

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**“EL CAMBIO ESTRUCTURAL DEL SECTOR PÚBLICO  
EN MÉXICO, 1980-2013: EL SURGIMIENTO DE LOS  
DESEQUILIBRIOS FISCALES A NIVEL SUB NACIONAL”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**PRESENTA:**

**JOSÉ EDUARDO CENDÓN GÓMEZ**

**ASESOR: DR. CLEMENTE RUIZ DURÁN**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, NOVIEMBRE 2013**

***A mis padres:***

*Filiberto y Herlinda, con todo mi amor y admiración*

***En memoria de:***

*Raquel Castillo Portillo †*

*Antonia Ocampo González †*

## ***Agradecimientos***

*A DIOS*

*A mi familia*

*A mi padres, por haberme enseñado el valor del trabajo y la honestidad.*

*A mi papá, Filiberto, por compartirme todos sus consejos y sabiduría, por ser un padre ejemplar, por estar siempre ahí.*

*A mi mamá, Herlinda, por todo su amor y paciencia que han sido fundamentales para poder concluir este y otros proyectos.*

*A mis hermanas, Ana y Maribel, por su motivación y cariño.*

*A mis sobrinas, Valentina y Camila, por todo su amor.*

*Al Dr. Clemente Ruiz Durán, por haber acompañado diariamente este esfuerzo con un generoso debate de las ideas y por ser parte fundamental en mi formación como economista.*

*A los integrantes del cubículo 115 por su invaluable amistad y compañerismo.*

*A mis sinodales, por todo su apoyo para la conclusión de este trabajo.*

*Agradezco el apoyo otorgado por el proyecto, “Crisis Financiera, Variedades de Capitalismo, Respuestas Territoriales en la Economía Global” con clave IN304512 del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

***José Eduardo Cendón Gómez***



<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I. El cambio estructural y la transformación del sector público en México, 1980-2006.....</b>	<b>4</b>
1.1. El proceso de ajuste en las finanzas públicas, 1983-1987 .....	9
1.1.1. El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).....	9
1.1.2. Pacto de Solidaridad Económica (PSE).....	10
2. La Agenda del Consenso de Washington.....	14
2.1. Equilibrio presupuestario y reforma fiscal.....	16
3. El impacto de las reformas estructurales en México .....	17
3.1. Política Comercial.....	18
3.1.1. El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). 18	
3.2. Política monetaria .....	21
3.2.1. Autonomía del Banco de México.....	21
3.3. Política Fiscal.....	23
3.3.1. La reducción del tamaño del Estado .....	23
3.3.1.1. Ingresos del sector público .....	23
3.3.1.2. El gasto público.....	25
<b>Capítulo II. La regla de equilibrio presupuestario del Gobierno Federal en México.....</b>	<b>28</b>
1. Reglas de política fiscal .....	29
1.1. Antecedentes.....	29
1.1.1. Definición y conceptos .....	30
1.1.2. Tipos de reglas de política fiscal .....	32
1.2. Cobertura.....	34
1.2.1. Nivel Central (Gobierno Federal) .....	35
1.2.2. Nivel subnacional .....	35
1.2.3. Nivel supranacional .....	36
2. Impactos macroeconómicos .....	36
2.1. Estabilización económica .....	37
2.2. Sostenibilidad de la deuda.....	38
2.3. Tamaño del Estado.....	39
3. La Regla de Balance del Gobierno Federal en México .....	40
3.1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)	40
3.1.1. Reforma a la LFPRH .....	42
3.2. El Balance Estructural del Sector Público (BESP) .....	44
3.2.1. Método de estimación del BESP.....	45
3.2.2. Análisis de resultados .....	49
3.2.3. Consideraciones sobre la regla de balance .....	52
<b>Capítulo III. El proceso de descentralización fiscal en México: desequilibrios y endeudamiento creciente .....</b>	<b>53</b>
1. Federalismo fiscal .....	54
1.1. Principios del federalismo fiscal.....	54
1.2. Asignación de funciones.....	55
1.2.1. Funciones de gasto .....	56
1.2.2. Funciones de ingreso .....	57
1.3. El esquema para el financiamiento de la descentralización .....	58

1.3.1. Transferencias.....	59
1.3.2. Ingresos propios.....	60
1.3.3. Endeudamiento .....	60
2. Federalismo fiscal en México.....	61
2.1. El sistema de transferencias federales.....	62
2.1.1. Ramo 28: Fondo de Participaciones a Entidades Federativas ..	63
2.1.2. Ramo 33: Fondo de Aportaciones Federales.....	66
2.1.3. Evolución de las transferencias federales.....	69
2.2. Ingresos de los gobiernos locales .....	70
2.2.1. Estructura de ingresos .....	72
2.2.1.1. Ingresos propios.....	73
2.2.1.2. Grado de Autonomía Financiera por Entidad Federativa ....	74
2.3. Gasto público de los gobiernos estatales.....	75
2.3.1. Gasto por habitante .....	75
2.3.2. Estructura del gasto .....	76
2.3.2.1. Capacidad en Inversión Social.....	77
2.4. Deuda de estados y municipios.....	78
2.4.1. Normatividad federal y local.....	79
2.4.1.1. Normas prudenciales a nivel local .....	81
2.4.2. Tendencias del endeudamiento local.....	82
2.4.2.1. Clasificación de las entidades federativas por nivel riesgo.	83

<b>Capítulo IV. Del equilibrio en el Gobierno Federal: al endeudamiento de estados y municipios. ....</b>	<b>86</b>
1. Conclusiones.....	86
2. Recomendaciones .....	89
2.1. Reforma Fiscal Integral.....	89
2.2. Programa de Rescate Financiero Entidades Federativas .....	91
<b>Bibliografía .....</b>	<b>92</b>



## Introducción

La crisis de la deuda de principios de la década de los ochenta, marcó la culminación del modelo de industrialización dirigida por el Estado que había sido financiado a través endeudamiento externo. Tras el colapso de la economía en 1982, los “*déficit gemelos*” (fiscal y externo) se resolvieron de manera distinta; el fiscal se alivió con una contracción dramática del gasto público; mientras que el externo, se financió a través de crecientes flujos de inversión extranjera.

A partir de este momento, la economía mexicana se embarcó en un proceso de cambio estructural para sentar las bases de una nueva estrategia de desarrollo, privilegiando la inserción de México en la economía global y la estabilidad macroeconómica. En este contexto se puso en marcha el proceso de reestructuración del sector público, con el objetivo de eliminar las distorsiones que introducía en el marco macroeconómico y con ello generar la condiciones para detonar el crecimiento en el mediano y largo plazo.

Bajo esta lógica, se buscó garantizar que el efecto de la política fiscal fuera neutro, para lo cual debía estar basada en la generación de equilibrios presupuestarios. De esta manera, se dio la pauta para la adopción de una regla de equilibrio presupuestario a nivel del Gobierno Federal; *de facto*, a principios de la década los noventa (Consenso de Washington); y formalmente, en 2006 con la introducción de una norma de equilibrio presupuestario (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).



De forma paralela, mediante la creación de un nuevo pacto político y social en el país, se optó por la ruta de la descentralización fiscal como el mecanismo para incrementar la eficiencia del gasto público y con ello los niveles de bienestar de la población. Sin embargo, este proceso fue incompleto y se llevó a cabo en el marco de una reducción del tamaño del Estado, de manera que el volumen de recursos que se transfirió hacia los gobiernos locales fue escaso e insuficiente para cumplir con las funciones que les fueron asignadas.

Como respuesta a esta situación, surgió la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento por parte de los gobiernos locales, a fin de contar con una mayor autonomía de gestión de sus presupuestos. De esta manera, durante los últimos años (2006-2012) se logra observar un incremento sistemático en los niveles de endeudamiento de estados y municipios, que ha encendido los focos rojos sobre una posible crisis de endeudamiento a nivel sub nacional y que cuestiona severamente el proceso de consolidación fiscal en México.

De esta manera, la presente investigación retoma este planteamiento a partir de la siguiente hipótesis: ***El crecimiento de la deuda subnacional que se observa en México a partir del año 2006, es producto de la adopción de una regla de equilibrio presupuestario a nivel del Gobierno Federal, que reduce la capacidad de estabilización de la política fiscal y traslada parte del componente cíclico de los ingresos hacia las finanzas públicas de los estados y municipios.***



El documento se encuentra estructurado de la siguiente manera. Dentro del Capítulo I, se presenta un recuento del proceso de reestructuración del sector público en México, a partir de crisis de la deuda en 1982, mediante un análisis de los principales cambios en la política económica del país. Adicionalmente, se muestra el efecto del proceso de cambio estructural sobre algunas de las variables macroeconómicas clave de la economía mexicana.

En Capítulo II, se discute la importancia de las reglas de política fiscal como un instrumento de política económica, bajo una perspectiva teórica y conceptual. Asimismo, se detalla la implementación de la regla de equilibrio presupuestario del Gobierno Federal en México y se presentan los resultados del Balance Estructural del Sector Público para el periodo 1997-2012, a fin de evaluar el impacto de la regla sobre la orientación de la política fiscal.

El Capítulo III, se muestra la evolución del proceso de descentralización fiscal en México a partir de las principales acuerdos en materia política, económica y administrativa, que dieron origen al arreglo institucional del federalismo fiscal. En siguiente apartado, se realiza un breve diagnóstico del estado que guardan las finanzas públicas de las haciendas locales, en materia de autonomía financiera, capacidad de inversión social y niveles de endeudamiento.

Finalmente, en el Capítulo IV se exponen las principales conclusiones de la investigación y se presentan algunas propuestas para el fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades federativas y del marco de gestión de la política fiscal en México.



## **Capítulo I. El cambio estructural y la transformación del sector público en México, 1980-2006.**

Durante las últimas tres décadas, teniendo como marco el proceso de cambio estructural de la económica mexicana, el sector público en México fue sometido a un profundo proceso de reestructuración, teniendo como resultado una reducción significativa en el tamaño del Estado y de su participación en la economía. Este proceso ha sido complejo y se ha caracterizado por una elevada volatilidad del ciclo económico. Los periodos más importantes de esta transición, se pueden sintetizar en tres etapas: 1) la crisis de la deuda; 2) el ajuste macroeconómico; y 3) el surgimiento del Estado estabilizador.

La primera etapa se ubica durante la crisis de la deuda de 1982-1983, que marcó el punto de inflexión para el cambio del modelo de desarrollo de la economía mexicana. La segunda etapa, da inicio en 1983 con la puesta en marcha del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y concluye en 1992 con la culminación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE). Finalmente, a principios de la década de los años noventa surge la etapa del Estado estabilizador, producto de la instrumentación del paquete de reformas promovidas en el marco del Consenso de Washington.

El presente capítulo tiene por objetivo ofrecer una visión completa y detallada de los diferentes procesos de ajuste por los que ha atravesado el sector público en México durante el período 1980-2006, poniendo especial énfasis sobre aquellas mediadas orientadas a propiciar la estabilidad macroeconómica y a reducir la participación del Estado en la economía.



## 1. La crisis de la deuda en 1982

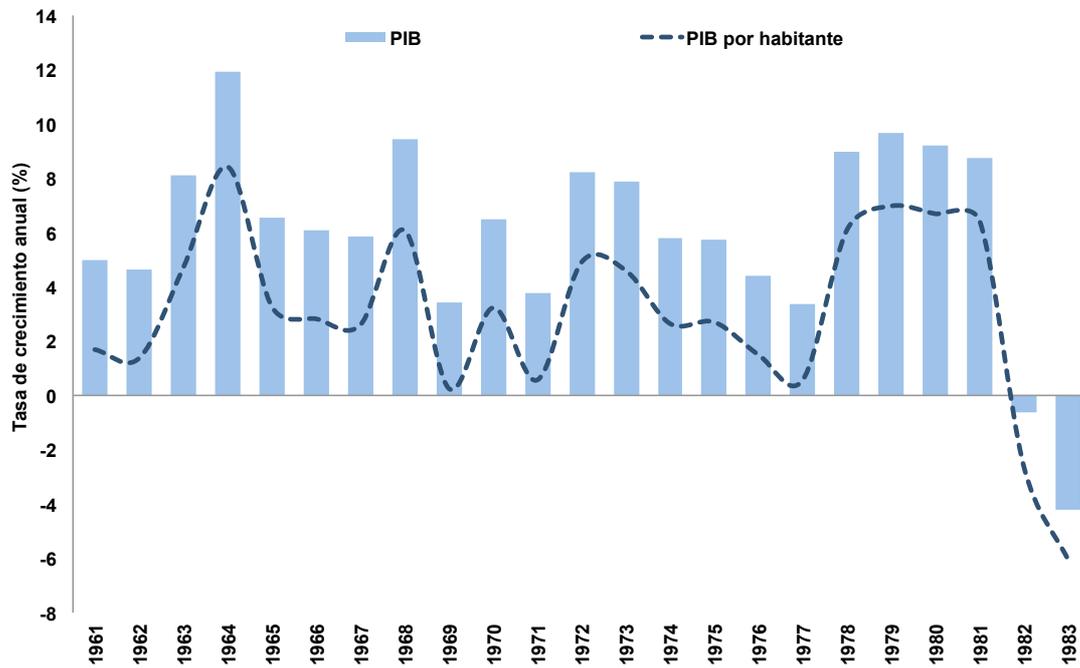
Durante la década de los años ochenta, la mayor parte de las economías en el mundo enfrentaron gastos e ingresos fiscales sujetos a grandes fluctuaciones como reflejo de una inestabilidad constante en sus finanzas públicas. En el caso de América Latina, la coyuntura estuvo precedida de un gran período de auge de la demanda agregada, impulsada a través de grandes déficits fiscales que muy pronto tuvieron efectos desestabilizadores sobre los tipos de cambio y en los niveles de precios, dando paso a una serie de intervenciones en los mercados cambiarios por parte de los bancos centrales.

Sin embargo las reservas se agotaron pronto, provocando serias devaluaciones y problemas inflacionarios, que se tradujeron en profundas recesiones en la mayor parte de las economías de la región latinoamericana. Los resultados obtenidos por Gavin y Perroti (1997), sugieren que el fracaso de la política fiscal en la región para promover el crecimiento, se debió a que fue utilizada de manera discrecional y pro-cíclica, originando así el surgimiento de crecientes desequilibrios fiscales.

En el caso de México las cosas no fueron distintas, durante el período 1978 a 1981 la economía creció una tasa promedio anual del 6.5 por ciento, el cuatrienio con el mayor crecimiento económico en la historia moderna del país. Este auge estuvo impulsado por el enorme hallazgo petrolero del yacimiento de Cantarell en 1971, que le permitió al país incrementar exponencialmente su producción de petróleo.



**Gráfica 1. México: Crecimiento de la economía**



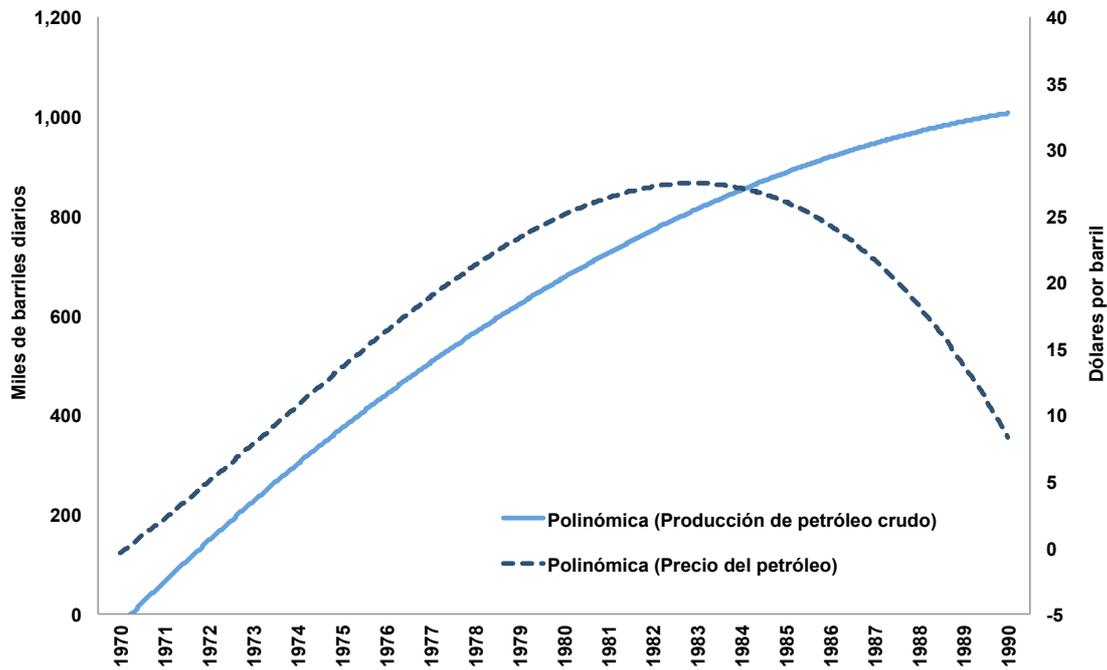
Fuente: Banco de Mundial

En 1970 México producía alrededor de 156 mil barriles diarios, mientras en 1982 la plataforma de producción rebasó el millón de barriles por día, es decir, la producción se multiplicó en 6.4 veces. Adicionalmente, producto de la crisis de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973, los precios del crudo se incrementaron de forma importante, debido a la enorme demanda de los países industrializados.

En este contexto, México se convirtió en uno de los principales exportadores de petróleo hacia los Estados Unidos y por lo que el precio de la mezcla mexicana de exportación se duplicó de 1973 a 1974, pasando de 4.73 a 9.35 dólares por barril. Cabe recordar que el precio de la mezcla mexicana alcanzó su punto máximo en 1980, cuando se cotizó en 37.4 dólares por barril.



Gráfica 2. México: Producción y precio del petróleo



Fuente: INEGI, Estadísticas Historicas de México

La suma de estos elementos dieron al país una cantidad de recursos extraordinarios provenientes de la renta petrolera (petrodólares), por lo que la administración del Presidente López Portillo decidió incrementar el gasto público a través de un ambicioso programa de inversiones.

El gasto del gobierno pasó de representar el 29.5 por ciento del PIB en 1977 a poco más del 45.5 por ciento en 1982. Cabe señalar, que si bien los ingresos del sector público aumentaron su participación en el PIB, de 24.2 por ciento en 1977 a 30.2 por ciento en 1982, este incremento fue insuficiente para financiar el crecimiento del gasto (Banxico, 1983); por lo que la estrepitosa caída de los precios internacionales del petróleo en 1982, provocó un enorme hoyo en las finanzas públicas del lado de los ingresos, que se tradujo en un incremento del déficit público.



**Cuadro 1. México: Indicadores macroeconómicos clave**

Año	Tasa de crecimiento del PIB	Inflación anual	Déficit Económico	Déficit Financiero	Deuda
			(% del PIB)		
1977	3.4	29.3	5.4	6.8	32.6
1978	9.0	17.5	5.5	6.7	35.8
1979	9.7	18.2	6.3	7.6	32.7
1980	9.2	26.2	6.9	7.9	31.4
1981	8.8	27.9	13.6	14.7	31.3
1982	-0.6	57.5	16.3	17.6	39.1
1983	-4.2	104.1	8.5	9.0	43.1

Nota: n.d. = No Disponible; (+) indica déficit

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco de México e INEGI.

Como se puede observar en el cuadro anterior, entre 1977 y 1980 el déficit público se situó en alrededor de 7 puntos del producto. Sin embargo, para 1981 esta tendencia se revirtió y el déficit del sector público llegó a representar el 13.6 por ciento del PIB. Estas cifras muestran el severo deterioro de las finanzas del sector público, consecuencia de un gasto excesivo y de la decisión de posponer medidas de adecuación a los costos en los precios y tarifas de algunas empresas paraestatales importantes.

De esta manera, para 1982 el déficit presupuestal ascendió a 16.3 por ciento del PIB y el monto de la deuda total se aproximó a los 84 mil millones de dólares, donde el 70 por ciento correspondía al sector público. Consecuencia de este enorme desajuste macroeconómico, en 1983 el PIB sufrió una caída del 4.2 por ciento, la segunda caída más importante después de la crisis de 1929-1933.



## **1.1. El proceso de ajuste en las finanzas públicas, 1983-1987**

Como respuesta a la crisis y para intentar corregir la grave situación que privaba en las finanzas públicas, en 1983 la administración del Presidente M. De la Madrid puso en marcha el PIRE, con la idea de corregir el desequilibrio financiero del sector público, y que ello permitiera sentar las bases para una recuperación en el mediano plazo.

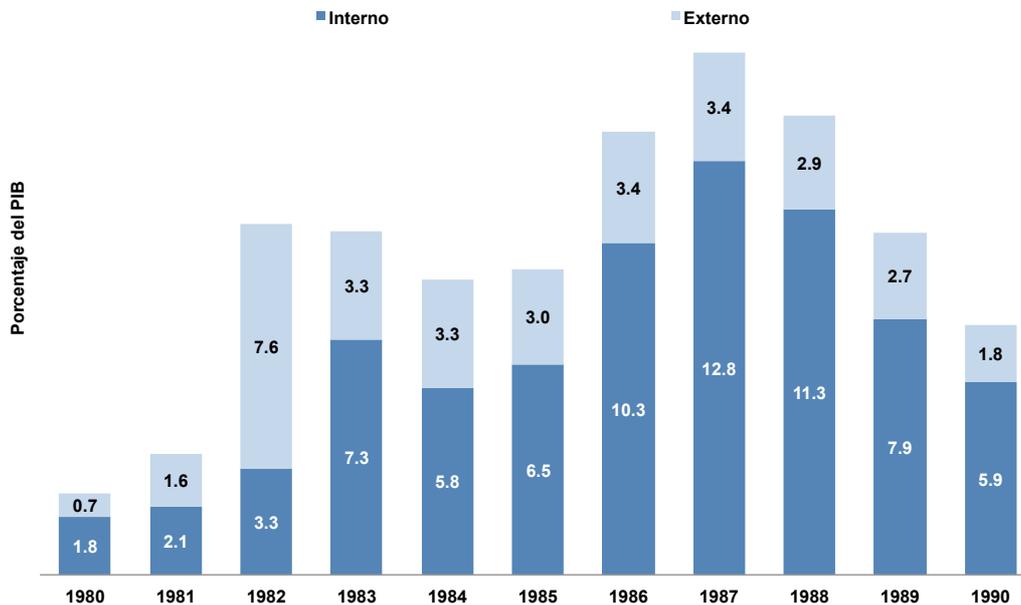
### **1.1.1. El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)**

Entre las principales acciones consideradas dentro del PIRE, destacan la instrumentación de una política de austeridad en el gasto público, la reorientación del programa de inversiones; el proceso de reforma tributaria y de los ingresos de las empresas públicas, mediante una política de moderación en las utilidades y en los salarios; así como los programas de protección al empleo y al abasto popular (Warman, 2013).

Los resultados del PIRE fueron positivos, se logró reducir el déficit del gobierno a la mitad de 1982 a 1983, pasando del 16.3 al 8.5 como porcentaje del PIB. No obstante, en 1985 el gasto público volvió a repuntar como consecuencia del efecto de la inflación sobre los intereses de la deuda; el componente inflacionario de los intereses de la deuda consolidada en moneda nacional ascendió en 1986 a 13.7 puntos del PIB, casi una tercera parte del gasto total (Banxico, 1983).



Gráfica 3. México: Costo financiero de la deuda



Fuente: Banco de México

#### 1.1.2. Pacto de Solidaridad Económica (PSE)

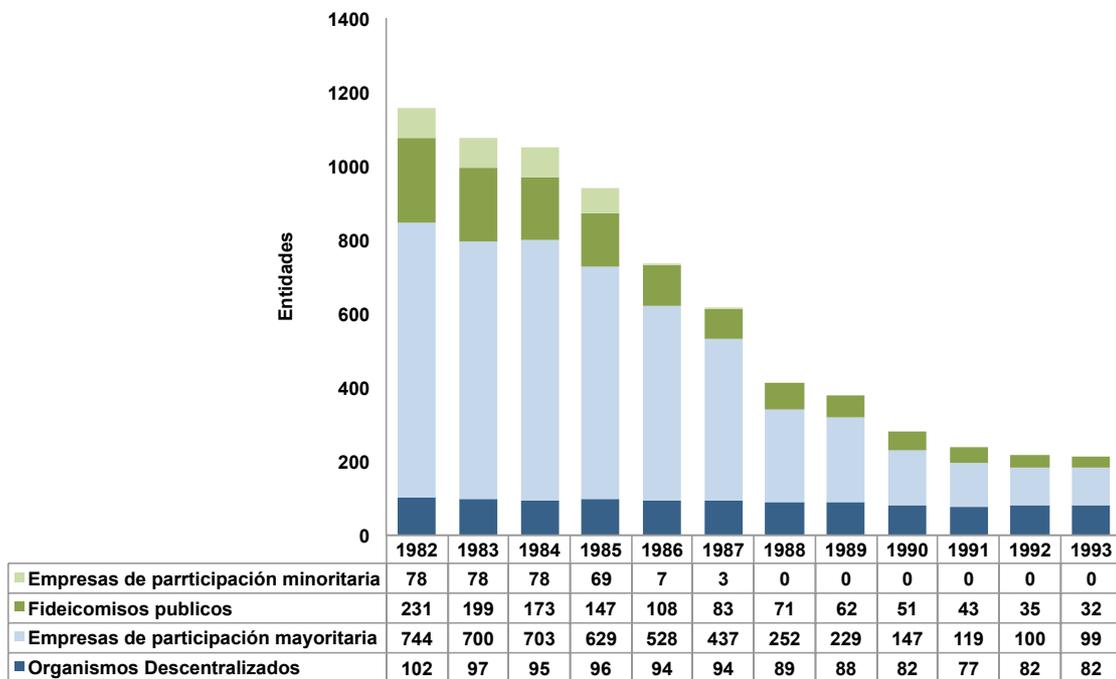
Ante el repunte de la inflación y del incremento del valor de la deuda (en especial la externa), el 15 de diciembre de 1987 ante la imperiosa necesidad de diseñar un nuevo programa de ajuste macroeconómico para sacar a México de la profunda recesión que lo aquejaba desde hace 5 años, los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial suscribieron el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), fijándose los siguientes objetivos:

1. Sostener el compromiso de corregir de manera permanente las finanzas públicas
2. Aplicar una política monetaria restrictiva
3. Corregir la inercia salarial
4. Definir acuerdos sobre precios en sectores líderes
5. Apertura comercial
6. Control de la inflación y la negociación de precios líderes
7. Adoptar medidas basadas en controles de precios negociados



En materia de política fiscal, el PSE se centro en tres objetivos básicos: el gasto del Gobierno Federal debía ser mantenido bajo estricto control; debía hacerse una realineación de los precios y tarifas de acuerdo con los niveles internacionales; y se tenía que llevar a cabo un proceso de reestructuración del Estado mediante la desincorporación de empresas públicas consideradas como no estratégicas.

**Gráfica 4. México: Evolución del Sector Paraestatal**



Fuente: Elaboración propia con base en Guillen (1996)

Para Rogozinski (1995), el programa de desincorporación buscaba fortalecer las finanzas públicas a través de la eliminación de gastos y subsidios no justificables desde el punto de vista social y la canalización adecuada de los escasos recursos públicos hacia áreas estratégicas y prioritarias<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Para mayor detalle sobre el proceso de desincorporación y sus etapas véase Rogozinski (1993), *La privatización de empresas paraestatales*; Sacristán Roy (2006), *Las privatizaciones*



El proceso de desincorporación se llevó a cabo de manera gradual, de 1982 a 1985 se desincorporaron 214 entidades, en su mayoría empresas de participación mayoritaria que se consideraban como poco viables financieramente. Entre 1985 y 1990 se dio el mayor número de desincorporaciones (en su mayoría pequeñas y medianas empresas), con una reducción de 661 entidades. En 1990 se dio inicio con el proceso de venta de las grandes empresas, como las aerolíneas (Mexicana y Aeronaves de México), empresas de telefonía (Teléfonos de México), fertilizantes (Fertimex, S.A.), las siderúrgicas (Altos Hornos, S.A., Fundidora Monterrey, S.A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Las Truchas, S.A. de C.V.), los ferrocarriles (Ferrocarriles Nacionales de México) y la banca comercial (Banamex, Bancomer, Serfin, Bancrecer, Banca Promex, Banorte, entre otros).

De esta manera, el sector paraestatal pasó de estar conformado por 1,155 entidades (empresas, organismos y fideicomisos) en 1982, a tan sólo 213 para el año 1993. Adicionalmente, con el objetivo de garantizar que el ajuste fuera de carácter permanente, el 4 de enero de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Acuerdo de Austeridad que incluía la reducción del 13 mil puestos ejecutivos en el sector público, así como un programa de retiro voluntario que consideraba 50 mil puestos más. A partir de este conjunto de medidas, se logró una reducción del gasto público del 45 por ciento, equivalente a 15 puntos del PIB. El gasto del gobierno pasó de representar el 34.3 por ciento del PIB en 1987 a tan sólo el 18.7 por ciento en 1993.



En materia de ingresos, se optó por una política de reducción de los tipos y las tasas impositivas; la tasa máxima del Impuestos Sobre la Renta (ISR) y del Impuesto al Valor Agregado (IVA). El objetivo de la reforma al ISR, era el de reducir las tasas (personas físicas y morales) a niveles similares a los de Estados Unidos y Canadá, de esta manera en 1991 la tasa para personas morales de redujo del 42 al 35 por ciento y la tasa máxima para personas físicas pasó del 50 al 35 por ciento (Aspe, 1993). En lo que refiere al IVA, la tasa general se modificó pasando del 20 al 15 por ciento, mientras que en el caso de las ciudades fronterizas se aprobó un solo impuesto del 10 por ciento, eliminando las tasas anteriores que eran del 6, 15 y 20 por ciento.

<b>Cuadro 2. Balance presupuestario del Sector Público (% del PIB)</b>							
<b>Concepto</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>
<b>Ingresos Presupuestarios</b>	<b>23.7</b>	<b>23.3</b>	<b>21.7</b>	<b>21.4</b>	<b>22.0</b>	<b>22.0</b>	<b>18.9</b>
Gobierno Federal	14.0	13.7	13.9	13.7	15.4	15.7	12.7
<i>Tributarios</i>	8.6	9.6	9.7	9.3	9.1	9.7	9.4
<i>No Tributarios</i>	5.4	4.1	4.2	4.4	6.3	6.1	3.3
Organismos y Empresas	9.7	9.6	7.8	7.7	6.6	6.3	6.3
PEMEX	3.5	3.3	2.6	2.9	2.2	1.9	1.8
<i>Otras Entidades</i>	6.2	6.3	5.2	4.9	4.4	4.4	4.4
<b>Gasto Neto Devengado</b>	<b>34.3</b>	<b>31.1</b>	<b>25.8</b>	<b>23.6</b>	<b>19.8</b>	<b>18.9</b>	<b>18.7</b>
<i>Diferimiento de Pagos</i>	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
Gasto Neto Pagado	34.0	30.8	25.4	23.1	19.4	18.6	18.4
<i>Programable</i>	15.6	14.5	12.9	12.6	12.5	12.7	13.3
<i>No Programable</i>	18.5	16.3	12.5	10.5	6.9	5.9	5.2
<i>Costo Financiero</i>	16.1	13.7	10.0	7.7	4.2	3.2	2.3
<b>Balance Primario</b>	<b>5.8</b>	<b>6.1</b>	<b>6.3</b>	<b>6.1</b>	<b>6.8</b>	<b>6.5</b>	<b>2.8</b>
<b>Balance Presupuestario</b>	<b>-10.4</b>	<b>-7.6</b>	<b>-3.7</b>	<b>-1.7</b>	<b>2.6</b>	<b>3.4</b>	<b>0.5</b>

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Como resultado de estas mediadas, los ingresos tributarios del Gobierno Federal se incrementaron en un 8.7 por ciento durante el periodo comprendido



entre 1987 a 1993. Sin embargo, los ingresos presupuestarios totales se redujeron en casi un 20 por ciento, pasando de representar el 23.7 del PIB en 1987 a sólo el 18.9 en 1990. Esta caída fue producto de una fuerte contracción en los ingresos petroleros, así como de los ingresos del resto de organismos y empresas.

En suma, las medidas de ingreso y gasto arrojaron una orientación fiscal más sana, el déficit del sector público se redujo de 10.4 en 1987 a sólo el 1.7 por ciento del PIB en 1990, incluso para 1991 el balance presupuestario mostró un superávit del 2.6 por ciento. Por su parte, el superávit primario pasó de 5.8 como proporción del PIB en 1987 a 6.8 puntos en 1991. Asimismo, se logró una reducción en el costo financiero, el cual pasó de representar 16.1 puntos del PIB en 1987 a tan sólo 2.8 puntos en 1993.

## **2. La Agenda del Consenso de Washington**

A inicios de la década de los noventa, con la idea de hacer frente a los grandes desequilibrios macroeconómicos en los países de América Latina, se pusieron en marcha una serie de planes de ajuste fiscal de mediano plazo que incluían una mezcla de reforma fiscal estructural combinada con medidas de liberalización financiera y comercial.

Este cambio radical en el paradigma del desarrollo tiene su raíz en el hecho que las instituciones financieras internacionales y la vasta mayoría de los gobiernos latinoamericanos, interpretaron el colapso como el agotamiento del modelo de sustanciación de importaciones y de la estrategia de industrialización promovida por el Estado (Moreno-Brid, 2004).



De esta manera, en 1990 el Fondo Monetario Internacional (FMI) decidió establecer una agenda de reformas estructurales para ayudar a los países con problemas fiscales a solventarlos, a través de lo que se conoció como el “*Consenso de Washington*”, constituido por una serie de políticas enfocadas a la consecución de los objetivos económicos estándar de crecimiento, baja inflación, una balanza de pagos viable y una distribución equitativa del ingreso. Por lo tanto, los países que estuvieran dispuestos a recibir ayuda financiera debían adecuarse al marco de ajuste propuesto por el organismo multilateral. De acuerdo con Williamson (1990), el FMI siempre ha hecho de la restauración de la disciplina fiscal un elemento central de los programas de alta condicionalidad que negocia con sus miembros que deseen tomar prestado.

En el caso de México, cabe recordar que el PSE se puso en marcha si el apoyo del FMI, ya que los acreedores externos no estaban dispuestos a reconocerlo, los bancos comerciales internacionales se negaron a entablar conversaciones con el Presidente M. De la Madrid y optaron por esperar la llegada de la nueva administración (Apse, 1993). Posteriormente, a principios de la administración del Presidente C. Salinas de Gortari, se logró concretar un acuerdo con los acreedores a través del FMI y el Banco Mundial. Dicho acuerdo, comprendía un paquete financiero que consideraba una reducción del saldo de la deuda equivalente al descuento en el mercado secundario de deuda mexicana.

En consecuencia, México tuvo que sumarse al programa de ajuste estructural propuesto por el FMI. Los temas en torno a los cuales giraban los distintos planteamientos del programa se plasmaron en una serie de recomendaciones enfocadas a convertirse en la agenda de reformas estructurales a efectuar por



parte de los distintos países latinoamericanos, incluido México, en el documento titulado, “*What Washington Means by Policy Reform*”.

Cuadro 3. Paquete de Reformas Estructurales del FMI (1990)	
Reforma	Importancia
<b>Disciplina Fiscal</b>	El déficit fiscal grande y sostenido contribuye a la inflación y la fuga de capitales. Por lo tanto, los gobiernos deben mantener a un mínimo.
<b>Prioridades del gasto público</b>	Las subvenciones deben ser reducidos o eliminados. El gasto público debe reorientarse hacia la educación, la salud y el desarrollo de infraestructura.
<b>Reforma Tributaria</b>	La base del impositiva "debe ser amplia" y los tipos impositivos marginales "debe ser moderados."
<b>Tasas de interés</b>	Los mercados financieros nacionales deberán determinar las tasas de interés del país. Las tasas de interés reales deben ser positivas para desalentar la fuga de capitales y aumentar el ahorro.
<b>Tipo de cambio</b>	Los países en desarrollo deben adoptar un "tipo de cambio competitivo" que impulsará las exportaciones, haciéndolas más baratas en el extranjero.
<b>Liberalización comercial</b>	Los aranceles deben reducirse al mínimo y no deben ser aplicados a los bienes intermedios necesarios para producir exportaciones.
<b>Inversión Extranjera Directa</b>	La inversión extranjera puede aportar el capital necesario y las habilidades y, por tanto, debe fomentarse.
<b>Privatización</b>	La industria privada opera con mayor eficiencia porque los gerentes o bien tienen un "interés personal directo en los beneficios de una empresa, o son responsables ante quienes lo hacen." Las empresas estatales deben ser privatizadas.
<b>Desregulación</b>	El exceso de regulación gubernamental puede promover la corrupción y la discriminación contra las pequeñas empresas que tienen un acceso mínimo a los niveles superiores de la burocracia. Los gobiernos tienen que liberalizar la economía.
<b>Derechos de propiedad</b>	Los derechos de propiedad deben aplicarse. Leyes débiles y pobres sistemas judiciales deben reducir los incentivos para ahorrar y acumular riqueza.

Fuente: Elaboración propia con base en Symoniak (2011).

## 2.1. Equilibrio presupuestario y reforma fiscal

En lo relativo a la disciplina fiscal, el planteamiento era claro y mencionaba explícitamente la necesidad de generar equilibrios fiscales. No obstante, se podía aceptar un cierto nivel de déficit, siempre y cuando no representara un incremento del nivel de endeudamiento respecto del PIB.

Cabe recordar que para poder cumplir con este objetivo, se planteó la necesidad de cambiar la forma tradicional en la que se media el balance presupuestario (la diferencia entre ingresos y gastos del gobierno), por lo que



se adoptó la medición del balance primario<sup>2</sup>. No obstante, a pesar de la existencia de diferencias significativas en la interpretación de la disciplina fiscal, se planteaba que los déficit grandes y sistemáticos eran fuente de distorsiones macroeconómicas importantes, provocando inflación, déficit comerciales y fuga de capitales. Por tanto, cualquier desviación negativa por debajo del equilibrio de entre 1 y 2 por ciento del PIB, era considerada como una prueba de fehaciente fracaso.

Como una medida para reducir el déficit fiscal, se promovió una política de reducción de gastos, para lo cual se fijaron algunos criterios que ayudaran a determinar las prioridades del gasto público. En este sentido, la atención se centró básicamente en tres categorías de gastos: subsidios, educación y salud e inversión pública. Estos conceptos, eran consideradas como el propósito más importante de los gobiernos, por su carácter de inversión en capital humano y por estar directamente relacionados con los esquemas de reducción de la pobreza.

### **3. El impacto de las reformas estructurales en México**

A principios de la década de los noventa, teniendo como base el paquete de reformas estructurales promovidas en el marco del Consenso de Washington, en México se pusieron en marcha una serie de transformaciones en el ámbito

---

<sup>2</sup> Muestra la postura fiscal sin incluir el costo financiero de la deuda pública y de los pasivos garantizados por el gobierno asociados a los programas de apoyo a deudores y ahorradores. Este indicador, medido como el excedente o faltante de recursos financieros en términos monetarios, refleja el esfuerzo o relajamiento fiscal en un ejercicio determinado, al excluir el servicio de obligaciones adquiridas en el pasado.



comercial, fiscal, laboral y financiero; teniendo un efecto significativo sobre el tamaño del sector público y los equilibrios macroeconómicos del país<sup>3</sup>.

### 3.1. Política Comercial

#### 3.1.1. El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)

El 1ro de enero de 1994 entró en vigor el TLCAN, con el objetivo de incrementar las exportaciones y los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), con los Estados Unidos y Canadá. Como parte de los acuerdos del TLCAN se eliminaron una serie de aranceles a fin de eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de los países firmantes.

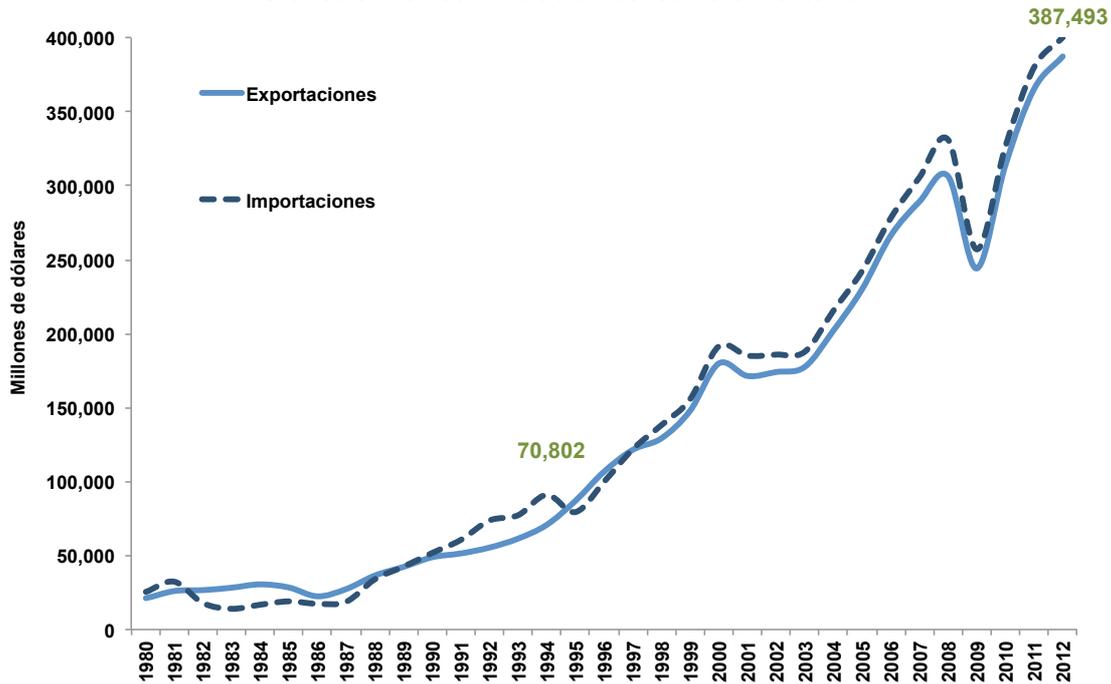
Como se muestra en la siguiente gráfica, esta medida permitió incrementar significativamente las exportaciones mexicanas, principalmente aquellas con destino a los Estados Unidos, mismas que actualmente representan el 85 por ciento de las exportaciones totales. El éxito del acuerdo comercial se refleja en que el valor de las exportaciones de la economía mexicana se multiplicó en poco más de 6 veces, es decir, pasó de 60 mil millones de dólares en 1994 a poco más de 370 mil millones de dólares en 2012.

---

<sup>3</sup> Para más detalle véase Ruiz (2011), *Transformaciones productivas y desarrollo de las negociaciones*.



Gráfica 5. México: Evolución del comercio exterior

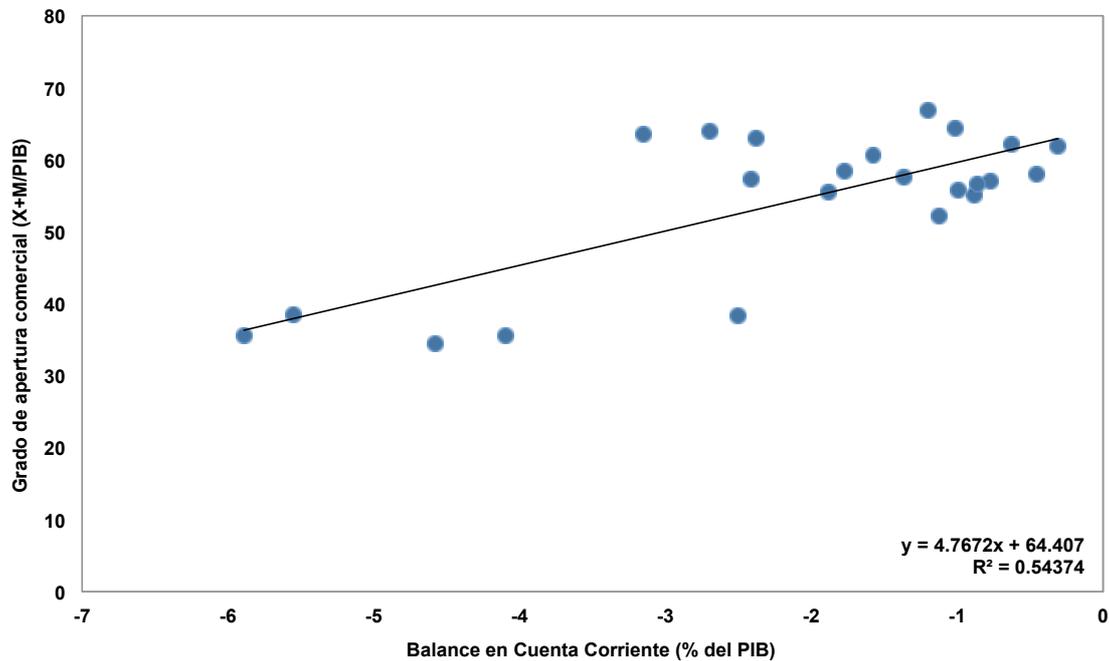


Fuente: Banco Mundial.

Adicionalmente, la liberalización de los flujos financieros trajo consigo una cantidad importante de divisas en forma de inversión extranjera directa y de cartera. El flujo neto de divisivas por ambos conceptos, pasó de 22 mil millones de dólares en 1995 a 96 mil millones de dólares en 2012. En el caso de la inversión extranjera directa, es importante mencionar que en los últimos años ha venido perdiendo dinamismo e importancia, ya que para 2012 se estima que apenas se captaron 15 mil millones de dólares por este concepto, en contraste la inversión de cartera para este mismo año fue por un monto superior a los 80 mil millones de dólares.



**Gráfica 6. México: Apertura Comercial y Balance en Cuenta Corriente, 1990-2012.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

Como se puede observar en la gráfica 6, la liberalización del sector externo en el ámbito comercial y financiero permitió corregir los desequilibrios al interior de la balanza de pagos; concretamente se redujo el desajuste y la volatilidad en la cuenta corriente. El hecho fundamental es que a través de estas medidas, se modificó el esquema de financiamiento del modelo de desarrollo. Se pasó de un modelo basado en la contratación de deuda externa para solventar las obligaciones con el exterior, a un esquema de financiamiento vía exportaciones. Por ejemplo, el déficit en cuenta corriente para 2012 fue de 1.2 por ciento del PIB, cifra que contraste con los desequilibrios que se observaron durante las crisis de 1982 y 1994, del 3.9 y 7.0 respectivamente.



## 3.2. Política monetaria

### 3.2.1. Autonomía del Banco de México

Uno de los cambios más importantes en la historia reciente del Banco de México se dio el mes de abril de 1994, con la Reforma al Artículo 28 Constitucional (en su párrafos sexto y séptimo) que le concedió la autonomía al Banco de México. De acuerdo con Turrent (2007), se trata de una autonomía de carácter institucional<sup>4</sup>, más robusta que sus variantes precedentes, y que ha permitido mantener unas finanzas públicas sanas.

Esto se debe a que dicho ordenamiento descansaba fundamentalmente sobre la base de que ninguna autoridad puede exigirle la concesión de crédito, con lo cual se garantiza el control ininterrumpido del instituto central sobre el monto del dinero (billetes y monedas) en circulación. De esta manera, se ponía fin al financiamiento del gobierno a través de la emisión monetaria, que muchas veces actuaba como un *impuesto inflacionario*<sup>5</sup>, por lo que ahora el Estado se veía obligado a mantener equilibrios presupuestarios, o bien conseguir nuevas fuentes de financiamiento.

---

<sup>4</sup> De acuerdo con el autor, existen tres etapas de la autonomía del Banco de México: 1) Autonomía reglamentaria (1925-1938); 2) Autonomía carismática (1955-1970); y 3) La autonomía institucional (1994 - a la fecha).

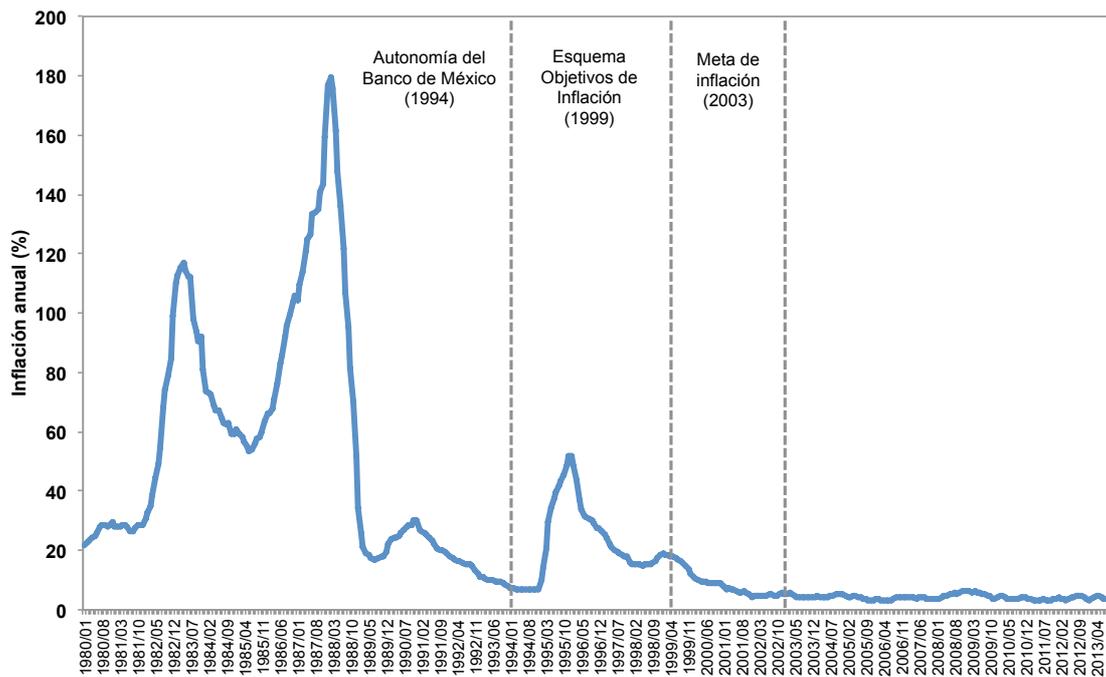
<sup>5</sup> Los efectos que tiene la financiación del gasto público a través de la emisión de dinero sobre los individuos que perciben distintos niveles de ingresos, por lo que se considera la inflación como un gravamen sobre las tenencias de dinero de las personas.



Adicionalmente, como resultado de la crisis de 1994, el Banco de México debió adoptar un régimen de libre flotación cambiaria, por lo que el tipo de cambio dejó de funcionar como el instrumento para el control de la inflación. De esta manera, la política monetaria asumió el papel de ancla nominal de la economía para garantizar la estabilidad de precios.

Más adelante, en 1999 el Banco de México adoptó un nuevo instrumento para la conducción de la política monetaria, conocido como el esquema de Objetivos de Inflación (OI). El objetivo central de este instrumento es plantear un objetivo numérico determinado sobre la inflación general, a fin de guiar las expectativas de los agentes económicos y mantener la inflación en una trayectoria apropiada. Cabe señalar que fue hasta 2003, cuando el Banco de México se fijó una meta de inflación anual del 3 por ciento (+/- 1 por ciento), medida con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

**Gráfica 7. México: Tasa de inflación anual, 1980-2013**



Fuente: INEGI. Índices de precios.



Los resultados de la política monetaria son evidentes, a partir del año 2000 se ha logrado mantener la inflación en un solo dígito, lo que se ha traducido en un entorno de confianza y estabilidad de precios de la economía mexicana. No obstante, a raíz de la crisis financiera internacional de 2008-2009, los niveles de inflación volvieron a repuntar producto de la enorme inestabilidad en la economía mundial y de la elevada volatilidad de los precios de los *commodities*. En consecuencia, la tasa de inflación a valor anual alcanzó valores superiores al 6 por ciento durante el primer trimestre de 2009. Aunque la recuperación aun no ha llegado a los mercados, la tasa de inflación parece haber regresado a la “*zona de confort*” del Banco de México.

### **3.3. Política Fiscal**

#### 3.3.1. La reducción del tamaño del Estado

De acuerdo con Ruiz (1998), a partir de las reformas estructurales emprendidas en los años noventa, se planteó un nuevo paradigma de crecimiento económico. No obstante, este no tuvo efectos significativos sobre los ingresos del sector público, ya que se realizó un paquete de reformas incompleto, dejando de lado las finanzas públicas y con ello manteniendo la alta dependencia de los ingresos petroleros, generando así una elevada volatilidad en el marco macroeconómico.

##### 3.3.1.1. Ingresos del sector público

Como se señaló anteriormente, la reforma fiscal instrumentada a principios de la década de los años noventa, si bien logró incrementar ligeramente los ingresos tributarios del Gobierno Federal, el esfuerzo fue insuficiente para corregir los problemas más importantes en materia de ingresos públicos: la



baja recaudación tributaria y la elevada dependencia de los ingresos públicos hacia los recursos provenientes del petrolero.

El primer aspecto que da muestra de la debilidad en la estructura de los ingresos del públicos, es el bajo nivel de recaudación tributaria en nuestro país. Como se puede apreciar en el cuadro 4, para el año 2012 los ingresos totales del sector público ascendieron a 21.4 por ciento del PIB, en cambio los ingresos tributarios del Gobierno Federal representaron apenas el 9.5 por ciento del PIB. Estas cifras ubican a México como uno de los países con menores niveles de recaudación dentro de la OCDE, donde el promedio es cercano al 35 por ciento del PIB; incluso por debajo del promedio del en América Latina.

**Cuadro 4. Ingresos del Sector Público Presupuestario (Porcentaje del PIB)**

Concepto	1995	2000	2005	2010	2012
<b>Ingreso presupuestal consolidado</b>	<b>17.0</b>	<b>17.8</b>	<b>20.1</b>	<b>21.5</b>	<b>21.4</b>
<b>Ingresos petroleros</b>	<b>5.6</b>	<b>5.9</b>	<b>7.5</b>	<b>7.1</b>	<b>7.2</b>
PEMEX	2.0	1.6	1.9	2.8	2.6
Gobierno Federal	3.6	4.3	5.6	4.3	4.6
<b>Ingresos no petroleros</b>	<b>11.3</b>	<b>11.9</b>	<b>12.6</b>	<b>14.4</b>	<b>14.2</b>
Gobierno Federal	7.7	8.8	9.0	10.8	10.6
Tributarios	6.2	7.7	8.2	9.5	9.4
ISR	3.0	3.9	4.0	4.5	4.7
IETU	-	-	-	0.3	0.3
IVA	2.1	2.8	3.3	3.7	3.5
IEPS	0.3	0.2	0.4	0.4	0.5
Importaciones	0.5	0.5	0.3	0.2	0.2
IDE	-	-	-	0.1	-0.1
Otros	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
No tributarios	1.5	1.0	0.8	1.3	1.2
Derechos	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Productos	0.4	0.1	0.1	0.0	0.0
Aprovechamientos	0.9	0.7	0.5	1.0	0.9
Organismos y Empresas	3.6	3.2	3.6	3.6	3.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de México e INEGI.



En materia de ingresos tributarios, el impuesto más importante en términos de recaudación es el ISR, que representa el 50 por ciento de los ingresos tributarios, seguido por el IVA, el cual aporta el 37 por ciento de la recaudación por impuestos; cabe señalar que en los últimos 20 años, este impuesto ha duplicado su recaudación, pasando de representar el 1.9 por ciento del producto en 1993, a 3.7 para 2012.

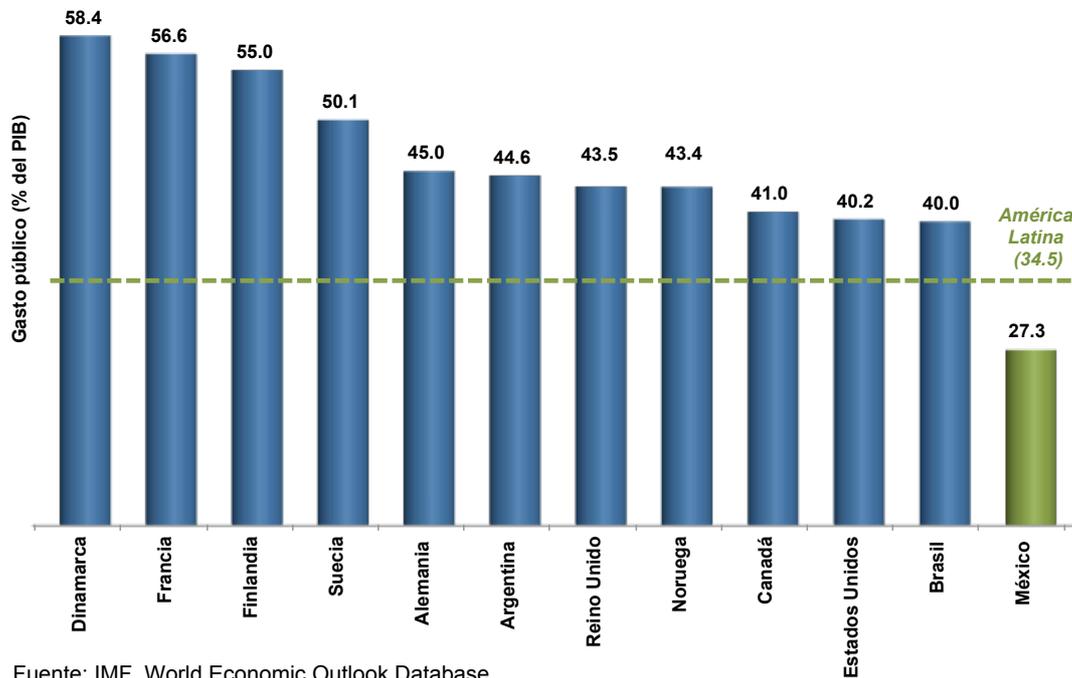
Otro signo de debilidad en las finanzas públicas, es la elevada dependencia petrolera. Durante 2012 los ingresos provenientes de la renta petrolera representaron el 35.6 por ciento de los ingresos públicos. En este sentido, la tendencia parece ser poco alentadora, ya que durante los últimos 20 años se logra observar un incremento en la participación de los ingresos petroleros en los ingresos totales; pasando del 29.7 por ciento en 1990 al 32.6 por ciento en el año 2000. Este elemento, se ha traducido en un incremento en la volatilidad de las fuentes de ingreso del gobierno, y por tanto, de la finanzas públicas.

#### 3.3.1.2. El gasto público

Una de las principales restricciones para el crecimiento económico en México en los últimos, ha sido la baja participación del Estado en la economía. Medido a través del gasto público como proporción del PIB, el tamaño del Estado en México es de cerca de 24 puntos del PIB, sumamente pequeño si se compara con las economías más desarrolladas del mundo, como es el caso de Dinamarca (58.4), Suecia (50.1) y Noruega (43.4). Incluso, el tamaño del sector público se encuentra muy por debajo de los niveles de los países latinoamericanos, como Brasil (40.1) y Argentina (44.6).



Gráfica 8: El tamaño del Estado en la economía (2012)

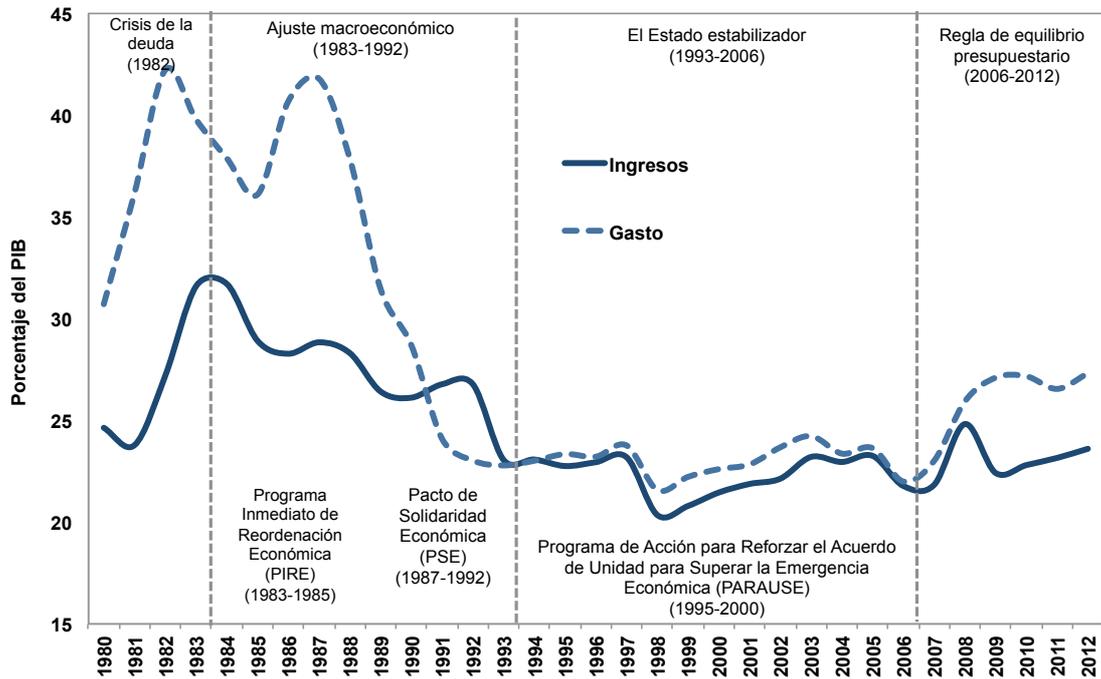


Como ya se ha señalado, una de las consecuencias más notables de la crisis de la deuda en 1982, fue que el gasto público en México fuera sometido a una serie de procesos de ajuste de carácter coyuntural y estructural. Dichos ajustes se enfocaron básicamente en la reducción del tamaño del Estado. En consecuencia, a partir de 1982 se observa una caída estrepitosa del gasto público como porcentaje del PIB, pasando de 41.5 en 1982, a 23.9 en 2012, una reducción de mas del 40 por ciento.

Una vez concluidos los distintos periodos de ajuste (1982-1987 y de 1987-1992) ,el gasto público se ha comportado de manera estable, promediando 22 puntos del PIB. Cabe recordar que durante el periodo 2008-2009, producto de la crisis financiera internación, el Ejecutivo Federal en conjunto con la SHCP, anunciaron un programa de estímulos fiscales para intentar paliar los efectos del choque externo.



**Gráfica 9. México: Cambio Estructural del Sector Público**



Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas, SHCP

El paquete de estímulos se vio reflejado en un pequeño incremento del gasto público, que de manera acumulada representó cerca de 4 puntos del PIB. No obstante, el estímulo parece haber llegado a su fin, ya que para 2012 el gasto público sufrió una reducción del 6 por ciento en comparación con 2011, aproximadamente 1.4 puntos del PIB.



## **Capítulo II. La regla de equilibrio presupuestario del Gobierno Federal en México**

Los recientes desarrollos teóricos han tenido por objeto el diseño de nuevos instrumentos que sean capaces de garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y que al mismo tiempo logren brindar respuestas eficaces ante los constantes episodios de recesión en la economía mundial. En este sentido, el papel y los objetivos de la política fiscal ganaron relevancia a partir de la crisis financiera internacional de 2008-2009, al intervenir los gobiernos para respaldar los sistemas financieros, reactivar el crecimiento y atenuar los impactos sociales de la crisis. El fortalecimiento de los marcos fiscales, en particular las normas fiscales numéricas, ha surgido como una respuesta clave al legado fiscal de la crisis (Schaechter, 2012).

México en consonancia con las tendencias a nivel mundial, el 6 de marzo de 2006 estableció formalmente la regla de equilibrio presupuestario para el Gobierno Federal, a través de la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Esta ley tiene como objetivo principal contribuir al equilibrio presupuestario del sector público.

En esta perspectiva, en el presente capítulo se ofrece una visión teórica y conceptual sobre las reglas fiscales como instrumentos de la política económica. Adicionalmente, se analiza el diseño de la regla de balance del Gobierno Federal y se evalúa su impacto en los principales indicadores de las finanzas públicas, a fin de determinar la postura de la política fiscal en México durante el periodo 1993-2012.



## 1. Reglas de política fiscal

La visión económica sobre las finanzas públicas ha experimentado cambios significativos durante las últimas décadas, destacándose la creciente importancia asignada a su dimensión intertemporal y a sus efectos de mediano plazo. La crisis fiscal y la situación de estanflación a principios de los años ochenta en la mayoría de los países occidentales, dio pie a críticas cada vez más serias sobre la naturaleza de la intervención del sector público, poniendo en entredicho la efectividad y viabilidad de las políticas fiscales discrecionales expansivas.

### 1.1. Antecedentes

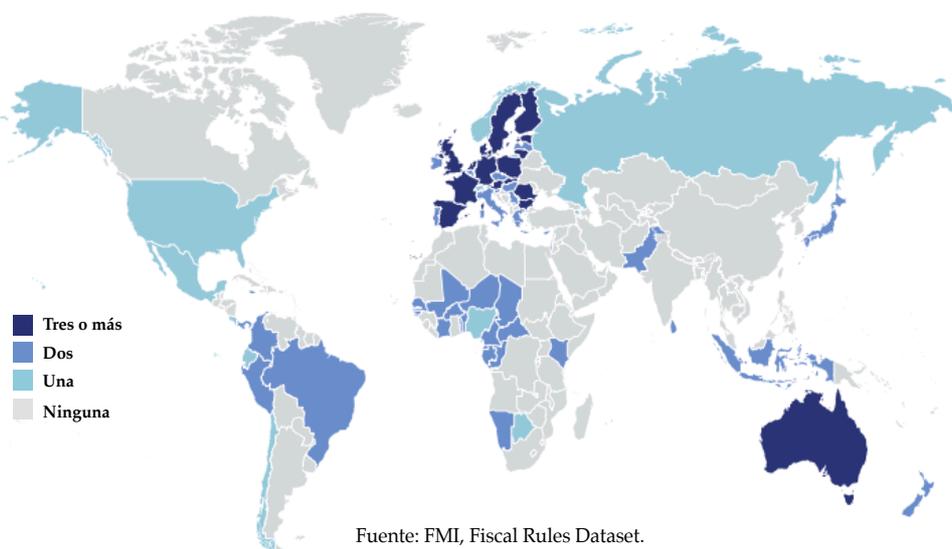
A partir de la década de los ochenta el reconocimiento del sesgo hacia el déficit y su contribución al incremento de los niveles de endeudamiento, impulsó a algunos gobiernos a realizar programas de ajuste de mediano plazo para restaurar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal<sup>6</sup>. Como resultado de estos programas la conducción de la política fiscal se basó en el uso de reglas explícitas y en la sostenibilidad fiscal. En los mercados desarrollados, como en los emergentes, la receta de consenso para el mediano plazo fue el de fortalecer los estabilizadores y alejarse de medidas discrecionales.

---

<sup>6</sup> Ejemplos de estos programas de consolidación fiscal de mediano plazo existen muchos: La Trilogía en Australia, el Plan de Reducción del Déficit y la Deuda en Canadá, el Goria Plan en Italia, el Medium-Term Financial Strategy en Reino Unido y el Programa Gramm-Rudman-Hollings en los Estados Unidos, entre otros.

Con base en información de la base de datos del FMI (*Fiscal Rules Data Set*), durante 1990 sólo 7 países contaban con alguna regla de política fiscal, mientras que para 2009 el número ascendió a 80, de los cuales 21 eran economías avanzadas, 33 economías emergentes y los restantes 26 eran países de bajos ingresos, incluso en algunos otros casos también se dio la introducción de criterios de convergencia hacia el cumplimiento de normas fiscales, como en el caso de la Unión Europea.

**Mapa 1. Países que usan alguna regla de política fiscal (2012)**



### 1.1.1. Definición y conceptos

Con base en la definición de Kopits (1998), una regla de política fiscal es una restricción permanente en la política fiscal, que por lo general se define en términos de un indicador de desempeño fiscal en general. El marco considera una gama de indicadores fiscales, tales como el déficit presupuestario del gobierno, préstamos y la deuda, que a menudo expresada como un techo numérico o de destino, en proporción al PIB.



El objetivo es lograr la confianza mediante la garantía de que los fundamentos sigan siendo predecibles y sólidos, independientemente de que el gobierno a su cargo. Las reglas tratan de conferir credibilidad en la conducción de las políticas macroeconómicas mediante la eliminación de la intervención discrecional. Por tanto, la regla debe permanecer por un periodo prolongado y a pesar de cambios significativos en las circunstancias. La estabilización económica es inherente a las normas fiscales que permiten a las cuentas fiscales se ajusten a las variaciones en la actividad económica. Schaechter y Kinda (2012), resaltan su importancia para corregir los incentivos distorsionados y contener las presiones para gastar de más (*falta de visión de los gobiernos y el problema de fondo común*), en particular en los buenos tiempos, a fin de garantizar la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda.

En este sentido, las reglas tienen como finalidad lograr un entorno de confianza y garantizar a los mercados que los indicadores fundamentales de las cuentas públicas seguirán siendo predecibles y sólidos, independientemente del gobierno que ocupe el poder, estableciendo un marco despolitizado de la política fiscal similar a un aislante político que autodisciplina a la autoridad fiscal (Melamud, 2010). En comparación con las corrientes anteriores, las reglas deben estar apoyadas en estándares de transparencia más o menos estrictos con convenciones contables apropiadas, requerimientos de reportes frecuentes y un marco macro-presupuestario de mediano plazo; generalmente todos estos elementos se encuentran consignados en la legislación y acuerdos internacionales.



Por último, cabe señalar que la instrumentación de normas fiscales cuenta con algunas limitantes. En primer lugar, las reglas de déficit y de techos de endeudamiento, pueden determinar una posición pro cíclica en épocas de recesión, ya que limitan la discreción. En segundo lugar, las reglas pueden reducir la calidad de la política fiscal, ya que generalmente guardan silencio sobre la composición del ajuste fiscal necesario para una eventual cumplimiento. Las reglas también pueden distraer la atención de otras prioridades. Por último, las reglas pueden alentar la *"contabilidad creativa"* y de operaciones extrapresupuestarias para mantener el respeto hacia el Estado, lo que reduce la transparencia; esta tentación es más probable en un entorno de déficits sistemáticos, alto endeudamiento y una elevada preocupación por la sostenibilidad.

#### 1.1.2. Tipos de reglas de política fiscal

Las reglas de equilibrio presupuestario son aquellas que fijan un límite al déficit permitido y buscan generar equilibrios de mediano plazo en los balances, los cuales pueden ser especificados como balance general, balance estructural o ajustado cíclicamente, de manera que el equilibrio en el ciclo contribuya a que la relación Deuda/PIB converja a un nivel finito. Las reglas de endeudamiento establecen restricciones para endeudarse con el banco central y/o ponen un tope al volumen de deuda como proporción del PIB. Este tipo de regla es, por definición, la más efectiva para asegurar la convergencia hacia un objetivo de deuda. Sin embargo, no proporciona suficiente orientación para la política fiscal cuando la deuda está muy por debajo del techo.



Las reglas de deuda o reservas, fijan un límite al balance de los pasivos de los gobiernos, o bien definen un nivel mínimo en las reservas que funcione como un stock para contingencias.

### Cuadro 5. Principales tipos de reglas de política fiscal

<b>Reglas de equilibrio presupuestario o déficit</b>	<b>Reglas de gasto</b>
El equilibrio entre los ingresos totales y gastos o limitar el déficit público como proporción del PIB.	Límites permanentes en el gasto total, primario, o corriente en términos absolutos, tasas de crecimiento, o porcentaje del PIB.
Equilibrio estructural (o ajustado cíclicamente) entre ingresos y gastos, o déficit estructural (o cíclicamente ajustado) como proporción del PIB.	Límites al gasto total o corriente, vinculadas con el saldo de endeudamiento.
El equilibrio entre los ingresos los gastos corrientes (endeudamiento permitido sólo para financiar gastos de capital).	
<b>Reglas de endeudamiento</b>	<b>Reglas de ingreso</b>
Prohibición de endeudamiento del gobierno con recursos internos.	Techo de ingresos, prevenir cargas fiscales excesivas que operen en detrimento de la eficiencia.
Prohibición de endeudamiento del gobierno con el Banco Central, o límite de endeudamiento como proporción de los ingresos del gobierno.	Piso de ingresos, enfocadas a incrementar la recaudación.
<b>Reglas de deuda o de reservas</b>	
Límite en un balance de los pasivos brutos (o netos) del gobierno como proporción del PIB.	
Objetivo de stock de reservas para contingencias, a través de fondos extrapresupuestarios, como proporción de los beneficios anuales.	

Fuente: Elaboración propia con base en Kopits (1998) y FMI (2009).

Las normas de gasto crean un límite permanente al gasto total, corriente o primario, en términos absolutos, en tasas de crecimiento o como porcentaje del PIB. Como tales, estas normas no están vinculadas directamente al objetivo de sostenibilidad de la deuda, ya que no ejercen ninguna presión sobre el lado de los ingresos. Sin embargo, pueden funcionar como un instrumento operativo para desencadenar la consolidación fiscal necesaria compatible con la sostenibilidad cuando se acompañe de normas saldo de la deuda o el presupuesto.



Las reglas de ingresos, están enfocadas a fijar techos y/o pisos de ingresos, además tienen como objetivo fundamental incrementar la recaudación y en algunos casos prevenir cargas fiscales excesivas que operen en detrimento de la eficiencia. Éste instrumento tampoco tiene impacto directo sobre la deuda pública o el déficit, debido a que no ejerce presión alguna sobre el nivel de gasto público.

## 1.2. Cobertura

Como se muestra en el siguiente cuadro, el diseño de las reglas de política fiscal puede estar orientado hacia los diferentes niveles de gobierno; federal, estatal y municipal.

Cuadro 6. Reglas de política fiscal en países seleccionados				
Año	País	Cobertura	Tipo de Regla	Sanción
1994	Nueva Zelanda	Gobierno general	Resultado corriente y límite al endeudamiento. Niveles prudentes de deuda.	Reputacional
1997	Japón	Gobierno general	Déficit público del 3% del PIB.	Judicial
1998	Reino Unido	Gobierno general	Equilibrio corriente a lo largo del ciclo y regla de inversión sostenible 40% a lo largo del ciclo.	Reputacional
1999	Alemania	Gobierno general	Balance corriente anual.	Judicial
2002	España	Gobierno general	Equilibrio global con límites anuales. Autonomía de Estado para definir el equilibrio.	Judicial
1993	Canadá	Gobiernos subnacionales	Equilibrio global y limite al déficit.	Judicial
1997	Unión Monetaria Europea	Gobierno General	Déficit de 3% del PIB y un techo de endeudamiento de 60% del PIB.	Financiera / Judicial
1999	Argentina	Gobierno General	Fondo de Estabilización Fiscal y limites en el gasto salarial.	Judicial
2001	Brasil	Gobierno Federal y Subnacional	Equilibrio corriente, superávit primario y limites anuales de endeudamiento.	Judicial
2006	México	Gobierno General	Equilibrio corriente. Déficit público menor al 1% del PIB.	Judicial

Elaboración propia con base en Kopits (1998) y Martner (2002).



### 1.2.1. Nivel Central (Gobierno Federal)

A nivel central, una regla de política fiscal fija un objetivo numérico con base en un indicador de postura fiscal, el cual es comunicado al público y es monitoreado constantemente por la autoridad fiscal. En este caso, Nueva Zelanda representa la primera experiencia de carácter formal a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994, poco tiempo después de haber sido pioneros en la instrumentación del esquema Objetivos de Inflación (OI). Dicha Ley considera la implementación de una regla de saldo presupuestario (equilibrio global a lo largo del ciclo) y una regla de deuda (se fijaba un límite de endeudamiento del 20 por ciento del PIB).

### 1.2.2. Nivel subnacional

En el caso de los sistemas federales que cuentan con una fuerte autonomía en sus gobiernos sub-nacionales, las reglas son asumidas únicamente por los gobiernos centrales. Sin embargo, en el caso de sistemas federales donde se presentaban con frecuencia efectos *spillover*<sup>7</sup>, se ha optado por el diseño de reglas para los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, para Ruiz (2013) la crisis de la deuda a nivel subnacional a finales de los noventa llevó a Argentina y Brasil a la creación de reglas de endeudamiento para evitar posteriores crisis.

---

<sup>7</sup> Es un comportamiento colectivo en el que los agentes tienden a estar de acuerdo con lo que otros hacen o piensan, sin considerar sus acciones. La probabilidad de un efecto de contagio aumenta considerablemente a medida que más y más adoptan una misma idea o comportamiento.



### 1.2.3. Nivel supranacional

Las normas fiscales a nivel supranacional tienen su origen en el tratado de Maastricht, suscrito en 1992 por los países miembros de la Unión Económica y Monetaria (UEM), dentro del cual se señala lo siguiente: 1) El déficit público de los países aspirantes a la UEM no debía superar el 3 por ciento del PIB; 2) El ratio deuda pública sobre el PIB debía ser inferior al 60 por ciento o mostrar una tendencia descendente. De acuerdo con Boscá (1998), uno de los elementos que apoyo esta regla fue que sin convergencia fiscal entre sus miembros la UEM podría ser inestable, por lo que recomendaba la existencia de ciertas reglas que limitaran la discrecionalidad de los gestores de la política económica a la hora de decidir el tamaño de los déficit fiscales, toda vez que los países mantendrían su soberanía en materia de política fiscal.

## 2. Impactos macroeconómicos

Los diferentes tipos de reglas fiscales, de acuerdo con su diseño y cobertura, pueden tener diferentes impactos sobre las variables clave y los objetivos de la política económica. En este sentido, Steve (1972) plantea que la política fiscal no puede ser reducida a una regla simple, pues debería tomar en cuenta todos sus efectos sobre los componentes de la demanda privada y sobre el ingreso nacional. De acuerdo con Marcel (2001), esto se debe a que el resultado del balance público si bien es determinado por las decisiones políticas de los gobiernos, existen variables exógenas que no pueden controlar cuyo efecto es significativo sobre el resultado final.



**Cuadro 7. Efectos de los diferentes tipos de reglas fiscales en los objetivos clave**

Tipo de regla fiscal	Sustentabilidad de la deuda	Estabilización económica	Tamaño del gobierno
Balance global	(++)	(-)	⊙
Balance primario	(+)	(-)	⊙
Balance ajustado cíclicamente	(++)	(++)	⊙
Balance a lo largo del ciclo	(++)	(+++)	⊙
Deuda pública	(+++)	(-)	(-)
Gasto	(+)	(++)	(++)
Ingreso (Techo)	(-)	(-)	(++)
Ingreso (Piso)	(+)	(+)	(-)

Nota: (+) efecto positivo, el número de signos indica la magnitud del impacto ; (-) se observa un impacto negativo; ⊙ presentan un efecto neutral sobre los objetivos.

Fuente: Elaboración propia con base en FMI (2009).

## 2.1. Estabilización económica

En términos de la estabilización económica los efectos son diversos, ya que por un lado reglas de balance global y/o primario tienen un efecto negativo sobre esta tarea, en cambio una regla de balance estructural o ajustado por el ciclo, permite el pleno funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Los estabilizadores automáticos, son generalmente aquellas partidas del gasto público y/o impuestos que cuando la economía se contrae, tienen un efecto de política fiscal expansiva y que cuando la economía entra en una fase expansiva reducen su participación.

Por tanto, una regla de balance estructural o ajustado por el ciclo, permite el pleno funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Cabe recordar que, los estabilizadores automáticos dependen del tamaño del gobierno y la capacidad de respuesta cíclica del sistema impositivo. Una regla de oro es que, el tamaño de los estabilizadores es aproximadamente igual a la participación



del gobierno cuando la economía se aleja del producto potencial, es decir, igual a la brecha de producto.

## 2.2. Sostenibilidad de la deuda

El gobierno es solvente si las relaciones deuda pública/PIB o saldo público/PIB son variables estacionarias. El criterio de sostenibilidad no es otra cosa que la solvencia de largo plazo del gobierno, que exige que se respete su restricción presupuestaria intertemporal. Una regla de política fiscal se puede especificar en términos de una reducción gradual de la deuda del sector público (o de mantenimiento), a un nivel prudente o como proporción del PIB.

La determinación intertemporal de la deuda pública se puede expresar como:

$$dt = [(1 + i)/(1 + g)] dt_{-1} - bt$$

donde:

d = saldo de la deuda del sector público

i = tasa de interés nominal promedio de la deuda pública

g = tasa de crecimiento del PIB nominal

b = superávit presupuestario primario.

De esta manera, en un contexto de alto endeudamiento, el objetivo debe ser:

$$dt_{+n}^* < dt$$

que debe alcanzarse en n años, con una reducción anual mínima de x en el ratio de deuda, a través de una regla de funcionamiento expresada en términos de superávit primario:

$$bt^* = (i - g) dt_{-1} + x \quad [1]$$



En este sentido, un elemento importante para la estabilidad de cualquier programa económico, es que el sector público mantenga una posición financiera solvente en el tiempo, lo cual implica que exista un sustento mínimo por parte de los resultados presupuestarios futuros sobre el nivel contemporáneo de endeudamiento (Astorga, 2003).

### **2.3. Tamaño del Estado**

Las reglas fiscales también se han introducido para contener el tamaño del gobierno y apoyar la equidad intergeneracional. Sin embargo, este tipo de medidas presenta algunos inconvenientes, de acuerdo con Alesina (1998), debido a que las preferencias individuales sobre la política fiscal intertemporal no se pueden agregar de forma consistente, no se pueden tomar medidas para equilibrar el presupuesto.

Para tratar de corregir este tipo de problemas, se han diseñado normas de gasto y/o de techo a los ingresos. De esta manera, los gobiernos serán capaces de distribuir el incremento de los impuestos a lo largo de un horizonte temporal más amplio, reduciendo la pérdida de bienestar de los individuos en el corto plazo. La política fiscal óptima privilegia la sostenibilidad intertemporal, dejando espacio entonces para acomodar el saldo público en función del ciclo económico. El componente normativo es flexible, prefiriéndose una tasa tributaria constante a una regla anual de saldo presupuestario (Martner, 2007).



### 3. La Regla de Balance del Gobierno Federal en México

Como se ha señalado, uno de los procesos más complejos de transformación que vivió el país finalizó en 1994. No obstante, durante los últimos años se han introducido un par de innovaciones sustantivas, tanto en materia de política monetaria, como de política fiscal. La primera de ellas hace referencia a la adopción del Esquema Objetivos de Inflación por parte del Banco de México en 1999, y la segunda tuvo lugar durante el año 2006 con la introducción de una norma de equilibrio presupuestario para el Gobierno Federal.

En muchos casos, las reglas fiscales se han introducido como parte de reformas más amplias encaminadas a fortalecer el marco de la política fiscal, generalmente a través de la introducción de leyes de responsabilidad fiscal. Como en el caso de Nueva Zelanda (*Fiscal Responsibility Act, 1994*), Reino Unido (*Code for Fiscal Stability, 1998*), España (*Ley de Estabilidad Presupuestaria, 2007*), Brasil (*Ley de Responsabilidad Fiscal, 2000*) y Argentina (*Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, 2004*), por mencionar algunos. En el caso de México, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo del año 2006.

#### 3.1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

La LFPRH tiene como objetivo principal contribuir con al equilibrio presupuestario del sector público. Como se expresa dentro del Capítulo II. Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria:



*“El gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario...” (LPRH, Art.17)*

En este sentido, el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH), es más específico mencionando lo siguiente:

*“El déficit presupuestario, sin considerar el gasto de inversión de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, deberá ser igual a cero”. (RLFPRH, art.11)*

Por tanto, el valor absoluto de la diferencia entre el balance público observado y el aprobado, deberá ser menor al 1.0 por ciento del gasto neto total aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Adicionalmente, la LFPRH (Artículo 19), considera la posibilidad de realizar erogaciones adicionales a las comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes que resulten de ampliaciones en los ingresos propios de las entidades y/o incrementos en los precios de los combustibles por encima de los presupuestados<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> El precio internacional de la mezcla de petróleo mexicano se determina a través de un precio promedio de referencia que resulta del promedio entre los métodos siguientes. Primero, el promedio aritmético de los siguientes dos componentes: a) El promedio aritmético del precio internacional mensual observado de la mezcla mexicana en los diez años anteriores a la fecha de estimación; b) El promedio de los precios a futuro, a cuando menos tres años del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, Estados Unidos de América ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por reconocidos expertos en la materia. 2)



Los recursos provenientes de dichos ingresos extraordinarios deberán estar orientados a constituir una reserva adecuada para afrontar una caída de la Recaudación Federal Participable (RFP)<sup>9</sup>, o de los ingresos petroleros del Gobierno Federal y de Petróleos Mexicanos, a través de la conformación de cuatro Fondos de Estabilización, con la siguiente distribución:

1. En un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.
2. En un 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos.
3. En un 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.
4. En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.

### 3.1.1. Reforma a la LFPRH

Producto de la crisis financiera internacional de 2008-2009, se realizó la primera reforma a la LFPRH el 4 de septiembre de 2009. La modificación a la Ley, se enfocó básicamente en dos aspectos sustantivos; 1) La introducción de una serie de situaciones excepcionales bajo las cuales se puede incurrir en un déficit mayor al expresado dentro del RLFPRH; y 2) La introducción de una

---

Segundo, como resultado de multiplicar los siguientes dos componentes: a) El precio a futuro promedio, para el ejercicio fiscal que se está presupuestando del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, Estados Unidos de América, ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por los principales expertos en la materia) Un factor de 84%.

<sup>9</sup> La RFP es la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.



meta de balance público congruente con la evolución esperada del ciclo económico y los ingresos no petroleros. Las excepciones incorporadas consideran los siguientes eventos:

1. La previsión de un aumento en el costo financiero del sector público, que exceda el equivalente al 25 por ciento del costo financiero;
2. El costo de la reconstrucción provocada por desastres naturales;
3. La previsión de un costo mayor al 2 por ciento del gasto programable;
4. La previsión del pago de pasivos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores que superen el 2 por ciento del gasto programable;
5. La previsión de una caída de los ingresos tributarios no petroleros que exceda el 2.5 por ciento, que resulte de una desviación del producto observado respecto del potencial.

Adicionalmente, se introdujo la determinación de una meta de balance público ajustado cíclicamente, el cual será determinado por la brecha de producto (la diferencia entre el producto potencial y el producto observado). Por lo tanto, el ajuste a realizar deberá estar orientado en el mismo sentido del signo de la brecha (positivo o negativo), de manera que el ajuste fiscal permita regresar a la economía a su senda de crecimiento de mediano plazo. La estimación del nivel de tendencia del PIB deberá considerar, como mínimo, su evolución durante los últimos ocho años<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> El cálculo y la metodología de estimación para las metas de balance público basado en el ciclo económico, deberán incluirse dentro de los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), para el periodo que corresponda.



A partir de los elementos anteriores, se puede establecer que la LFPRH es una norma de equilibrio presupuestario simple. De acuerdo con Rodríguez y Fonseca (2010), este tipo de regla, en principio, debería contribuir a corregir la postura fiscal de mediano plazo de la economía mexicana. No obstante, en la práctica este tipo de regla presenta un carácter abiertamente *pro-cíclico*, ya que tiende a profundizar la dirección de la fase del ciclo económico.

### **3.2. El Balance Estructural del Sector Público (BESP)**

El BESP representa los ingresos y gastos del gobierno si la producción se encontrara en su nivel potencial de producción. En contraste, el saldo presupuestario tradicional refleja los efectos cíclicos de la actividad económica, por lo que éste fluctúa alrededor del saldo presupuestario estructural.

De acuerdo con Hagemann (1999), el BESP es un indicador de postura fiscal de mediano plazo que permite aislar tanto los factores temporales, como permanentes del saldo presupuestario, es decir, identifica que parte del balance corresponde a acciones discrecionales de los gobiernos (saldo estructural) y que parte es consecuencia de la situación económica vigente (saldo coyuntural).

Adicionalmente, los cambios en el BESP proporcionan una aproximación para poder medir el nivel del estímulo o la restricción que el gobierno ofrece a la demanda por encima de la dada por los estabilizadores automáticos y, entre otras cosas, puede funcionar como una medida del grado de consolidación fiscal (Giorno, *et. al.*, 1995).



Los factores transitorios en los ingresos y los gastos, surgen como resultado de las desviaciones cíclicas de la producción en relación a su tendencia de largo plazo, mientras los permanentes, se refieren a los componentes perdurables de los gastos y los ingresos. En consecuencia, el propósito de ajustar los saldos presupuestarios a los cambios en la actividad económica, es obtener una imagen más clara de la situación fiscal subyacente y utilizar esto como una guía para el análisis de la política fiscal.

### 3.2.1. Método de estimación del BESP

El BESP parte del supuesto de que la producción real fluctúa alrededor de su tendencia de largo plazo. Por tanto, si es posible conocer el tamaño de la desviación del producto real respecto del potencial, así como la sensibilidad cíclica del gasto e ingreso público, técnicamente es factible estimar que parte del saldo presupuestario atribuible a las variaciones en el ciclo económico. De esta manera, al restar el componente cíclico estimado al balance observado, se obtiene el balance estructural. El proceso para estimar el BESP comprende, básicamente tres pasos:

- 1) Descomposición del PIB en sus componentes de tendencia y ciclo
- 2) Estimación de los componentes cíclicos y estructurales de rubros seleccionados de ingreso y gasto publico.
- 3) Obtener el balance estructural eliminando los componentes cíclicos.

El primer paso consiste en estimar el producto potencial y la asociada brecha del producto a través del filtro Hodrick-Prescott (1997).



El marco conceptual del filtro, sugiere que una serie de tiempo ( $y_t$ ) es la suma de un componente de crecimiento o tendencia ( $g_t$ ) y otro cíclico ( $c_t$ ), que se expresa de la siguiente manera:

$$y_t = g_t + c_t \quad \text{para } t =, \dots, T$$

De esta manera, la estructura del filtro Hodrick-Prescott se define de la siguiente manera:

$$\text{Min}_{\{g_t\}_{t=-1}^T} \left\{ \sum_{t=1}^T c_t^2 + \lambda \sum_{t=1}^T [(g_t - g_{t-1}) - (g_{t-1} - g_{t-2})]^2 \right\}$$

El parámetro  $\lambda$  es un número positivo que penaliza la variabilidad en el componente de crecimiento de la serie y varia dependiendo de la frecuencia de las mismas. Cuanto mayor sea el valor de  $\lambda$ , más suave es la solución de la serie. De esta manera, la producción potencial se expresa como el nivel de producción en el que las tasas de utilización de la capacidad están en niveles normales, el factor trabajo es consistente con la tasa natural de desempleo, y la productividad total de los factores se encuentra en su nivel de tendencia.

El segundo paso es estimar los componentes cíclicos y estructurales de los rubros seleccionados de ingreso y gasto público, para lo cual es necesario identificar los rubros de ingreso y gasto que serán sometidos al ajuste. La OCDE y el FMI sugieren considerar el impuesto sobre la renta (para personas físicas y morales), los impuestos indirectos (consumo), las contribuciones a seguridad social y el rubro de otros ingresos.



En cambio, Burnside y Meshcheryakova (2004), señalan que la decisión de ajustar algunas categorías de ingresos y gastos, y no otras, generalmente se basa en fuertes suposiciones *a priori* sobre la causalidad y no en pruebas estadísticas.

Una vez identificados los rubros de ingreso gastos que serán objeto de ajuste, se debe descomponer el balance, distinguiendo entre su componente cíclico y estructural. El saldo presupuestario es  $B$ , los ingresos  $R$  y el nivel de gasto  $E$ , mientras que los subíndices  $c$  y  $s$  indican el elemento cíclico y estructural, respectivamente.

Por lo tanto, el saldo presupuestario observado  $B_t$ , se compone de dos elementos, el cíclico  $B_{c,t}$  y el estructural  $B_{s,t}$ . La formalización del cálculo se expresa como sigue:

$$B_t = B_{c,t} + B_{s,t}$$

o bien;

$$B_t = (R_{c,t} - E_{c,t}) + (R_{s,t} - E_{s,t})$$

Como sólo observamos los ingresos y gastos totales, para obtener el componente estructural debemos eliminar el componente cíclico de todos los elementos seleccionados. Para ello, primero calculamos las elasticidades de cada uno de los elementos seleccionados de las finanzas públicas, a través del siguiente modelo estadístico:

$$r_t^c = ey_t^c + u_t$$



Donde  $r_t^c$  y  $y_t^c$  denotan el componente cíclico de los rubros de ingreso (gasto) que serán sometidos al ajuste y del producto, el parámetro  $e$  representa la elasticidad correspondiente, mientras que  $ut$  es un término de error.

Una vez que hemos obtenido cada una de las elasticidades  $e_i$  y una serie de tiempo para el producto potencial, se calculan los ingresos cíclicos para cada componente. Los ingresos (gastos) observados son  $R_{yt}$ , mientras  $R_{c_{yt}}$  es el componente cíclico de cada rubro de ingreso (gasto) seleccionado, que se obtiene a través de la siguiente ecuación:

$$R_{c_{yt}}^c = R_{yt}(-ey_t^c)$$

En consecuencia, si el componente cíclico de la producción es cero, es decir,  $y_t^c = 0$ , entonces no se realiza ningún ajuste a los ingresos fiscales y/o gastos. En cambio, si el componente cíclico es positivo,  $y_t^c > 0$  y la elasticidad estimada ( $e$ ) es positiva, entonces el ajuste a los ingresos será negativo. Por ejemplo: durante un repunte de la economía (auge) los ingresos por impuestos aumentan, simple y sencillamente porque la economía se está expandiendo. Por último, para obtener los componentes estructurales de cada elementos, únicamente se debe restar el componente cíclico al componente original, de manera que el residuo represente la parte estructural de las finanzas públicas.

Por lo tanto, para obtener el balance estructural, el cálculo se basa en restarle al balance público oficial los componentes cíclicos obtenidos en los pasos anteriores, dicho procedimiento se expresa formalmente de la siguiente manera:



$$BS = (R_t - X_t) - \left( \sum_{j=1}^4 R_{jt} \left[ \frac{\hat{e}}{R_j} y_t^c \right] - X_{1t} \left[ \frac{\hat{e}}{X_1} y_t^c \right] \right)$$

Donde BS, es el balance estructural. El primer término de la derecha representa el balance público tradicional calculado a través de la diferencia entre ingresos y gastos ( $R_t - X_t$ ), mientras el segundo elemento de la ecuación da cuenta del proceso de ajuste, detallado en la parte superior. Cabe mencionar que, como es el caso de cualquier indicador de política fiscal, la interpretación del BESP requiere un cierto grado de precaución, ya que su uso como indicador de la orientación a medio plazo de la política fiscal se basa en varios supuestos, en su mayoría implícitos.

### 3.2.2. Análisis de resultados

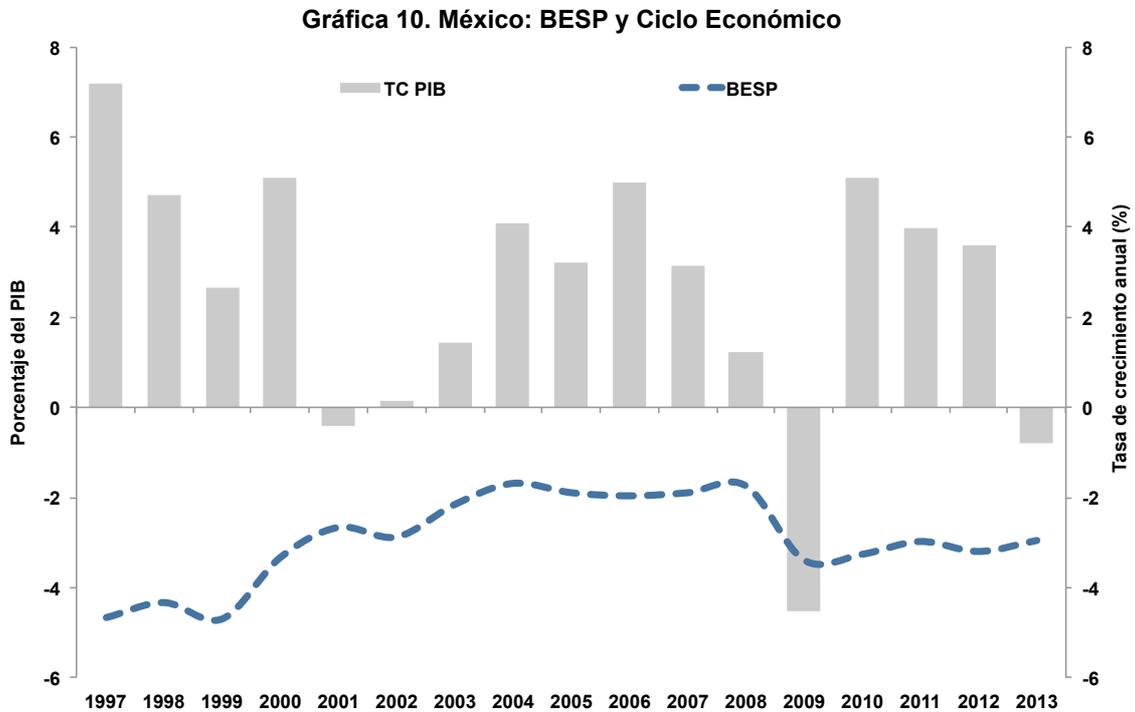
Con el objetivo de evaluar la postura de la política fiscal en México durante el periodo 1997-2012, en el siguiente apartado se presentan los resultados del BESP, estimados por FMI con base en la metodología diseñada por Hagemann (1999). Cabe señalar que para el caso de la economía mexicana, este método también ha sido aplicado por Burnside y Meshcheryakova (2005), Pastor y Villagómez (2007), ambos para el periodo 1980-2003; así como por Chávez y Rodríguez (2010) para el periodo 1990-2009.

Para realizar el análisis partiremos del supuesto de una regla de superávit estructural del 1 por ciento del PIB. En este caso, en épocas de auge (recesión) el BESP debería presentar un superávit (déficit), para permitir el pleno funcionamiento los estabilizadores fiscales automáticos.



En la gráfica 10, se muestra la tasa de crecimiento del PIB y el saldo del BESP como porcentaje del producto, de esta manera se logra observar que la política fiscal en México presenta un sesgo hacia el déficit; reduciendo su capacidad para estabilizar la economía.

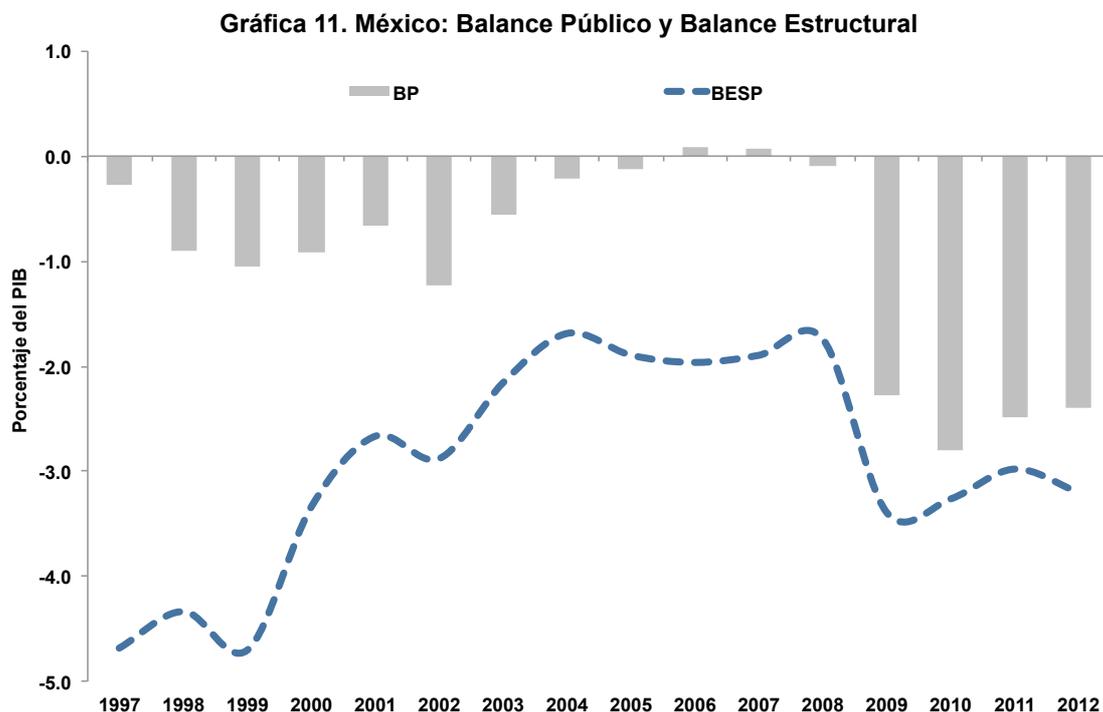
En otras palabras, el BESP indica la presencia de un déficit estructural permanente como consecuencia de que los ingresos estructurales del gobierno, están siempre por debajo de los gastos permanentes. Esto tiene un impacto directo sobre el tamaño de los estabilizadores, ya que al no observarse superávits estructurales, el incremento en los recursos de los fondos de estabilización está sujeto a la presencia de factores exógenos, como un incremento en los precios del petróleo.



Fuente: IMF, World Economic Outlook Database



En la gráfica 11 se presentan el BESP y el balance económico, ambos como porcentaje del PIB. La importancia de comparar ambos balances radica en conocer la respuesta de la política fiscal en las diferentes fases del ciclo, así como poder estimar el tamaño del ajuste necesario para regresar a la economía a su senda de crecimiento de mediano plazo.



Fuente: IMF, World Economic Outlook Database

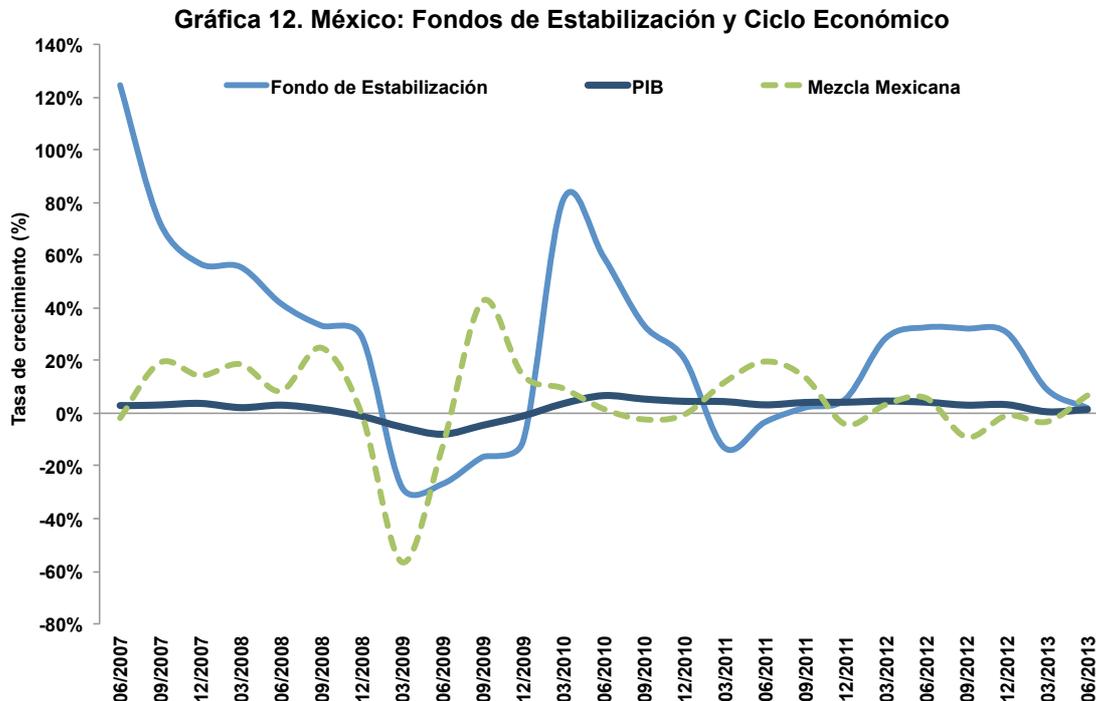
Por ejemplo, durante la crisis de los *dot-com* (2001), el balance económico mostró un déficit de alrededor de 1 punto del PIB, en cambio el déficit estructural se redujo en 0.6 puntos del producto, esto significa que se aplicó una política fiscal restrictiva, del lado del gasto. Por otra parte, en la crisis financiera (2008-2009) los resultados del BESP sugieren que el monto del estímulo fiscal aplicado durante la recesión, fue menor al que reflejó el balance público tradicional, el cual se vio afectado por una caída en los ingresos tributarios del Gobierno Federal y de los precios del petróleo.



### 3.2.3. Consideraciones sobre la regla de balance

En la práctica este tipo de regla presenta un carácter abiertamente *pro-cíclico*, ya que tiende a profundizar la dirección de la fase del ciclo económico. De acuerdo con Esquivel (2010), esto se debe a que aumentos en los ingresos podrán dar lugar a aumentos en los gastos, mientras que caídas en la recaudación se trasladarían en forma de reducciones en las erogaciones.

Concretamente, en el diseño de los Fondos de Estabilización se observa que su funcionamiento esta sujeto a la presencia de excedentes petroleros y no a la existencia de una desviación de la economía respecto de su senda de crecimiento de mediano plazo, lo que reduce su capacidad para actuar como estabilizadores fiscales automáticos.



Fuente: SHCP, Finanzas Públicas



### **Capítulo III. El proceso de descentralización fiscal en México: desequilibrios y endeudamiento creciente**

La crisis de la deuda a principios de la década de los ochenta, marcó el agotamiento del centralismo como forma de gobierno. Los programas de austeridad instrumentados en la mayor parte de los países del continente latinoamericano, redujeron la capacidad de los gobiernos centrales para hacer frente a las estructuras sociales desiguales. De ahí, que se adoptara la descentralización como un mecanismo para incrementar la eficiencia del gasto público y los niveles de bienestar de la población, dando lugar a un nuevo pacto político y social.

En el caso de México, el federalismo efectivo entró con las reformas de 1983, donde se introdujo la descentralización política, económica y administrativa, así como la definición de las fuentes específicas de ingresos para los gobiernos locales (Falleti, 2005). Sin embargo, este esfuerzo parece haber sido insuficiente para garantizar que estados y municipios puedan cumplir con las funciones que les fueron asignadas, fundamentalmente debido a dos razones; se dejaron de lado las potestades tributarias que permitieran fortalecer la recaudación local; y se generó una elevada dependencia hacia los recursos provenientes de la federación. Durante los últimos años, estos elementos se han traducido en un incremento sistemático en los niveles de endeudamiento de los gobiernos locales, que ha encendido los focos rojos de una crisis de sobre endeudamiento a nivel sub nacional.



## 1. Federalismo fiscal

La descentralización fiscal es la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, como el tipo de relaciones fiscales que se da entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la efectividad de los mecanismos de transferencias intergubernamentales. Musgrave (1959) señala que el Estado cuenta con tres funciones básicas: 1) Estabilización: el manejo de la política fiscal y monetaria; 2) Distribución: el impacto del ingreso y gasto del gobierno sobre la redistribución del ingreso); y 3) Asignación: la producción de bienes y servicios públicos.

En este sentido Oates (1972), complementa esta visión sobre las funciones básicas, argumentando que el defecto básico de un sistema centralizado de gobierno es su probable insensibilidad a la diversidad de preferencias entre los residentes de las distintas comunidades. En consecuencia, propone generar una distribución por nivel territorial, dejando las dos primeras como ejercicio preferente del nivel central y la “asignación” como una competencia compartida entre los niveles de gobierno con objeto de disminuir el efecto de las fallas de mercado (déficit de información, economías de escala y externalidades).

### 1.1. Principios del federalismo fiscal

Desde el enfoque conocido como federalismo fiscal, sobre el conjunto de relaciones hacendarias (fiscales) que establecen los diversos ámbitos de gobierno en el sistema federal, se tiene la posibilidad de combinar la centralización y descentralización. Su tarea principal será determinar el nivel



óptimo de descentralización fiscal mediante una adecuada asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, mediante la aplicación los siguientes principios: 1) Principio de Subsidiariedad: se refiere a la estructura que definirá las competencias entre los diferentes órdenes de gobierno en materia funcional (poderes públicos, hacienda pública, agentes sociales, etc.) y tiene dos funciones, legitimación política y operacional; 2) Principio de Solidaridad: se refiere a un mecanismo financiero bajo el cual, a un mismo esfuerzo fiscal, los gobiernos locales disponen de similares recursos (propios más transferencias) por habitante, o para cubrir el mismo nivel de “necesidades” relativas a competencias de ese ámbito de gobierno. 3) Principio de Federalismo: se refiere al primer argumento a favor de los estados y describe que en un sistema federal, un estado no es sólo un aparato administrativo o un grupo de comunidades, ya que incluye políticas que son desarrolladas con la intención de promover el desarrollo y satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

## **1.2. Asignación de funciones**

Los sistemas de prestación de servicios públicos pueden no ser eficientes (máxima utilidad con mínimo costo) al no tener en cuenta las diferentes preferencias de cada comunidad. Lo que se asume es que en un esquema descentralizado (adecuada distribución de competencias fiscales) sería mucho más eficiente la asignación de los recursos público, puesto que las preferencias individuales son siempre diferentes, entre más homogéneas y pequeñas sean las comunidades, más eficiente será la provisión de servicios.



En este sentido, el federalismo fiscal se plantea como objetivo fundamental establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una federación. La descentralización fiscal implica cambiar algunas de las responsabilidades de los gastos y/o ingresos a niveles inferiores de gobierno.

Un factor importante en la determinación del tipo de la descentralización fiscal es el grado en que las entidades territoriales se les da la autonomía para determinar la asignación de sus gastos. En este sentido, el poder central tiene la responsabilidad de todas aquellas funciones que, por su naturaleza nacional y movilidad, rebasan el ámbito regional y que de no reconocerse, esto provocaría distorsiones en las asignación eficiente de los recursos públicos.

#### 1.2.1. Funciones de gasto

La función del gobierno federal es suministrar los bienes y servicios públicos nacionales que por su naturaleza rebasan el ámbito local (defensa, relaciones exteriores, política monetaria, etc.). En la mayoría de los casos, es deseable que el gobierno nacional asuma la responsabilidad de los servicios públicos nacionales, los asuntos internacionales, la política monetaria, la regulación, las transferencias a personas y empresas, la coordinación de la política fiscal, la equidad regional, la redistribución (en el que todos los niveles de gobierno pueden desempeñar un papel), y la preservación de un mercado común interno.



Los gobiernos estatales pueden tener la responsabilidad dominante para la educación , la salud, la seguridad social, los problemas intermunicipales, y la supervisión de los gobiernos locales. La prestación de servicios públicos a los gobiernos locales o regionales está basada en diversas consideraciones, como las economías de escala, economías de alcance, la proximidad con los beneficiarios, las preferencias de los consumidores y la flexibilidad en las decisiones presupuestarias sobre la composición del gasto público.

Asimismo, se busca aprovechar las ventajas de cada uno de los procesos en relación a la eficiencia y la equidad, de forma que los gobiernos sub-nacionales pueden ser más eficaces y eficientes en la provisión de bienes y servicios públicos. Esto se debe a que los gobiernos sub-nacionales contarían con información más precisa acerca de las necesidades reales y preferencias de la población, razón por la cual se persigue una mayor autonomía fiscal.

#### 1.2.2. Funciones de ingreso

La teoría normativa de los impuestos brinda un conjunto de principios generales para la asignación de tributos a los distintos niveles de gobierno. En general, lo que se busca es encontrar que tipos de impuestos son las más convenientes para el uso de cada nivel de gobierno. En este sentido, la asignación de los impuestos por la jurisdicción depende en parte de la combinación de diversos impuestos utilizados en el país en general.

El tema central es la distribución de fuentes y competencias tributarias, pues en un sistema federal los tres niveles de gobierno pueden establecer sus propios impuestos para financiar su operación, impulsar el desarrollo y consolidar sus



instituciones, con el fin de evitar la yuxtaposición impositiva vertical y horizontal que se producen, la primera, cuando el gobierno federal y un gobierno estatal gravan el mismo impuesto, y la segunda (la horizontal) cuando autoridades fiscales de diferentes estados graban lo mismo.

De esta manera, bajo el criterio de eficiencia se indica la conveniencia de que sea el gobierno central quien se haga cargo de las fuentes de ingresos móviles, de aquellas que tengan un potencial redistributivo mayor o bien de recursos distribuidos desigualmente entre los estados. Por su parte, los sistemas locales deben coadyuvar para garantizar la existencia de un sistema tributario global.

Del mismo modo, se asume que una estructura fiscal descentralizada puede incrementar la recaudación. Como resultado, las personas tendrían una mayor capacidad de vincular los beneficios obtenidos con los impuestos asociados, lo cual tendería a mejorar la disposición a pagarlo reduciendo así la evasión. La recolección sería también más eficiente por una cuestión de proximidad y capacidad de supervisión. La noción que está detrás es el principio de equivalencia fiscal, es decir, que los impuestos deben estar asociados a los costos y beneficios recibidos de los bienes públicos.

### **1.3. El esquema para el financiamiento de la descentralización**

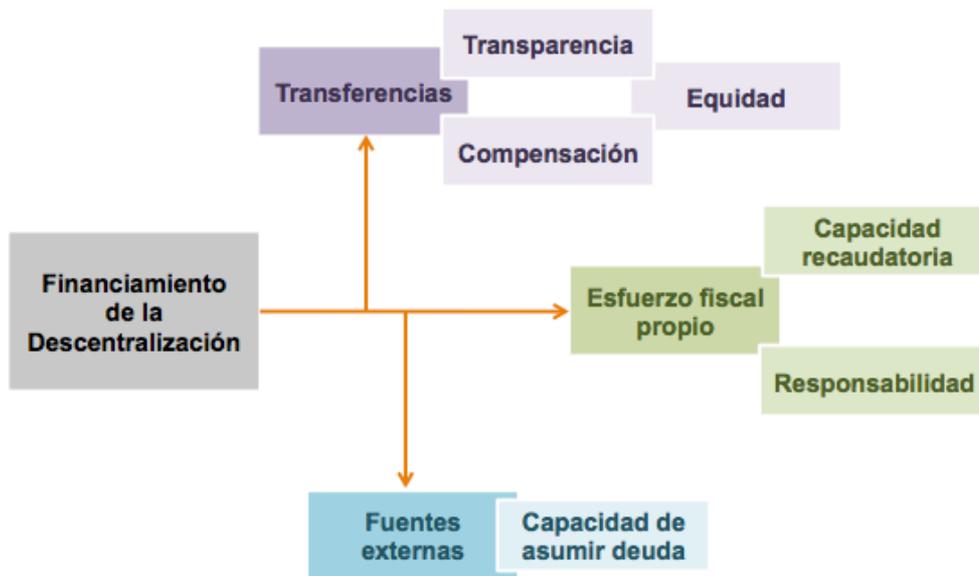
La responsabilidad financiera es un componente central de la descentralización. Los gobiernos locales para poder llevar a cabo las funciones que se les han asignado, deben tener un nivel adecuado de ingresos, así como la autoridad para tomar decisiones sobre los gastos.



La descentralización fiscal tiene básicamente tres grandes fuentes de ingresos:

1) las transferencias; 2) los ingresos propios; y 3) el endeudamiento.

**Diagrama 1. El esquema para el financiamiento de la descentralización**



Fuente: Elaboración propia.

### 1.3.1. Transferencias

El diseño de estas transferencias es de importancia crítica para la eficiencia y equidad de la prestación de servicios locales y la salud fiscal de los gobiernos subnacionales. Las transferencias son realizadas desde el gobierno nacional y en la mayoría de los casos representan la principal fuente de ingresos de los gobiernos sub-nacionales. Las transferencias pueden ser condicionadas o no condicionadas; las primeras son fondos de contrapartida cuyos recursos deben ser gastados con un propósito acotado (generalmente sectorial); en cambio, las no condicionadas son de libre disposición y pueden ser utilizadas de acuerdo a las prioridades que se hayan fijado los gobiernos locales.



Adicionalmente, las transferencias pueden tener distintas finalidades como, cubrir desbalance vertical entre el gobierno central y los sub-nacionales, ya que los gastos suelen ser mayores que los ingresos en los gobiernos sub-nacionales; o bien, cubrir el desbalance horizontal, mejorando la redistribución entre los gobiernos sub-nacionales, garantizando así un mínimo de bienes públicos para todos o compensando las disparidades territoriales.

### 1.3.2. Ingresos propios

El esfuerzo fiscal propio, se refiere a la capacidad que tiene un gobierno local para recaudar impuestos dentro de su jurisdicción y en el ámbito de competencia. En este sentido, la capacidad recaudatoria de un gobierno está determinada por las características económicas de su región, como son: el ingreso por habitante, el patrón de especialización productiva, tamaño y concentración de la población, entre otras. Por tanto, pueden existir serias diferencias en la capacidad de recaudación de un gobierno a otro. Asimismo, es importante que los gobierno no pierdan se vista su responsabilidad para recaudar impuestos, debido a que el comportamiento más probable y racional es que los gobernantes locales prefieran no cobrar los impuestos, para evitar conflictos políticos y el desgaste ante la comunidad que ocasiona.

### 1.3.3. Endeudamiento

Las fuentes externas, son aquellas obligaciones financieras (deuda) por las que los gobiernos locales pueden contraer con el objetivo de cumplir con sus funciones básicas. Por lo general, los gobiernos recurren a este esquema de financiamiento cuando sus ingresos son menores a sus gastos estimados.



Este nuevo esquema surgió como respuesta la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento que permitiera una mayor autonomía a los gobiernos locales, respecto a su presupuesto. En este sentido, la experiencia que abrió la puerta a este esquema fue el caso de los Estados Unidos, a través de la creación del mercado de bonos de gobiernos locales más grande del mundo.

## 2. Federalismo fiscal en México

En el caso de México, el arreglo institucional del federalismo fiscal se encuentra plasmado en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que entró en vigor en 1980, derogando la anterior Ley de 1953. A partir de la nueva LCF, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que uniendo a los estados mediante un convenio en el que éstos se obligaban a suspender o derogar diversos impuestos y derechos estatales y municipales, a cambio de percibir participaciones en ingresos federales, a través de un Fondo General que comprendía a los impuestos federales, con lo cual dejaron de existir los convenios específicos relativos a cada uno de éstos.

*“Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas publicas 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 y dar las bases de su organización y funcionamiento”. (Art. 1: LCF)*



Más adelante, en 1983 con la reforma al artículo 115 Constitucional se dotó de autonomía política y administrativa al municipio, estableciendo que:

*“Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.”*

*(Art. 115)*

No obstante, las reformas para el fortalecimiento del federalismo, la descentralización efectiva del gasto se dio hasta 1992 con la publicación del Acuerdo Nacional para Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) y más adelante con la descentralización de los servicios de salud, en el marco del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud de 1996.

En 1998, con el objetivo de fortalecer el proceso de descentralización fiscal en México, se creó el Ramo 33 (Aportaciones Federales), en el cual se programaron los recursos de los Ramos 12 (Salud), 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y 26 (Solidaridad y Desarrollo Regional), a fin de transferir recursos federalizados a los estados y municipios para la atención de responsabilidades fundamentalmente relacionadas al desarrollo social.

## **2.1. El sistema de transferencias federales**

Actualmente, las partidas más importantes dentro del gasto federalizado son el Ramo 28 (Fondo de Participaciones) y el Ramo 33. La principal diferencia entre ambos radica en que las primeras son recursos que los estados y municipios



pueden ejercer libremente, mientras que las segundas son recursos etiquetados, puesto que la LCF determina en que deben gastarse.

#### 2.1.1. Ramo 28: Fondo de Participaciones a Entidades Federativas

Las participaciones a entidades federativas son los recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. De acuerdo con Colmenares (1999), la espina dorsal de LCF de 1980 es el sistema de participaciones. Las participaciones en ingresos federales y los incentivos que se entregan a las entidades federativas y municipios, a través de los fondos siguientes:

- 1) Fondo General de Participaciones, que se constituye con el 20 por ciento de la RFP, que obtenga la federación en un ejercicio. La distribución se realiza con base en la siguiente formula:

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

*donde; C1: Producto Interno Bruto; C2: Recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad; C3: Promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos.*

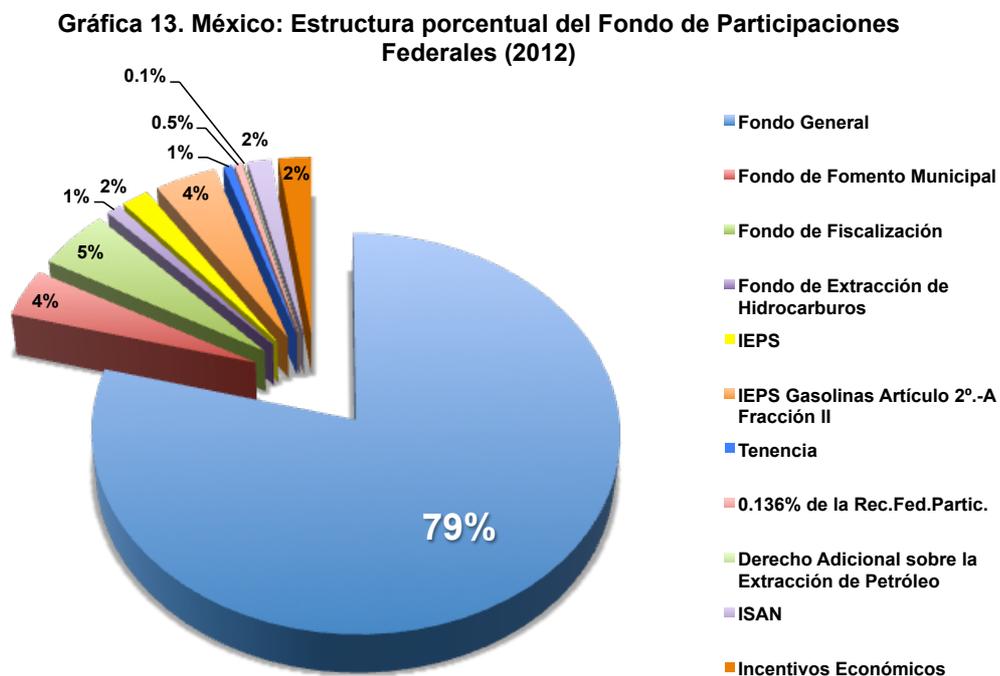
- 2) Fondo de Fomento Municipal, integrado con el 1 por ciento de la RFP.
- 3) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en el que las entidades federativas participan con el 20 por ciento de la recaudación por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y con el 8 por ciento de la recaudación por la venta de tabacos labrados.



- 4) Fondo de Fiscalización, que se integra con el 1.25 por ciento de la RFP, para reconocer la fiscalización que realizan las entidades federativas.
- 5) Fondo de Compensación, mediante el cual se distribuye la recaudación derivada del aumento a la gasolina y diesel, 2/11 partes se destinan a la creación de dicho Fondo que se distribuye entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del INEGI, tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero, y los restantes 9/11 corresponden a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio.
- 6) Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que distribuye el 0.46 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex, a las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI.
- 7) Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, creado a partir del ejercicio fiscal 2006, con el objetivo de resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto.
- 8) El 0.136 por ciento de la RFP, que se entrega a los municipios Fronterizos y Marítimos por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país, de los bienes que se importan o exportan.
- 9) El 3.17 por ciento del 0.0143 por ciento del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, que se distribuye entre los municipios por los que se exporta petróleo crudo y gas natural.



Por otra parte, se cubren a las entidades federativas los incentivos económicos por los impuestos sobre Tenencia o Uso de Vehículos, sobre Automóviles Nuevos, principalmente; además de otros incentivos económicos relacionados con la fiscalización, el régimen de pequeños contribuyentes, la vigilancia de obligaciones, a la venta final de gasolina y diesel, el derecho de la zona federal marítimo terrestre, y multas administrativas federales no fiscales.



Fuente: SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas

Como se puede observar en la gráfica 13, para el ejercicio fiscal de 2012, el fondo de participaciones federales ascendió a poco más de 494 mil millones de pesos y presentó la siguiente distribución. En primer lugar, destaca la importancia del Fondo General, que concentra el 79 por ciento de los recursos totales; seguido por el Fondo de Fiscalización y el Fondo de Fomento Municipal, con el 5 y 4 por ciento, respectivamente.



### 2.1.2. Ramo 33: Fondo de Aportaciones Federales

El Fondo de Aportaciones Federales (Ramo 33), está constituido por recursos de origen federal e independientes de los del Fondos General de Participaciones y son considerados como recursos propios de estados y municipios. No obstante, estos recursos no se pueden ejercer discrecionalmente, debido a que son recursos etiquetados para fines específicos. Originalmente el Ramo 33 estaba integrado por 5 fondos, a fin de transferir recursos federalizados a los estados y municipios para la atención de responsabilidades fundamentalmente relacionadas al desarrollo social.

A partir del ejercicio presupuestal 1999, se le incorporaron dos fondos más: el Fondo de Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y el Fondo de Seguridad Pública (FASP). Finalmente, con la reforma efectuada a la LCF, en diciembre de 2006 se adicionó un octavo fondo denominado de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Actualmente, las aportaciones se distribuyen a los estados y municipios en ocho fondos, que se muestran a continuación:

- 1) Educación Básica y Normal (FAEBN): Su objetivo es garantizar el acceso generalizado a la educación básica. Los recursos de este fondo se destinan principalmente a cubrir las erogaciones por servicios personales;
- 2) Servicios de Salud (FASSA): Su objetivo es apoyar el fortalecimiento y consolidación de los servicios de salud en los estados; así como pagar los servicios del personal médico y el mantenimiento, rehabilitación y construcción de infraestructura médica;



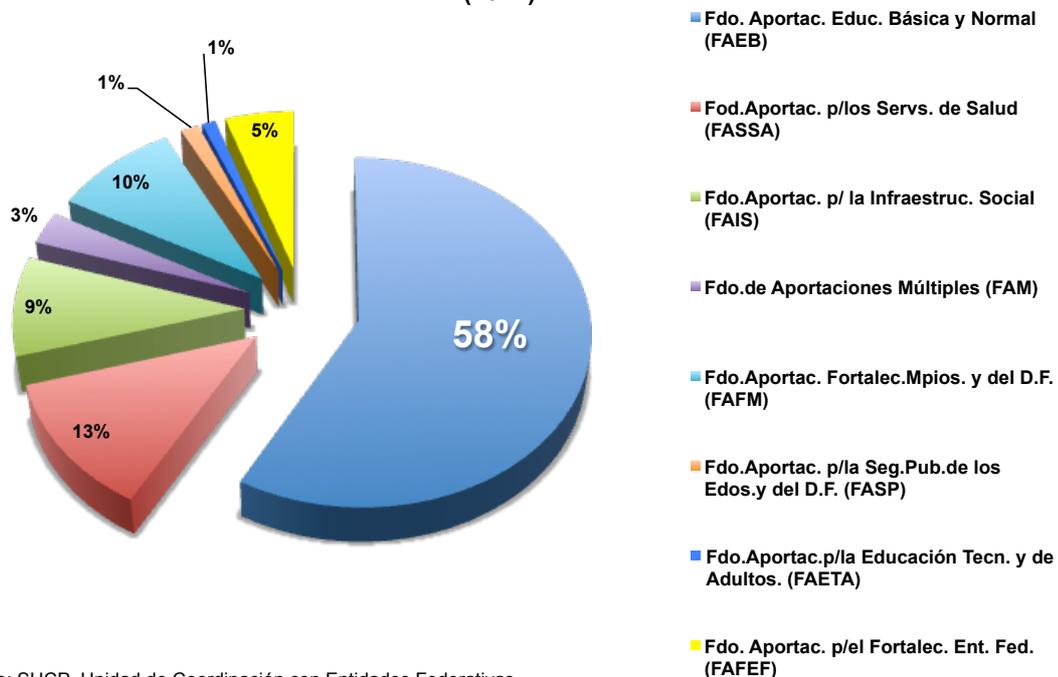
- 3) Infraestructura Social (FAIS): Tiene como objetivo incrementar la infraestructura social (agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización municipal, electrificación, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de la vivienda y caminos rurales) de las regiones marginadas. Se distribuye en dos fondos: para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y para la Infraestructura Social Municipal (FISM);
- 4) Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF): Tiene como objetivo contribuir en el saneamiento financiero de las haciendas municipales y apoyar las acciones en materia de seguridad pública, incluye las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;
- 5) Aportaciones Múltiples (FAM): Asigna recursos para la construcción, equipamiento y conservación de espacios en educación básica y superior, programas alimentarios y de asistencia social a la comunidad en las Entidades Federativas;
- 6) Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA): Constituido por la transferencia de la prestación de los servicios educativos CONALEP y INEA, previo convenio de colaboración entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas. Se divide en el Fondo Aportaciones para la Educación Tecnológica (FAET) y Fondo de Aportaciones para la Educación de los Adultos (FAEA);
- 7) Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP): Tiene como objetivo crear recursos humanos e infraestructura física para la función de seguridad;



8) Fortalecimiento de las Entidades Federativas: Tiene como objetivo fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman.

Para el año 2012, el monto que se distribuyó mediante el fondo de aportaciones federales fue de 534 mil millones de pesos; donde el fondo más importantes es el FAEB con el 58 por ciento de los recursos, en segundo lugar se ubica el FASSA con el 13 por ciento, seguido del FAFM y el FAIS que concentran el 9.5 y el 9.3 por ciento recursos, respectivamente. Esto se traduce en que el 70 por ciento de los recursos del Ramo 33 se destinan a cubrir necesidades de educación y salud.

**Gráfica 14. México: Estructura porcentual del Fondo de Aportaciones (2012)**



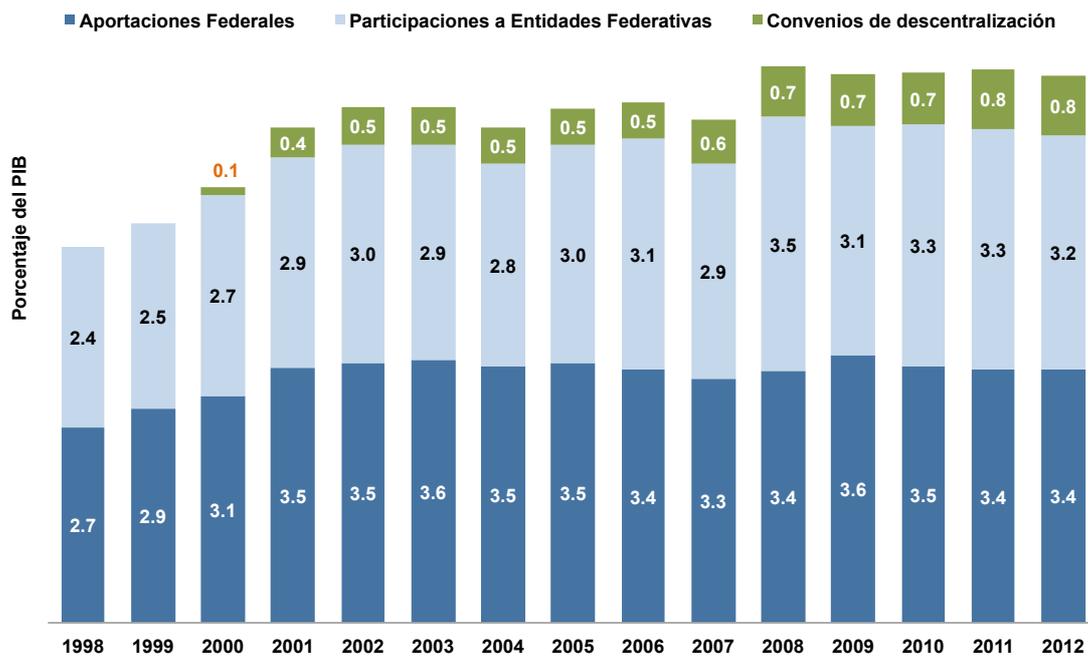
Fuente: SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas



### 2.1.3. Evolución de las transferencias federales

Durante el período comprendido entre 1998 a 2012, las transferencias del Gobierno Federal hacia los estados y municipios representan, en promedio el 6.3 por ciento del PIB. En este sentido, su importancia ha sido creciente; en 1998 las transferencias representaron el 5 por ciento del PIB; mientras que para 2012 ascendieron a 6.6 puntos del PIB. En términos de su estructura, las aportaciones federales representan el 53 por ciento de las transferencias federales totales y las participaciones a entidades federativas, el 47 por ciento.

**Gráfica 15. México: Transferencias Federales**

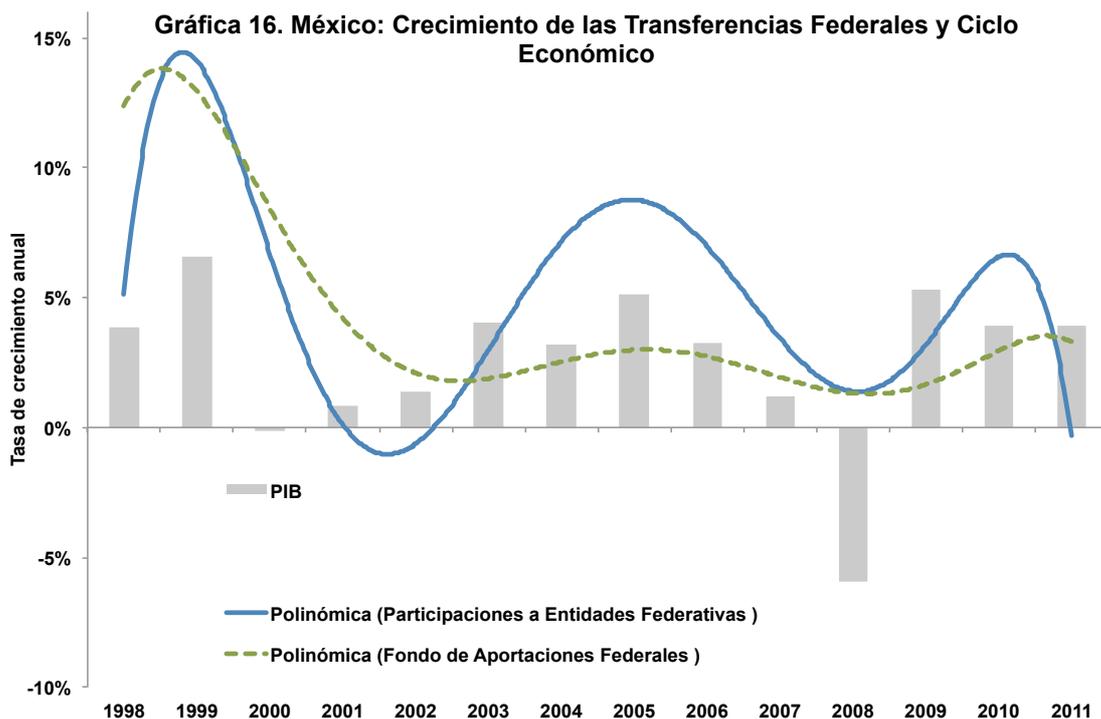


Fuente: SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas

Asimismo, las participaciones muestran una dinámica más volátil en comparación con las aportaciones federales, como se muestra en la gráfica 15. Esto se debe a que, por diseño, el comportamiento de las participaciones está indexado con la evolución de la RFP; lo que se traduce en una elevada volatilidad y un comportamiento pro cíclico de este fondo.



De esta manera, ante una desaceleración económica los recursos que se pagarían por concepto de participaciones a las entidades serían menores, producto de una disminución en los ingresos del Gobierno Federal. Este mecanismo es el que permite que se traslade una parte del componente cíclico de los ingresos federales hacia las finanzas públicas de los estados y municipios, generando un desajuste en las fuentes de ingresos de las haciendas locales. Por ejemplo, durante 2009 las participaciones a entidades federativas sufrieron una caída del 14 por ciento en términos reales, como consecuencia de una disminución en la RFP.



## 2.2. Ingresos de los gobiernos locales

El sistema tributario en México está organizado a partir los distintos órdenes niveles de gobierno, como establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Gobierno Federal está facultado para imponer las



contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, mediante las fuentes tributarias reservadas en forma expresa (Artículo 73), y mediante condiciones a las entidades federativas (Artículos 117 y 118). Derivado de lo anterior, se establece que en materia hacendaria los tres niveles o esferas de gobierno tienen una delimitada competencia, lo que significa que la Hacienda Pública tiene un ámbito espacial y funcional distinto según se trate de la Federación, los estados o los municipios (CEFP, 2005).

**Cuadro 8. México: Impuestos por órdenes de gobierno**

Órdenes de Gobierno	Disposición Constitucional	Impuestos
Federación	Art. 31 IV. Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Federal; Art. 73 VII. Facultad para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; Art. 73 XXIX. Materias tributarias reservadas en forma expresa a la Federación; Art. 131. Materias tributarias reservadas en forma expresa a la Federación (Comercio Exterior).	Impuesto Sobre la Renta (ISR)
		Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)
		Impuesto al Valor Agregado (IVA)
		Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)
		Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE)
		Impuesto a los Rendimientos Petroleros
Entidades Federativas	Art. 31 IV. Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Estatal. Arts. 117 y 118. Restricciones expresa a la potestad tributaria de los Estados. Art. 124. Las facultades que no estén expresamente a la Federación, se entienden reservadas a los Estados. En consecuencia, los Estados tienen un poder tributario genérico, con la limitante de no gravar las materias exclusivas de la Federación.	Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal (Nóminas)
		Prestación de Servicios de Hospedaje
		Tenencia o uso de vehículos (10 años)
		Actos, Contratos e Instrumentos notariales
		Compra-venta de autos usados
		Rifas, Loterías y Juegos con cruce de apuestas
		Municipios
Traslación de dominio		
Anuncios publicitarios		
Asistencia a juegos permitidos y espectáculos públicos		

Fuente: Elaboración propia

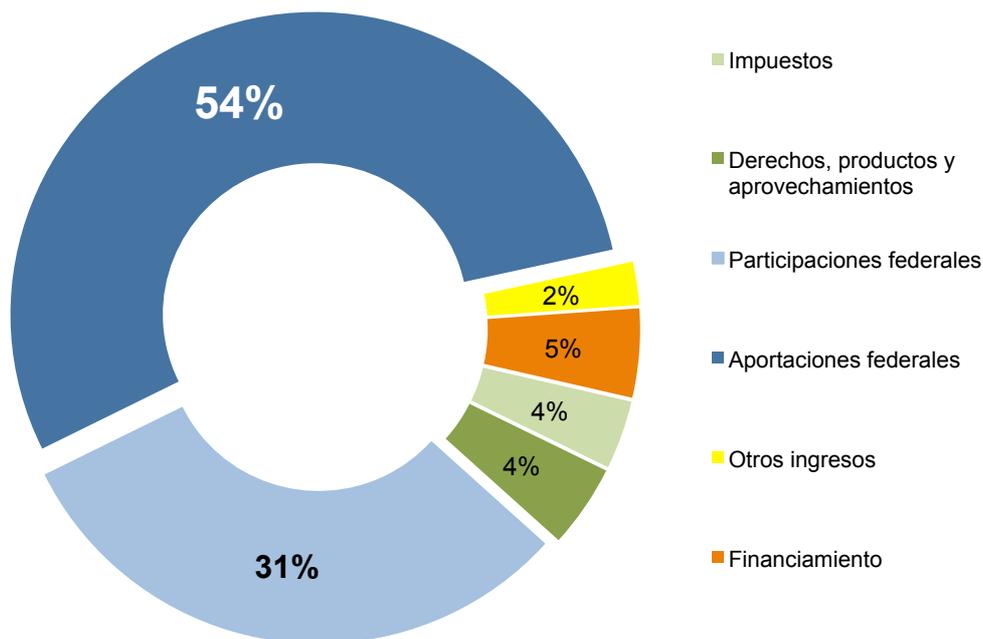


En la práctica, el Gobierno Federal concentra las bases impositivas más amplias como el IVA y el ISR. En contraste las entidades federativas disponen de una menor cantidad de instrumentos recaudatorios, destacando el impuesto sobre la nomina como la principal fuente de ingresos propios; misma situación que se presenta con los gobiernos municipales, pero en este caso dependen fundamentalmente del impuesto predial. Lo anterior, se traduce en una marcada debilidad de los sistemas tributarios de los estados y municipios.

### 2.2.1. Estructura de ingresos

La principal debilidad de las haciendas locales, subyace del arreglo institucional del federalismo fiscal en México y del bajo esfuerzo recaudatorio que realizan los estados y municipios. En consecuencia, se ha venido configurando una estructura de ingresos sumamente dependiente de las transferencias federales.

**Gráfica 17. México: Estructura de los ingresos totales de las entidades federativas (2012)**



Fuente: INEGI, Finanzas Públicas.

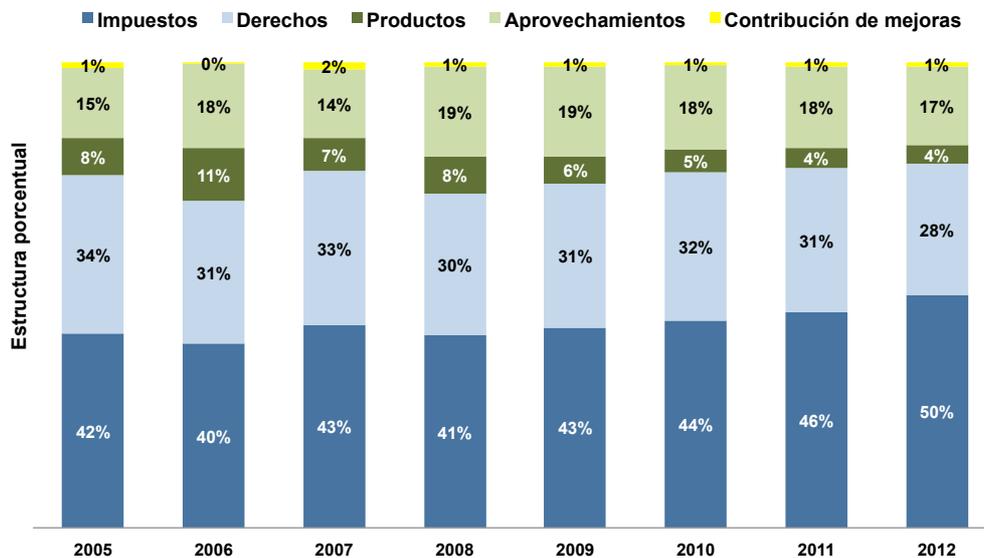


Como se puede observar en la gráfica 16, de cada peso que ingresa a las arcas públicas 85 centavos provienen de la Federación, y en contraste tan sólo 10 centavos corresponden a ingresos propios, es decir aquellos que se recaudan vía impuestos locales (nóminas, hospedajes, etc.), derechos, productos y aprovechamientos, así como por la contribución de mejoras. El 5 por ciento restante, se hace llegar a través de financiamiento, principalmente mediante la contratación de créditos con la banca privada.

### 2.2.1.1. Ingresos propios

Como se señaló anteriormente, los ingresos propios tienen una baja importancia respecto de los ingresos totales de los gobiernos estatales. Como se muestra en la siguiente gráfica, dentro de la estructura de ingresos propios de los estados la fuente más importante son los ingresos tributarios (impuestos), que representan cerca del 50 por ciento, en este caso, básicamente, del impuesto sobre la nómina.

Gráfica 18. México: Estructura de los ingresos propios de las entidades federativas



Fuente: INEGI, Finanzas Públicas.

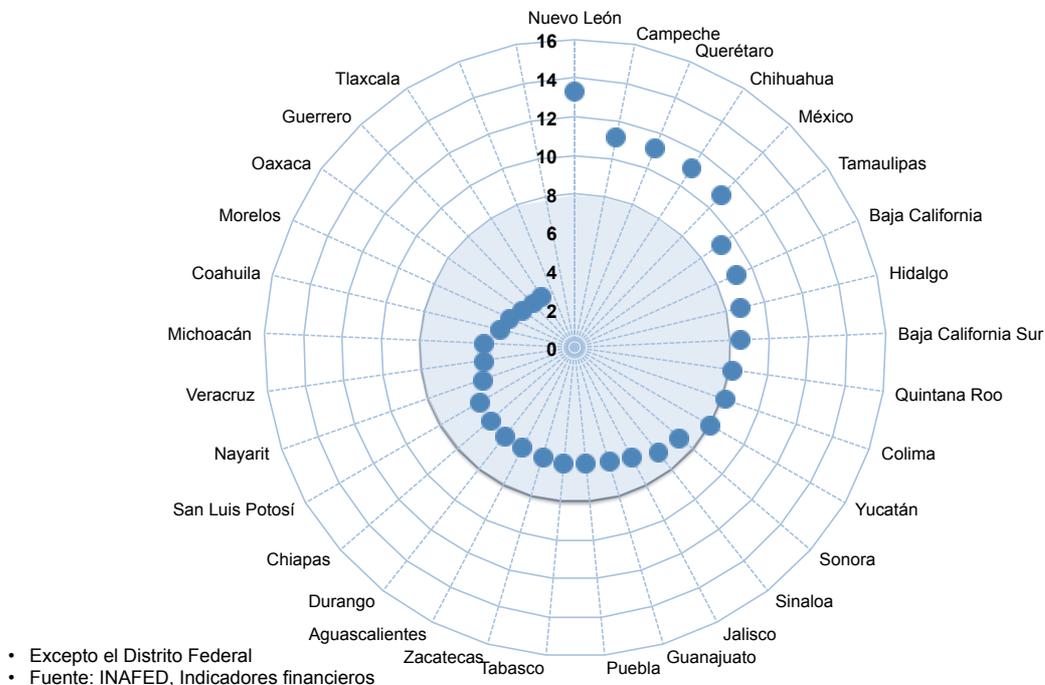


### 2.2.1.2. Grado de Autonomía Financiera por Entidad Federativa

El grado de autonomía financiera es la participación de los ingresos propios sobre los gastos totales. Este indicador ilustra la capacidad de los estados para financiar con recursos propios el presupuesto estatal. Cabe señalar que esta variable muestra una fuertemente correlación con la capacidad recaudatoria de cada entidad federativa, incluso puede ser utilizada como una variable *proxy*.

El grado promedio de autonomía financiera de las entidades federativas para 2012, fue del 8 por ciento. Es decir, de cada 100 pesos que gastan, sólo 8 provienen de las arcas estatales y fueron obtenidos a través de fuentes propias. Ahora bien, si se presenta el indicador bajo un enfoque regional, el problema tiende a agravarse en algunos casos.

**Gráfica 19. México: Grado de Autonomía Financiera por Entidad Federativa\* (2012)**





Por ejemplo, el Distrito Federal se ubica como la entidad con el mayor grado de autonomía financiera a nivel nacional; genera 37 de cada 100 pesos que gasta. En contraste, Tlaxcala es la entidad del país con la menor capacidad para financiar su presupuesto con recursos propios; sólo recauda 3 pesos de cada 100 que gasta. Lo anterior se traduce que la brecha de este indicador sea de casi 12 veces, lo que da muestra de la debilidad financiera que persiste en la mayor parte de los estados, así como de la enorme desigualdad que se presenta en materia recaudatoria.

### **2.3. Gasto público de los gobiernos estatales**

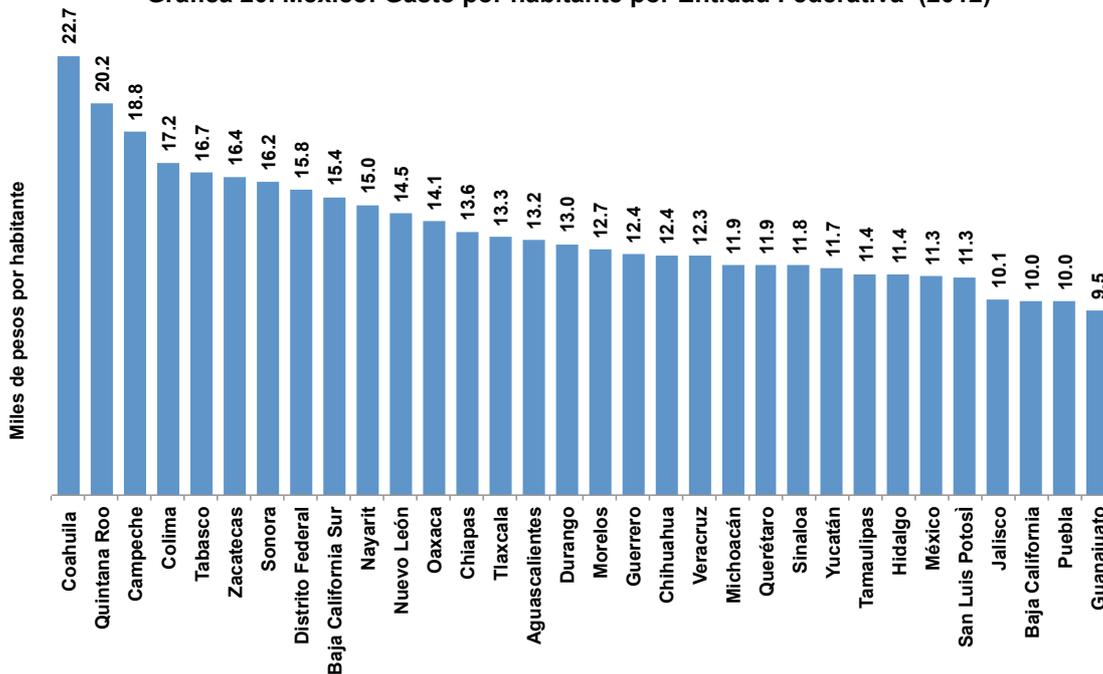
Como ya se ha expuesto, el proceso de descentralización del gasto en México se realizó en el marco de una reducción del tamaño del Estado. De esta manera, el volumen de recursos que se transfirió desde la Federación hacia las haciendas estatales fue escasa e insuficiente para atender las demandas sociales más básicas, como agua potable, drenaje, educación y la salud.

#### **2.3.1. Gasto por habitante**

El gasto público tiene como objetivo el bienestar social y como destino la población. Como se observa en el siguiente gráfico, para el año 2012 los gobiernos estatales gastaron en promedio 13, 600 pesos por habitante a lo largo del año. Esta cifra da muestra de la reducida capacidad financiera que tienen los estados para realizar la provisión de bienes y servicios a sus poblaciones.



**Gráfica 20. México: Gasto por habitante por Entidad Federativa (2012)**



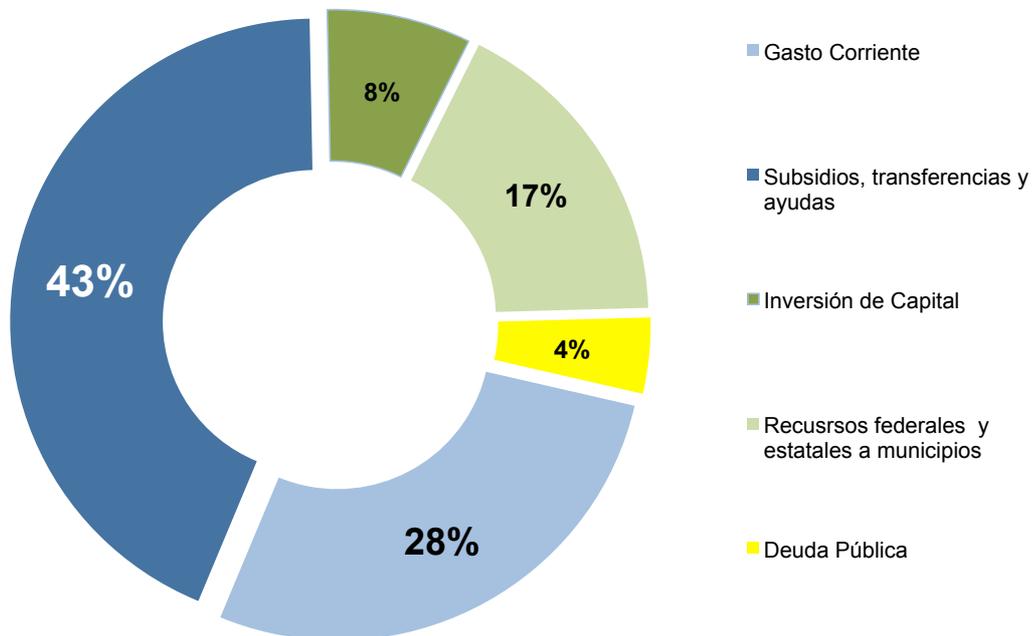
Fuente: SHCP, Coordinación con Entidades Federativas

### 2.3.2. Estructura del gasto

Sumado al problema del reducido nivel de gasto con que cuentan los gobiernos estatales para atender las necesidades de la población, se encuentra la rigidez que presentan sus estructuras programático presupuestales. En este sentido, destaca la importancia que tiene el gasto corriente, que en promedio representa el 28 ciento de las erogaciones totales, que sumado con el pago de intereses y/o amortizaciones de la deuda pública (4 por ciento), absorben el 32 por ciento del gasto total. En otras palabras, 1 de cada 3 pesos de los presupuestos estatales están orientados a financiar la operación del gobierno, es decir, no tienen como objetivo incrementar el bienestar de la población. De los recursos restantes, el 43 por ciento tiene como destino financiar programas de subsidios, transferencias y ayudas.



**Gráfica 21. México: Estructura en el gasto de las Entidades Federativas (2012)**



Fuente: INEGI, Finanzas Públicas.

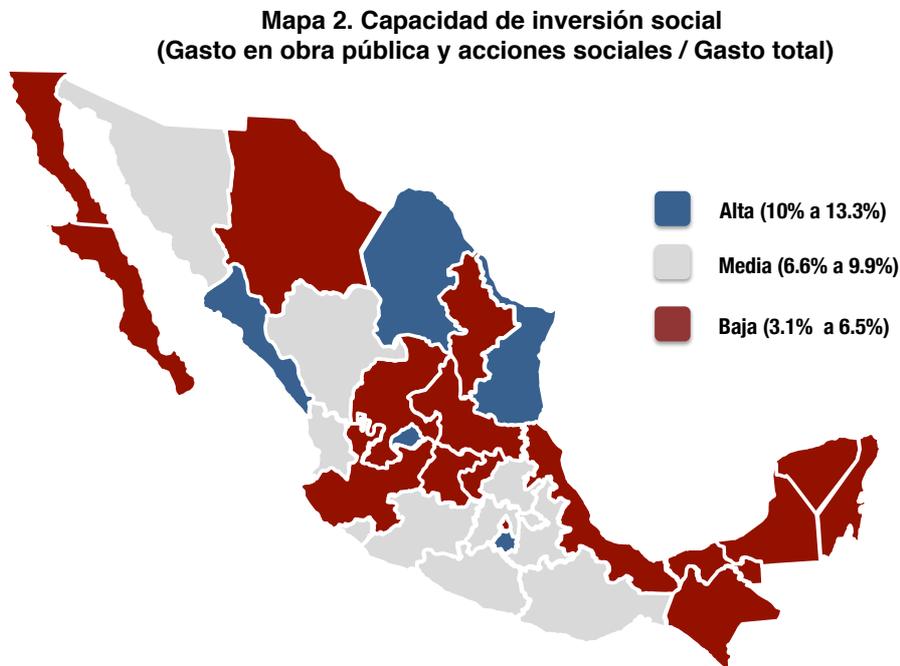
En suma, todos estos elementos minan la capacidad de los estados para realizar gasto en inversión (adquisición de bienes muebles e inmuebles, obras públicas y acciones sociales), rubro que representa apenas el 8 por ciento del gasto total de las entidades federativas.

#### 2.3.2.1. Capacidad en Inversión Social

La capacidad de inversión social de las entidades federativas, es la participación del gasto en obra pública y acciones sociales sobre el gasto total. En promedio los gobiernos locales destinan el 8 por ciento de sus recursos para estos fines<sup>11</sup>. Como se muestra en el siguiente mapa, la capacidad de inversión social entre las entidades federativas es sumamente heterogénea.

<sup>11</sup> Sólo 8 entidades invierten más del 10 por ciento de su presupuesto total en este concepto.

Como se puede apreciar en el siguiente mapa, las entidades con una mayor capacidad de inversión social, son aquellas que muestran menores niveles de pobreza y rezago social alta, como es el caso de Nuevo León y el Distrito Federal, que son estados con bajos niveles de pobreza y rezago social. Mientras que dentro del grupo de los estados con capacidad media, se encuentran las entidades con los mayores niveles de rezago social, caso de Oaxaca, Chiapas y Guerrero.



Fuente: INAFED, Indicadores financieros.

## 2.4. Deuda de estados y municipios

Se llama deuda pública a las obligaciones que contraen los estados y municipios, por los capitales que se les anticipan y por los cuales están obligados a pagar el monto solicitado más un rendimiento de acuerdo al plazo acordado. Dichas operaciones también incluyen la contratación de deuda por parte de los organismos públicos descentralizados y de las empresas públicas creadas por los organismos estatales y municipales.



#### 2.4.1. Normatividad federal y local

En el caso de México la normatividad aplicable para regular el endeudamiento del sector público, es la Ley General de Deuda Pública, a través de la cual se faculta al Gobierno Federal para contraer deuda (interna y externa). En los términos 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 que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas; y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal.

Como se puede observar, la Ley General de Deuda Pública no contempla regular la solicitud de empréstitos por parte de los gobiernos locales. En cambio, la contratación y el manejo de la deuda pública de estados y municipios está determinada por el Artículo 117 Constitucional y el Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal. Este último fue reformado el 15 de diciembre de 1995 para quedar como sigue:

*“Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito*



*Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.” (LCF, Art. 9)*

A partir de dichas modificaciones, son los Congresos Locales quienes deben regular y aprobar los niveles de endeudamiento de los gobiernos estatales. Bajo esta perspectiva, la siguiente tabla muestra los diferentes artículos en las constituciones locales que avalan la contratación de empréstitos. De acuerdo con el INAFED (2004), las operaciones que involucran el endeudamiento de las entidades federativas y los municipios representan actos soberanos que solamente competen a éstos, por lo que la deuda pública es considerada como deuda directa de las entidades federativas y de ninguna manera representa deuda contingente para el ejecutivo federal.

**Cuadro 9. Entidades federativas que tienen la facultad de contratar empréstitos de acuerdo a sus Constituciones Estatales**

Entidad	Artículos de sus Constituciones Estatales	Entidad	Artículos de sus Constituciones Estatales
Aguascalientes	Art. 27° IV	Nayarit	Art. 47° XIV
Baja California	Art. 27° VI	Nuevo León	Art. 63° XXXII
Baja California Sur	Art. 64° XXVI y XXXIII	Oaxaca	Art. 59° XXV
Campeche	Art. 54° V	Puebla	Art. 57° VIII
Coahuila	Art. 67° XIV	Querétaro	Art. 41° XXVI
Colima	Art. 33° XXXVIII	Quintana Roo	Art. 75° XXV
Chiapas	Art. 29° XIII	San Luis Potosí	Art. 57° XIV
Chihuahua	Art. 64° Fracción 9-B	Sinaloa	Art. 43° XXIII
Durango	Art. 55° V	Sonora	Art. 64° XXVII
Estado de México	Art. 61° XXXVII	Tabasco	Art. 36° XII
Guanajuato	Art. 63° XIV	Tamaulipas	Art. 58° VII, VIII y X
Guerrero	Art. 47° XXXIII	Tlaxcala	Art. 54° XVI
Hidalgo	Art. 71° XXXVI	Veracruz	Art. 33° Fracción 16-C
Jalisco	Art. 35° VI	Yucatán	Art. 30° VIII
Michoacán	Art. 44° XII	Zacatecas	Art. 65° XIV
Morelos	Art. 73° VIII		

Fuente: INAFED (2004)



### 2.4.1.1. Normas prudenciales a nivel local

Una de las principales bondades de fijar un límite al endeudamiento, es garantizar la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo y mejorar las condiciones de financiamiento a las que se tiene acceso. El control del endeudamiento, generalmente se da a través de establecer un techo numérico al endeudamiento, en la mayoría de los casos como proporción del producto. En el caso de México, sólo 12 entidades federativas cuentan con alguna norma de techo de endeudamiento; la mayor parte de ellas especificadas en términos de su presupuesto autorizado.

**Cuadro 10. Entidades federativas que cuentan con normas prudenciales para la contratación de deuda en sus Leyes Estatales**

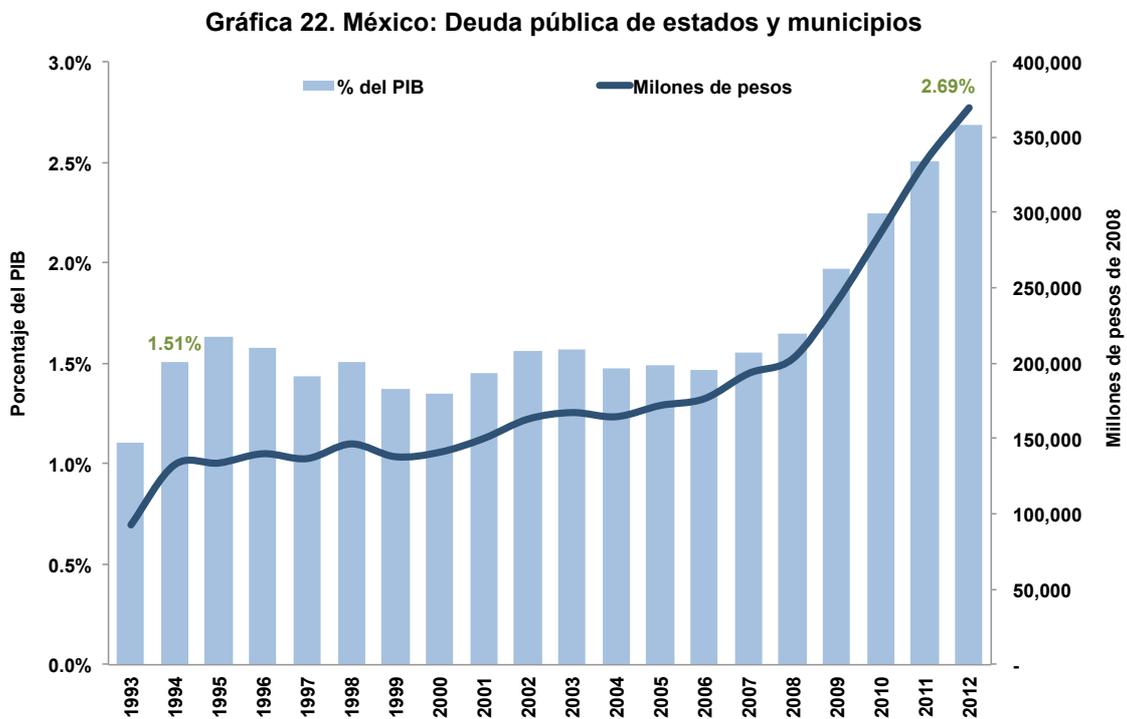
Entidad	Artículo	Norma Preventiva
Campeche	7°	Hasta 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
Chiapas	445°	Que no rebase el 15% de la suma del importe de sus participaciones federales e ingresos propios
Guanajuato	6°	Hasta 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
Hidalgo	26°	Hasta 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
Jalisco	5°	Hasta 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
México	271°	Hasta el 30% del monto anual de sus ingresos por participaciones derivadas de la coordinación fiscal
Michoacán	8°	El monto correspondiente al pago del servicio de la deuda, en ningún caso podrá ser mayor del 2.5% del presupuesto anual de egresos
Nayarit	17°	Hasta 15% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
San Luis Potosí	11°	El monto total de capital contratado no podrá ser mayor al 20% de los ingresos autorizados en sus presupuestos anuales
Tlaxcala	71°	El monto total que se puede contratar durante un ejercicio fiscal será de hasta 3% del presupuesto de egresos inicialmente autorizado
Yucatán	17°	En ningún caso se aprobarán deducciones superiores al 30% del monto de las participaciones que correspondan a los municipios contratantes
Zacatecas	6°	Hasta 15% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados

Fuente: INAFED (2004)



### 2.4.2. Tendencias del endeudamiento local

Durante el período 1995 a 2005 el saldo de la deuda de estados y municipios se incrementó a una tasa promedio anual del 2 por ciento; no obstante, para el período 2006-2012, mostró un ritmo de crecimiento del 13 por ciento anual. Este hecho, representa un punto de inflexión en la tendencia del saldo de la deuda, que en términos reales pasó de 176 mil millones de pesos en 2006 a cerca de 370 mil millones de pesos al mes de septiembre de 2013.



Fuente: SHCP, Deuda de Entidades Federativas y Municipios.

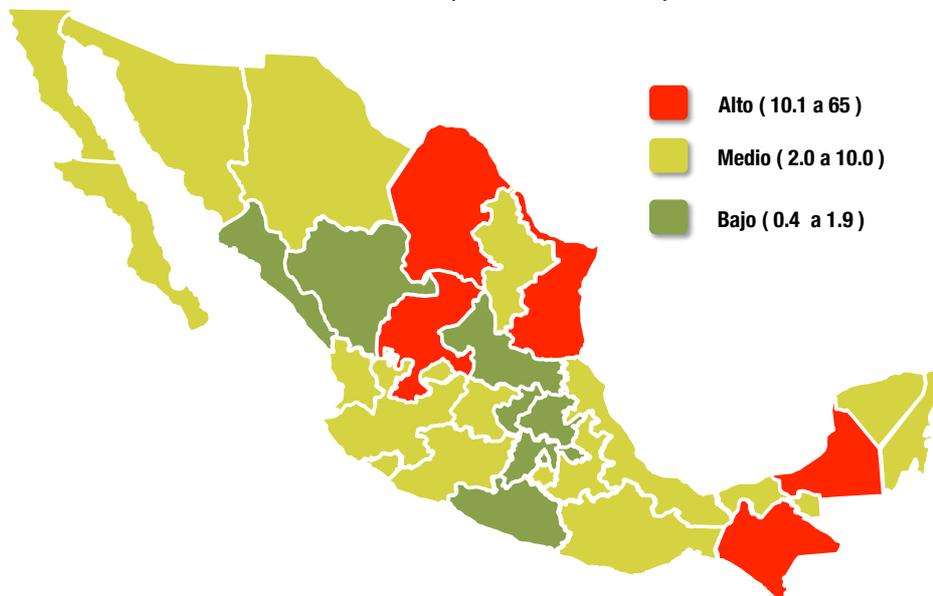
Como se observa en la gráfica 21, la deuda de estados y municipios también muestra un incremento significativo respecto del PIB. En 1994 el saldo del total de obligaciones de los gobiernos locales era de aproximadamente el 1.5 por ciento del producto, proporción que se mantuvo hasta 2006. No obstante, a partir de 2007 se observa un cambio en la tendencia, que a 2012 acumula un incremento de esta proporción, de 1 punto del PIB



#### 2.4.2.1. Clasificación de las entidades federativas por nivel riesgo

El crecimiento explosivo que ha experimentado la deuda pública de algunas entidades federativas durante los últimos 6 años, representa una amenaza inminente para la estabilidad financiera de las finanzas públicas del país. En este sentido, cabe señalar que si bien el problema de endeudamiento es casi generalizado, existe un grupo de cinco entidades cuyos niveles han crecido exponencialmente.

**Mapa 3. Crecimiento de la deuda públicas de las Entidades Federativas, 2006-2012 (número de veces)**



Fuente: SHCP, Coordinación con Entidades Federativas

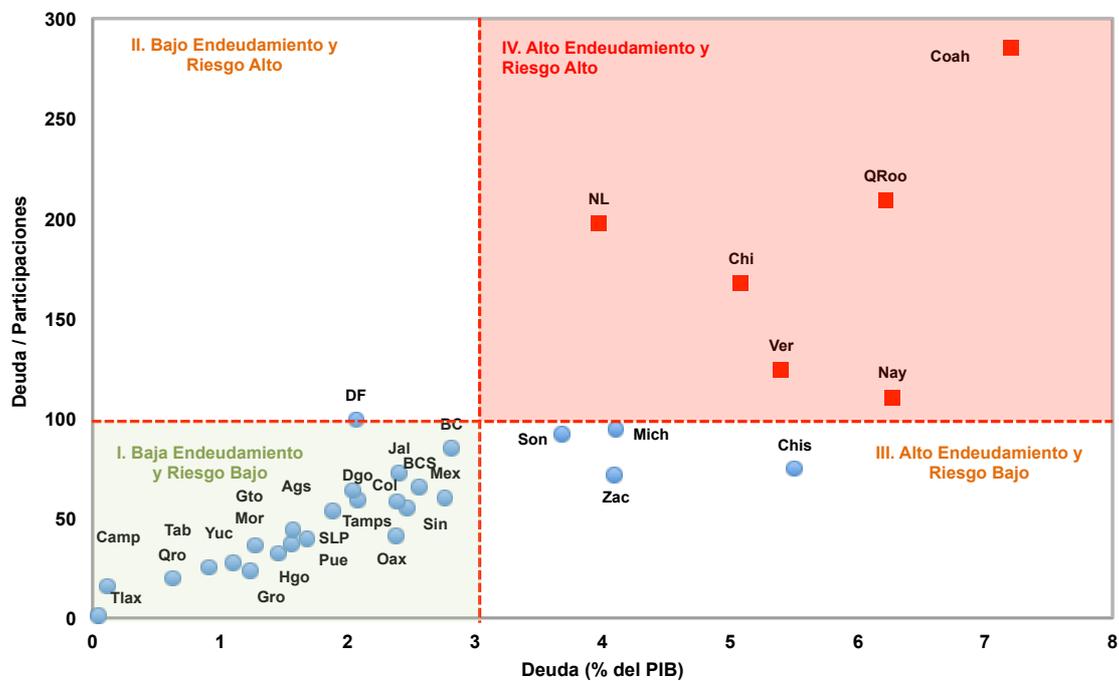
En el mapa 3 se presentan el crecimiento de la deuda por entidad federativa, medido a través del número de veces que multiplicó su saldo de 2006 a 2012. En primer lugar se encuentra el caso de Coahuila, que sin duda, es el más preocupante. Esta entidad que incrementó en 65 veces su endeudamiento en apenas 6 años. Durante 2006 la entidad reportó un saldo de 463 millones de pesos por concepto de empréstitos, mientras que al mes de septiembre de 2013 su deuda pública sumó poco más de 30 mil millones de pesos.



En segundo lugar se encuentra el estado de Zacatecas, que multiplicó sus niveles de endeudamiento en casi 20 veces, es decir, el monto de sus obligaciones financieras pasó de 238 millones en 2006, a cerca de 5 mil millones para 2012. Los casos de Chiapas y Campeche son similares en cuanto a las veces que incrementaron su endeudamiento, ambos en 15 veces.

Sin embargo, las magnitudes son muy distintas; en el caso de Chiapas la deuda pasó de 972 a 15 mil millones de pesos; mientras que en el caso de Campeche pasó de 56 a 870 millones de pesos. Finalmente, dentro de este grupo de entidades con crecimientos explosivos en sus pasivos, se encuentra el estado de Tamaulipas, que incrementó en 10 veces su deuda pública; que pasó de 863 millones a 9 mil millones de pesos.

**Gráfica 23. Clasificación de las entidades federativas por grado de endeudamiento y nivel de riesgo**



Fuente: SHCP, Coordinación con Entidades Federativas



Ahora bien, en la gráfica 22 se presenta una clasificación del grado de endeudamiento y riesgo que enfrenta cada una de las entidades federativas. Donde el grado de riesgo se aproxima mediante la presión que representa la deuda pública sobre las participaciones federales, mientras el grado de endeudamiento se mide a partir de su peso relativo en el PIB de cada entidad.

De esta manera, en el cuadrante **I. Bajo endeudamiento y Bajo riesgo**, se encuentran aquellas entidades que presentan las condiciones financieras más saludables. Este grupo concentra a 20 de las 32 entidades federativas, destacándose los casos de Tlaxcala y Querétaro, como las entidades con los mejores perfiles de endeudamiento.

El cuadrante **III. Alto endeudamiento y Bajo riesgo**, agrupa aquellas entidades que si bien presentan niveles de endeudamiento por encima de la media nacional, cuentan con una posición favorable para hacer frente al vencimiento de sus crédito mediante las participaciones. En este cuadrante se ubican cuatro entidades: Sonora, Zacatecas, Michoacán y Chiapas.

Finalmente, el cuadrante **IV. Alto Endeudamiento y Alto riesgo**, es el grupo de entidades que muestran el mayor deterioro en sus finanzas pública; tienen los niveles de endeudamiento más elevados y presentan una menor solvencia para el cumplimiento de sus obligaciones financieras. En este grupo se encuentran: Coahuila, Quintana Roo, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz y Nayarit. Cabe señalar que la deuda de este grupo de estados, representa el 40 por ciento del saldo total de las obligaciones de las entidades federativas.



## Capítulo IV. Del equilibrio en el Gobierno Federal: al endeudamiento de estados y municipios.

### 1. Conclusiones

A partir de la hipótesis que se planteó al inicio de la presente investigación, en términos generales se puede concluir lo siguiente. El crecimiento de los niveles de endeudamiento de los gobiernos estatales en México que se observa a partir del año 2006, se puede explicar básicamente por tres factores.

***En primer lugar, la introducción de una regla de equilibrio presupuestario para el Gobierno Federal, redujo la flexibilidad de la política fiscal para hacer frente a los choques económicos y profundizó su carácter procíclico.*** En este sentido, los resultados del BESP para el periodo comprendido entre 1997 a 2012, indican que la postura de la política fiscal en México es procíclica, es decir, actúa en la misma dirección de la fase del ciclo económico. Además, muestran la presencia de un déficit estructural permanente como consecuencia de que los ingresos estructurales del gobierno, están siempre por debajo de los gastos permanentes.

Esto tiene un impacto directo sobre el tamaño de los estabilizadores, ya que al no observarse superávits estructurales, la disponibilidad de recursos para afrontar posibles contingencias económicas está sujeto a factores exógenos. Concretamente en el diseño de los Fondos de Estabilización, se observa que su funcionamiento está supeditado a la presencia de excedentes petroleros y no a la existencia de una desviación de la economía respecto de su senda de crecimiento de mediano plazo.



***En segundo lugar, se observa un efecto contagio del componente cíclico de los ingresos del Gobierno Federal hacia los ingresos de las entidades federativas, a través de las participaciones federales.*** Esto se debe a que, por diseño, el Fondo de General de Participaciones está indexado con el comportamiento de la Recaudación Federal Participable, por lo que ante una desaceleración económica los recursos que se pagarían por concepto de participaciones a las entidades serían menores, como resultado de una disminución en los ingresos del Gobierno Federal.

De esta manera, se genera un enorme desajuste en las fuentes de ingresos de las haciendas locales; consecuencia del enorme grado de dependencia financiera hacia los recursos de la federación y de su limitada capacidad recaudatoria. En este sentido, cabe recordar que de cada peso que ingresa a las arcas de los gobiernos estatales, en promedio 85 centavos provienen de la Federación y sólo 10 centavos corresponden a ingresos propios. De ahí, que las participaciones federales sean de gran importancia para las haciendas locales; que en promedio, representan el 30 por ciento de sus ingresos totales.

***En tercer lugar, el desequilibrio que se presenta en las fuentes de ingreso de los gobiernos estatales, se traduce en un incremento en el saldo de la deuda de estados y municipios a nivel agregado.*** Durante la crisis financiera de 2009, las participaciones a entidades federativas sufrieron una caída del 14 por ciento en términos reales, que representó un incremento del 19 por ciento en el saldo de la deuda de estados y municipios.



Adicionalmente, en el período comprendido entre 2006 a 2012 el saldo total de las obligaciones en términos reales, pasó de 160 mil millones de pesos en 2006 a poco más de 452 mil millones de pesos al mes de septiembre de 2013, un crecimiento del 110 por ciento en términos reales. Cabe señalar que si bien el problema de endeudamiento es casi generalizado, existe un grupo de cinco entidades que han experimentado un crecimiento explosivo en el saldo de sus obligaciones durante los últimos 6 años.

En este sentido destaca el caso de Coahuila, que incrementó en 65 veces su deuda; en 2006 la entidad reportó un saldo de 463 millones de pesos por concepto de empréstitos, mientras que al mes de septiembre de 2013 su deuda pública ascendió a poco más de 30 mil millones de pesos. Otro grupo que muestra un severo deterioro en sus finanzas públicas es el conformado por Quintana Roo, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz y Nayarit; tienen los niveles de endeudamiento más elevados y presentan una menor solvencia para el cumplimiento de sus obligaciones financieras. Cabe señalar que la deuda de este grupo de estados, representa el 40 por ciento del saldo total de las obligaciones de las entidades federativas.

Todos estos factores, alimentan la posibilidad de una crisis de endeudamiento a nivel sub nacional, lo que representa una amenaza real para la estabilidad de las finanzas públicas del país. Asimismo, pone en tela de juicio los “*equilibrios fiscales*” del Gobierno Federal, que como se ha expresado han tenido efectos desestabilizadores sobre las finanzas locales. ***De esta manera, hemos pasado de la crisis de la deuda del gobierno central, a una posible crisis de sobre endeudamiento en los gobiernos estatales y municipales.***



## 2. Recomendaciones

### 2.1. Reforma Fiscal Integral

El pasado 8 de septiembre de 2013, el Ejecutivo Federal presentó su propuesta de Reforma Hacendaria, basada en dos pilares fundamentales: una *Red de Protección Social Universal* y un *Programa para Acelerar el Crecimiento Económico*. Algunos de los elementos que más destacan en el tema social, son el seguro de desempleo y la pensión universal, mientras que en la parte económica se consideran medidas de reasignación de gasto público por hasta 16 mil millones de pesos y la introducción de una meta de Balance Estructural en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que le da credibilidad al Gobierno Federal y obligando generar ahorros en épocas de expansión económica.

Si bien es cierto que la reforma cuenta con aspectos positivos, estas medidas resultan insuficientes para dotar a la toda la población de un piso social básico que les permita el pleno ejercicio de sus derechos sociales, así como para reducir la volatilidad del marco macroeconómico de la política fiscal. En esta perspectiva, a continuación se exponen algunos de los elementos que debería contener una Reforma Fiscal Integral para el fortalecimiento de las finanzas públicas en los tres órdenes de gobierno, y que permita incrementar el crecimiento económico y los niveles de bienestar de la población.

La Reforma Fiscal Integral deberá estar orientada a establecer un marco de planeación de largo plazo, que permita alcanzar para el año 2030 un gasto en materia social, promoción económica y operatividad del sector público



equivalente al treinta por ciento del PIB. A partir de una estrategia basada en tres ejes fundamentales, que considere los siguientes elementos mínimos:

**1) Fortalecimiento de la política fiscal;**

- a. Fortalecer la recaudación tributaria, mediante la eliminación de las exenciones y los regímenes especiales.
- b. Un impuesto a la riqueza y elevar la progresividad del ISR
- c. Introducir una meta de superávit estructural del 1 por ciento del PIB para el Gobierno Federal
- d. Generar una reserva especial para capitalizar los Fondos de Estabilización, de manera que los excedentes petroleros sirvan como un mecanismo para compensar las caídas en la RFP.
- e. La incorporación de una tasa marginal al IVA de entre 1 y 2 por ciento adicional a la tasa general, para las entidades federativas.

**2) Piso Social Básico;**

- a. Garantizar la cobertura universal de la educación básica, media y superior mediante un programa de becas universales.
- b. Crear una sistema de salud único y universal, que permita a toda la población tener acceso a medicamentos y servicios de calidad.
- c. Duplicar la infraestructura hospitalaria a través de esquemas de participación público-privados.
- d. Pensión para el retiro garantizada y Seguro de desempleo universal

**3) Transparencia y rendición de cuentas.**

- a. Emitir una Ley General de Deuda de Estados y Municipios, que ponga límites al endeudamiento y fije criterios transparentes para la contratación de créditos.



- b. Fomentar la emisión bursátil como un mecanismo para contener la falta de transparencia en los estados y municipios.
- c. Promover la aplicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a fin de conocer la situación financiera real de las haciendas publicas locales.

## 2.2. Programa Emergente de Rescate Financiero Entidades Federativas

Ante la difícil situación financiera por la que atraviesan algunas haciendas públicas locales y el riesgo que esto representa para la estabilidad de las finanzas públicas del país, es necesario instrumentar un **Programa Emergente de Rescate Financiero Entidades Federativas**, que les permita mejorar su posición financiera en el corto plazo. De esta manera, el programa deberá estar enfocado en el grupo de entidades que presenten las peores condiciones financieras, en este caso: Coahuila, Quintana Roo, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz y Nayarit, que concentran el 40 por ciento del saldo total de la deuda de estados y municipios.

El programa tendrá por objetivo reestructurar cuando menos el 50 por ciento de sus pasivos. El costo del programa será de aproximadamente 91, 800 millones de pesos (0,67 por ciento del PIB), y deberá ser financiado a través de instrumentos de deuda del Gobierno Federal, que son más baratos y tienen un mayor plazo de vencimiento en comparación con los créditos que se contraen con la banca comercial. De esta manera, las entidades tendrán un plazo de hasta 10 años para cubrir los saldos que les fueron canjeados, mediante un esquema gradual de descuento en sus participaciones federales.



## Bibliografía

- Alesina, Alberto F. y Silvia Ardagna (2009), *Large changes in fiscal policy: Taxes versus spending*, en National Bureau of Economic Research, Massachusetts, EE.UU.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1994), *The political Economy of Budget Deficits*, NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research.
- Alesina, Alberto, et.al. (1998), *The Political Economy of Fiscal Adjustment*, Brooking Institution Press, pp 197-266.
- Alesina, Alberto, et.al. (2008), *Why is Fiscal Policy Often Procyclical?*, Journal of the European Economic Association.
- Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino Mexicano de la Transformación Económica*, ed. Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión 2005, México.
- Auditoria Superior de la Federación (2012), *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*, México.
- Baldacci, Emmanuel, et.al. (2003), *Utilizar la política fiscal para estimular el crecimiento*, Fondo Monetario Internacional.
- Banco de México (2008), *La Banca Central y la Importancia de la Estabilidad Económica*, Junio 16,2008.
- Banco de México, (1983) Informe Anual.
- Barro, Roberto J. (1979), *On the Determination of the Public Debt*, Journal of Political Economy, Vol. 87, No. 5, Part 1 (Oct., 1979), pp. 940-971.
- Barro, Roberto J. y Charles J. Redlick (2010), *Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes*, Harvard University.
- Baunsgaard, y Steven A. Symansky (2009), *Automatic Fiscal Stabilizers*, Fondo Monetario Internacional.



- Blanchard, Olivier y Daniel Leigh (2013), *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, International Monetary Fund Working Paper.
- Blanchard, Olivier y Roberto Perotti (2002), *An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output*, en Oxford University Press, the Quarterly Journal of Economics, Vol. 117, No. 4 (Nov., 2002), pp. 1329-1368.
- Blinder, Alan S. y Robert M. Solow (1972), *Does fiscal policy matter?*, *Econometric Research Program Research Memorandum No. 144*, en Princeton University, New Jersey.
- Bohn, Henning (1998), *The Behaviour of U.S. Public Debt and Deficits*, en Oxford Journals.
- Boscá, José, et. al. (1998), *La Política Fiscal en la Unión Económica y Monetaria*, Universidad de Valencia
- Burnside, Craig y Yuliya Meshcheryakova (2004), *Cyclical Adjustment of the Budget Surplus: Concepts And Measurement Issues*.
- Burnside, Craig y Yuliya Meshcheryakova (2005). *Mexico: A Case Study of Procyclical Fiscal Policy*, en C. Burnside (comp.), *Fiscal Sustainability in Theory and Practice*, A Handbook, The World Bank, capítulo 6: 133-174.
- Cabrero Mendoza, Enrique, et.al. (1998), *Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: Estrategias y la descentralización federal y capacidades en la gestión local*, Gestión y Política Pública, CIDE , México , Volumen VI, Número 2 .
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2005), *El Ingreso Tributario en México*, en Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006), *Evolución y Estadísticas de Gasto Público Federal en México, 1980-2006 (Actualizado con la Cuenta Pública Federal 2005)*, en Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, (2001), *La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local*, en Boletín Mexicano de Derecho



Comparado, vol. XXXIV, núm. 101, mayo - agosto, 2001, pp. 421-452, Universidad Nacional Autónoma de México.

- *Chávez, J. Carlos y Rodríguez, Ricardo (2010), Vacas gordas y vacas flacas: la política fiscal y el Balance Estructural de México, 1990-2009. Revista Estudios Económico, vol. 25, núm.2, julio-diciembre.*
- Colmenares, David (1999), *Retos del federalismo fiscal mexicano*, en Comercio Exterior, Vol. 49, Núm. 5, México, mayo de 1999.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1978) *Ley de Coordinación Fiscal*, en Diario Oficial de la Federación, publicado el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada el 12 de diciembre de 2011.
- Cowan, Kevin, et.al. (2000), *Volatilidad y prociclicidad de la política fiscal en latinoamerica: una interpretación*, CEPAL – SERIE Seminarios y conferencias N° 3, Santiago de Chile.
- Departamento de Economía y el Centro para Política y Administración Tributaria (2007), *Una nueva política fiscal y tributaria para México nota de política*, en OECD.
- Doménech, Rafael y Javier Andrés (2006), *Fiscal Rules and Macroeconomic Stability*, University of Valencia, Instituto de Estudios Fiscales, Hacienda Pública Española.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (1996), *Algo central: El nuevo federalismo*, en Nexos en Línea.
- Esquivel, Gerardo (2010), *De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica*, en Lustig, Nora (Coordinadora), Los Grandes Problemas de México: IX. Crecimiento Económico y Equidad. El Colegio de México.
- Falleti, Tulia G. (2005), *A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective*, American Political Science Review, University of Pennsylvania, Vol. 99, No. 3, EE.UU.
- Falleti, Tulia G. (2009), *El federalismo y los gobiernos locales en Argentina y Brasil*, en Espacios Políticos. Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, Agosto 2009, 22-24.



- Fanelli, Pablo Sebastián (2011), *Reglas Fiscales, Ciclo y Volatilidad Macroeconómica*, REV. de Economía Política de BS. AS. | Año 5 | Vol. 9
- Fatás, Antonio e Ilian Mihov (2005), *The macroeconomics effects of fiscal rules in the US states*, en Journal of Public Economics.
- Fierro Evans, Cecilia, *et.al.* (2009), *Descentralización educativa en México, un recuento analítico*, en OCDE, México.
- Fondo Monetario Internacional (2011), “La rápida recuperación de México es prueba de la solidez de los fundamentos económicos”, *Boletín del FMI*.
- Friedman, Milton (1968), *The Role of Monetary Policy*, *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 1. (Mar., 1968), pp. 1-17.
- García Serrador Agustín, *Teoría General sobre reglas fiscales*, Revista electrónica. 2a época. Vol. 8, Sept.- Dic. 2004.
- Gavin, Michael y Roberto Perotti (1997), “Fiscal Policy in Latin America”, *NBER Macroeconomics Annual 1997*, MIT Press.
- Giorno, Claude et. al (1995), *Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances*.
- Guillén, Arturo (1996), *Balance de la Privatización en México*, en Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa 38, pp 13-36.
- Hagemann, R. (1999). *The Structural Budget Balance. The IMF’s Methodology*. Documento de Trabajo N° 95. Fondo Monetario Internacional.
- IMCO (2012), *Índice de Competitividad Estatal 2012*, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C, México.
- INEGI (2009), “Capítulo 15: Finanzas Públicas”, *Estadísticas Históricas de México 2009*, México.
- Instituto de Estudios Económicos del Caribe (2008), *La política Fiscal en Colombia: ¿Procíclica o Anticíclica?*, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia.



- James, Daniel, *et.al.* (2006), *Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento*, en Fondo Monetario Internacional, serie de folletos, No. 55-s, Washington.
- Kopits, G. and S. Symansky (1998), *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper, No. 162.
- Kopits, George (2001), *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament ?*, en International Monetary Fund Working Paper.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Loukoianova, Elena, *et.al.* (2002), *A real time tax smoothing based fiscal policy rule*, University of East Anglia
- Marcel C., Mario, *et.al.* (2001), *Balance Estructural del Gobierno Central Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000*, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile, Santiago de Chile.
- Marcel, Mario *et. al.* (2001), *Balance Estructural: La base de la nueva regla de política fiscal chilena*, Revista economía, Vol. 4, No. 3.
- Martner, Ricardo (2007), *La política fiscal en tiempos de abundancia*, en ILPES/CEPAL, Naciones Unidas.
- Melamud, Ariel (2010), *Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera*, Gestión Pública, Serie 71, ILPES.
- Messmacher, Miguel (2000), *Políticas de Estabilización en México, 1982-2000*, en Banco de México.
- Moreno-Brid, Juan C. (2004), *México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica*, Revista de la CEPAL, Vol. 84.
- Musgrave, R., 1959. *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill, New York.
- Oates, Wallace E. (1972), *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3.



- Ocampo, José Antonio (2000), *Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world*, en CEPAL, Santiago de Chile.
- Otero Díaz, Raúl Angel (2011), *Política Fiscal Municipal con Federalismo Cooperativo Hacendario El sistema catastral como estrategia para incrementar la recaudación predial*, en Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Congreso de la Unión.
- Pastor, Jeronimo y Villagómez Alejandro (2007), *The structural budget balance: a preliminary estimation for Mexico*, *Applied Economics*, Vol. 39, Routledge Editorial.
- Rogozinski, Jacques (1995), *La privatización de empresas paraestatales. Una visión de la modernización*, Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz Durán, Clemente (1998), *La necesidad de despretrolizar las finanzas públicas*. Economía Informa, Núm. 267, mayo 1998.
- Ruiz Durán, Clemente (1999), *Macroeconomía Global: Fundamentos Institucionales y de Organización Industrial*. Editorial Jus.
- Ruiz Durán, Clemente (2011), Financiación y fiscalidad locales en América Latina, Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social, Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III, Barcelona, España.
- Ruíz Durán, Clemente (2013), "Decentralization and Democracy in Latin America Reshaping the Development Paradigm" en el libro *Regional Problems and Policies in Latin America*, Editorial Springer.
- Sacristán Roy, Emilio (2006), *Las privatizaciones en México*, en Facultad de Economía de la UNAM, Vol. 3, núm. 009, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013), *El Balance Fiscal en México: Definición y Metodología*, Abril, México D.F.
- Tanzi, Vito (2006), *Fiscal Policy: When Theory Collides with reality*, en Centre for European Policy Studies, No. 246/ June.



- Tapia, Heriberto (2003), *Balance estructural del Gobierno central de Chile: análisis y propuestas*, en CEPAL, temas de coyuntura serie 13, Santiago de Chile.
- Taylor, John B. (2000), *Reassessing Discretionary Fiscal Policy*, Journal of Economic Perspectives—Volume 14, Number 3—Summer 2000—Pages 21–36.
- Tello, Carlos (2010), *Sobre la Reforma Tributaria en México*, 37 economía UNAM vol. 7 núm. 21.
- Turrent, Eduardo (2007), *Historia sintética de la banca en México*, Banco de México.
- Ugalde, Luis Carlos (2011), *Los incentivos perversos de la deuda de estados y municipios*, publicado en Este País, publicado el 01 de agosto de 2011, México.
- Villafuerte Mauricio y Pablo Lopez-Murphy (2009), *Fiscal Policy in Oil Producing Countries During the Recent Oil Price Cycle*, IMF Working Paper.
- Warman, Arturo (1984), *México ahora*, en Nexos en Línea, publicado el 01 de septiembre.
- Williamson, John (1990), *What Washington Means by Policy Reform*, Peterson Institute for International Economics
- Schaechter Andrea, Tidiane Kinda, Nina Budina, and Anke Weber (2012), *Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation”*, International Monetary Fund.