, se contrastan las características prevalecientes de

dichos ordenamientos entre las entidades federativas de mayor crecimiento en su deuda (Coahuila, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León y Veracruz), en oposición a aquellas que presentaron la menor progresión (Tlaxcala, Guerrero, Querétaro y Baja California Sur) durante el periodo de estudio (2000-2016).

## RESULTADOS

En lo referente a la DS de este país, esta no ha crecido a un nivel agregado preocupante, pero algunos estados de México si han hecho un uso excesivo de este instrumento, por lo cual se ha creado leyes que limiten la contratación de obligaciones por parte de este nivel de gobierno. Como un referente global de este trabajo, se tiene que la deuda pública de México, en el año 2017, fue del 36 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), según Panorama Fiscal (CEPAL, 2017); mientras que economías latinoamericanas como Brasil y Argentina fue del 71 y 58 por ciento, respectivamente. Desde luego nuestro interés es la DS, que a continuación inicia su exploración.

## LA DEUDA SUBNACIONAL

En referencia a la evidencia empírica, se cuestiona, ¿qué explica el acelerado crecimiento de la DS en México? Según los ejercicios fiscales de 2000 a 2016, reportados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y mediante un análisis de los mismos a valores constantes (considerando como año base el 2008), en dicho periodo se observa un constante crecimiento de las obligaciones financieras de las entidades federativas de nuestro país, el cual ha ido acompañado de un dinamismo acelerado, sobre todo a partir del año 2005, situación que se agudizó con la crisis financiera registrada durante el 2008. Lo preocupante no es en sí el crecimiento de la DS, sino las afectaciones que pudiera recaer sobre el gasto público, por el costo que implica su contratación, y su poca efectividad en su aplicación, como de hecho sucede.

A efecto de contrastar su acelerada evolución, se consideró incorporar registros de la deuda desde el año 1993 hasta 2016, tal y como se ilustra en la gráfica 1.

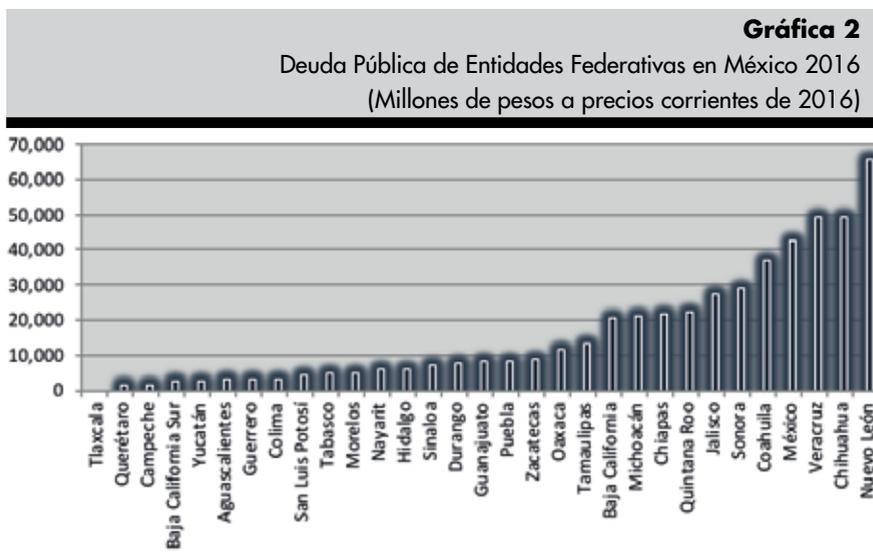
Aquí se observa como los Estados han venido endeudándose de forma extraordinaria en los últimos años, y en algunos casos de manera irresponsable. Al año 2016, el endeudamiento subnacional se encontraba por encima de los 350 mil millones de pesos. Lo cuestionable no es el monto en sí, sino la proporción que guarda con sus recursos disponibles respectivos y las afectaciones al gasto en programas sociales e inversión.



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la SHCP; (información consultada el 18 de diciembre de 2017).

**LA DEUDA POR ENTIDAD FEDERATIVA**

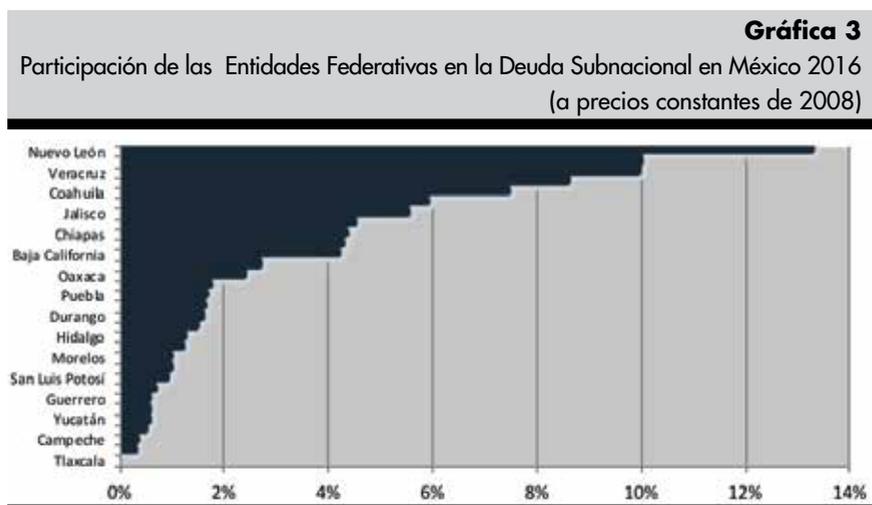
En la gráfica 2 se analizan los saldos de deuda de cada entidad federativa de México, registrada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al 31 de diciembre del año 2016, que expresada a valores constantes (año base 2008), fue de 372 mil 821 millones de pesos y a valores corrientes 494 mil 762 millones de pesos. Desde luego, se excluye al Distrito Federal (hoy Ciudad de México), por cuestiones metodológicas.



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la SHCP; (información consultada el 18 de diciembre de 2017).

De esta forma, en dicha gráfica se aprecia que entre los estados con mayor deuda registrada se encuentran los gobiernos de, Jalisco, Coahuila, México, Veracruz, Chihuahua y Nuevo León, estos dos últimos con cifras de 49 mil y 66 mil millones de pesos, respectivamente. En tanto que las de menor endeudamiento se encuentran Tlaxcala, Campeche, Baja California Sur, Querétaro, Colima y Yucatán.

Por su parte, en la gráfica 3 se muestra la participación porcentual de las entidades federativas en el total de la DS, sin incluir al Distrito Federal, donde los estados más endeudados son Jalisco, Sonora, Coahuila, México, Veracruz, Chihuahua y Nuevo León, quienes juntos representan alrededor del 61 por ciento del total de los empréstitos de las entidades federativas, mientras que Tlaxcala, Querétaro, Campeche, Baja California Sur, Yucatán, Aguascalientes y Guerrero, apenas poseen el 2.5 por ciento de la DS.



Fuente: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 18 de diciembre de 2017).

La radiografía de la participación de los estados en el total de la DS y su análisis de la evolución en el tiempo, permitirán detectar los momentos de gran aceleración en su crecimiento primero, tratando de encontrar sus posibles causas después.

#### CRECIMIENTO PROMEDIO DE LA DEUDA

A efecto de ilustrar la tendencia que ha observado la DS, en la tabla 1 se muestra un panorama histórico a partir del año 1993 hasta el año 2016, en la cual se aprecia un crecimiento promedio anual del 2.6 por ciento entre los años 1993 y 2000, particularmente un fuerte crecimiento entre 1994 y 1995, explicado principalmente por la crisis económica que experimentó nuestro país en dicha época.

Periodo	Crecimiento Promedio Anual
1993-2000	2.6%
2000-2016	9.7%
2000-2008	4.9%
2006-2016	16.3%

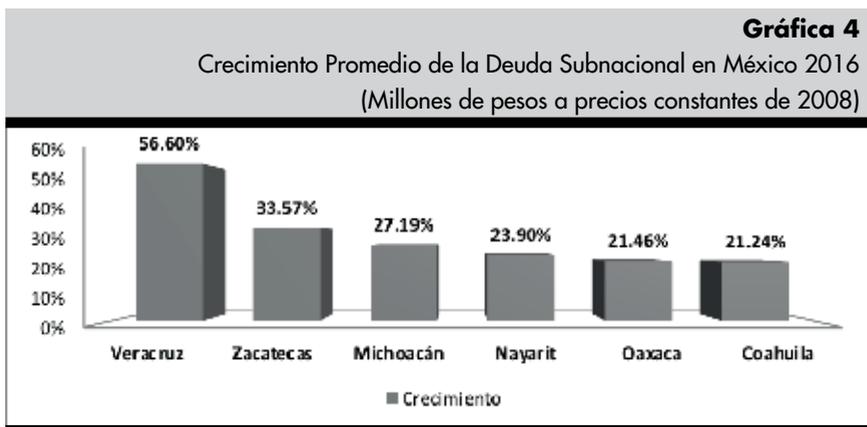
Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la SHCP.  
 (información consultada el 18 de diciembre de 2017).

Al desglosar el periodo en estudio en dos etapas (2000-2008 y 2006-2016), destaca el crecimiento que ha registrado la DS durante la segunda etapa, la cual refleja una tasa de crecimiento promedio del 13 por ciento, superior tanto a la observada durante todo el periodo en estudio (2000-2016) calculada en 9.7 por ciento, como a la registrada en la primer etapa (2000-2006) de casi el 5 por ciento, lo que confirma un dinamismo acelerado, destacando el incremento registrado a partir del año 2009. Más aún, el contraste incrementa si lo comparamos con el periodo previo, comprendido entre los años 1993 y 2000, lapso durante el cual el crecimiento promedio alcanzó apenas el 2.6 por ciento anual.

En un primer grupo despierta el Estado de Veracruz, el cual registra de entre las entidades federativas de nuestro país, el mayor crecimiento promedio de su deuda pública durante el periodo de 2000-2016, mismo que se sitúa en 57 por ciento anual, muy por arriba del promedio nacional establecido en 9.7 por ciento, durante el mismo lapso. En la misma tesitura, destacan los estados de Zacatecas, Michoacán, Nayarit, Oaxaca y Coahuila quienes registraron tasas de crecimiento en sus obligaciones financieras del 34; 27, 24, y 21 por ciento, respectivamente. En un segundo grupo se encuentran: Hidalgo, Chihuahua, Quintana Roo, Chiapas, Aguascalientes, Colima, Tamaulipas, Yucatán, Campeche, Guanajuato, Baja California, Puebla y Morelos, con tasas de crecimiento que oscilan entre 10 y 20 por ciento, en el mismo periodo.

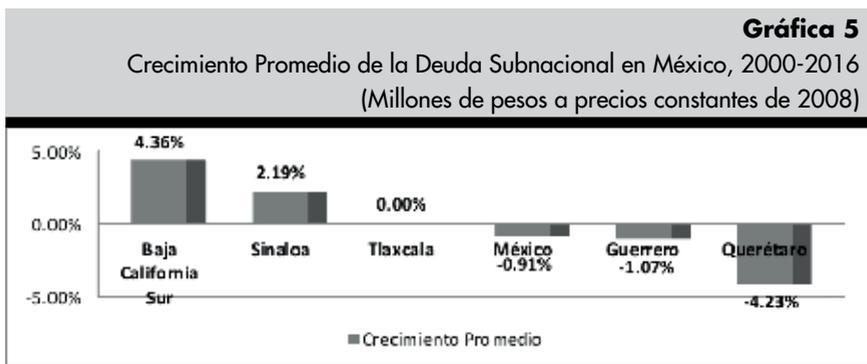
Otro bloque conformado por 8 entidades, registran una tasa de crecimiento por debajo del promedio nacional del 8.8 por ciento, entre las que se hayan Tabasco, Durango, Nuevo León, Sonora, San Luis Potosí, Jalisco, Baja California Sur y Sinaloa. Caso especial representa el estado de Tlaxcala, el cual prácticamente no registró crecimiento en su DS durante el periodo, pero más aún, son los casos de México, Guerrero Y Querétaro, que no sólo no crecieron, sino que una caída del -0.09, -1.07 y -4.23 por ciento, en el orden mencionado.

En suma, los Estados que reflejan un mayor crecimiento promedio en sus deudas públicas son: Veracruz, Zacatecas, Michoacán, Nayarit, Oaxaca y Coahuila, tal como se representa en la gráfica 4.



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la SHCP, (información consultada el 18 de diciembre de 2017).

En contraste, la gráfica 5 muestra el grupo con un crecimiento promedio menor, conformado por los estados de Baja California Sur y Sinaloa, con tasas de crecimiento de 4.4 y 2.19, porciento, respectivamente.



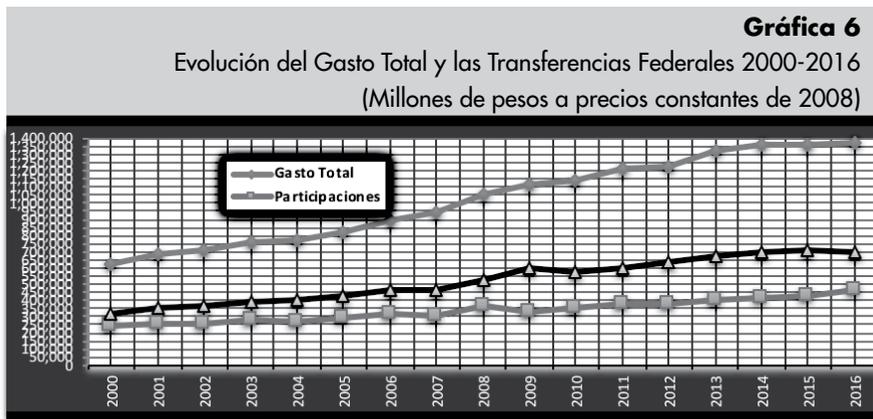
Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la SHCP; (Elaboración propia con datos proporcionados por la SHCP).

Es importante destacar que el estado de Tlaxcala no registra deuda pública a largo plazo, debido a los candados jurídicos que por mucho tiempo le impidió hacer uso de dicho instrumento, es un caso que tendrá que estudiarse en el desarrollo de la investigación, a efecto de conocer las características de su financiamiento.

### La dependencia financiera de las entidades federativas

Respecto a la interrogante de ¿por qué se ha acelerado el crecimiento de la DS en México y cuáles son las implicaciones en el gasto público? En buena medida, el crecimiento de la deuda pública de las entidades federativas durante el

periodo de 2000 a 2016, encuentra su explicación en esta marcada dependencia financiera, dado que las transferencias condicionadas y no condicionadas se han incrementado en una menor proporción, respecto al aumento del gasto público de las haciendas locales tal como se observa en la gráfica 6

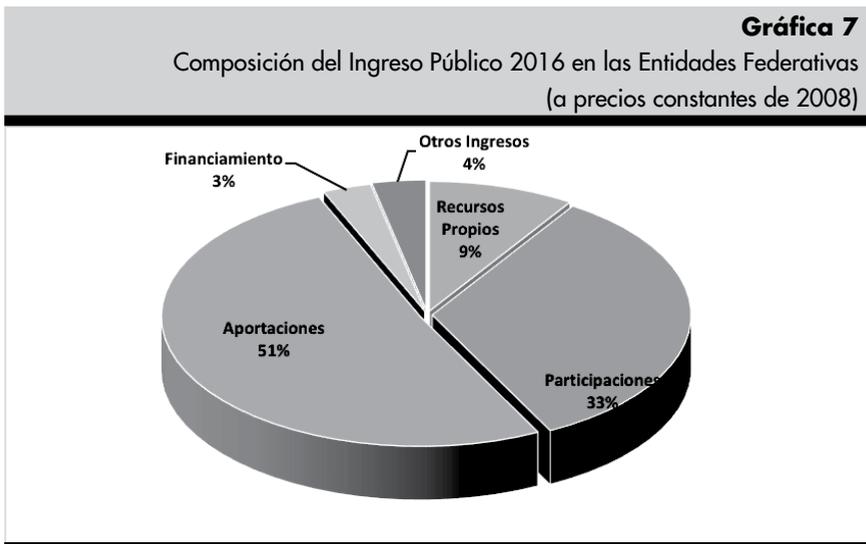


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, [Fecha de consulta: 08 de diciembre de 2017]

El crecimiento del gasto público registró un crecimiento promedio del 5 por ciento anual, que, no obstante, a que las aportaciones (recursos condicionados) presentaron una tendencia similar, las participaciones lo hicieron alrededor del 4 por ciento, es decir en una menor proporción de casi del 20 por ciento. Esta relación significa que, dada la naturaleza de los recursos no condicionados, al crecer el gasto público, el margen de maniobra se acota para hacerle frente, teniendo que recurrir al endeudamiento para subsanar el déficit, más aún, si analizamos las endeblas estructuras financieras de las haciendas estatales, como se ilustra en gráfica 7

Del análisis de la anterior gráfica, se desprende que la proporción de los recursos propios en relación al total de los Ingresos representa el 9 por ciento, mientras que las aportaciones y las participaciones el 51 y 33 por ciento, respectivamente, lo que reafirma la gran dependencia de los recursos provenientes de la federación.

El déficit se profundiza si a ello sumamos la reducción de los ingresos propios en relación al incremento del gasto corriente, como se presenta en la gráfica 8. La tendencia creciente del gasto corriente más que proporcional a las participaciones, es indicativo del cada vez mayor requerimiento de recursos para cubrir el gasto de esa naturaleza. De esa manera, no obstante, a que la proporción del gasto corriente, respecto a los ingresos propios, descendió de 10.5 a 8 veces durante el periodo comprendido entre 2000 y 2016, la dependencia financiera sigue siendo muy marcada; mientras que en relación a las participaciones evolucionaron de 1.7 a 2.2 veces durante ese mismo periodo, lo que significó un crecimiento de la brecha de más del 25 por ciento.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. [Fecha de consulta: 08 de diciembre de 2017]



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. [Fecha de consulta: 08 de diciembre de 2017]

Esta circunstancia es importante de considerar, dada la posibilidad de maniobra que proporcionan a las haciendas estatales los ingresos provenientes tanto de recursos propios como de transferencias no condicionadas, lo que se traduce en un desfase acumulado entre el gasto corriente y los ingresos de maniobra, difícil de romper, dado el actual esquema fiscal en México.

En la tabla 2 se muestra la evolución de la proporción de los recursos propios como proporción de los ingresos totales. Como se puede apreciar, al año 2016, los Estados de Veracruz y Jalisco registraron niveles de ingresos propios por debajo del promedio nacional (9%), tan sólo con 5.3 y 7.6 por ciento, respectivamente en relación a sus ingresos totales. Al hacer el comparativo durante el periodo (2000-2016), se suman a esa categoría Coahuila con una proporción del 8.8 por ciento y el estado de México 8.9 por ciento, lo que representa una pobre capacidad para generar recursos propios, situación que reafirma una alta dependencia de los fondos provenientes de la federación.

**Tabla 2**

**Proporción de los Recursos Propios respecto al Ingreso Total. 2000-2016**

Año	Veracruz	Coahuila	Chihuahua	Nuevo León	Jalisco	México
2000	3.17%	6.35%	18.47%	12.34%	8.49%	6.40%
2001	4.11%	8.99%	17.69%	12.06%	7.97%	6.72%
2002	5.30%	7.64%	19.44%	11.95%	8.39%	6.78%
2003	5.61%	8.84%	18.38%	10.54%	7.34%	6.43%
2004	5.98%	10.80%	17.26%	11.23%	8.14%	9.01%
2005	6.75%	9.84%	16.73%	12.49%	7.15%	5.96%
2006	11.33%	5.64%	16.61%	15.00%	7.08%	6.53%
2007	3.99%	10.19%	16.77%	14.08%	7.30%	8.96%
2008	3.58%	6.26%	15.09%	15.32%	7.13%	10.14%
2009	3.56%	4.65%	13.55%	15.18%	6.26%	7.01%
2010	3.11%	4.44%	12.43%	9.09%	6.26%	11.29%
2011	4.71%	4.00%	11.05%	13.29%	6.36%	10.98%
2012	4.43%	13.02%	12.08%	11.82%	7.93%	11.51%
2013	4.50%	11.14%	10.44%	14.53%	7.94%	11.20%
2014	6.58%	11.72%	14.34%	21.21%	9.28%	11.11%
2015	7.14%	12.10%	14.10%	15.66%	8.04%	10.72%
2016	6.82%	15.14%	14.39%	17.18%	8.28%	11.22%
Promedio	5.33%	8.87%	15.22%	13.70%	7.61%	8.94%

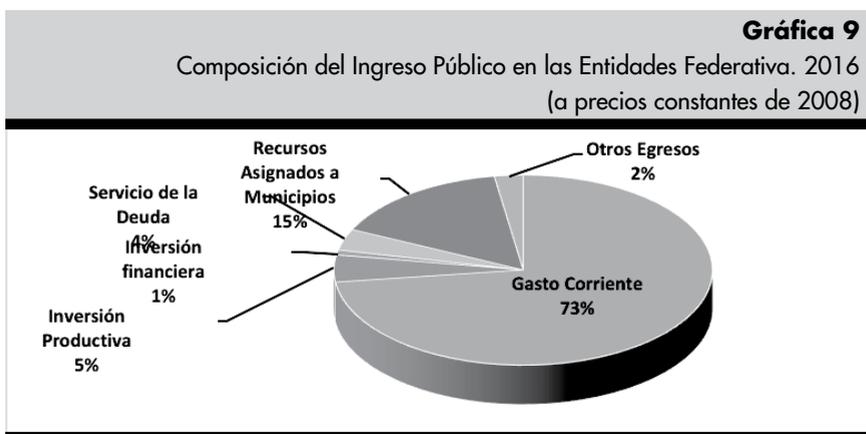
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. [Fecha de consulta: 08 de diciembre de 2017]

Si a la situación anterior se suma que los recursos propios de los Estados objeto de estudio, apenas alcanzan el 14 por ciento en relación al gasto corriente, y peor aún, Veracruz, Jalisco, Coahuila y el Estado de México con índices de 8, 10 y 12 por ciento, respectivamente, lo que implica una desproporción de recursos para hacerle frente al gasto operativo de las administraciones estatales, traduciéndose en situaciones de debilitadas estructuras financieras hacendarias en las entidades, que de no mejorar el indicador, se corre el riesgo de colapsos financieros y por supuesto, de menores proporciones de recursos destinados a la inversión productiva, dada la prioridad de pagar el servicio de la deuda contratada.

## Deuda y gasto de inversión

Otro cuestionamiento que se hizo al principio de este trabajo fue, ¿cómo afecta la DS al gasto público, particularmente el gasto de inversión? El gasto en el rubro de inversión productiva para el año 2016, representa tan sólo el 5 por ciento del total de los egresos subnacionales, mientras que el rubro de gasto corriente significa el 73 por ciento, como se aprecia en gráfica 9

Prácticamente la proporción del gasto destinado a la inversión productiva, es 14 veces menor al volumen de recursos canalizados a rubros agrupados en el gasto corriente, mismos que se desglosan en: servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, así como al rubro de subsidios, transferencias y ayudas, si a ello agregamos que el servicio de la deuda representa el 4 por ciento del total de los egresos.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. [Fecha de consulta: 08 de diciembre de 2017]

En la gráfica 10 se evidencia la evolución que ha seguido la inversión productiva, respecto al gasto corriente durante el periodo comprendido entre 2000 y 2016. Al respecto podemos verificar una creciente tendencia del gasto corriente en detrimento de los recursos destinados a la inversión pública, sobre todo a partir del año 2009, producto de la crisis económica que registró nuestro país.

En cuanto a la correlación registrada durante el periodo 2000-2008, ésta se ubicó en 0.97, lo cual significa un crecimiento del gasto corriente y de inversión productiva casi en la misma proporción, tendencia que se revierte durante la etapa de 2008 a 2016, cuando la correlación se ubica en -0.88, lo que traduce en una relación inversa, es decir, ante un crecimiento del gasto corriente en 1 unidad monetaria, la inversión productiva decrece en alrededor un tercio.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. [Fecha de consulta: 08 de diciembre de 2017]

Destacar que la inversión productiva registró una sensible caída de 16 al 6 por ciento del año 2009 al 2016. En cambio, el gasto corriente creció de 68 a 73 por ciento, del año 2000 al 2016. Esta situación afecta a la infraestructura pública y acciones sociales, necesarias para la aspiración de crecimiento y desarrollo de nuestro país.

### Discrecionalidad en la contratación de deuda

¿Cuáles son las características del marco jurídico que regulan la contratación de deuda subnacional? Es preciso mencionar que no obstante que la legislación en materia de ingresos, precisa los montos autorizados de financiamiento para los ejercicios fiscales correspondientes, al igual que las leyes que reglamentan la deuda pública, regulan la aplicación de los recursos por este concepto única y exclusivamente a la “inversión pública productiva” como lo mandata la Constitución Política de nuestro país, existe la posibilidad de excepción que permite tanto incrementar el nivel de ingresos por deuda pública, así como dirigir los recursos financieros a conceptos diversos de apremio y urgencia, que en la mayoría de los casos, representan cargas y costos irreversibles en detrimento de la hacienda pública estatal.

En la tabla 3 se observa que la legislación de las entidades federativas en el ámbito de deuda pública, autoriza a los gobiernos locales incrementar sus niveles programados de deuda, previamente contemplados en sus respectivos presupuestos de ingresos, sólo con acreditar y justificar alguna situación “extraordinaria” o “contingente”, lo que da pie a la subjetiva y unilateral decisión, de quien por ley tenga la autorización para ello, que regularmente recae en el ejecutivo local como promotor en combinación con la anuencia del poder legislativo de cada entidad, más aún cuando la afinidad o “consenso” político se impone.

**Tabla 3**  
Excepciones en el Destino de Fondos

Entidad Federativa	Circunstancias de excepción
Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Situaciones económicas extraordinarias.</li> <li>▪ Cubrir un déficit en la Hacienda del Estado</li> </ul>
Coahuila	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Situaciones económicas extraordinarias a juicio del congreso estatal.</li> </ul>
Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Por causa debidamente justificada,</li> <li>▪ Para cumplir compromisos de inversión de carácter extraordinario.</li> </ul>
Nuevo León	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En situaciones de contingencia</li> <li>▪ Para afrontar los desequilibrios presupuestales que se presenten por contingencias, que impliquen una disminución en los ingresos estimados</li> </ul>
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cuando el Estado tenga capacidad financiera</li> <li>▪ Circunstancias contingentes, siempre y cuando no rebase el 10% del presupuesto de egresos.</li> </ul>
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Circunstancias extraordinarias ajenas al control del Gobierno del Estado,</li> <li>▪ Exista una declaratoria de emergencia o desastre.</li> <li>▪ No se considerará deuda los proyectos de infraestructura de largo plazo, cuya fuente de pago sea exclusivamente el flujo de recursos que el mismo proyecto genere.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. [Fecha de consulta: 08 de diciembre de 2017]

Por su parte, en la tabla 4 se describen las garantías que las entidades federativas en estudio ofrecen como medio de pago del financiamiento recibido, destacando en primer lugar las participaciones federales, las cuales representan en promedio alrededor del 31 por ciento, respecto a los ingresos totales, aunadas a los bienes e ingresos propios, así como ingresos federales destinados al saneamiento financiero.

**Tabla 4**  
Garantías de la deuda contratada

ENTIDAD FEDERATIVA	ACTIVO FINANCIERO
Veracruz	
Coahuila	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PARTICIPACIONES FEDERALES</li> </ul>
Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ BIENES E INGRESOS PROPIOS</li> </ul>
Nuevo León	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ INGRESOS FEDERALES DESTINADOS AL SANEAMIENTO FINANCIERO</li> </ul>
Jalisco	
México	

FUENTE: Elaboración propia derivado del análisis jurídico de la legislación en materia de deuda pública de las entidades federativas.

Cabe mencionar que no obstante a dicha evolución a la baja, no deja de ser preocupante el ritmo ascendente de la deuda pública en las entidades, en particular si las comparamos con otras variables de relación directa, las cuales no han seguido la misma tendencia, tal es el caso de los ingresos de libre disposición y los recursos provenientes de las aportaciones federales, con crecimientos menos que proporcionales al endeudamiento y peor aún, la inversión pública productiva que refleja, incluso, una tendencia contraria, sobre todo a partir de la crisis del año 2008, pasando del 66 al 17 por ciento en 2016 como se evidencia en la tabla 5

Año	Deuda Subnacional	Inversión Pública Productiva	Inversión Productiva/ Deuda Subnacional
<b>2000</b>	96,765.07	51,139.40	53%
<b>2008</b>	157,490.66	104,709.99	66%
<b>2016</b>	372,820.82	63,072.31	17%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. [Fecha de consulta: 08 de diciembre de 2017]

En virtud al mandato constitucional (artículos 73 y 117 de la CPEUM), en combinación a lo señalado en las diferentes legislaciones en materia de deuda pública de las entidades federativas, las cuales establecen que la justificación de la contratación de pasivos a largo plazo se encuentra en la inversión pública, es decir, que salvo en situaciones de contingencia como ya se ha abordado en el apartado correspondiente al análisis jurídico de la deuda, cada peso que se contrate en calidad de deuda pública subnacional se tendrá que reflejar en el rubro de inversión productiva.

**DEBATE**

La literatura revisada y los informes de la deuda y gasto público de las entidades federativas aportaron elementos para generar debate como el hecho de que es necesario endurecer las reglas fiscales y controles legales de endeudamiento. Si bien es cierto que la DS para México tiene beneficios para la población, también hay riesgos de que los gobiernos empobrezcan. Estamos de acuerdo con Smith, cuando afirma que los hombres que ambicionan acumulación de capital buscan, a cualquier costo, prestarle dinero al gobierno; creo que en esto tienen que tener especial disciplina fiscal de quienes administran la DS en México.

Aunado a lo anterior, también se coincide con Piketty cuando sostiene que el gobierno obligue a pagar primero sus impuestos a los prestamistas que ofertan su capital, en esto deben poner especial interés los gobiernos subnacionales. No compartimos la afirmación de Stiglitz, al menos para la DS de México, de incrementar el nivel de consumo a corto plazo y que las próximas generaciones carguen con un mayor endeudamiento sobre sus espaldas. Creo que la DS debe ser solo un instrumento de gasto que financie el desarrollo económico local en las entidades federativas.

La ley de Disciplina Financiera para Estados y Municipios en México llega tarde respecto a otros países vecinos como Brasil, Argentina y Colombia que tienen, a lo menos, una década que aplican dicho instrumento de control para la DS. Sin embargo, bien utilizada puede impulsar una mayor responsabilidad fiscal de los gobernadores de las entidades federativas mexicanas. Cómo se vio en marco teórico, este nivel de gobierno debe utilizar la RD, es decir, solo pedir prestado a los capitalistas cuando los recursos van a invertirse a financiar el gasto de inversión.

Es necesario un mayor compromiso de los gobiernos subnacionales para que mediante programa de gastos responsables, la DS, garantice un tratamiento especial a la inversión pública y que mediante ella se pueda retornar el pago de dichos empréstitos adquiridos por las entidades federativas. Desde luego, las evaluaciones que dan las calificadoras crediticias son un buen referente de la salud o enfermedad de las finanzas públicas locales.

Es una realidad que en los círculos burocráticos oficialistas, hay una mayor preocupación por cuadrar cifras y dar a conocer el estado que guardan las finanzas públicas de las entidades, incluida la deuda pública, así como de informar acerca de los indicadores como el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), desempleo, transparencia y otras tantas variables económicas y sociales, sin darle la debida importancia a la relación que entraña la deuda pública y su incidencia en el gasto público productivo. Creo que en este debate de la DS, se toma la postura que esta debe destinarse a la inversión productiva, o bien, a enfrentar contingencias presupuestarias temporales, como se establece en los Artículos 73 y 117 de nuestra Carta Magna y en las leyes reglamentarias respectivas.

De acuerdo a la composición actual de la DS en México, en la que el mayor porcentaje proviene de la banca comercial, se generan condiciones propicias para la concentración de recursos en manos de los dueños de los grupos financieros, como lo ha dicho tanto Smith como Piketty. Sin embargo, se observó que el estado de Tlaxcala no registra deuda pública ya que tiene candados jurídicos que le impidió hacer uso de dicho instrumento. Creo que Tlaxcala es un caso que tendrá que estudiarse, a efecto de conocer las características de su financiamiento.

En general, respecto al planteamiento hipotético establecido para el presente trabajo, la evidencia empírica confirma el gasto público en las entidades federativas, se ha visto afectado negativamente por el crecimiento acelerado

de la DS, así como por la inexistencia de una ley de que disciplinara la administración de la DS, instrumento jurídico que apenas se publicó en abril de 2016. Tener un marco regulatorio de endeudamiento laxo permitió, en mucho de los casos, alto endeudamiento de entidades como Coahuila y Veracruz. En este último caso el exgobernador está en la cárcel acusado de mal manejo de las finanzas públicas.

Desde luego, otro factor que también contribuyó a ello es la poca eficiencia en la recaudación de los impuestos locales que administran los gobiernos subnacionales y por los cuales aún no existe una responsabilidad fiscal, ni monitoreo de su desempeño. Y es que los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, en teoría, deben ser los suficientes como para financiar los servicios públicos de los residentes que viven en dichas entidades federativas.

## **CONCLUSIONES**

Es necesario replantarse hasta qué punto es viable continuar financiando el gasto público mediante DS, ya que esta mete presión fiscal a los gobiernos locales; creo es necesario fortalecer los ingresos propios, pero también que haya informes directos a los contribuyentes sobre cómo se están gastando los recursos. Las legislaturas locales en las entidades federativas del país, juegan un papel de mucha trascendencia ya que representan los pesos y contrapesos del desempeño de los gobernadores.

En aquellas entidades donde se goza de gobiernos con mayorías en las cámaras, es campo propicio para aprobar trámites de endeudamiento contemplados en las respectivas disposiciones legales, sin ahondar en ámbitos trascendentales tales como el destino de los recursos, la fiscalización mucho menos en la rendición de cuentas a los electores.

El actual marco jurídico, lejos de propiciar una responsable gestión de la deuda pública en las entidades federativas, ha impedido a la autoridad administrativa central tener injerencia en los límites, la fiscalización y la evaluación del endeudamiento de aquellas, reduciendo su actividad a un simple registrador de deuda, allí están los casos de Nuevo León y Chihuahua con los más altos niveles de DS durante el periodo analizado.

Es necesario reglamentar fuertemente la DS, como en Australia, Reino Unido y Canadá, para aspirar que en las entidades federativas mexicanas haya una correlación positiva entre un incremento en la DS y un mayor gasto en inversión productiva, como creación de infraestructura, proyectos productivos y programas sociales. El tema da para más.

## **Breves recomendaciones**

- Monitorear a los gobiernos subnacionales para conocer si están cumpliendo con sus responsabilidades constitucionales en materia de empréstitos.

- Restringir su nivel de endeudamiento conforme a las calificaciones crediticias, ya que si tienen alta calificación podrán acceder a tasas de interés más bajas y viceversa.
- Eliminar los rescates financieros de los gobiernos subnacionales porque esta situación puede afectar a la economía en general del país, además de generar pereza fiscal en la administración de los impuestos locales.

## REFERENCIAS

- Anwar Shah, Sector Público, Buen Gobierno, Responsabilidad y Rendición de Cuentas, Banco Mundial, Mayol Ediciones, Colombia, 2008.
- Arriaga, Enrique, Finanzas Públicas de México. Instituto Politécnico Nacional, México. 2001.
- Ayala, José, Economía del Sector Público Mexicano, México, UNAM, Editorial Facultad de Economía, 1999.
- \_\_\_\_\_, Economía Pública: una Guía para Entender al Estado, México, UNAM, Editorial Facultad de Economía, 1997.
- Auditoría Superior de la Federación. Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios. México. C.D. 2011. 2000-Marzo 2011. Reporte.
- Cuamatzin Bonilla, Fortunato, “Referentes Teóricos para el Análisis de la Deuda Pública” en *Análisis Económico*. Vol. XXI, número 047, Segundo Cuatrimestre, UAM-Azcapotzalco, México D.F., pp. 235-260, ISSN 0185-3937, 2006.
- \_\_\_\_\_, “Inversión Pública e Inversión Privada: Excluyentes o Complementarias” en *Aportes*. Año/Vol. XI, número 031 y 032, Enero -Agosto, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México, pp. 45-63, ISSN 1665-1219, 2006.
- Hernández Trillo, Fausto, La Economía de la Deuda, lecciones desde México, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2015) Sistema de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.
- Jimenez J.P., Ruelas Ignacio (2016), El Endeudamiento de los Gobiernos Subnacionales en América Latina, serie macroeconomía del desarrollo, No. 186, CEPAL, Santiago, Chile.
- Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Décima reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica. ISB 968-16-0415-6, 1987.
- Ley de Disciplina Financiera de Estados y Municipios (2016), [En línea] Cámara de Diputados del Congreso Mexicano. 29p.[Consultado el 19 de enero de 2018]
- Musgrave Richard y Peggy Musgrave, *Hacienda Pública, Teórica y aplicada, México*, McGraw-Hill, Quinta Edición, 1995.

- Panorama Fiscal de América Latina (2017), la Movilización de Recursos para el Desarrollo Sostenible, CEPAL, Santiago, Chile.
- Piketty Thomas (2013), El Capital en el Siglo XXI, Fondo de Cultura Económica, México
- Samuelson, Paul, Curso de Economía Moderna, España, Ed. Aguilar, 1968.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Deuda pública de entidades federativas y municipios. [Fecha de consulta, junio del 2013]. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/Paginas/Presentacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentacion.aspx)
- Smith Adam (2014). Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. Decimonovena reimpresión. Fondo de Cultura Económica, México.
- Stiglitz, Joseph. H., La Economía del Sector Público, Segunda edición, España, Antoni Bosch editor, 1995.
- Ter Minassian, T, Jiménez, J.P. (2011). Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis. Serie Macroeconomía del desarrollo No. 112, CEPAL, Santiago, Chile