



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**"DEUDA PÚBLICA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS EN  
MÉXICO: 1988-2012"**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN ECONOMÍA

P R E S E N T A

**JAZMIN CALIPSO PARDO HERNANDEZ**

ASESORA: DRA. MARIA EUGENIA CORREA VAZQUEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, NOVIEMBRE 2014.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **AGRADECIMIENTOS**

*“... el ideal supremo de un economista mexicano o latinoamericano en general, estriba en decir las cosas bien y hacerlas mejor, en amar a su patria con hondo y desinteresado amor, en servir a su pueblo con la mira de elevar sus condiciones culturales y materiales, y, por último, luchar sin tregua consigo mismo para hacer de la propia vida algo así como una obra de arte....esperemos que la palabra economista, quiera decir en el próximo futuro, por su íntimo y recóndito significado esencial, arquitecto de pueblos”.*

*Mtro. Jesús Silva-Herzog*

Estas líneas forman parte de una de las reflexiones que me marcaron como economista. Son las mismas líneas que, cuando apenas iniciaba mis estudios de licenciatura y aún dudosa de si mi decisión había sido la correcta, me hicieron saber que estaba en el camino y el lugar correcto: El camino para ser economista.

Mi formación como economista, sin embargo, no hubiese sido la misma de haber estudiado en otro lugar. La UNAM y la Facultad de Economía, de cuya comunidad siempre me he sentido orgullosa de pertenecer, me brindaron una cantidad innumerable de conocimientos, experiencias, enseñanzas y recuerdos. En estos dos lugares me forme como economista y me moldeé como mujer y como persona. En estos dos lugares he conocido a las personas que de manera más significativa, han marcado mi vida en los últimos años.

Y es por esto que comienzo agradeciendo a Dios por haberme puesto en el lugar correcto en el momento correcto, y por haberme dado lo necesario para dar el último paso en la culminación de esta etapa de mi formación profesional.

A mi asesora, la Dra. Eugenia Correa, agradezco sus enseñanzas, apoyo, consejos y paciencia. Gracias Doctora por enseñarme a pensar todo de una forma diferente y gracias también por motivarme a no desistir.

A mis padres, Genaro Pardo y Ramona Hernández, quienes han sido un ejemplo de esfuerzo y dedicación a lo largo de mi vida, gracias por el apoyo que me han brindado en todos los sentidos para lograr culminar esta etapa y alcanzar esta meta.

Gracias a mis hermanas Lorena, Viridiana y Arisbeth, a mi hermano Genaro, a mi cuñado Ernesto y a mi sobrina Ingrid por el interés y apoyo que siempre me han demostrado, y gracias también por presionarme y motivarme a seguir avanzando.

A Daniel Vargas, compañero, amigo y colega economista que me apoyó en más de un sentido para que lograra concluir esta etapa. Gracias Daniel por acompañarme durante todo el proceso, por el tiempo que dedicaste y por todos los consejos y palabras de aliento que me brindaste.

A la Mtra. Patricia Rodríguez, gracias por todos sus consejos y recomendaciones, y gracias también por el apoyo y motivación que me ha brindado desde que la conozco.

A la Lic. Mirosalba Lara, en quien encontré no solo valiosos consejos y recomendaciones sino también una amiga que me ha brindado apoyo incondicional. Gracias por todo Miros.

A mi asesor de beca PRONABES el Dr. Javier Aguilar, quien me supo guiar al inicio de esta última etapa y quien me encamino a desarrollar esta investigación bajo la asesoría de la persona indicada. Gracias Doctor por dedicar parte de su tiempo a compartir conmigo sabios consejos y enseñanzas de vida, cada día que pasa, valoro y entiendo más sus palabras “Este momento, nunca regresara”.

A Francisco Ortega, amigo y colega economista de toda la carrera, cuyas charlas y recomendaciones siempre me resultaron valiosas. Gracias por escuchar Francisco.

Gracias también a mis sinodales, el Dr. Sergio Cabrera, el Dr. José Luis Clavellina y el Dr. Enrique Mendoza por contribuir a mejorar con sus observaciones y comentarios la presente investigación.

Finalmente, agradezco a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y a la sede de ambos proyectos en los que trabaje, el Instituto de Investigaciones Económicas, por la oportunidad de realizar esta investigación en el marco del proyecto PAPIIT IN300612 “Deuda, Circuitos financieros y deflación” y del proyecto financiado por el CONACyT “Experiencia Empresarial Transfronteriza. Repatriación de capitales para el desarrollo” con número de registro CB2008-104503.



## INDICE

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I. DEUDA PÚBLICA, FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION.....</b>	<b>4</b>
Introducción	
1.1 Marco Teórico-Conceptual de la Deuda Pública.....	5
Definición de Deuda Pública y Déficit Público	
Bases para la contratación de Deuda Pública	
Funciones de la Deuda Pública	
Clasificación	
Administración	
Ideología sobre la Deuda Pública	
1.2 Federalismo y Descentralización Fiscal.....	17
Marco teórico del federalismo	
La descentralización en Estados Unidos	
<i>El programa de descentralización en el gobierno de Reagan</i>	
Políticas de descentralización del Banco Mundial	
Federalismo y Descentralización Fiscal en México	
<i>Implementación de las Políticas de descentralización del Banco Mundial en México</i>	
Conclusiones	
<b>CAPITULO II. EL PAPEL DE LA DEUDA PÚBLICA EN LA ECONOMIA.....</b>	<b>31</b>
Introducción	
2.1 El pensamiento Neoclásico y Postkeynesiano.....	32
Características de la Teoría Neoclásica y Heterodoxa.	
Elementos del pensamiento Postkeynesiano.	
2.2 El análisis Neoclásico sobre el Endeudamiento público.....	36
Efectos del déficit presupuestal en el corto, mediano y largo plazo.	
La restricción presupuestaria del Estado	
Postulado del ahorro	
El Efecto Expulsión (Crowding-out)	
Monetización del déficit e inflación	
La teoría de la equivalencia ricardiana.	
Carga de la deuda	
2.3 El análisis Postkeynesiano sobre el Endeudamiento público.....	46
Efectos del déficit presupuestal en el largo plazo	
La restricción presupuestaria del estado	



Postulado del ahorro	
Endeudamiento e inversión privada (Crowding-out)	
Monetización de la deuda e inflación	
Equivalencia ricardiana	
Presupuestos equilibrados y equilibrio de los mercados	
Carga de la deuda	
Insostenibilidad de la deuda	
Déficits y mal uso de los recursos	
Conclusiones	
<b>CAPITULO III. ORIGEN LEGAL Y MARCO JURÍDICO DE LA DEUDA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS.....</b>	<b>62</b>
Introducción	
3.1 Reformas al marco legal de la deuda pública de Estados y Municipios.....	62
Reformas al Banco de México	
<i>Autonomía y financiamiento al sector público</i>	
<i>Ley del Banco de México</i>	
Reformas al artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal	
<i>Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal</i>	
Modificaciones a la Ley del Mercado de Valores	
Reformas a las reglas de capitalización de la banca	
Disposiciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	
3.2 Disposiciones constitucionales.....	71
Normatividad para la Deuda Pública de Estados y Municipios.	
Artículo 117 fracción VIII	
Normatividad para la Deuda Pública del Distrito Federal.	
Artículo 122	
3.3 Constituciones de los Estados.....	73
3.4 Leyes de Deuda Pública de cada Estado.....	75
Destino del endeudamiento	
Definición de Inversión Productiva	
Límites al endeudamiento	
Conclusiones	



**CAPITULO IV. INGRESOS Y EGRESOS PÚBLICOS ESTATALES:  
1989-2012.....83**

Introducción

4.1 Análisis de los ingresos públicos de las entidades federativas.....83

Impuestos

*Impuestos como proporción de los Ingresos Totales*

Derechos

*Derechos como proporción de los Ingresos Totales*

Productos

*Productos como proporción de los Ingresos Totales*

Aprovechamientos

*Aprovechamientos como proporción de los Ingresos Totales*

Contribuciones de mejoras

*Contribuciones de mejoras como proporción de los Ingresos Totales*

Participaciones federales

*Participaciones como proporción de los Ingresos Totales*

Aportaciones federales

*Aportaciones Federales como proporción de los Ingresos Totales*

Otros ingresos

*Otros Ingresos como proporción de los Ingresos Totales*

Por cuenta de terceros

*Por cuenta de terceros como proporción de los Ingresos Totales*

Financiamiento

*Financiamiento como proporción de los Ingresos Totales*

Disponibilidad inicial

*Disponibilidad Inicial como proporción de los Ingresos Totales*

4.2 Análisis del gasto público de las entidades federativas.....94

Servicios personales

*Servicios personales como proporción de los Gastos Totales*

Materiales y suministros

*Materiales y suministros como proporción de los Gastos Totales*

Servicios generales

*Servicios generales como proporción de los Gastos Totales*

Subsidios, transferencias y ayudas

*Subsidios, transferencias y ayudas como proporción de los Gastos Totales*

Adquisición de bienes muebles e inmuebles

*Adquisición de bienes muebles e inmuebles como proporción de los Gastos Totales*

Obras Públicas y acciones sociales

*Obras Públicas y acciones sociales como proporción de los Gastos Totales*

Inversión financiera

*Inversión financiera como proporción de los Gastos Totales*

Recursos asignados a municipios

*Recursos asignados a municipios como proporción de los Gastos Totales*



Otros egresos  
*Otros egresos como proporción de los Gastos Totales*  
Por cuenta de terceros  
*Por cuenta de terceros como proporción de los Gastos Totales*  
Deuda pública  
Disponibilidad Final  
*Disponibilidad Final como proporción de los Gastos Totales*

Conclusiones

**CAPITULO V. DEUDA PÚBLICA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MÉXICO:  
1988-2012.....105**

Introducción

5.1 Deuda Estatal y Municipal en el contexto Nacional.....106  
Deuda pública de estados y municipios en relación con los ingresos totales de los estados  
Deuda Pública de Estados y Municipios respecto a Participaciones Federales  
Deuda como porcentaje de los Egresos  
Deuda Pública Estatal y municipal en relación con el Producto Interno Bruto

5.2 Características del endeudamiento estatal y municipal.....112  
Deuda pública estatal y municipal por tipo de acreedor  
Deuda Pública de Estados y Municipios por tipo de garantía

5.3 Deuda Pública de Estados y Municipios por Entidad Federativa.....116  
Evolución del endeudamiento Estatal y municipal  
Deuda Pública per cápita a nivel estatal  
Deuda Pública Estatal y municipal en relación con el Producto Interno Bruto Estatal

5.4 Características e impacto del endeudamiento estatal a nivel local.....123  
Características generales del Endeudamiento de Chihuahua, Nuevo León, Campeche, Tlaxcala, Coahuila y Veracruz  
*Chihuahua*  
*Nuevo León*  
*Campeche*  
*Tlaxcala*  
*Coahuila*  
*Veracruz*  
Deuda Pública e Índice de Desarrollo Humano estatal

Conclusiones

**CONCLUSIONES FINALES.....135**

**BIBLIOGRAFIA.....144**



## INTRODUCCION

A partir de los años 90, con el proceso de reforma financiera se han dado cambios importantes en los esquemas de normatividad y regulación de diferentes ámbitos de la economía. Entre estas modificaciones encontramos las referentes al endeudamiento de estados y municipios.

El endeudamiento es una de las fuentes de financiamiento con que cuentan los estados y municipios para cumplir con sus obligaciones y a éste se recurre una vez que las fuentes de financiamiento tributarias y no tributarias diferentes de la contratación de crédito no resultan suficientes.

Debido a que la contratación de deuda pública implica una obligación para los estados y municipios y puede fragilizar sus finanzas si no se trata con cautela, en primera instancia se recurría a la banca de desarrollo para obtener este tipo de financiamiento a tasas preferenciales. Sin embargo, el encogimiento de la banca de desarrollo y las limitaciones y diversas reformas legales llevadas a cabo implicaron un cambio en los esquemas de contratación de crédito por parte de estados y municipios.

A lo anterior se suman las medidas tomadas con la idea de lograr que los estados sean autosuficientes y capaces de obtener sus propios recursos, es decir, encaminarse hacia una descentralización fiscal. La descentralización, se refiere al proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno. (Javed, 1999)

En este contexto, las reformas legales se orientaron a dejar que los niveles subnacionales de gobierno establecieran los contratos de endeudamiento conforme a los acuerdos que de manera independiente acordaran con las instituciones de banca privada. Asimismo se abrió la posibilidad a los estados y municipios para que emitieran deuda en la bolsa de valores. (aregional.com, 2006)

Como resultado de lo anterior, el endeudamiento de estados y municipios se ha ido incrementando, y sobre todo en el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa este crecimiento fue exagerado. Así, la deuda de estados y municipios pasó de 160 mil 093.5 millones de pesos en diciembre del 2006 a 434 mil 761.2 millones en diciembre del 2012, según datos de la SHCP.

Además, de acuerdo con Clavellina, en términos reales, de 2008 a 2012 la tasa de crecimiento anual de la deuda estatal se ubicó en 16%, porcentaje que contrasta con el 6% registrado para el periodo que va de 2002 a 2007. (Clavellina, 2013:19)

La regulación establecida ha originado además, que la información declarada sea incompleta y exista un problema en cuanto a la transparencia ya que gran parte de la deuda no se encuentra registrada. Como ejemplo, de acuerdo con el Consejo de



Estabilidad del Sistema Financiero, al primer trimestre de 2011 la deuda de las entidades federativas y municipios ascendió a 363,422.0 mdp, lo que representa un 15.6% adicional respecto del monto registrado en la SHCP que fue de 315 mil 018.3 millones en marzo de ese año.

Estas inconsistencias de información se generan, dado que las entidades están obligadas a reportar sólo la deuda garantizada con las participaciones en ingresos federales, mientras que actualmente las instituciones financieras acreedoras aceptan garantías distintas de las participaciones en ingresos federales, denominadas garantías colaterales, en las que destacan los flujos de recursos de los proyectos de inversión que garantizan los préstamos y los ingresos netos de las entidades y de los organismos que los contratan, ya sean presentes o futuros (ASF, 2011).

Por otra parte, se ha observado un cambio en la composición de los acreedores. Así, mientras que en 2001 el 45 % del crédito estaba contratado con la banca comercial y 45% con la banca de desarrollo (López, 2003), para septiembre de 2009, la deuda de los gobiernos subnacionales se encontraba compuesta en un 51 % por recursos provenientes de la Banca Comercial, 27% de la Banca de Desarrollo, y un 22% de financiamiento de tipo Bursátil y de Fideicomisos. (CEFP, 2009) y para 2012 de acuerdo con datos reportados por la SHCP la banca comercial fue el acreedor más importante con el 61.39%, seguida de la banca de desarrollo, con una participación de 20.58%. De esta manera, observamos que la banca comercial junto con la emisión en bolsa representa más del 70% del endeudamiento estatal y municipal.

Finalmente, tenemos que el crecimiento de la deuda en algunos estados se encuentra por encima de las participaciones que le corresponden. En diciembre de 2012 el saldo de la deuda registrada representó 86.1% del total de las participaciones fiscales y en 8 entidades federativas fue mayor al 100%. De continuar esta tendencia, más de la mitad de las entidades federativas tendrán que destinar el total de sus participaciones fiscales al pago del servicio de la deuda y no tendrán capacidad financiera para cubrir otros compromisos de gasto.

De esta manera, en contraste a los objetivos buscados y a los argumentos utilizados para promover la descentralización fiscal y las modificaciones en el marco legal de la deuda pública de estados y municipios tenemos que:

- Se creía que la descentralización de funciones daría paso a una mayor transparencia en el manejo de deuda pública, sin embargo, una parte importante de la deuda no se encuentra registrada y no se tiene clara su autorización y uso de los recursos.
- Se pensaba que al atribuir la responsabilidad de la contratación de deuda a estados y municipios, se garantizaría un manejo más responsable de los



recursos y se evitaría caer en problemas de sobreendeudamiento, sin embargo las tasas de crecimiento de la deuda han presentado tendencias ascendentes.

- Teóricamente los gobiernos subnacionales deben recurrir en primera instancia al endeudamiento con la banca de desarrollo que les otorgaría financiamiento a tasas preferenciales, sin embargo, la participación de la banca de desarrollo en el financiamiento a estos niveles de gobierno ha ido disminuyendo.

Lo arriba expuesto, esboza de manera muy general el problema que se desarrolla en México en materia de endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno y a su vez justifica y motiva el estudio del tema de una manera más amplia.

La hipótesis que se sostiene es que el proceso de reforma financiera llevado a cabo en México, las modificaciones establecidas al marco legal referente al endeudamiento de estados y municipios, así como las medidas tomadas para descentralizar al país, provocaron cambios en su esquema de contratación de deuda que derivaron en un incremento de la deuda de estados y municipios con la banca privada y con particulares.

Con base en lo anterior este trabajo tiene como objetivo principal analizar el comportamiento del endeudamiento de estados y municipios a raíz de las reformas del marco legal de la deuda pública estatal y municipal y el proceso de descentralización impulsado por el gobierno federal; lo anterior durante cuatro sexenios presidenciales a partir de 1994, centrando la atención en el último por ser en el que se observan los mayores incrementos de deuda.

Para lo anterior en el capítulo 1 del presente trabajo se revisa el marco teórico del endeudamiento público y del federalismo y descentralización fiscal, definiendo, caracterizando y en su caso contextualizando a cada uno de estos.

Posteriormente en un segundo capítulo se exponen, analizan y contrastan las visiones neoclásica y postkeynesiana sobre el papel de la deuda pública en la economía.

Una vez que se cuenta con los elementos teóricos, en el capítulo 3 se revisa el marco legal que regula la deuda pública de estados y municipios, resaltando las reformas establecidas en la materia hasta 2012.

Posteriormente en el capítulo 4 se lleva a cabo un análisis general de los ingresos y gastos estatales de 1989 a 2012, en el que se identifican las principales fuentes de ingreso y rubros de gasto de los estados.

Finalmente en el capítulo 5 se estudia, analiza y caracteriza el comportamiento de la deuda pública de estados y municipios, tanto a nivel nacional como local.



## **CAPITULO I. DEUDA PÚBLICA, FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN**

### **Introducción**

En el presente capítulo se lleva a cabo una revisión del marco teórico de la deuda pública y del federalismo y la descentralización fiscal.

En un primer apartado se revisan los elementos teóricos de la deuda pública, para lo cual comenzaremos presentando las definiciones de este concepto de acuerdo a una perspectiva jurídica y financiera, así como su relación y diferencia respecto al concepto de déficit público.

Posteriormente se revisan las bases o motivos por los que el gobierno recurre a la contratación de deuda pública y se presentan las principales funciones que el endeudamiento cumple en el ámbito económico.

Se expone también la clasificación del endeudamiento público atendiendo a distintos criterios, y más adelante se habla de la importancia de la administración de la deuda planteando la necesidad de contar con indicadores que permitan establecer límites para la contratación de deuda así como percibir el impacto que esta tiene sobre la economía.

Para terminar este primer apartado, se expone una clasificación realizada por Retchkiman acerca de la ideología existente dentro de las corrientes de pensamiento económico sobre el empréstito gubernamental, que nos permite ubicar tres grandes grupos de ideas en extremos opuestos.

En el segundo apartado de este capítulo, se exponen los conceptos de federalismo, federalismo fiscal y descentralización.

Se revisa el proceso de descentralización en Estados Unidos con el objetivo de identificar las características del nuevo federalismo y la descentralización administrativa promovida por el gobierno del presidente Reagan a partir de 1981, estrechamente vinculadas con las políticas de descentralización del banco mundial.

Finalmente se revisa la evolución del federalismo para el caso mexicano, resaltando la adopción de las políticas de descentralización promovidas por el banco mundial en nuestro país y las implicaciones que esto tiene en el marco del federalismo mexicano.



## 1.1 Marco Teórico-Conceptual de la Deuda Pública

### Definición de Deuda Pública y Déficit Público

“La deuda pública se define como la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación.” (Ayala, 2001:309)

Desde el punto de vista jurídico, el préstamo público es un contrato donde el Estado adquiere la obligación de devolver el capital en el tiempo establecido y de pagar intereses por el mismo, en la moneda y tasa estipulada en dicho contrato. (Ayala, 1999:311, Retchkiman, 1972:237)

Financieramente hablando, el empréstito es un medio técnico basado en el hecho de que no hay coincidencia entre los gastos y los ingresos en un tiempo determinado. (Retchkiman, 1972:236)

La diferencia entre los ingresos y los egresos en el presupuesto público se conoce como déficit o superávit presupuestario dependiendo del signo que presente esa diferencia. Así, cuando los ingresos son mayores a los egresos, nos encontramos ante un superávit, y por su parte, cuando los egresos son mayores a los ingresos percibidos por el estado, estamos en una situación deficitaria.

Es importante recordar que deuda y déficit no es lo mismo, la deuda es un stock, es decir, lo que debe el estado como consecuencia de déficit pasados, mientras que el déficit es un flujo, es decir, cuanto se endeuda el Estado en un año dado. (Blanchard, 2006:621)

Si el sector público incurre en un déficit, la deuda pública aumenta, si experimenta un superávit, la deuda pública disminuye. (Blanchard, 2006:621)

Debe mencionarse que el valor monetario de la deuda aumenta año con año en la medida en que aumente el déficit público de ese año, pero el valor real de la deuda pública depende del nivel de inflación presente en la economía. (Stiglitz, 1988:59)

El déficit presupuestario es igual a la suma del déficit primario (sin contemplar intereses) más los pagos de intereses sobre la deuda pública.

$$\text{Déficit total} = \text{déficit primario} + \text{pago de intereses}$$

Donde el déficit o superávit primario es la diferencia entre los gastos del gobierno (sin incluir el pago de intereses) menos todos sus ingresos. (Dornbusch, 2008:493)

Otras maneras de calcular el déficit presupuestal son: gasto (incluidos los intereses pagados por la deuda) menos los impuestos una vez descontadas las transferencias;



y gasto total (el gasto en bienes y servicios más transferencias) menos los impuestos totales. (Blanchard, 2006:621).

### **Bases para la contratación de Deuda Pública**

Los ingresos públicos pueden ser clasificados en ingresos ordinarios y extraordinarios dependiendo de la recurrencia de estos, de manera que los ingresos ordinarios son aquellos que se obtienen de manera regular, mientras que los extraordinarios se perciben de manera irregular.

La deuda pública se considera como un ingreso extraordinario, por lo que se puede suponer que existen razones o situaciones que justifican la decisión de recurrir a esta fuente de financiamiento, las cuales pueden presentarse tanto en etapas de estabilidad como de inestabilidad económica.

A continuación se enlistan algunas de las situaciones que de acuerdo con Ayala y Retchkiman justifican la contratación de Deuda Pública. (Ayala, 1999:309, Retchkiman 1972:248, 253)

#### **1. Situaciones de emergencia.**

Con lo que se hace referencia a imprevistos como guerras y desastres naturales. Es evidente que dado su carácter de emergencia, no es posible recurrir a ingresos ordinarios para cubrir estos gastos, lo que crea la necesidad de recurrir a entradas extraordinarias.

El empréstito público constituye la manera más rápida de obtener grandes cantidades de recursos, y reducir al mínimo las fricciones tributarias, sin embargo, los efectos nocivos del endeudamiento durante las guerras son sus efectos distribucionales inadecuados ya que como se trata de obtener grandes sumas de recursos se recurre a los grupos de más bajos ingresos tanto en la tributación como para la adquisición de valores gubernamentales.

#### **2. Construcción de obras públicas.**

Esta se justifica cuando por el carácter permanente de la obra pública y el monto de inversión requerido, no sea posible cubrir la inversión con ingresos ordinarios, además de que de esta manera se permite distribuir el costo del proyecto entre las varias generaciones que disfrutaran de él.

También podría justificarse en el caso en el que la construcción de obras públicas sea parte de una política encaminada a combatir el desempleo en periodos de depresión.



3. Transferencia de fondos de un sector a otro de la economía.

La justificación para la transferencia de fondos de un sector a otro generalmente puede encontrarse en las metas o condiciones en las que se encuentra cada sector.

Existen muchas situaciones en las que los recursos pueden ser mejor aplicados por parte del sector público que por parte del sector privado, como proyectos directos o indirectamente autoliquidables o simplemente proyectos para la prestación de bienes y servicios indispensables para la sociedad, por lo que los fondos deben ser transferidos.

4. Para mantener empleo completo con estabilidad (combatir la inflación).

La emisión de valores gubernamentales a individuos y empresas puede resultar complementaria a las operaciones de la banca central o a políticas tributarias destinadas a combatir la inflación.

5. Hacer frente a un déficit presupuestal (también llamado déficit fiscal).

Es decir, para contar con los recursos necesarios para cubrir el excedente de gasto que se advierte en el presupuesto.

6. Para pagar deuda.

### **Funciones de la Deuda Pública**

Las funciones de la deuda pública están estrechamente ligadas a la justificación para su contratación, por lo que al revisar este apartado se encontrará una clara continuación del anterior.

Por otra parte, al hablar sobre las funciones que cumple la Deuda Pública, parecerá que nos estamos adelantando un poco en el análisis principal que se desarrollará en el capítulo siguiente, que es el papel de la deuda pública en la economía. Sin embargo, se hablará de funciones generales que cumple el endeudamiento, sin pretender por el momento ahondar en los efectos, críticas y posiciones respecto a su uso, lo que nos servirá para continuar estructurando la noción sobre la figura de Deuda Pública.

La función principal de la deuda pública es financiar el déficit fiscal, el cual se presenta cuando los gastos de un Estado son mayores a los ingresos percibidos por el mismo. Así, cuando el Estado incurre en un déficit, debe endeudarse para cubrir la diferencia entre sus gastos y sus ingresos; de esta manera, el monto de la deuda



aumenta año con año en la medida en que aumente el déficit público de ese año<sup>1</sup>. (Stiglitz, 1988:698)

Haciendo un paréntesis en este punto, debemos aclarar que si bien el Gobierno contaría con otras dos opciones para poder cubrir dicho déficit (la creación de dinero o el incremento en la recaudación tributaria), el hecho de que el Gobierno opte por la contratación de deuda pública y no se valga de cualquiera de las otras dos opciones, se debe principalmente a las limitantes que acompañan a cada una de estas. Así, la creación de dinero se ve limitada, en pocas palabras, por razones de política económica, mientras que los ingresos por impuestos tienen la limitante del tiempo. (Retchkiman, 1972:248)

La idea anterior deriva directamente en otra de las funciones de la Deuda Pública, que es la función compensatoria. Al no existir coincidencia temporal entre los gastos y los ingresos que recauda el gobierno, este último puede allegarse de recursos a través del endeudamiento y financiar así su gasto, para posteriormente liquidar la deuda con los recursos que obtendrá más adelante. De esta manera se garantiza que no se interrumpa el proceso, es decir, esto permitiría una continuidad en el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para con la sociedad, al no dejar de otorgar los bienes y servicios que le corresponde. Esta misma idea de compensación, aplica para las obras públicas o proyectos que requieran grandes cantidades de inversión, en cuyo caso el financiamiento por medio de deuda permite que la obra o proyecto se lleve a cabo y que esta sea “pagada” mientras se usa. (Retchkiman, 1972: 254)

Una función más de la deuda es canalizar recursos hacia usos productivos llevando recursos de ciertas áreas que tienen excedentes hacia otras que no los tienen. Para entender esto lo primero es presuponer la existencia de grupos de personas interesadas en poner en marcha empresas o proyectos pero que tienen la limitante de no contar con los recursos para hacerlo y por otro lado presuponer también la existencia de grupos de personas que cuentan con recursos y no están interesadas en desarrollar una empresa o proyecto, así, mediante el endeudamiento se ponen a disposición de los primeros los recursos de este último grupo. (Retchkiman, 1972: 254)

Otras de las funciones de la deuda son: atraer ahorradores a través de la emisión de instrumentos financieros gubernamentales; incrementar la utilización de recursos productivos mediante mecanismos financieros de ahorro e inversión; expandir la capacidad productiva con la ampliación del financiamiento en todos los sectores

---

<sup>1</sup> Se refiere al valor monetario o nominal, ya que como se mencionó anteriormente el valor real de la deuda pública depende del nivel de inflación presente en la economía. (Stiglitz, 1986 : 59)



económicos; y manejar la oferta monetaria por medio de operaciones de mercado abierto. (Ayala, 1999:309-310)

Como ya decíamos, esta podría ser una primera aproximación a los efectos de la Deuda Pública en la economía, pero recordemos que no existe un consenso al respecto, por lo que las funciones que se mencionan arriba deben tomarse con cierta reserva (sin que por ello pierdan validez) con la justificación de que más adelante se tratara este tema de manera más profunda.

### **Clasificación**

Existen distintas formas de clasificar la deuda pública, entre las más difundidas y utilizadas encontramos las siguientes:

a) Por su origen. De acuerdo a su origen, la deuda pública puede ser interna, cuando los recursos provienen de particulares nacionales; o externa, cuando se contrata con acreedores externos.

Para esta clasificación se toma en cuenta la residencia del poseedor de la deuda, el cual está en función de la ubicación y no de la nacionalidad del acreedor.

La deuda interna bruta se compone de los financiamientos que obtiene el sector público, directamente o a través de sus agentes financieros, en el mercado doméstico, mediante la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones; este tipo de financiamiento se caracteriza por ser pagadero dentro del país y en pesos mexicanos.

Por su parte la deuda externa bruta, considera a los créditos contratados por el sector público en forma directa o a través de sus agentes financieros con entidades financieras del exterior, ya sea bancos privados u organismos financieros internacionales, y pagaderos en el extranjero en moneda extranjera.

b) Por plazo de amortización o periodo de contratación. La deuda se clasifica de acuerdo con su plazo original de contratación en corto plazo y largo plazo.

La deuda de corto plazo, se compone de los préstamos que se obtienen a plazo menor de un año, y la deuda de largo plazo hace referencia a los préstamos que se contratan a un plazo de un año o más.<sup>2</sup>

c) Por fuente de financiamiento o tipo de acreedor. En esta clasificación se considera la naturaleza de los acreedores financieros.

---

<sup>2</sup> Retchkiman considera otras tantas clasificaciones de la deuda en función del plazo de amortización de la misma, tales como: a corto plazo o flotantes (deuda que madurará en un año o menos), a largo plazo o consolidadas (aquellas cuya madurez es mayor de un año), a largo plazo (deuda de 5 años o más), intermedia (bonos de más de un año y menos de 5 años) y perpetuas (cuando no se tiene fija la fecha de madurez). (Retchkiman, 1972:255-258).



Para la deuda externa tenemos: el mercado de capitales, organismos financieros internacionales (bilaterales o multilaterales), bancos privados o transnacionales, comercio exterior, deuda reestructurada y pasivo Pidiregas, entre otros.

Para la deuda interna tenemos entre los más importantes: los valores gubernamentales, la banca comercial, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores). (Ayala, 1999:316-317)

d) Por moneda de contratación. Se clasifica de acuerdo a la moneda de origen o divisa en la cual se contrató el crédito.

e) Por país de origen. De acuerdo al país de origen de la institución financiera acreedora.

f) Por instrumento. Esta clasificación se basa en las características jurídicas de los instrumentos que describen la relación que existe entre el acreedor y el deudor, tales como los pagarés, bonos, valores gubernamentales y los contratos o líneas de crédito.

g) Por la forma de emisión: Se clasifica en titulada y no titulada.

La deuda titulada se refiere a deuda fragmentada en documentos de diverso valor y adquiridas por todo tipo de ahorradores.

La deuda no titulada, son aquellas operaciones de gran monto, formada por documentos no divisibles y accesibles solo a cierto tipo de instituciones de crédito.

Las anteriores clasificaciones constituyen, como ya se mencionó anteriormente, las clasificaciones más ampliamente utilizadas debido probablemente a su carácter técnico y objetivo; sin embargo, Retchkiman presenta otra serie de clasificaciones que se basan en el efecto que la deuda pública tiene en la actividad económica. (Retchkiman, 1972:255-258)

En una primera categoría, clasifica a la deuda en: deuda lastre, deuda pasiva y deuda activa.

- Deuda lastre: Es aquella cuyo gasto no aumenta la capacidad productiva de la comunidad.
- Deuda pasiva: Aquella que se ha destinado a proporcionar servicios útiles a la comunidad pero que no produce ingresos por si misma ni aumenta directamente la eficacia y productividad del trabajo o del capital.
- Deuda activa: Aquella cuyo gasto tanto directa como indirectamente incrementa el poder productivo de la comunidad.



La segunda categoría de clasificación que Retchkiman menciona clasifica la deuda en deuda reproductiva y deuda de peso muerto.

- Deuda reproductiva: Aquella cuyo servicio puede ser cubierto con los ingresos que genera el proyecto al que fueron destinados los recursos.
- Deuda de peso muerto: Aquella que se paga con otras fuentes de ingresos públicos, principalmente impuestos. Cabe mencionar, antes de continuar que esta clasificación de deuda de peso muerto ha sido discutida y considerada poco útil puesto que puede implicar conclusiones equivocadas respecto a la contratación de deuda al igual que sucede con la deuda lastre y pasiva.

La tercera categoría de clasificación se basa en la fuente de la que se tomaran los recursos para el pago del servicio de la deuda. Se divide en deuda autoliquidable y deuda no autoliquidable.

- Deuda autoliquidable: Aquella cuyos recursos se utilizan para financiar proyectos que producen un ingreso monetario.
- Deuda no autoliquidable: Aquella cuyos recursos se destinan a financiar proyectos que no producen un ingreso monetario<sup>3</sup>.

Es importante no creer que a partir de las clasificaciones arriba definidas se puede considerar “bueno” o “malo” el endeudamiento, porque como ya mencionábamos algunas de estas clasificaciones podrían llevar a conclusiones equivocadas respecto a la utilidad de cierto endeudamiento. Así por ejemplo, podemos tener deuda no autoliquidable que se destinó a renglones como educación, salud, comunicaciones, seguridad social, etc. y pese a que no genera ingresos monetarios este endeudamiento resultaría ser la base para el desarrollo de la nación. (Retchkiman, 1972: 259)

Retchkiman nos aclara sin embargo, que para que lo anterior suceda, debemos encontrarnos en un entorno económico específico, ya que “los altos niveles de gastos públicos son condición necesaria pero no suficiente”, por lo que a la par este gasto gubernamental deben crearse los empleos adecuados y necesarios para los trabajadores cuya eficiencia se ha mejorado a través de los recursos destinados al sector educativo; debe existir un sistema impositivo y una organización gubernamental adecuada para captar los incrementos en el ingreso nacional; y debe existir iniciativa empresarial que aproveche las condiciones favorables de la economía. Nos dice Retchkiman:

---

<sup>3</sup> En el capítulo de no autoliquidable se incluye la deuda de peso muerto o lastre ya que siempre existe la posibilidad de que los gastos gubernamentales no se usen de manera adecuada y se inviertan en proyectos que no se terminen, en proyectos mal estructurados o incluso en una guerra que se pierde. (Retchkiman, 1972: 259)



“Lo que es un hecho evidente es que parte –mayor o menor- del aumento de la productividad se debe a los gastos gubernamentales y que ello justifica plenamente la deuda “no autoliquidable” que se produce.” (Retchkiman, 1972: 259)

## **Administración**

Como se mencionaba al principio de este capítulo, la contratación de deuda pública debe ser cuidadosamente administrada con el objetivo de no llegar a representar un riesgo para la economía de un país. Ayala Espino nos dice que la administración de la deuda pública se define como:

“...el conjunto de operaciones administrativas de las autoridades públicas con objeto de mantener adecuadas condiciones de emisión, conversión y amortización de instrumentos financieros.” (Ayala, 1999)

Asimismo nos dice que una correcta administración de la deuda pública debe buscar mantener una tasa de interés baja (con el fin de limitar la carga por réditos del estado y eliminar sus efectos en la distribución del ingreso), diversificar los plazos de vencimiento de la deuda (para ayudar a estabilizar el mercado) y adecuar la estructura de vencimientos con las distintas clases de ahorradores para poder cubrir sus requerimientos. (Ayala, 1999:311-312; Retchkiman, 1972: 267)

Los clásicos y neoclásicos marginalistas consideraban el endeudamiento como un mal grave pero inevitable (igual que la actividad del estado), por lo que decían que cuando se incurría en ella debía mantenerse dentro de límites mínimos y eliminarse lo más pronto posible. (Retchkiman, 1972: 261)

La idea anterior desembocó en la necesidad de definir cuáles serían esos límites en los que se debería mover el endeudamiento para que no se considere como “peligroso” para la economía, por lo que algunos autores realizaron propuestas al respecto.

Newman plantea, que el monto absoluto de la deuda debe mantenerse en montos que no modifiquen la capacidad de producción y que permitan pagar el servicio de la deuda. La idea anterior en realidad resulta un tanto amplia, por lo que este planteamiento se puede aterrizar con algunas comparaciones realizadas. (Retchkiman, 1972: 262)

Somers lleva a cabo una comparación de la deuda pública con la población, es decir calcula el monto de la deuda per cápita, y señala que si en un periodo dado la deuda



per cápita se duplica y no sucede lo mismo con la producción económica, se puede afirmar que la carga de la deuda ha aumentado.<sup>4</sup> (Retchkiman, 1972: 262)

Otra comparación se hace entre la deuda total y la deuda a corto plazo, “que concreta la carga para la administración de la deuda, de “refundir” y “convertir” emisiones de empréstitos gubernamentales para mantener condiciones ordenadas en el mercado y estabilidad en el monto de pago de intereses” (Retchkiman, 1972: 262)

Una comparación más es entre los intereses a pagar por la deuda y los ingresos fiscales totales, la cual permite conocer la carga real que significan los réditos (el pago de intereses) para el presupuesto de egresos en un año determinado.<sup>5</sup> (Retchkiman, 1972: 262)

La relación deuda pública-ingreso nacional, considerada como la más importante, expresa que cuanto mayor sea el ingreso nacional menores problemas representará para la economía como un todo el nivel de la deuda pública, de la misma manera, mientras mayor sea el servicio de la deuda mayores fricciones provocara, considerando el volumen del ingreso nacional. (Retchkiman, 1972: 262)

Sobre la medida de la deuda pública, Buchanan nos dice que “a pesar de que la dan los valores de “madurez” nominales, estos no representan el tamaño real del endeudamiento que puedan servir para realizar comparaciones intertemporales y entre unidades de gobierno, ya que la composición de la deuda afecta su grado de liquidez y en la medida en que estas y otras características cambien su valor se puede presentar un aumento o una disminución en el “tamaño” efectivo de la misma. (Retchkiman, 1972: 263)

Finalmente Buchanan considera como una relación apropiada para llevar a cabo comparaciones a la relación entre el cargo anual por intereses y el producto nacional o territorial bruto. (Retchkiman, 1972: 263)

### **Ideología sobre la Deuda Pública**

Como bien dice Retchkiman, las ideas sobre la deuda pública y el presupuesto constituyen inexorablemente las dos caras de una misma moneda. Así, quienes consideran aceptable e incluso necesaria la existencia de déficit y superávit en los presupuestos, admiten a la deuda como una forma de “llenar cometidos de política

---

<sup>4</sup> Debe considerarse en ese punto, la importancia de tomar en cuenta todo el contexto en el que se desenvuelve esta deuda, puesto que podría suceder que de no haber incurrido en endeudamiento la producción pudo haber sufrido consecuencias más graves.

<sup>5</sup> Se debe considerar que esta relación solo expresa parte de la relación real, ya que en los ingresos fiscales totales se encuentran incluidos ingresos derivados de nuevas emisiones de deuda que precisamente sirven para cubrir el pago de los intereses.



económica”. Por otro lado, se oponen a esto último, los economistas que abogan por presupuestos equilibrados y rechazan los gastos extraordinarios por temor al aumento de la deuda gubernamental. (Retchkiman, 1972:241)

Como un primer acercamiento a las ideas sobre la Deuda Pública, a continuación se menciona la ideología acerca de la misma con base en una amplia clasificación realizada por Retchkiman, la cual resulta útil puesto que separa muy puntualmente corrientes de pensamiento que destacan los beneficios y las desventajas del endeudamiento público.

Retchkiman dice que básicamente hay tres tipos de ideas y actitudes acerca de la deuda pública, las cuales pueden ser clasificadas en tres grandes sectores en los que se agrupan economistas con diferentes visiones sobre lo que para ellos significa el empréstito gubernamental dentro de la economía de un país:

1) Ideología clásica: Comprende a los tratadistas del siglo XIX y sus seguidores neoclásicos de principios del XX.

Para los clásicos las actividades gubernamentales son un factor no económico y externo (exógeno) que modifica las relaciones de ingreso y precio en un sistema económico de empresa privada. A pesar de que Adam Smith, quien puede ser considerado el representante de esta corriente, no negaba la importancia de las actividades del gobierno, refiriéndose a él como un “mal necesario”, decía que la desviación de recursos por medio de la deuda hacia el gobierno debía ser mantenida en los niveles más bajos. Recordemos que Smith sostenía que la economía autorregulada determinaba y controlaba todo el sistema y tendía al pleno empleo, por lo que en realidad no solo la deuda pública sino que toda clase de transferencia de fondos del sector empresarial al Gobierno, incluida la tributación, debía mantenerse en niveles mínimos. Se debe señalar que aunque Smith sostiene lo anterior, admite que el uso de capital por parte del Gobierno no necesariamente lleva a la destrucción del mismo. (Retchkiman, 1972:242)

Otro importante exponente de las ideas clásicas es Jean-Baptiste Say, quien afirma que el gobierno contrata deuda para gastos en consumos estériles y que la expansión de la deuda pública no determina incrementos en la circulación monetaria, ya que al contraer deuda el gobierno ha tomado recursos de los prestamistas. (Retchkiman, 1972:242)

David Ricardo, decía que lo que el gobierno pedía prestado se restaba del capital productivo de la nación, así que si el gasto del estado era absolutamente necesario este debía ser financiado con los ingresos tributarios y no con deuda. (Retchkiman, 1972:242)



Esta última idea que predominaba en los clásicos, hace énfasis en el rechazo que muestran hacia la deuda pública aún más que a la tributación, puesto que veían a la deuda como una manera fácil de obtener recursos y pensaban que esto podía provocar la tendencia a gastos innecesarios, con su correspondiente efecto negativo sobre la producción. (Retchkiman, 1972:243)

Los clásicos sostienen que los intereses que se tienen que pagar por la deuda se traducen en la necesidad de mayores impuestos, y ya que estas obligaciones no pueden eludirse, se ve limitada la capacidad de tener un presupuesto equilibrado. Además, este pago de intereses, según los clásicos, hace más costoso el aparato gubernamental, lo que a su vez tiene efectos inflacionarios sobre la economía. (Retchkiman, 1972:243)

A continuación se enlistan, de manera muy general, las principales ideas que los clásicos sostienen sobre la deuda pública (Retchkiman, 1972:243):

- La Deuda Pública transfiere recursos de usos adecuados a gastos inútiles.
- La Deuda Pública y el presupuesto desequilibrado producen inflación.
- La Deuda privada es buena y la pública mala.
- Es mejor la contratación de deuda por parte de los niveles subnacionales de gobierno que el contratado a nivel federal, puesto que el poder de endeudamiento de los primeros es limitado y además la contratación de deuda funciona como en una empresa donde el usuario paga por el bien o servicio.

2) Proyección de la nueva economía: Representada por Keynes y sus seguidores inmediatos más consecuentes.

Como bien sabemos, John Maynard Keynes, con su libro “Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”, provocó cambios fundamentales en el pensamiento y en la acción económica.

Cuando él señala que se puede alcanzar el equilibrio por debajo del pleno empleo y requerir la acción compensatoria gubernamental, desembocaba directamente en la deuda pública, subrayando así la importancia de la deuda pública como la fuerza activa de mayor peso, aunque sin dejar de lado la importancia de los ingresos ordinarios provenientes de los impuestos<sup>6</sup>. (Retchkiman, 1972:244)

Consideraba que la medida más rápida y ágil para poner a trabajar los recursos desocupados existentes en la economía, era la política monetaria, ya que la política

---

<sup>6</sup> Entre sus recomendaciones en materia fiscal promueve un sistema tributario progresivo que grave más pesadamente la proporción del ingreso que es ahorrada.



fiscal requiere de un proceso más largo para ponerse en marcha. (Retchkiman, 1972:244)

A diferencia de lo sostenido por los clásicos y neoclásicos, Keynes planteaba que cuando el gobierno tomaba recursos, contribuía a un posible aumento de la producción, ya que ponía a trabajar recursos desocupados. Partimos entonces de la idea de que existen recursos desocupados, es decir, recursos que de alguna manera están siendo desaprovechados puesto que el sector empresarial no los está utilizando; y con base en lo anterior no se podría sostener que el Gobierno está “quitando” esos recursos al sector privado. (Retchkiman, 1972:245)

Para financiar los gastos derivados del uso de los recursos desocupados, el Gobierno puede recurrir a la creación de dinero o a la contratación de deuda. Cuando se emite deuda y estos valores son vendidos al sistema bancario se produce el mismo efecto de la emisión monetaria, y además se provee a los bancos de las reservas monetarias necesarias para que no dejen de satisfacer las demandas tanto del sector público como del sector privado. Así, este gasto público es adicional al privado y de ninguna manera lo sustituye. (Retchkiman, 1972:243)

Otra de las ideas de Keynes que se puede aplicar al caso de la Deuda Pública, es que el pleno empleo es el caso especial y que la tendencia general de la economía es el estancamiento a nivel de subempleo de los factores de la producción. Cuando se presenta el primer escenario, es decir el pleno empleo y hay tendencias inflacionarias, efectivamente el gasto público financiado con deuda, puede generar mayor inflación, sin embargo, con ciertos controles la política fiscal, monetaria y la deuda pueden funcionar. (Retchkiman, 1972:245-246)

Algunos seguidores de Keynes, tomaron sus ideas y llegaron a interpretar que la deuda por sí misma no representaba ningún riesgo para la economía, ya que la población simplemente se debía a sí misma, de manera que la deuda consistía en una serie de pagos de transferencia que se cancelaban unos con otros entre los grupos del sistema económico y la única condición necesaria era que la deuda fuera interna. (Retchkiman, 1972:246)

3) El intento de la síntesis: Trata de armonizar las ideas de los dos anteriores y se refiere a la ciencia económica posterior a la segunda guerra mundial.

Se podría decir que este grupo trata de tomar en consideración tanto las ventajas como las desventajas de la contratación de deuda pública. (Retchkiman, 1972:246)

Por un lado se tiene que sin duda la deuda pública determina una carga y la pregunta es sobre quién y en qué momento recae. Además existe un costo de oportunidad derivado del uso de recursos productivos por parte del gobierno, ya que la inversión implica el uso de factores que son fijos en un tiempo específico, por lo que estos se



sustraen de la economía y se sacrifica el uso de los mismos en otros rubros. (Retchkiman, 1972:247)

Buchanan sostiene que es una simplificación muy ingenua el pensar que la deuda solo por permanecer interna no producirá efectos en la economía, y llama a esto la falacia de las cuentas nacionales, puesto que las fricciones entre los grupos inevitablemente se dan conforme incrementa el monto de la deuda. (Retchkiman, 1972:247)

Además de lo anterior, la idea de que la deuda no es una carga para las generaciones futuras puesto que se constituye de pagos que se transfieren del contribuyente al tenedor de valores de manera que lo que pierde el primero lo gana el segundo y de tal modo que en un futuro esas transferencias se cancelan unas a otras, no considera que esto no se da de manera mecánica y que no se puede saber en este momento la carga que en un futuro tendrá el contribuyente. Si se consideraran los dos puntos anteriores, si se acepta que el tenedor de bonos es en quien recae el costo de la deuda y si se acepta que el costo no se traslada al futuro, entonces, nos dice Retchkiman, la deuda produciría el “movimiento perpetuo fiscal” ya que se encontró la manera de realizar y financiar obras públicas sin costo alguno. (Retchkiman, 1972:247)

Hasta aquí se ha presentado el marco teórico de la deuda pública, a continuación pasaremos a revisar el marco teórico del federalismo y la descentralización fiscal.

## **1.2 Federalismo y Descentralización Fiscal**

### **Marco Teórico del Federalismo**

Con base en la política fiscal descrita por Musgrave, el Estado debe cumplir con tres funciones principales: asignación, distribución y estabilización.

La función de asignación, está ligada a la existencia de bienes públicos<sup>7</sup>, y se relaciona con la presupuestación y aplicación del gasto. La función de distribución se justifica en la incapacidad por parte del mercado para lograr una distribución justa y adecuada del ingreso y la riqueza en la sociedad, por lo que el Estado interviene ya sea mediante un sistema tributario progresivo que permite la redistribución del ingreso o mediante transferencias de gasto. Y por último la función de estabilización, que consiste en el uso de la política presupuestaria como medio para mantener un nivel de crecimiento que genere altos niveles de empleo y estabilidad de precios. (Ramírez, 2011:18)

---

<sup>7</sup> Como recordaremos un bien público se caracteriza por ser de consumo conjunto, con poca o nula capacidad de excluir a las personas y con un costo marginal tendiente a cero.



El federalismo es un sistema político en el que concurren diferentes niveles de gobierno (central, subcentral y local), y en el que las funciones del gobierno se reparten entre el grupo de Estados asociados que a su vez delegan competencias a un Estado federal central.

La existencia de diferentes niveles de gobierno en un sistema federal, hace necesaria la coordinación y delimitación de funciones entre cada uno de estos niveles, con el fin de que el estado cumpla con sus funciones de manera eficiente.

Ramírez analiza las funciones fiscales anteriormente señaladas bajo el contexto de la división en la que opera cada uno de los niveles de gobierno (Ramírez, 2011:19-21):

- **Asignación.** Esta función se relaciona con el teorema de la descentralización, según el cual es necesaria la descentralización de la provisión de bienes, cuando no se registren ahorros en los costos al proveerlos de manera centralizada y cuando el gobierno central no pueda ofrecer niveles de provisión diferenciados. El principal elemento a considerar al determinar qué niveles de gobierno se encargan de la provisión de cierto bien, es la eficiencia sobre la asignación del gasto en el sentido de que los bienes públicos ofrecidos satisfagan la demanda de consumo local.
- **Distribución.** La función de distribución en un sistema federal consiste en la búsqueda de un equitativo reparto de la renta, y la disyuntiva se encuentra en establecer a quién le compete hacerlo, ya que existen desacuerdos al respecto. Cuando los gobiernos subcentrales se encargan de hacerlo se pueden generar ciertas distorsiones económicas tales como el desplazamiento de los factores productivos que se gravan y de las rentas altas hacia afuera y de las bajas hacia adentro. Sin embargo, también hay quienes argumentan que los gobiernos locales incurren en menores costos de transacciones y son más eficientes en el establecimiento de políticas distributivas puesto que están más cerca de los individuos.
- **Estabilización.** La función de estabilización es una función macroeconómica a cargo de los gobiernos centrales, que asume que mediante la utilización de instrumentos de política fiscal (acompañados de medidas de política monetaria) se pueden regular las fluctuaciones de la economía.

Para que el estado pueda cumplir con sus diferentes funciones, es necesario que realice gastos y por ende que cuente con fuentes de ingresos que le permitan solventarlos. De esta manera, dadas las diferentes funciones que desempeña el estado y el sistema político federal que envuelve la existencia de diferentes niveles de gobierno, la coordinación de los mismos, no se reduce a un simple reparto de funciones del estado entre los tres niveles de gobierno, sino que va más allá e



implica que este reparto de obligaciones se acompañe de una distribución de atribuciones recaudatorias y de gasto.

Teóricamente el federalismo fiscal emana de la relación entre federalismo y finanzas públicas. Como se mencionó anteriormente, ante la existencia de diferentes niveles de gobierno, para lograr una mayor eficiencia, es necesaria la distribución de facultades entre los mismos, estableciendo qué nivel y qué tipo de facultades fiscales tendrán. Así, el término federalismo fiscal tiene que ver con la distribución de las responsabilidades económicas, los recursos y la captación de los mismos por parte de los diferentes niveles de gobierno. (Ramírez, 2011:15)

De lo anterior se deriva una de las discusiones más importantes en materia de federalismo fiscal, la descentralización, que contrario a la centralización que implica la concentración de facultades en un nivel central de gobierno, se refiere a la distribución de recursos y competencias entre los tres niveles de gobierno.

### **La Descentralización en Estados Unidos**

Antes de revisar el proceso de descentralización en México, es importante revisar la evolución del federalismo en Estados Unidos, puesto que ahí es donde se gesta el esquema último implementado en nuestro país, lo que además nos pondrá en contexto y nos ayudara a entender la naturaleza y características del federalismo y la descentralización en México.

De manera general el Federalismo en Estados Unidos puede ser dividido en 4 etapas:

#### **1. Federalismo Dual (1789-1937)**

Se le llama Federalismo dual a esta etapa ya que durante este periodo las funciones del gobierno central y los estados están claramente separadas. Se busca que el gobierno central no sobrepase las facultades que legalmente le son concedidas y se persigue un balance de poder entre los niveles de gobierno.

#### **2. Federalismo Cooperativo (1937-1963)**

Esta etapa histórica del federalismo se da en el marco de la implementación de la política del “New Deal” por parte del presidente Franklin Delano Roosevelt como medida para superar la crisis desatada en 1929. La política del New Deal, que en español se traduce como Nuevo Trato, consistió fundamentalmente en tratar de aumentar el poder de compra de los consumidores aun a costa de producir déficits en el presupuesto del Estado. La implementación de esta política requería de la cooperación de todos los niveles de gobierno (de ahí su nombre) y significaba una mayor participación



por parte del gobierno central, alterando así el equilibrio de poder que se mantenía previamente.

### 3. Federalismo Regulado (1963-1981)

Durante esta etapa hay una mayor intervención por parte del gobierno central en las decisiones tomadas por los gobiernos estatales, intervención que se realiza mediante la amenaza de retener fondos federales destinados a usos específicos cuando los estados no cumplan con las regulaciones federales establecidas. Lo anterior se respalda en el hecho de que los criterios para las transferencias de fondos son decididos por el gobierno federal y que además, desde la aplicación de las políticas del New Deal hasta 1980, la Suprema Corte amplía el poder del nivel central y restringe el poder del estado en sus resoluciones.

### 4. Nuevo Federalismo (1981 - ...)

Este nuevo esquema de relaciones entre niveles de gobierno es implementado por el gobierno de Ronald Reagan en la década de 1980 y se basa en el retorno de los poderes administrativos a los gobiernos estatales, reduciendo el tamaño del estado y el poder del nivel federal de gobierno. Bajo este esquema los recursos transferidos a los estados, tienen el carácter de no ser condicionados, dando libertad a los funcionarios estatales para el uso de los mismos.

Dada la vigencia de esta última etapa, la importancia de este nuevo esquema de federalismo, y la vinculación con las medidas de descentralización promovidas por el Banco Mundial y aplicadas en México que se detallaran en apartados posteriores, profundizaremos un poco más en la misma.

#### ***El programa de Descentralización en el gobierno de Reagan***

Desde el inicio del gobierno del presidente Reagan en 1981, se comenzó a impulsar la descentralización administrativa, la cual fue concebida como una medida encaminada a modificar el papel del Estado en la actividad económica. (Uvalle-B., 1983)

Este nuevo Federalismo, constituyo una reacción a lo que el partido republicano había percibido como una centralización excesiva del gobierno, y que tiene sus raíces en el legado del New Deal.

Esta descentralización se caracterizó por un pronunciado carácter anti estatal, con el objetivo específico de que el estado no desempeñara acciones económicas. De



acuerdo con Uvalle-B (Uvalle-B., 1983) los argumentos utilizados para promover la descentralización administrativa se basaron en ideas como:

- El estado no estimula la participación democrática en la toma de decisiones
- El Estado succiona gran cantidad del excedente económico creado por la sociedad
- Los desajustes económicos del capitalismo obedecen a que el estado participa demasiado en el intercambio mercantil, lo cual genera desequilibrios en la relación de la oferta y la demanda
- El incremento del gasto público y de las demandas sociales, perturban la producción y el consumo

Reagan considera que el gobierno federal usurpa facultades a los gobiernos estatales, por lo que la descentralización significaba restituir a los Estados federados las atribuciones que el gobierno central les había sustraído, así por ejemplo se contempla que algunos de los programas federales sean desarrollados por los gobiernos locales a fin de que se financien con recursos económicos propios, diciendo no a los programas federales y sí al retorno de los recursos fiscales a los Estados. (Uvalle-B., 1983)

Sin embargo, el traslado de responsabilidades de ciertos rubros de bienestar social a los estados no se ve acompañado de los recursos suficientes, y al contrario les son recortados a consecuencia de la reducción de impuestos a las grandes empresas, es decir, se transfiere a los Estados no sólo programas federales, sino restricciones presupuestarias a efecto de obtener la eficiencia administrativa en sí misma. En consecuencia, la descentralización administrativa con reducción del gasto público, ocasiona más problemas que ventajas y desde esta óptica, nos dice Uvalle, la descentralización solo se traduce en dejar en manos de los Estados problemas administrativos, económicos y sociales. (Uvalle-B., 1983)

El gobierno de Reagan, asocia la descentralización gubernamental con el neoliberalismo económico, promoviendo así, que el capital privado conduzca y regule la economía y subrayando la necesidad de dismantelar la actividad del gobierno mediante la participación del sector privado en la prestación de servicios, esto es, la “privatización”. (Uvalle-B., 1983)

Bajo este marco ideológico, se postula que los organismos gubernamentales dedicados a la producción y regulación económica deben ser suprimidos, que se deben disminuir las inversiones públicas y que las instituciones gubernamentales no deben competir sino coordinarse con las organizaciones privadas. (Uvalle-B., 1983)



“El presidente Reagan resucitó el uso del término “nuevo federalismo”. Fue el grito de batalla para la desregulación y la privatización. Se buscaba una política federal de “no intervención”, que permitiera al mercado dirigir la prestación de servicios en los sectores público y privado, con una supervisión y regulación disminuidas. El aspecto de la privatización de la actividad gubernamental surgió en respuesta a las importantes reducciones impuestas por el gobierno federal. Los estados y municipios se resolvieron por el uso de los esquemas de privatización como un medio para permanecer a flote financieramente.” (Hidalgo-Hardeman, 1995:158)

### **Políticas de Descentralización del Banco Mundial**

El apoyo y promoción de la descentralización por parte de organismos internacionales entre las economías latinoamericanas como parte del proceso de reformas financieras desde la década de los 80s ha sido respaldado principalmente por el Banco Mundial (BM) y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

De acuerdo con el BM, la descentralización es una herramienta económica que permite optimizar la eficiencia del Gobierno, puesto que al transferir las decisiones sobre gastos e ingresos a los niveles administrativos inferiores se obtiene una mejor distribución de los recursos.

En su portal de internet del banco central se menciona que:

“El Banco Mundial apoya la descentralización porque considera que ésta fortalece la democracia, promueve la transparencia y genera ganancias en eficiencia y competitividad.”

De acuerdo con este mismo portal, el proceso de descentralización en América Latina está en la etapa final de aplicación de reformas de primera generación que constituyen medidas que promueven la eficacia y el control financiero. Por su parte, las reformas de segunda y tercera generación abordarán los ajustes necesarios que se deben aplicar en el Gobierno central a la formulación, planificación y evaluación de políticas mientras se consolida la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales.

De acuerdo con el Banco Mundial, el respaldo de esta organización a las tareas de descentralización consiste en:

- Préstamos programáticos para procesos de reforma de políticas que se extienden por tres años o más.
- Préstamos de asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad y la introducción de buenas prácticas internacionales en el sistema local.



- Trabajos en los diversos sectores para preparar los complejos procesos de descentralización, como la reforma a las transferencias intergubernamentales o la reforma presupuestaria para la supervisión y evaluación coordinadas del gasto público.

Según Soto y López, la argumentación del BM en favor de su política de descentralización, se basa en tres elementos (Soto y López, 2003:31-36):

a) La conveniencia de acceder a financiamiento directo. Bajo este esquema son tres las razones por las que se considera importante el acceso a los mercados financieros por parte de los gobiernos subnacionales:

- 1) Financiamiento del gasto de capital.
- 2) Igualación del gasto con los impuestos.
- 3) Promoción de la responsabilidad política.

b) Los canales de acceso. El Banco Mundial se refiere a cuatro canales de acceso a los mercados de capitales para los gobiernos subnacionales:

- 1) El endeudamiento directo del gobierno central, que a su vez les presta a los gobiernos subnacionales.
- 2) Por medio de un intermediario público, una institución financiera del gobierno.
- 3) Endeudamiento directo en el mercado de capitales.
- 4) Mediante la descentralización de los servicios públicos en el mercado.

En este sentido la descentralización trata de desalentar a los dos primeros y fomenta la utilización de los dos últimos, tratándose entonces de una descentralización del mercado de capitales y en la privatización de los servicios públicos.

El Banco Mundial hace hincapié particularmente en la calificación del riesgo financiero, ya que el uso de compañías calificadoras del crédito ofrece un mecanismo basado en el mercado que vigila y regula los préstamos subnacionales.

c) Las condiciones para una descentralización exitosa. El BM enumera cinco condiciones para que resulte exitosa una descentralización:

- 1) La descentralización debe relacionar a la autoridad financiera y fiscal local con las responsabilidades y funciones de proveer servicios del gobierno local.
- 2) La comunidad local debe estar informada acerca de los costos de los servicios y las opciones de su entrega.



- 3) Debe haber un mecanismo por medio del cual la comunidad pueda expresar sus preferencias.
- 4) Debe haber un sistema de responsabilidades.
- 5) Los instrumentos de descentralización deben ser diseñados para apoyar los objetivos políticos.

La esencia del programa de descentralización del BM es su idea de “un marco regulatorio bien diseñado” que requiere de transparencia mediante un sistema de información con sistemas contables estandarizados para los gobiernos subnacionales y una mejor información pública acerca de sus responsabilidades, además de establecer castigos a los endeudamientos excesivos.

Como complemento el BM recomienda asegurar que los gobiernos subnacionales cuenten con ingresos propios, ya sea impuestos o transferencias no condicionadas, que puedan dar como garantía a la hora de solicitar financiamiento y reducir de esta manera el riesgo en el otorgamiento de estos créditos. (Soto y López, 2003:35)

Resulta evidente, nos dicen Soto y López, que el propósito verdadero del BM, con su programa de descentralización, es impulsar la ampliación de la acción del mercado hacia esferas antes exclusivas del sector público.

### **Federalismo y Descentralización Fiscal en México**

A partir de 1824, por decreto constitucional México adopta el régimen federal, constituyéndose como una República representativa, democrática y federal, compuesta hoy día por 31 estados libres y soberanos (constituidos a su vez por 2456 municipios) y una entidad que es a la vez Distrito Federal y capital del país.

Después de la Revolución Mexicana parte del proceso de desarrollo del país se sustentó en las autoridades federales ya que estas tenían amplias potestades en cuanto a recaudación de ingresos y ejercicio del gasto. (Ramírez, 2011:28)

#### **Convenciones Nacionales Fiscales**

A partir de 1925 se comienzan a organizar las llamadas Convenciones Nacionales Fiscales, que surgen como respuesta a la concentración de ingresos y el surgimiento de cada vez más impuestos locales. El principal objetivo de dichas convenciones era establecer las atribuciones de cada nivel de gobierno en materia fiscal. (Gutiérrez, 2011:5)

Así, en 1925 se realizó la primera Convención Nacional Fiscal (CNF), que pretendía precisamente delimitar las áreas de imposición de cada nivel de gobierno y que sin embargo no tuvo éxito. En 1933 se lleva a cabo la segunda CNF que tampoco tuvo buenos resultados puesto que resultaba más beneficiada la Federación. En 1947 se



realiza la tercera CNF, en la que se acepta que el régimen de coincidencias tributarias favorece más a la Federación y actúa en detrimento de la autonomía de las entidades federativas; sin embargo, se mantuvo vigente este régimen de coincidencias con la recomendación de establecer convenios entre la Federación y las entidades federativas para uniformar el sistema impositivo. (Ramírez, 2011:28)

#### Ley de Coordinación Fiscal

A finales de los 70 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), mediante la cual el gobierno federal establece convenios fiscales y financieros con los estados del país, que a su vez hacen lo mismo con sus respectivos municipios, mediante dichos convenios el gobierno federal transfiere a cada estado recursos fiscales para que éste los administre de manera autónoma de acuerdo con ciertas reglas contenidas en la Ley de Coordinación. De esta manera las entidades federativas aceptan el mecanismo de participaciones y la coordinación fiscal. Con este acuerdo de Coordinación Fiscal las entidades federativas aceptan:

- a) Renunciar a ejercer sus facultades en materia tributaria y a cambio recibir un porcentaje de la recaudación federal.
- b) Que las modificaciones a las diversas leyes fiscales son responsabilidad de la Federación.
- c) Que en materia de gasto público la mayor parte lo llevara a cabo la federación.
- d) En materia de recaudación y participaciones en los impuestos federales y en materia de gasto público las entidades federativas corren la misma suerte que la federación.

#### Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

En 1980 surge el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que establece que el gobierno federal sería el responsable de administrar los impuestos de base amplia.

A decir de Gutiérrez, este sistema de coordinación derivó en un centralismo fiscal puesto que la mayor parte de las capacidades fiscales se concentraron en el nivel federal y se redujeron las capacidades de los estados y municipios. (Gutiérrez, 2011:5)

Sin embargo, el SNCF estableció que a cambio de la suspensión de potestades los ingresos serían repartidos mediante Participaciones Federales. Todas las fuentes de ingresos contribuirían a formar una bolsa global de recursos, de la que una parte sería participable y se transferiría a las entidades federativas y municipios. (Gutiérrez, 2011:5)



El artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal a la letra dice:

“El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será 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 dichas contribuciones (...)” (Ley de Coordinación Fiscal)

En materia de gasto en los 90´s se comienza con un proceso de descentralización que inicia con la descentralización de la educación.

En 1998 comienza a operar el Ramo 33 “Aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios” que se refiere a aportaciones condicionadas (o etiquetadas) del gobierno central a las entidades federativas. El Ramo 33 se compone de 8 fondos (artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal) cuyo principal objetivo es la descentralización de ciertas funciones:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS)
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
6. Fondo de Aportaciones para la educación Tecnológica y de Adultos (FASP)
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

Estos recursos proporcionados a estados y municipios se distribuyen de acuerdo con una fórmula establecida en la Ley de Coordinación que toma en consideración factores como el tamaño de la población y los niveles de marginación (pobreza) de cada estado.

### ***Implementación de las Políticas de Descentralización del Banco Mundial en México***

En los años 90, en México se comienza a revisar la conveniencia de la delegación a estados y municipios de responsabilidades y funciones que hasta el momento estaban en manos del nivel federal, así como de la transferencia de recursos para dicho fin. (Soto y López, 2003:27)

Como parte de las medidas tomadas en esa dirección, el gobierno mexicano solicita apoyo al Banco Mundial, por lo que en diciembre de 1999 este último le autoriza un



préstamo por 606 millones de dólares, el Préstamo para la Adaptación de la Descentralización (DAL por sus siglas en inglés, Decentralization Adjustment Loan), con el propósito de ayudar a mantener la estabilidad macroeconómica durante el proceso de descentralización de las responsabilidades fiscales del gobierno federal que recaerán en los gobiernos estatales y municipales del país. (Soto y López, 2003:27)

En marzo de 2002 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó un financiamiento por 300 millones de dólares al gobierno mexicano para el Programa de Fortalecimiento de Estados y Municipios (FORTEM) (con los que se respaldaría la primera fase de un programa a nueve años, con un costo de 2000 millones de dólares) que buscaba apoyar el proceso de descentralización en México y mejorar la capacidad de gestión financiera y administrativa de estados y municipios. (Soto y López, 2003:27)

Lo importante bajo estas circunstancias, nos dicen Soto y López, es analizar si el federalismo perseguido por el gobierno mexicano, concuerda con la descentralización promovida y apoyada por estos organismos financieros internacionales, lo que a decir de los autores, no es así.

“Mientras el federalismo busca una participación democrática de los estados y municipios en el manejo de los recursos fiscales y en las responsabilidades concentradas ahora por el gobierno federal, la descentralización impulsada por los bancos mencionados pretende cambiar las estructuras de financiamiento de estados y municipios en favor de un esquema de mercado de capitales privados, para lo cual se reformarían varios aspectos y condiciones del financiamiento actual, e incluso se llegaría a la privatización de la infraestructura municipal y estatal, aparentando que nada sustancial ha cambiado. Federalismo y descentralización, entonces, no son iguales.” (Soto y López, 2003:28)

Los autores sostienen que la descentralización que apoyan estos organismos busca que el mercado sustituya al estado en la provisión de bienes públicos y abrir nuevos mercados para el capital financiero.

De acuerdo con los autores, a diferencia del federalismo discutido en México, que buscaba reducir las diferencias entre las facultades del gobierno federal y los gobiernos subnacionales, en materias como la recaudación de impuestos, gasto en inversión pública y suministro de bienes públicos, mediante el aumento de responsabilidades y recursos a estos últimos, para el Banco Mundial la descentralización significa la “transferencia de autoridad y responsabilidades de las funciones públicas desde el gobierno central hacia los gobiernos intermedios y locales o hacia organizaciones gubernamentales cuasi independientes y/o hacia el sector privado”. Para ellos el Banco Mundial no habla de federalismo sino de simple descentralización centrada en un enfoque privatizador de la administración pública que se desprende de una política fiscal neoliberal. (Soto y López, 2003:28)



Esta delegación de facultades y transferencia de recursos, en el federalismo se realiza únicamente hacia los gobiernos subnacionales, mientras que de acuerdo con la descentralización promovida por el BM incluye la descentralización de funciones públicas hacia organizaciones gubernamentales cuasi independientes y hacia el sector privado. (Soto y López, 2003:29)

El Préstamo para la Adaptación de la Descentralización se proponía ayudar al gobierno en el programa de descentralización del gobierno, el cual debía cumplir cuatro objetivos principales (Soto y López, 2003:37):

- 1) Instrumentar una “fuerte contracción presupuestaria” sobre los recursos federales proporcionados a los estados y municipios.
- 2) Reducir los riesgos de los altos préstamos subnacionales
- 3) Incrementar la transparencia y responsabilidad pública de la administración fiscal y financiera subnacional y del proceso general de descentralización.
- 4) Establecimiento de un plan piloto que incremente la eficiencia de los gastos descentralizados en los sectores de salud y medio ambiente.

Con el fin de cumplir los objetivos 2 y 3, se debían introducir incentivos basados en el mercado como herramienta principal para garantizar el costo de la deuda de estados y municipios, lo cual modificó el funcionamiento del federalismo mexicano.

Lo más sobresaliente de la política descentralizadora aplicada en México, es que estaba concebida en el país desde 1999, manifestada en tres cartas-compromiso con instituciones financieras internacionales: Una carta de intención que México firmó con el FMI (en junio de ese año), una carta enviada al Banco Mundial (en noviembre) y una carta enviada al Banco Interamericano de Desarrollo (en noviembre del mismo año). (Soto y López, 2003:38)

Tomado de Soto y López (Soto y López, 2003:38-40), a continuación se presentan los aspectos relevantes de dichas cartas.

En la carta de intención con el FMI, el gobierno mexicano se comprometió con ese organismo a los siguientes tres puntos:

“14. Se continuará la revisión de la participación en los ingresos y en la responsabilidad en el gasto entre los niveles de gobierno local y federal que concluirá en 1999- 2000 con el propósito de asegurar equidad y al mismo tiempo preservar la capacidad del gobierno federal de determinar la política fiscal [...] en los siguientes años el gobierno buscará mejorar la capacidad administrativa de las tesorerías locales y mejorar la relación entre las decisiones de financiamiento y gasto a los niveles estatal y municipal. Además, promoverá el establecimiento de reglas comunes de contabilidad y presupuestación para facilitar análisis de las finanzas de los gobiernos subnacionales.



15. El gobierno (mexicano) está en el proceso de reformar operaciones de tesorería y administración, con el apoyo técnico del Fondo Monetario Internacional [...]

19. [...] intenta continuar el proceso de reformas estructurales, particularmente en el sistema bancario y en seguridad social. También actuará para incrementar la productividad laboral, enajenar empresas públicas y aumentar la participación del sector privado en sectores que anteriormente eran básicamente controlados por el Estado.”

En su carta al Banco Mundial, el gobierno mexicano solicitó al Banco Mundial un préstamo en apoyo al Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios, que serviría de apoyo al proceso de descentralización que se llevaba a cabo. En esta carta, el gobierno federal señala cuatro objetivos que se busca alcanzar en el marco de la continuación de la estrategia de descentralización:

- 1) Transparencia en la asignación de transferencias.
- 2) Establecer un esquema de endeudamiento subnacional que promueva el endeudamiento responsable y prudente de estados y municipios.
- 3) Responsabilidad de los gobiernos subnacionales respecto a las finanzas públicas; y
- 4) Desarrollo institucional.

El segundo objetivo, consiste en un esquema “basado en mecanismos de mercado” que incentive el comportamiento prudente entre las instituciones financieras y los gobiernos subnacionales y que requeriría la “calificación de la deuda subnacional por parte de dos agencias calificadoras, autorizadas por las dependencias regulatorias y de supervisión”, para lo cual México solicita apoyo técnico y financiero del Banco Mundial.

Por último en su carta al BID, se le solicita exactamente lo mismo, apoyo al proceso de descentralización que se llevaba a cabo.

Después de revisar estos hechos, queda claro que el programa de descentralización del BM se encuentra operando en México.

## **Conclusiones**

En este capítulo, se revisaron los elementos teóricos del endeudamiento público como su definición, bases de contratación, funciones, administración y clasificación, con la finalidad de presentar un panorama general acerca de su naturaleza y funcionamiento.

Además se llevó a cabo una revisión de la ideología manejada por diferentes corrientes de pensamiento económico respecto al endeudamiento público mencionando la postura que cada una de estas tiene frente al empleo por parte del gobierno de esta fuente de financiamiento.



Como tuvimos oportunidad de observar a partir de la revisión del marco teórico y la ideología respecto al endeudamiento público, a pesar de la mala fama que la Deuda Pública posee, esta cumple funciones importantes en la economía, de manera que no podría concebirse el sistema económico en el que nos manejamos sin la presencia del endeudamiento.

Retchkiman nos recuerda que el dinero se define como lo que sirve para cancelar deudas y que la fuente mayor de oferta monetaria, los depósitos a la vista, son deudas de la banca comercial con sus cuentahabientes. Musgrave, por su parte, afirma que la teoría de la Deuda Pública es la plataforma perfecta para estudiar los problemas de las finanzas, del dinero y de los recursos y que “apenas se encontraría en parte alguna un instrumento de política económica tan exigente y flexible como la deuda pública”. (Retchkiman, 1972:252)

Por su parte, en materia de Federalismo y descentralización, México ha atravesado por diferentes etapas en su sistema político federal. A partir de la crisis de la deuda, el compromiso tomado para encaminar al estado hacia un nuevo federalismo, motivado por las políticas de descentralización promovidas por los organismos financieros internacionales, dio lugar a la aplicación de reformas en su esquema de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Como tuvimos oportunidad de revisar, el esquema de federalismo en México, se encuentra sujeto a un programa de descentralización con políticas de corte neoliberal que alejan al país de un verdadero esquema de cooperación y trabajo conjunto de los niveles de gobierno.

En esta materia el análisis primordial se debe centrar en la evaluación de los resultados de este camino recorrido por el país hacia la descentralización y de la subsecuente reformulación de las relaciones de coordinación en materia fiscal, considerando si el sistema de coordinación que se maneja realmente ha fortalecido las finanzas de los tres órdenes de gobierno y ha hecho al Estado más eficiente en el cumplimiento de sus funciones.



## CAPITULO II. EL PAPEL DE LA DEUDA PÚBLICA EN LA ECONOMIA

### Introducción

Existen puntos de vista opuestos en cuanto al impacto de la contratación de deuda pública por parte del Estado, los cuales giran en torno a los efectos de esta sobre las Finanzas Públicas y la economía en su conjunto.

Se habla entonces sobre el impacto que a nivel macroeconómico la deuda pública puede llegar a provocar.

Por un lado, la deuda pública permite que se aproveche el ahorro del sector privado o el ahorro externo para llevar a cabo proyectos de inversión en beneficio de la población, de manera que la realización de estas inversiones no dependan exclusivamente del nivel de ahorro del gobierno o del ahorro interno; además de que es un instrumento de política monetaria mediante el cual se puede controlar el volumen de liquidez existente en la economía y las tasas de interés. (Ayala, 1999:308)

Por otro lado, sin embargo, una mala administración de la Deuda Pública puede representar serios riesgos para una economía. Así, una deuda pública de grandes dimensiones, llega a ser un obstáculo al crecimiento económico cuando gran parte de los recursos generados en la economía se deben destinar al pago del servicio de la deuda. (Ayala, 1999:319)

Estudiar economía es estudiar los hechos económicos como una serie de sucesos que se provocan entre sí, algunas veces directa y otras veces indirectamente. La posición que cada autor tiene respecto al tema, va de la mano de la corriente económica con la que se identifica. Lo anterior que no resulta nada nuevo, significa que el análisis que desarrollan, llevará a diferentes conclusiones sobre los efectos de la Deuda Pública en diferentes aspectos de la economía dependiendo del camino que decidan seguir para estudiarlos.

El presente capítulo tiene por objeto revisar las dos posiciones principales sobre el papel de la Deuda Pública en la Economía, las cuales se encuentran sujetas a las visiones de Finanzas Públicas Equilibradas y Finanzas Públicas Deficitarias, que bien podemos identificar como parte de la teoría neoclásica y postkeynesiana respectivamente.

Para lo anterior, comenzaremos el capítulo revisando y contrastando las características de la teoría neoclásica y postkeynesiana de manera general y después, los puntos de vista que estas dos corrientes de pensamiento tienen específicamente en lo que refiere a Deuda Pública.



## 2.1 El pensamiento Neoclásico y Postkeynesiano

Una vez conocidas las principales ideas en torno a la contratación de deuda pública por parte del Estado, aterrizaremos el debate contraponiendo dos corrientes de pensamiento económico. Estas son la teoría neoclásica que constituye la base ideológica del neoliberalismo, y el pensamiento postkeynesiano, el cual forma parte de las corrientes ideológicas económicas heterodoxas.

Marc Lavoie en su texto *“La economía postkeynesiana. Un antídoto del pensamiento único”*, realiza una descripción muy puntual sobre las principales características de la corriente de pensamiento neoliberal:

“Los liberales preconizan unos bancos centrales independientes, con unos tipos de interés elevados; unos sindicatos débiles, una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo y una congelación o reducción de los salarios; la reducción de los servicios públicos y de los impuestos; la cuasi desaparición de los déficit públicos y la fijación de límites en el peso relativo de la deuda pública; y finalmente, la privatización de numerosas empresas públicas y el desmantelamiento de numerosas reglamentaciones que regulan los mercados, a fin de devolver a éstos toda su flexibilidad. Para los defensores de esta política, la apertura y la liberalización de los mercados son medidas benéficas para la sociedad.” (Lavoie, 2004:8)

Por su parte, la escuela postkeynesiana se identifica como una de las escuelas del pensamiento económico heterodoxo y se inspira primordialmente en los trabajos de John Maynard Keynes, economista que a partir de la publicación de su obra en 1936, *“Teoría general de la Ocupación, el Interés y el Dinero”*, dio origen a la macroeconomía moderna. Esta obra, dio lugar a diversas interpretaciones, como son las que plantean la “síntesis neoclásica” y los “nuevos keynesianos”; los economistas postkeynesianos, por su parte, proponen una interpretación que difiera de todas las demás. (Lavoie, 2004:11-12)

La teoría postkeynesiana apoyándose en fundamentos microeconómicos más realistas, contradice directamente los principales preceptos del neoliberalismo, cuestionando a la economía dominante y oponiéndose a las políticas de austeridad. (Lavoie, 2004:8-9)

### Características de la Teoría Neoclásica y Heterodoxa

Antes de entrar de lleno en el punto de vista de cada una de las corrientes que hemos señalado, respecto al impacto de la deuda pública en la economía, mencionaremos rápidamente las principales características que diferencian a la teoría neoclásica de la heterodoxa.



De acuerdo a Marc Lavoie, son básicamente cinco las características que se contraponen en la teoría neoclásica y la corriente heterodoxa (Lavoie, 2004: 17-21). A continuación se mencionan una por una y se hace explícita la diferencia.

#### 1) Epistemología

La epistemología o ciencia del conocimiento dominante en la economía neoclásica es el instrumentalismo, lo que lleva a subordinar el realismo de los postulados a la pertinencia de una hipótesis, de manera que las teorías en esta corriente son solo un instrumento que no pretende revelar el verdadero funcionamiento de las economías.

Por su parte, la epistemología característica de la gran mayoría de heterodoxos es el realismo, por lo que para ellos es muy importante que las hipótesis sean realistas y que las teorías sean capaces de describir y representar el mundo real y no un mundo imaginario. Así, para esta corriente, el objetivo de la economía es explicar y comprender la realidad, para lo cual se debe partir de la realidad y no de situaciones hipotéticas ideales.

#### 2) Ontología

La teoría neoclásica se centra en el individualismo metodológico, el cual requiere de unas bases microeconómicas en donde un agente económico representativo, consumidor y productor maximiza una función sujeto a una restricción. Las instituciones solo son el reflejo de las preferencias de los individuos.

En la heterodoxia el individuo es un ser social influido por el entorno social y cultural, y las instituciones tiene sus propios objetivos. Así, las decisiones de los individuos a nivel microeconómico pueden generar paradojas a nivel macroeconómico.

#### 3) Racionalidad

En la teoría neoclásica los individuos disponen de información y de hiper-racionalidad, puesto que aun en condiciones de información incompleta los individuos tienen la capacidad de optimizarla y manejarla.

Para los heterodoxos la racionalidad es razonable, donde los agentes tienen capacidades limitadas para conseguir y manejar información, por lo que ante las condiciones de incertidumbre es necesario fijar normas que regulan el comportamiento de consumidores y empresarios.

#### 4) Núcleo analítico

En la teoría neoclásica la escasez regula el comportamiento de la economía y se basa en una economía de intercambio.



Para los economistas heterodoxos el problema económico no es asignar los recursos escasos, sino superar la escasez cuando existe; con base en este argumento, lo importante para ellos es saber cómo crear recursos e incrementar la producción y la riqueza e incentivar el crecimiento.

#### 5) Estrategia Política

Los neoclásicos en general tienen una visión favorable respecto a los mecanismos de mercado, la libre empresa y el *laisse-faire*, y perciben al estado como una fuente de ineficiencias. Para ellos una intervención del Estado a corto plazo puede a veces ser necesaria, pero a largo plazo el ideal sería un mínimo de intervención o de legislación reguladora.

Los heterodoxos, sostienen que es necesaria una regulación del mercado por parte del estado, ya que los mercados no pueden autorregularse. Para ellos la competencia pura es solo una situación transitoria y la competencia lleva a la conformación de monopolios y oligopolios. Así que, el Estado debe intervenir en la economía privada, ya que el no hacerlo llevaría a inestabilidad económica y desperdicio de recursos. El Estado tiene que gestionar el mercado y la demanda global.

### **Elementos del pensamiento Postkeynesiano**

Una vez que hemos señalado las principales divergencias entre la teoría neoclásica y la economía heterodoxa, a continuación mencionaremos los rasgos distintivos de la escuela Postkeynesiana respecto de otros enfoques heterodoxos. (Lavoie, 2004:22-28)

#### 1) El principio de la demanda efectiva

Este principio plantea que la producción se ajusta a la demanda, de manera que la economía es dirigida por esta última y no por restricciones dependientes de la oferta y de dotaciones existentes.

Aunque muchos economistas reconocen la validez de la idea anterior, solo la aceptan a corto plazo sosteniendo que en el largo plazo la economía es dirigida por restricciones vinculadas a la oferta.

Para los postkeynesianos los factores del lado de la oferta no constituyen una restricción ni siquiera en el largo plazo. La inversión determina el ahorro y no al revés, así que el principio de la demanda efectiva aplica tanto a corto como a largo plazo.



## 2) El tiempo histórico dinámico

La diferencia sustancial entre lo que se conoce como tiempo lógico y tiempo histórico, consiste en que el tiempo lógico se basa en el estudio de puntos de equilibrio sin detenerse en el análisis de cómo se alcanzan, es decir, sin esclarecer el tránsito que se sigue para alcanzar dichas intersecciones; por su parte el tiempo histórico presta atención al hecho de que el tiempo no es reversible, por lo que el equilibrio que se puede alcanzar no es independiente de la ruta que se toma.

Así, para los postkeynesianos es importante analizar la transición de un punto a otro tomando en cuenta que las condiciones y trayectoria seguida durante la transición afectaran al equilibrio final.

La característica dinámica del tiempo histórico en esta corriente, reside en su necesidad por la construcción de modelos dinámicos que tomen en cuenta la evolución de los stocks de activos físicos o de riqueza financiera en el tiempo y que expliquen la recomposición de la estructura productiva.

## 3) Flexibilidad de los precios como factor desestabilizador

Los postkeynesianos difieren con los neoclásicos sobre el papel que estos últimos le otorgan a los precios relativos, específicamente en lo referente al llamado “efecto sustitución” según el cual las elecciones que realizan consumidores y productores dependen de la evolución de los precios relativos. Los postkeynesianos atribuyen mayor peso al “efecto renta” es decir, sostienen que la evolución de los diversos agregados se explica en mayor medida por las fluctuaciones de los ingresos y los cambios técnicos y creen que la flexibilidad de los precios puede ser desestabilizadora.

Mientras que los neoclásicos sostienen que la caída de salarios nominales y reales contribuye a dirigir la economía al pleno empleo, los postkeynesianos piensan que la flexibilidad de los salarios reales y nominales empeora la situación, ya que al disminuir el poder de compra de los trabajadores y aumentar la carga de las deudas de empresarios, se termina por reducir la demanda efectiva.

## 4) Una economía monetaria de la producción

Los modelos realizados deben considerar que los contratos se pactan en unidades monetarias, que las empresas tienen deudas y que las familias son poseedoras de activos, lo cual impone determinadas restricciones financieras.

Para los postkeynesianos el motor de la economía es el gasto en inversión, el cual es decidido por las empresas independientemente de las decisiones de ahorro de las familias. De acuerdo con esta idea para los postkeynesianos el papel que



desempeñan los bancos es primordial puesto que son ellos quienes se encargan de suministrar los requerimientos de las empresas para llevar a cabo la producción.

#### 5) La incertidumbre radical

El futuro es necesariamente diferente al pasado y es imprevisible puesto que las decisiones actuales van modificando su configuración. En términos técnicos de Física, se trata del concepto de no ergodicidad, que nos dice que las medias y las fluctuaciones observadas en el pasado no se repetirán de manera idéntica para cada lapso de tiempo.

Podemos observar que este concepto está vinculado a otras de las características antes mencionadas, que son las nociones del tiempo histórico dinámico, la racionalidad razonable y el conocimiento limitado.

Este concepto pone en cuestión toda la teoría neoclásica, puesto que hace relativos los resultados de los análisis estadísticos y de los estudios econométricos, al afirmar que difícilmente lo observado en el pasado se repetirá en el futuro.

Así, la incertidumbre radical de los postkeynesianos se contrapone al riesgo probabilizable de los neoclásicos, ya que de acuerdo al concepto no es posible el cálculo de probabilidades dado que no se conocen ni las probabilidades a asignar, ni el conjunto de escenarios posibles en el universo de referencia.

#### 6) Una microeconomía moderna y pertinente

La microeconomía postkeynesiana se basa en elecciones de carácter lexicográfico y sobre unas curvas de costos en forma de L invertida.

#### 7) El pluralismo de las ideas y de los métodos

La realidad es multiforme, por lo que en general los economistas heterodoxos aceptan una gran variedad de teorías y enfoques. Los postkeynesianos no son la excepción y se apoyan en numerosas fuentes económicas y en diversas disciplinas, aceptando métodos tanto formales como literarios.

## **2.2 El análisis Neoclásico sobre el Endeudamiento Público**

El análisis neoclásico del impacto que el endeudamiento gubernamental tiene sobre la economía se desarrolla a partir de la observación de los efectos de políticas fiscales contraccionistas y expansivas en modelos económicos diseñados, suponiendo reducciones e incrementos del déficit presupuestal respectivamente o la mera existencia de estos y poniendo especial énfasis en los efectos sobre la inversión y la producción en los diferentes plazos de tiempo.



Para financiar un gasto elevado el gobierno puede recurrir al endeudamiento o al incremento de los impuestos.

Si decide recurrir al déficit, al aumentar el gasto, aumentara la demanda de bienes, suponiendo que la producción no varía, las tasas de interés tendrían que subir para mantener el equilibrio, lo que hará caer la inversión. (Blanchard, 2006:632-633)

Si por otra parte, decide aumentar los impuestos, el consumo disminuirá, y otra vez suponiendo que la producción no varía esto contrarrestara el incremento del gasto. Las tasas de interés subirán menos que en el caso anterior lo que hará disminuir la inversión en una proporción menor. (Blanchard, 2006:632-633)

Como se puede observar, en esta corriente la presencia de déficit presupuestal en la economía ya sea que se financie con endeudamiento o con un incremento de los impuestos, tiene un efecto negativo sobre el nivel de inversión y producción en la economía.

A continuación revisaremos con mayor detenimiento el análisis que lleva a esta conclusión observando los efectos del déficit presupuestal en el corto, mediano y largo plazo, y posteriormente revisaremos de manera específica otros argumentos sostenidos por los neoclásicos respecto del endeudamiento público.

### **Efectos del Déficit Presupuestal en el corto, mediano y largo plazo.**

La contracción o consolidación fiscal significa una reducción del déficit, y se da al reducir los gastos o incrementar los impuestos; por su parte la expansión fiscal es un aumento del déficit que se da mediante un incremento del gasto o la reducción de los impuestos.

Una reducción del déficit provoca un aumento de la inversión, mientras que un aumento del déficit una disminución de la misma. Blanchard nos expone la cadena de sucesos que llevan a la conclusión anterior: los efectos de una contracción fiscal a través de una subida de los impuestos son la reducción de la renta disponible, lo que a su vez reduce el consumo; esta reducción de la demanda provoca una disminución de la producción y de la renta, al mismo tiempo la disminución de la renta reduce la demanda de dinero y provoca un descenso de la tasa de interés que aumenta la inversión. Así, en caso contrario, un aumento del déficit, lleva a una disminución de la inversión. (Blanchard, 2006:108-110)

Sin embargo, los efectos de la reducción o aumento del déficit son distintos en el corto, mediano y largo plazo, ya que el efecto inicial de la reducción del déficit provoca una disminución de la producción, sin embargo la reducción del déficit no afecta a la producción indefinidamente puesto que a la larga la producción retorna a



su nivel natural, pero el nivel de precios y la tasa de interés son más bajos que antes del desplazamiento. (Blanchard, 2006:166)

En el corto plazo una reducción del déficit significa una reducción del gasto. La reducción de la demanda de bienes contrae la producción, lo cual provoca una disminución del nivel de precios y esto a su vez genera un aumento de la cantidad real de dinero y una reducción de la tasa de interés, de manera que tanto la producción como el tipo de interés son menores que antes de la contracción fiscal. En este contexto -en el que la reducción del déficit presupuestario no es acompañado de un cambio de la política monetaria-, el efecto sobre la inversión es ambiguo puesto que por un lado la menor producción reduce la inversión, y por el otro la reducción de la tasa de interés la incrementa. (Blanchard, 2006:167,174)

A mediano plazo una reducción del déficit no afecta la producción, pero provoca una reducción de las tasas de interés y un aumento de la inversión. A medio plazo el nivel natural de producción depende de la productividad y del nivel natural de empleo, y este último depende a su vez de la tasa natural de desempleo. Si el gasto público en bienes y servicios no afecta a la tasa natural de desempleo, las variaciones del gasto no afectaran al nivel natural de producción. Por lo anterior la reducción del déficit no afecta al nivel de producción a medio plazo. (Blanchard, 2006: 405)

La producción debe ser igual al gasto, el cual resulta de la suma de gasto público y gasto privado. Dado que la producción no varía y el gasto público disminuye, el gasto privado debe ser mayor para compensar la igualdad. El aumento del gasto privado significa una tasa de interés de equilibrio más baja lo que lleva a un incremento de la inversión y por ende a un incremento del gasto privado, contrarrestando con esto la reducción del gasto público y no alterando así la producción. (Blanchard, 2006:405-406)

En suma, a mediano plazo la producción retorna a su nivel natural pero la tasa de interés es más baja. Como la renta y los impuestos no varían, el consumo es el mismo que antes de la reducción del déficit. El gasto público es menor que antes por lo que la inversión debe ser mayor en la misma cantidad que la reducción del gasto. Así, a mediano plazo una reducción del déficit presupuestario provoca una reducción del tipo de interés y un aumento de la inversión. (Blanchard, 2006:167,174)

En el largo plazo, el nivel de producción se encuentra determinado por el stock de capital de la economía. Dado que un aumento de la inversión provoca un aumento de capital, entonces la reducción del déficit presupuestal al provocar un aumento de la inversión lleva a un aumento del stock de capital, lo que a su vez incrementa la producción, y entre más alta sea la proporción de la producción ahorrada, mayor es el stock de capital, y por ende mayor es el nivel de producción a largo plazo. (Blanchard, 2006:168, 406-407)



Por lo tanto, de acuerdo con este enfoque y considerando ahora no una reducción del déficit sino la existencia del mismo, podemos decir que a corto plazo la presencia de déficit presupuestario eleva la demanda y la producción, y los efectos que produce en el gasto de inversión son ambiguos; en el mediano plazo, la producción retorna a su nivel natural, el tipo de interés es más alto y el gasto de inversión es menor; y por último en el largo plazo el financiamiento de la deuda incrementa la tasa de interés y reduce la inversión, lo cual implica una disminución del stock de capital y una disminución del nivel de producción. (Dornbusch, 2008:494)

#### *Efectos del déficit presupuestal en la teoría de las expectativas racionales*

Dentro de la teoría de las expectativas racionales, ante la reducción del déficit el gasto público actual disminuye lo que provoca una reducción del gasto total y por lo tanto una disminución de la producción. La producción futura esperada aumenta lo que provoca un aumento del gasto privado y eleva la producción; y la tasa de interés futura esperada baja, con lo que se estimula el gasto y se eleva la producción. (Blanchard, 2006:408)

Bajo este mismo argumento, cuanto menor es la disminución del gasto público actual menor es el efecto negativo producido en el gasto actual, por otra parte, cuanto mayor es la reducción del gasto público futuro esperado, mayor es la influencia en la producción y las tasas de interés, y por lo tanto mayor es la influencia favorable en el gasto actual. Lo anterior significa que al posponer la reducción del déficit reduciéndolo poco hoy y más en el futuro es mayor la probabilidad de que aumente la producción. (Blanchard, 2006:409)

Para equilibrar los efectos, se deben llevar a cabo suficientes recortes de gasto hoy para mantener la credibilidad y la confianza en que el sector público se encuentra comprometido con la reducción del déficit y se deben llevar a cabo también suficientes recortes de gasto en el futuro para reducir los efectos negativos en la economía a corto plazo. (Blanchard, 2006:409)

Bajo el análisis de las expectativas, es importante mencionar que todas las acciones que se lleven a cabo para mejorar las expectativas sobre el futuro provocaran que los efectos de la reducción del déficit a corto plazo sean menos pronunciados. (Blanchard, 2006:409)

Blanchard afirma que la reducción del déficit público puede elevar la producción incluso en un corto plazo dependiendo de factores como la credibilidad del programa, el calendario del programa (cuanto disminuirá hoy el gasto y cuanto mañana), la composición del programa y la situación financiera actual del Estado. Lo anterior ya que las expectativas de aumento de la producción y disminución de la tasa de interés, puede provocar -dadas las condiciones anteriores- un aumento del gasto que



cancele la reducción del gasto total generado por la disminución del déficit. (Blanchard, 2006:409)

### *Efectos del déficit presupuestal en una economía abierta*

En el contexto de una economía abierta, Blanchard señala que el efecto del gasto público sobre la inversión es ambiguo puesto que en una economía abierta, donde la demanda de bienes depende tanto de la tasa de interés como del tipo de cambio, en el sistema de tipo de cambio flexible, una política fiscal expansiva provoca un aumento de la demanda y de la producción, y una subida de la tasa de interés y una apreciación. (Blanchard, 2006:476)

De acuerdo con Dornbusch, la principal carga de la deuda nacional se da sobre el valor neto de la riqueza del país puesto que implican o una acumulación de capital menor y/o un incremento de la deuda externa y además derivan en un nivel de producción futuro menor y a la larga se traducen en un alza de los impuestos. Por lo anterior, afirma que los costos de incurrir en una deuda pueden no ser significativos en un corto plazo, pero en un largo plazo llegan a ser considerables. (Dornbusch, 2008:8,494)

Como hemos revisado, la conclusión general dentro de esta corriente teórica para diferentes escenarios, es que un aumento del déficit público provoca una disminución de la inversión y una reducción del déficit provoca un aumento de la misma. En otras palabras la contratación de deuda pública afecta negativamente tanto los niveles de producción como los de inversión.

### **La Restricción Presupuestaria del Estado**

De acuerdo con Parguéz, los dos postulados de la ortodoxia fiscal son:

- 1) Un superávit cada vez mayor, es la condición para la existencia del crecimiento sostenido, y la prueba de una gestión astuta y prudente de la economía.
- 2) El superávit provee al estado el dinero suficiente para financiar las necesidades de equilibrio a largo plazo de la sociedad.

Según la ideología dominante, el aumento de los superávits es la única fuente de fondos para el estado con problemas de liquidez. Esta doctrina, nos dice Parguéz, está apoyada en el postulado de la restricción presupuestaria, el cual implica una fuerte exogeneidad de la cantidad de dinero y la endogeneidad de la tasa de interés. (Parguéz, 2002:80-81,85)

Para empezar debemos plantear que de acuerdo a la economía neoclásica son tres las fuentes de recursos mediante las cuales los agentes económicos pueden financiar su gasto, (Parguéz, 2002:81-82) estas son:



1. Recaudación: Que se refiere a la obtención de dinero a partir del establecimiento de rentas generadas por los gastos de otros agentes económicos.
2. Endeudamiento: Se basa en la venta de títulos de deuda a otros agentes, por medio de lo cual se obtiene en préstamo el ahorro de estos.
3. Préstamos bancarios: Esto implica la creación de dinero a través de lo cual se puede financiar el déficit y el endeudamiento.

El principio de restricción presupuestaria postula que para cualquier agente, los gastos se financian con un stock preexistente de dinero obtenido mediante la recaudación o el préstamo de los ahorros de otros agentes (dejando a un lado la creación de dinero, dada su incompatibilidad con un equilibrio general). Y asimismo, se asume que los gastos no tienen ningún impacto sobre la cantidad de dinero con la que estos son financiados. (Parguéz, 2002:82)

La idea de que los ingresos y ahorros deban existir antes de que se realicen los gastos, incluyendo estos últimos la inversión, y de que los gastos sean independientes de los ingresos, explica por qué, de acuerdo con el pensamiento neoclásico, el ahorro agregado determina la inversión, y su monto es independiente de los gastos de inversión. (Parguéz, 2002:82)

Cuando se incluye al gobierno dentro del marco de la restricción presupuestaria, se le obliga a ajustar sus gastos a los ingresos que percibe mediante la recaudación por medio de impuestos y mediante el ahorro que toma prestado de los hogares. Y al igual, estos recursos deben existir previamente a los gastos y su monto será independiente a los gastos corrientes. (Parguéz, 2002:82)

De acuerdo con Parguéz, para el Estado, la restricción presupuestaria implica 4 principales consecuencias (Parguéz, 2002:83-84):

1. Los impuestos juegan el papel de los ingresos de las empresas; estos proporcionan al Estado los recursos para financiar sus gastos, por lo que deben ser recaudados antes de que el Estado realice sus gastos. Dado lo anterior, el ingreso agregado sobre el que se aplican los impuestos, debe preceder también a los gastos del gobierno y es independiente de su nivel.
2. El déficit fiscal es la diferencia entre los gastos y los ingresos tributarios; este refleja la cantidad de ahorro que debe pedir prestada el Estado a los hogares mediante la venta de bonos. Entonces, de acuerdo con la restricción presupuestaria, el Estado debe ajustar la oferta de bonos al déficit.
3. Ya que tanto el ahorro agregado como su distribución racional entre los saldos monetarios (valores privados y bonos) se suponen determinados, el déficit



presupuestario, representa un aumento exógeno de la oferta de bonos, es decir un exceso de demanda de fondos prestables, lo que conlleva un aumento de la tasa de interés y por lo tanto una caída de la demanda privada de fondos (inversión) y un aumento del ahorro que hace disminuir el consumo dado un ingreso. Lo anterior es lo que se conoce como el teorema del “Crowding-out” (que se revisará más adelante), el cual es un corolario del postulado de la restricción presupuestaria y lleva a la conclusión de que los gastos estatales no deben exceder la cantidad predeterminada de ingresos que puede obtener mediante la recaudación de impuestos.

4. La presencia de superávit presupuestal representan un menor gasto estatal respecto a sus ingresos fiscales predeterminados. Este superávit juega el mismo papel que las utilidades retenidas en las empresas. Mediante éste, el estado puede financiar un crecimiento deseado de los gastos de capital (inversión). El superávit fiscal no genera efecto Crowding-out en el corto plazo, ya que cualquier aumento del superávit genera un exceso de demanda de bonos puesto que hay una caída igual en la oferta en relación con la demanda predeterminada. La tasa de interés disminuye, lo que aumenta los gastos privados, generando un efecto crowded-in. La política de metas de superávit se concibe como conciliar el crecimiento de los gastos del Estado con el aumento de los gastos privados sin aumentos en la cantidad de dinero. Por lo anterior, el superávit fiscal es el último logro del postulado neoclásico de la restricción presupuestaria.

### **Postulado del ahorro**

El postulado del ahorro sostenido por los clásicos y adoptado por los neoclásicos dice que la sociedad se encuentra restringida por el ahorro real ex ante el cual es igual al excedente de la producción real o física en relación con el consumo; y es este fondo de ahorro el excedente real que se recicla en inversión y que permite la reproducción y crecimiento de la reserva de riqueza real. Así, la condición para tener una reserva de riqueza constante es la restricción impuesta a la parte del ingreso dedicada al consumo. (Parguéz, 2000:1036)

Este postulado constituye la piedra angular de la teoría del capital dentro del pensamiento neoclásico y es la base de la teoría de los fondos prestables. El ahorro real ex ante (oferta de capital) se ajusta a la inversión real ex ante (demanda de capital) en el mercado de capitales mediante el mecanismo del tipo de interés. (Parguéz, 2000:1036)

Bajo este análisis del sistema neoclásico, la austeridad es el origen de la inversión y la riqueza, y el postulado del ahorro es condición esencial del pleno empleo. (Parguéz, 2000:1037)



### **El Efecto Desplazamiento (Crowding-out)**

En la teoría neoclásica en condiciones de equilibrio, la inversión es igual al ahorro privado más el ahorro público:

$$I = S + (T - G)$$

De esta igualdad se deriva uno de los análisis que sostiene que: dada una cantidad de ahorro privado, cuanto mayor es la cantidad que pide prestada el Estado, menor es la cantidad que queda para inversión privada. Esto es lo que se conoce como el efecto “Crowding-out” o efecto “expulsión”. (Blanchard, 2006:8)

Para comprender mejor las bases del argumento anterior, recordemos que de acuerdo a la teoría ortodoxa los efectos de la política fiscal recaen en el mercado de bienes, y la política monetaria, por su parte, influye sobre los mercados de valores; sin embargo, dada la relación que existe entre los mercados de bienes y de valores, ambas políticas tienen efectos sobre el nivel de producción y las tasas de interés. (Dornbusch, 2008:248)

Por lo tanto si se parte de un nivel de equilibrio en un modelo IS-LM, observaremos que el aumento del gasto gubernamental eleva el nivel de producción y la tasa de interés, lo que conlleva a una reducción de la inversión. Y de ahí se deriva la afirmación de que el aumento del gasto gubernamental “excluye” el gasto privado y en particular la inversión. (Dornbusch, 2008:261)

De acuerdo con esta idea la magnitud del efecto expulsión (Crowding-out) será mayor cuanto mayor sea el gasto gubernamental y el aumento de la tasas de interés. (Dornbusch, 2008:261)

### **Monetización del déficit e inflación**

El financiamiento del déficit presupuestal por parte del banco central, implica un incremento en la cantidad de dinero, lo que se traduce en un exceso de demanda agregada sobre la oferta, por lo que ésta fuente de financiamiento es incompatible con un equilibrio general. (Parguéz, 2002:82)

De acuerdo con Dornbusch, cuando el banco central decide financiar el déficit presupuestal a través de la monetización del mismo, se evita que suban las tasas de interés y que se dé un efecto expulsión, sin embargo el riesgo que se corre al tomar esta decisión es el aumento de la tasa de inflación, que además de ser un problema económico, genera inestabilidad política y produce mayores déficit porque reduce el valor real de la recaudación. (Dornbusch, 2008:502, Blanchard, 2006:409)



### **La Teoría de la Equivalencia Ricardiana.**

La restricción presupuestaria del sector público relaciona la variación de la deuda con su nivel inicial (que afecta a los intereses pagados) y con el gasto público y los impuestos actuales. (Blanchard, 2006:619,621).

La restricción puede expresarse diciendo que el déficit es igual al déficit primario más los intereses pagados por ella. Como se mencionó al principio de este apartado, el déficit primario es la diferencia entre el gasto público en bienes y servicios y los impuestos una vez descontadas las transferencias. (Blanchard, 2006:642-643)

La proposición de la equivalencia ricardiana es una teoría formulada por David Ricardo, economista inglés del siglo XIX, y desarrollada por Robert Barro en la década de 1970; según la cual una vez que se tiene en cuenta la restricción presupuestaria del sector público, ni el déficit ni la deuda influyen en la actividad económica.

La teoría de la equivalencia ricardiana indica que si un gobierno aumenta su déficit, el ahorro privado aumenta en la misma cuantía en que disminuye el ahorro público, de manera que el ahorro total no varía. (Blanchard, 2006:629)

La proposición de que un aumento del déficit es contrarrestado por un incremento equivalente del ahorro privado, se sustenta en la idea de que financiar deuda emitiendo bonos representa impuestos futuros por lo que la deuda simplemente pospone los impuestos y es equivalente a un gravamen. Para esto se parte del supuesto de que las personas saben que los bonos del gobierno que tienen en su poder no son riqueza y están conscientes de que estos bonos tendrán que pagarse en un futuro, así que un aumento del déficit presupuestario va acompañado de un incremento del ahorro en la misma cuantía. (Dornbusch, 2008:331-333)

Con el paso del tiempo, la acumulación de déficit público implica un aumento de la deuda pública, sin embargo, dado que en esta teoría el ahorro total no varía y tampoco lo hace la cantidad total que queda para inversión, el aumento de la deuda pública no se produce a costa de la acumulación de capital. (Blanchard, 2006:629)

Según este argumento mientras los gobiernos desahorran el público ahorra previendo el aumento futuro de los impuestos, así que el ahorro privado contrarresta el desahorro público y de esta manera, esta teoría afirma que las reducciones fiscales financiadas con deuda no tendrán ningún efecto ni en la demanda, ni en la acumulación de capital, ni en la producción. (Dornbusch, 2008:338, Blanchard, 2006:629)

Existen dos argumentos en contra de la proposición de Barro-Ricardo. El primero se refiere al hecho de que las personas no toman en cuenta el incremento de impuestos que se tendrá que pagar en un futuro, puesto que quizá no estén vivas para ese



momento o simplemente no tienen una visión de largo plazo. El segundo argumento, es que las personas incrementan su consumo en la misma medida en la que disminuyen sus impuestos, por lo que la baja de impuestos no se traduce en ahorro. (Dornbusch, 2008:333-334)

Otro aspecto que se debe tomar en cuenta es el hecho de que una parte de la deuda está en manos de extranjeros. En su mayor parte la deuda nacional se debe a los propios habitantes de un país. Todo individuo tiene obligación de pagar la deuda pública, pero existen algunos que poseen deuda directa o indirectamente en forma de bonos de la tesorería. Si se piensa en términos contables que los pasivos de impuestos futuros para pagar la deuda cancelan los activos en forma de bonos que poseen algunas personas, la deuda no representaría una carga para la sociedad. Sin embargo si se considera que gran parte de la deuda está en manos de extranjeros, ésta sí representaría un carga para los contribuyentes nacionales. (Dornbusch, 2008:494)

Así que, cuando la equivalencia ricardiana falla, un aumento del déficit provoca un incremento de la demanda y de la producción a corto plazo. La acumulación de deuda reduce la acumulación de capital y, por lo tanto, la producción a largo plazo. (Blanchard, 2006:642-643)

Una vez revisado este último argumento, Blanchard afirma que los déficit sí influyen en la actividad económica, sin embargo considerando la teoría de la equivalencia ricardiana concluye que probablemente su efecto no sea tan marcado. Así, a corto plazo es probable que el aumento del déficit eleve la demanda y la producción y a largo plazo un aumento de la deuda pública reduce la acumulación de capital, la inversión y por lo tanto la producción. (Blanchard, 2006:630)

### **Carga de la Deuda**

Sobre la cuestión acerca de sobre quien recae en última instancia la carga del endeudamiento público, Amieva Huerta afirma que un mayor déficit fiscal disminuye lo que pueden consumir las generaciones futuras aun cuando la deuda pública está en manos del sector privado. (Amieva, 2010:275)

Si el Estado deja deuda para la siguiente administración, esto empeora el bienestar de la población, y esto se puede aplicar también en un plazo más largo por lo que cuanto mayor es la deuda per cápita, más se deteriora el bienestar de futuras generaciones, sobre todo si se trata de deuda no aplicada a proyectos de impacto social. (Amieva, 2010:283)



### **2.3 El análisis Postkeynesiano sobre el Endeudamiento Público**

Las ideas postkeynesianas sobre el endeudamiento público, en general se oponen y cuestionan los argumentos y análisis desarrollados dentro del marco de la teoría neoclásica.

William Vickrey, premio nobel de economía en 1996, sostiene que los análisis desarrollados por el mainstream de la economía, son incompletos y están basados en falsas analogías. Entre las ideas que Vickrey critica están el alentar el ahorro sin considerar que esto equivale a desalentar el consumo y reducir la demanda; el no considerar que las compras de consumidores y gobierno significan ingresos para los vendedores y proveedores; y que la deuda del gobierno es también un activo. (Vickrey, 1996:301)

De acuerdo con esta corriente ideológica, la principal función de la deuda gubernamental dentro del ámbito macroeconómico, es que ésta proporciona los activos en los que los individuos pueden poner ahorros excedentes que no pueden ser ubicados en activos reales de propiedad privada. Cuando el endeudamiento es menor a este nivel de ahorro, este exceso de ahorro se refleja en un menor nivel de gasto, una reducción de los ingresos reales y un aumento del desempleo. Por lo que Vickrey señala que:

“(…) si las políticas se llevan hasta el fin, en busca de un presupuesto equilibrado, pueden conducir a una profunda depresión.” (Vickrey, 1996:302,422)

A continuación se presentan los puntos de vista de esta corriente respecto al endeudamiento público.

#### **Efectos del Déficit Presupuestal en el largo plazo**

Como revisamos anteriormente, para los neoclásicos en el largo plazo el déficit disminuyen la inversión, el stock de capital y la producción. De acuerdo con Vickrey esta idea proviene de una falsa analogía con el endeudamiento de los individuos, puesto que en la realidad sucede lo contrario.

A medida que los gastos del gobierno se traducen en ingresos para los receptores y estos ingresos superan lo que se restó del ingreso disponible por medio de impuestos, el déficit se suma al ingreso neto disponible de los individuos. Así que los gastos del gobierno representan un poder de compra adicional que genera mercados para la producción privada e incentiva a los productores a invertir en capital. De esta manera los gastos de gobierno para el largo plazo heredan una mayor inversión privada, y además representan también inversión pública en infraestructura, educación, salud, etc. (Vickrey, 1996:302)



Los déficits son una necesidad económica, en la medida en que ayudan a reciclar los ahorros provenientes de un producto interno bruto creciente en una cantidad mayor de la que puede utilizar la inversión privada. (Vickrey, 1996:302)

### **La Restricción Presupuestaria del Estado**

Como se revisó previamente, la doctrina de restricción presupuestaria postula que el Estado puede financiar sus gastos sin la creación de dinero y que los impuestos son la fuente de ingresos que le permite realizar sus gastos.

Sin embargo, nos dice Parguéz, este postulado compara el papel de los impuestos como fuente de financiamiento de los gastos estatales con el papel de las utilidades retenidas de las empresas como fuente de financiamiento de la inversión privada, lo que significa que la restricción presupuestaria se encuentra ligada a una visión no monetaria de las empresas privadas que efectúan sus gastos sin crear dinero. (Parguéz, 2002:87)

Recordemos que el dinero existe como una deuda emitida por los bancos, y que se acepta como medio de pago puesto que los agentes económicos confían en la solvencia de los bancos ya que estos son respaldados por el Estado. En otras palabras, es el Estado quien garantiza la existencia de dinero, y quien otorga el respaldo legal necesario para que los gastos estatales y empresariales sostengan el crecimiento de la riqueza real. Entonces, nos dice Parguéz, no puede existir una economía monetaria si no hay monetización total del estado, lo cual implica que el estado financie sus gastos a través de la creación de dinero. (Parguéz, 2002:87-88)

### *La teoría del circuito monetario*

A través de la teoría del circuito monetario, Parguéz muestra la falacia de la restricción presupuestaria y sostiene que el superávit solo empobrece al sector privado y pone en peligro el crecimiento sostenible.

La teoría del circuito monetario divide el proceso económico en dos fases principales: flujo y reflujo. La fase de flujo abarca los gastos realizados por parte del estado y las empresas, lo que les permite a estos últimos llevar a cabo sus decisiones y de esta manera inyectar dinero en la economía. Por su parte, la fase de “reflujo” comprende los ingresos futuros que resultan de la inyección inicial. (Parguéz, 2002:87)

Dada la división en estas dos fases, es evidente que los agentes económicos no pueden financiar sus gastos con ingresos que aún no perciben, de manera que necesariamente deben recurrir a la creación de dinero para poder financiar sus gastos.



- Creación de dinero y papel de los impuestos

En las economías modernas, la fase de “flujo” implica la creación de dinero por parte del estado a través del banco central, mientras que la fase de “reflujo” involucra los impuestos por medio de los cuales el estado recupera una parte de la cantidad de dinero que inyecta en la fase previa, de manera que los impuestos deben extinguir el dinero en una cantidad igual. (Parguéz, 2002:88)

En la economía monetaria los gastos determinan los ingresos, es decir que los gastos se realizan cuando aún no se registran ingresos. Los impuestos se desprenden de los gastos de los ingresos iniciales del estado y las empresas privadas, por lo que los impuestos no se pueden recaudar antes del flujo de gastos en los que se basan. (Parguéz, 2002:88)

Dado que el estado tiene el poder de crear dinero por cuenta propia, la manera en la que el estado financia sus gastos de esta forma sigue un proceso:

El estado a través de su tesorería, pide créditos al banco central, quien a su vez emite una deuda sobre sí mismo para poder otorgar el préstamo a la tesorería. Los préstamos del banco central son libres de intereses y la tesorería no se enfrenta a ninguna restricción crediticia. Los gastos del estado se ven reflejados en la hoja de balance del banco central en el lado de los pasivos y en la de la tesorería en el lado de los activos. A medida que se ejerce el gasto, estos transfieren pasivos del banco central a los agentes privado, lo que determina un aumento igual en las reservas de los bancos comerciales. (Parguéz, 2002:89)

Paralelamente al ejercicio del gasto estatal, se imponen obligaciones tributarias futuras sobre los agentes económicos, las cuales podrían verse como deudas tributarias. Cuando los impuestos son recaudados, se transfiere una cantidad igual de pasivos bancarios a la tesorería, lo que transforma también los pasivos del banco central. En el momento en el que se recupera una cantidad igual de dinero del estado o de los pasivos del banco central, desaparecen las “deudas tributarias”. (Parguéz, 2002:89)

Entonces tenemos que, en la fase de flujo, el estado inyecta dinero, y prevé recuperar en la fase de reflujo cierta cantidad de éste a través de la recaudación de impuestos, lo que a su vez determinara una caída equivalente de las reservas bancarias. (Parguéz, 2002:89)

Hasta aquí, la teoría del circuito monetario deriva en que dado que los impuestos destruyen una cantidad equivalente de dinero, estos no pueden ser una fuente de fondos. Los impuestos retiran ingresos del sector privado sin generar ingresos para el Estado que pudieran ser reciclados en el gasto con lo que además recortan la demanda agregada puesto que disminuyen el consumo. (Parguéz, 2002:89-90)



- Función del déficit en la economía

El déficit estatal se refiere a la diferencia entre gastos iniciales e ingresos fiscales futuros. En términos de la teoría del circuito esto sería la diferencia entre la cantidad de dinero creado en la fase de flujo para realizar gastos y la cantidad de dinero destruida por los impuestos. (Parguéz, 2002:91)

Suponiendo un déficit y un coeficiente de reservas, el déficit tiene dos efectos sobre la hoja de balance de los bancos comerciales. En el lado de los activos, se refleja como un incremento igual de reservas, que coincide con un incremento del sector privado de pasivos bancarios. Suponiendo que el déficit ha generado un aumento de la demanda agregada (derivado de las adquisiciones del estado y el aumento del consumo de las familias) el déficit es igual a las utilidades retenidas acumuladas de las empresas<sup>8</sup>. Por lo tanto, el incremento total de los pasivos bancarios está en manos de las empresas así como sus utilidades retenidas monetarias. (Parguéz, 2002:91)

Los bancos sostienen el exceso de reservas hasta que las empresas decidan utilizarlas para invertir. Los bancos comerciales para maximizar sus beneficios, deben sustituir los activos de generación de ingresos por el excedente de reservas, por lo tanto, tratan de eliminar su exceso de reservas mediante la adquisición de bonos del Tesoro. Si el Estado no desea emitir nuevos bonos, la adquisición bancaria de bonos provoca un aumento de los precios de los bonos, lo que genera un colapso en la tasa de interés de los bonos, siendo este último el ancla de la tasa de interés de largo plazo. Bajo la intervención del estado, mediante la emisión de nuevos bonos la tesorería absorbe el exceso de reservas de los bancos y se evita así la caída automática de la tasa de interés de largo plazo. Ya que en este contexto los bancos desean deshacerse de su exceso de reservas sin considerar la tasa de interés de los bonos, el Tesoro puede cobrar el tipo de interés que quiera. (Parguéz, 2002:91-92)

En resumen, la finalidad del estado al emitir bonos es imponer la tasa de interés de corto plazo para compensar el impacto del déficit sobre las tasas de interés. (Parguéz, 2002:92)

Las reservas excedentes obtenidas por la venta de bonos, se cancelan al extinguir la misma cantidad de créditos del banco central en la tesorería. Así, se pone en tela de juicio el segundo pilar de doctrina ortodoxa de las finanzas públicas:

“Las ventas de bonos no pueden recaudar fondos que podrían ser reciclados en nuevos gastos, ya que, como los impuestos, destruyen dinero en vez de redistribuirlo.” (Parguéz, 2002:92)

---

<sup>8</sup> Las utilidades retenidas son iguales a la diferencia entre los beneficios agregados y la deuda contraída para financiar la inversión que se ha pagado con las ganancias brutas.



- Efectos de un superávit en la economía

A través de la propuesta de teoría monetaria de finanzas públicas que Parguéz realiza, rechaza los dos pilares de la doctrina del superávit presupuestario. Nos dice que el superávit no puede dotar al estado de ingresos que puedan ser reciclados, esto ya que el excedente representa un exceso de impuestos sobre los gastos, y como ya se revisó el pago de impuestos extingue la misma cantidad de dinero, lo que nos lleva a que el superávit no tiene existencia material como fuente de fondos para financiar nuevos gastos, incluyendo el pago de deuda pendiente y la reducción de impuestos. (Parguéz, 2002:94)

Los superávits implican el retiro de cierta cantidad de dinero del sector privado que se destruye instantáneamente y por tanto implican también la pérdida de riqueza del mismo sector. Esta pérdida de riqueza recae inicialmente sobre las empresas, quienes ven disminuidos sus beneficios o incluso pueden llegar a quebrar si los superávits son demasiado grandes. (Parguéz, 2002:94)

Mientras tanto los bancos por un lado se ven presionados en sus ingresos por la caída en el crecimiento esperado de los ingresos generados por los superávits estatales previstos y por otro, en sus activos debido a la caída del valor de su patrimonio neto inducido por la reducción de las ganancias de las empresas. (Parguéz, 2002:94)

El peor de los casos nos dice Parguéz, se produce cuando el Estado tiene previsto reducir el tamaño de su deuda pendiente. En este contexto las ganancias bancarias disminuyen debido a la caída de los pagos de intereses sobre la deuda pública. A lo anterior se suma, el hecho de que los bancos no pueden adquirir otros activos generadores de ingresos ya que el aumento inicial de las reservas derivadas de los gastos de amortización del Estado se extingue por completo por la pérdida ex post de las reservas inducida por el excesivo pago de impuestos. En consecuencia, los bancos exigen más beneficios de las empresas mediante el aumento de la tasa de interés de los préstamos y, por tanto, imponen mayores ingresos netos (o margen bancario) para compensar la disminución en el valor de los activos. (Parguéz, 2002:94-95)

El aumento de los pagos de intereses y de los márgenes bancarios provoca un aumento de los precios. Frente a la inacción estatal, el Estado impone mayores tasas de interés sobre los bonos, lo que induce más pérdidas de riqueza para las empresas y los bancos. (Parguéz, 2002:95)

Resumiendo, Parguéz nos dice que

“(…) los superávits previstos generan un proceso en espiral de destrucción de la riqueza, lo que induce una caída acumulada de los gastos de inversión y el consumo,



acompañado por el creciente desempleo y la caída del crecimiento real.” (Parguéz, 2002:95)

Bajo el escenario arriba expuesto, lo que rescata a las empresas de la quiebra que induce el estado mediante el superávit, es el endeudamiento de los hogares el cual es financiado por los bancos. Entonces, ante un superávit estatal previsto, los beneficios agregados se generan en la fase de reflujo por los gastos de inversión y por el exceso de endeudamiento de los hogares sobre el superávit. Esta situación sin embargo, no es sostenible en el largo plazo, puesto que las familias no obtienen los ingresos suficientes en la fase de reflujo para que puedan cumplir con sus obligaciones; en tales circunstancias sucedería que o los hogares se declararan en imposibilidad de pagar su deuda reportando así pérdidas a los bancos o que las familias bajen su consumo drásticamente para poder cumplir, disminuyendo así los beneficios agregados. (Parguéz, 2002:95-96)

De acuerdo con Parguéz

“es esta la prueba de la incompatibilidad entre la nueva ortodoxia fiscal y la existencia de una economía monetaria: Implementar la nueva ortodoxia fiscal se reduce a reemplazar el endeudamiento neto de los hogares por superávits planeados, déficits privados por déficits públicos.” (Parguéz, 2002:96)

La teoría del circuito monetario desacredita el postulado neoclásico de restricción presupuestaria al exhibir que la verdadera naturaleza de los impuestos es destruir los ingresos, por lo que no pueden ser una fuente de fondos. Se concluye entonces, que toda la teoría de la corriente principal del Estado es falsa puesto que es inconsistente con la esencialidad del dinero. (Parguéz, 2002:96)

### **Postulado del ahorro**

Como se expuso en el apartado anterior, el postulado del ahorro adoptado por los neoclásicos dice que el ahorro determina la inversión, lo que en otras palabras significa que la austeridad es el origen de la inversión y la riqueza.

Parguéz muestra que contrario a lo que sostiene el postulado, es la inversión la que determina el ahorro y no a la inversa. Para esto, expone la proposición fundamental de Keynes.

El ahorro se define como la diferencia entre los ingresos monetarios y la parte de estos ingresos que se destina al consumo. (Parguéz, 2000:1040)

La ecuación:

$$Y=C+I$$

Expresa la idea de que el ingreso (Y) es utilizado en consumo (C) y en inversión (I).



A medida que este ingreso es devengado e incorporado el valor del ingreso monetario en la producción neta, se obtiene:

$$Y=C'+S$$

Donde se observa que el ingreso se divide entre los gastos ( $C'$ ) y el ahorro ( $S$ ).

El ingreso se obtiene a través de las ventas o los gastos, entonces  $C$  y  $C'$  son la misma cosa y por lo tanto son idénticas. Y de esta manera Keynes obtiene su famosa identidad:

$$S=I$$

Esta identidad, significa la negación de una igualdad que representa una condición de equilibrio.

“ $S$  no es una fuente de valor; es una pérdida de valor que debe compensarse por una fuente de valor equivalente, que es la inversión. (Lo cual significa que) la inversión es la condición esencial del ahorro. La inversión siempre genera un ahorro equivalente” (Parguéz, 2000:1040)

Así, el ingreso queda definido por la identidad anterior, lo cual significa que no existiría ingreso si el ahorro no fuera igual a la inversión por lo que se desecha la idea de que el ahorro se ajuste a la inversión mediante cambios en el nivel de ingresos. Ya que es entonces la inversión el valor objetivo del excedente, Keynes llega a plantear su proposición fundamental:

“la sociedad obtiene un excedente a partir de una decisión de invertir no restringida por la austeridad, dado que el ahorro disponible se crea a partir de la decisión de inversión. El ahorro en sí es, por tanto, absolutamente independiente de la austeridad.” (Parguéz, 2000:1040)

### **Endeudamiento e Inversión Privada (Crowding-out)**

Otro de los argumentos que revisamos en el análisis neoclásico, fue lo que se conoce como efecto expulsión o Crowding-out, que en pocas palabras nos dice que el endeudamiento público desplaza a la inversión privada.

Esta idea se basa principalmente en el supuesto de que la producción económica futura está determinada por fuerzas económicas independientes de la política del gobierno, de donde nace la idea de que si los recursos se destinan a un uso se reduce su disponibilidad para otros usos. (Vickrey, 1996:301)

El análisis postkeynesiano sugiere lo contrario y nos dice que el gasto que realiza el estado con los recursos obtenidos mediante el endeudamiento, genera ingreso disponible adicional, lo cual aumenta la demanda e incentiva la inversión privada. (Vickrey, 1996:303)



En un contexto de abundancia de recursos ociosos, aquellos que requieren financiamiento lo obtendrán<sup>9</sup>, por lo que cada peso adicional de déficit inducirá en el mediano plazo dos o más pesos adicionales de inversión privada. Este capital generado representa un incremento de la riqueza y un incremento del ahorro, por lo que se puede decir que la inversión crea su propio ahorro. (Vickrey, 1996:304)

### **Monetización de la deuda e inflación**

Dentro del análisis convencional el aumento de la tasa de inflación se consideraba uno de los riesgos que se corre al recurrir a la monetización del déficit, lo cual además de generar inestabilidad política, produce mayores déficits porque reduce el valor real de la recaudación.

Una de las principales metas de la política monetaria hoy día, es el control de la inflación, por lo que se evita la monetización del endeudamiento.

De acuerdo con el análisis postkeynesiano, el efecto tributario de la inflación prevista considerado como una ganancia para el gobierno y una pérdida para los tenedores de dinero y títulos del gobierno, se limita solo a reducir el valor real del dinero que no devenga intereses<sup>10</sup> más la ganancia derivada de la diferencia entre el incremento de la inflación y la inflación prevista al momento de fijar la tasa de interés sobre la deuda pendiente. (Vickrey, 1996:304)

En el caso contrario, una reducción de la tasa de inflación por debajo de la prevista generaría subsidios para los poseedores de títulos de gobierno de largo plazo e incrementaría el impacto real de la deuda sobre el fisco. (Vickrey, 1996:304)

Vickrey dice que la consecuencia más grave de la inflación es el desempleo que se genera como resultado de la política monetaria encaminada al control de la misma, y no tanto los efectos de la inflación por sí mismos. (Vickrey, 1996:305)

“La aceleración no prevista de la inflación puede reducir el déficit real con respecto al déficit nominal reduciendo el valor real de la deuda pendiente de largo plazo. Si se persiste en la política de limitar el déficit presupuestal nominal es probable que se mantenga un desempleo excesivo debido a la reducción de la demanda efectiva. La solución no es reducir el déficit nominal para frenar la inflación incrementando el desempleo sino, por el contrario, incrementar el déficit nominal para mantener el déficit real, controlando la inflación, de ser necesario, por medios directos que no impliquen un incremento del desempleo.” (Vickrey, 1996:305)

---

<sup>9</sup> Siempre y cuando las autoridades monetarias no pongan trabas a la inversión mediante políticas restrictivas en su afán de contrarrestar el impuesto inflacionario que suponen genera el déficit presupuestal.

<sup>10</sup> El valor real del dinero que no devenga intereses es igual al incremento de la tasa de interés de los ahorros sobre los préstamos que no devengan intereses con respecto a la tasa que habría sin inflación.



### **Equivalencia Ricardiana**

Respecto a la teoría de la equivalencia ricardiana se critica la idea de que el efecto negativo de considerar la carga excesiva de una deuda mayor cancela el efecto expansivo del déficit, sosteniendo que su validez depende del sistema de tributación que se espera utilizar para financiar el servicio de la deuda.

En el caso de una economía con un impuesto único, sobre la tierra por ejemplo, toda deuda constituirá una hipoteca colectiva sobre las parcelas de tierra. El incremento de deuda gubernamental para compensar la reducción de la tributación corriente reducirá el valor de las tierras en igual cantidad, de manera que no se afecta la riqueza agregada de los individuos. En este escenario la equivalencia ricardiana es completa y la política fiscal pura es impotente. (Vickrey, 1996:312)

En el caso de una economía cuyo impuesto principal grava cierto sector o actividad específica, el efecto es distinto. Si se grava por ejemplo la propiedad raíz, en este caso todo inversionista que decida construir un edificio asume parte de la deuda gubernamental puesto que tendrá que pagar impuestos, de manera que se desincentiva la inversión en ese sector e incluso si la deuda es demasiado grande se puede llegar a detener por completo. Bajo este escenario la deuda se convierte en un elemento que inhibe el crecimiento.<sup>11</sup> (Vickrey, 1996:312)

Un último escenario es aquel cuya principal fuente de recaudación proviene de un impuesto a las ventas o al valor agregado. En este caso, un déficit que implica la reducción de impuestos no tendría un efecto depresivo sobre el valor del capital, por el contrario tendrá un efecto totalmente expansivo, puesto que incrementa la oferta agregada de activos. Por lo que no habrá ningún fenómeno de equivalencia ricardiana. (Vickrey, 1996:313)

En una economía con diversos impuestos, donde predomina el impuesto sobre la renta, los efectos sobre el ahorro y el gasto serán intermedios. En la realidad los individuos no son tan racionales como para prever el incremento futuro de impuestos que implica el aumento de la deuda y guiar sus acciones a partir de dicha información, por lo que se puede asegurar que el fenómeno de la equivalencia ricardiana no se presentaría. (Vickrey, 1996:313)

### **Presupuestos equilibrados y equilibrio de los mercados**

El análisis convencional sugiere la no intervención del gobierno en la economía y el equilibrio presupuestal, asegurando que de darse estas condiciones la libre operación de los mercados con el respaldo de una política monetaria sana,

---

<sup>11</sup> Cabe aclarar que este efecto no es de desplazamiento como sugiere la teoría del Crowding-out, sino de desincentivo.



paulatinamente llevarían a la economía a un punto de equilibrio y prosperidad. El argumento anterior supone la existencia de un mecanismo que ajusta de manera rápida y automática las tasas de interés para igualar el ahorro y la inversión. (Vickrey, 1996:309)

De acuerdo a la corriente postkeynesiana no existe tal mecanismo, por lo que es necesaria la intervención de las autoridades monetarias para poder conducir a la economía a una situación de expansión. (Vickrey, 1996:309, 1994:422)

Por otra parte, condiciones actuales como son la tecnología, los patrones de demanda y de demografía, han marcado una diferencia sustancial entre los montos que el sector privado es capaz de invertir rentablemente y las cantidades que los individuos ahorran, y esta diferencia se ha vuelto lo bastante amplia como para no poder ser cerrada por las autoridades monetarias o mediante ajustes automáticos del mercado de capitales. El clásico equilibrio de pleno empleo sin intervención estatal, se ha convertido en una imposibilidad. (Vickrey, 1996:309, 1994:422)

“Para que una economía se equilibre a un nivel dado del PIB se requiere la provisión de activos adicionales, bien sea en forma de deuda del gobierno o de inversión extranjera neta, para llenar esta brecha creciente (...) (Así) en ausencia de cambios en el flujo de inversión extranjera neta, para mantener el equilibrio de la economía será necesario que el gobierno recicle el ingreso mediante déficits corrientes algo mayores que el crecimiento deseado del PIB nominal. (...) El recorte de los déficits sofocara el crecimiento. (De manera que) un presupuesto equilibrado tendería en realidad a frenar totalmente el crecimiento del PIB nominal, y en presencia de inflación llevaría a un descenso del PIB real y a un incremento correspondiente del desempleo” (Vickrey, 1996:310-311)

De acuerdo con Keynes y su obra *“Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”*, el desempleo es resultado de una caída de la demanda efectiva, de manera que para alcanzar el pleno empleo se requiere activar el sistema económico con inversión pública, ya que no existe un mecanismo que automáticamente mantenga a la economía en pleno empleo. (Parguéz, 2000:1035)

En pocas palabras, desde este enfoque, de cumplirse con las enmiendas del presupuesto equilibrado, la principal consecuencia sería un mayor nivel de desempleo abierto.

### **Carga de la Deuda**

La pregunta fundamental y sobre la que gira la mayor parte del debate sobre la incidencia de la deuda, es ¿Cuándo y sobre quién recae el costo de la deuda que se utiliza para financiar los proyectos públicos?



Un argumento que de acuerdo con Vickrey, resulta de un razonamiento de suma cero que no considera la posibilidad de incrementar el empleo y la producción, es pensar en la deuda gubernamental como una carga que se transmite de una generación a otra.

En realidad sucede todo lo contrario, ya que en términos generacionales, mediante la deuda la generación actual se acerca más al pleno empleo e invierte en una mayor oferta de activos incluida la deuda, asegurando de esta manera su propia vejez y eximiendo a futuras generación de la carga pensional de generaciones anteriores. (Vickrey, 1996:319)

Cuando el estado pide prestado los ahorradores entregan recursos al estado, y posteriormente cuando se comienza a pagar el servicio de la deuda se recurre a los contribuyentes. Cuando los tenedores de bonos reciben los recursos que les corresponden, dichos recursos son tomados de su misma generación.

Sobre los bienes que consumen los pensionados, a pesar de que estos necesariamente serán producidos en ese momento, el endeudamiento funcionara como el mecanismo que permitirá que una mayor parte de esos bienes se intercambien por activos en vez de que se transfieran mediante impuestos y transferencia.(Vickrey, 1996:319)

Otra de las interrogantes es ¿Cuándo debe el estado pedir prestado? La respuesta podría ser en palabras de Retchkiman “cuando encuentre conveniente que se aplace o posponga el incurrir en costo real, aun pagando intereses.” (Retchkiman, 1972: 273)

### **Insostenibilidad de la Deuda**

El temor al endeudamiento se refleja en la visión de escenarios catastróficos donde el servicio de la deuda llega a ser insostenible y la deuda per cápita es una carga muy alta, por lo que todos los ingresos provenientes de tributación se tienen que destinar a pagar el servicio de la deuda.

Vickrey expone que en realidad este temor no tiene razón de ser, ya que en un escenario de pleno empleo, el servicio de la deuda se cubriría en su mayor parte con el crecimiento de la deuda y el resto con presupuesto corriente. El impuesto sobre la renta de los pagos crecientes de intereses compensaría gran parte del porcentaje, y los ahorros generados por la reducción del desempleo y el gasto social cubrirían la parte restante. Todo esto sin tomar aun en cuenta el incremento de los ingresos tributarios correspondientes a una economía más prospera. (Vickrey, 1996:311)

“Es más fácil manejar una de deuda de 15 billones en una economía de pleno empleo con menores necesidades de subsidios de desempleo y menores subsidios de asistencia



social que una deuda de 15 billones en una economía en estado de sopor cuyo equipo debe ser reparado” (Vickrey, 1996:312)

Otro de los aspectos criticados sobre la creencia de la insostenibilidad de la deuda pública, es el miedo a que esta última alcance niveles tan grandes que provoquen una renuencia por parte de los prestamistas a continuar otorgando financiamiento, eso por un lado, y por el otro que los contribuyentes se nieguen a pagar las obligaciones como protesta ante tales montos de deuda.

Como bien menciona Vickrey, ese temor nace de las pasadas experiencias de crisis de algunos países (como el caso de México en 1982), en las que dichos países han tenido serias dificultades para cumplir con sus obligaciones en moneda extranjera.

El planteamiento propuesto en esta corriente, pretende que la deuda provea la demanda doméstica de activos denominados en moneda doméstica, por lo que no puede haber ninguna duda sobre la capacidad del gobierno para saldar sus deudas oportunamente, aunque sea con una moneda devaluada por la inflación, y asimismo, tampoco puede haber dudas sobre la disposición de los prestamistas domésticos, ya que la deuda está limitada a lo que se necesita para llenar la brecha entre la demanda y la oferta de activos privados. (Vickrey, 1996:318)

### **Déficits y mal uso de los recursos**

Uno de los argumentos en contra del endeudamiento gubernamental y que han utilizado quienes abogan por los presupuestos equilibrados, es que la autorización de déficit gubernamental con el objetivo de generar más ingreso da pie a que el gobierno gaste más y gaste mal.

Estas dos cuestiones anteriores son independientes, nos dice Vickrey.

“El problema de cuáles actividades merecen ser realizadas por el gobierno es totalmente diferente de cuál es su contribución al flujo de ingreso disponible necesario para equilibrar la economía en el nivel de pleno empleo.” (Vickrey, 1996:319)

Esta actitud se deriva de la idea de clásicos y neoclásicos, acerca de que el uso por parte del gobierno de recursos productivos implica necesariamente una disminución del capital disponible para las empresas privadas. Sin embargo, como ya se ha mencionado con anterioridad, el endeudamiento público no necesariamente implica desperdicio o improductividad, puesto que cuando hay desempleo, el gobierno puede poner a trabajar los factores productivos que no se están utilizando y de esta manera contribuir a incrementar el nivel de producción. En otras palabras el gobierno puede incurrir en déficit sin necesariamente realizar gastos innecesarios. El problema central en realidad es el gasto público y no la fuente de financiamiento.



## Conclusiones

El objetivo principal del capítulo, era presentar las dos principales posturas respecto al impacto, los efectos y el papel de la deuda pública en la economía, para lo cual se expusieron los principales argumentos sostenidos por la corriente neoclásica y postkeynesiana en lo que refiere al endeudamiento gubernamental.

En resumen, de acuerdo con la corriente neoclásica de la economía, un exceso en el déficit fiscal provoca inestabilidad macroeconómica. Básicamente los efectos de una deuda pública elevada son: menos acumulación de capital, impuestos más altos y distorsiones fiscales mayores. Y a lo anterior se suma el hecho de que la deuda puede provocar círculos viciosos que dificulten la gestión de la política fiscal, ya que el incremento de los intereses que el estado debe pagar por su deuda puede desembocar en la pérdida de control sobre el presupuesto y provocar un aumento de la deuda a montos imposibles de pagar derivando en el estallido de una crisis fiscal. (Blanchard, 2006: 633-634, 642-643)

Sin embargo, Blanchard dice que pese a los efectos negativos que el déficit presupuestario tienen sobre la economía sobre todo en el largo plazo, no se debe dejar de lado por completo la política fiscal para regular las fluctuaciones de la producción. (Blanchard, 2006: 630)

Según Amieva, el gran reto de la política fiscal, y en particular para las economías emergentes, es mantener niveles prudentes de endeudamiento, para mantener la solvencia y sustentabilidad de las finanzas públicas. (Amieva, 283)

Para estabilizar la deuda, es decir para mantenerla en cierto nivel, el gobierno debe eliminar el déficit y para eso debe conseguir un superávit primario que alcance a cubrir los intereses pagados por la deuda existente. De esta manera, para estabilizar la economía, el gobierno debe incurrir en déficit durante las recesiones y en superávit durante las expansiones. (Blanchard, 2006: 642-643)

A continuación se enlistan las principales conclusiones de los efectos del déficit público en la economía en el marco de la teoría neoclásica.

- A corto plazo una expansión fiscal-un incremento del gasto público o una reducción de los impuestos- provoca un aumento tanto de la producción como de la tasa de interés.
- A mediano plazo (considerando dado el stock de capital) una expansión fiscal no afecta a la producción, pero se traduce en una composición distinta del gasto. La tasa de interés es más alta y el gasto de inversión es menor.



- A largo plazo, un aumento del déficit presupuestario provoca una disminución de la tasa de ahorro nacional, lo que reduce la acumulación de capital, y por lo tanto el nivel de producción a largo plazo.
- Considerando que los efectos de la política fiscal dependen de las expectativas sobre el futuro, una reducción del déficit puede provocar en algunas circunstancias un aumento de la producción, incluso a corto plazo.
- En una economía abierta la política fiscal afecta tanto a la producción como a la balanza comercial. En presencia de movilidad internacional de capital, los efectos de la política fiscal dependen del sistema de tipos de cambio, la política fiscal produce un efecto mucho mayor en la producción en un sistema de tipos de cambio fijos que en un sistema de tipos de cambio flexible. El efecto del gasto público sobre la inversión es ambiguo, en el sistema de tipo de cambio flexible, una política fiscal expansiva provoca un aumento de la demanda y de la producción, y una subida de la tasa de interés y una apreciación.
- Un superávit cada vez mayor, es la condición para la existencia del crecimiento sostenido, la prueba de una gestión astuta y prudente de la economía. El superávit provee al estado el dinero suficiente para financiar las necesidades de equilibrio a largo plazo de la sociedad.
- La austeridad es el origen de la inversión y la riqueza, y el postulado del ahorro es condición esencial del pleno empleo
- Dada una cantidad de ahorro privado, cuanto mayor es la cantidad que pide prestada el Estado, menor es la cantidad que queda para inversión privada.
- Cuando los déficit presupuestario se financian creando dinero, el resultado de los grandes déficit es una elevada creación de dinero y una elevada inflación.
- Un mayor déficit fiscal disminuye lo que pueden consumir las generaciones futuras.

Por otra parte, como tuvimos oportunidad de revisar, de acuerdo con el pensamiento postkeynesiano las consecuencias que el endeudamiento tiene sobre la economía, están muy lejos de ser dañinas y catastróficas. Todas las ideas predominantes entre quienes dirigen la economía, para esta corriente son resultado de falsas analogías, análisis unilaterales y el supuesto de un nivel de desempleo inevitable, que en suma derivan en un análisis erróneo sobre el endeudamiento y su impacto en la economía.

Vickrey dice que si las deudas y los déficits son examinados basados en el impacto de éstos sobre el bienestar, por lo general se mostrará que están muy lejos de acercarse a niveles que podrían ser perjudiciales para la economía y que ni siquiera



alcanzan sus niveles óptimos y que los desplazamientos a la baja que se pudieran presentar en un contexto de déficit público, son resultado no de la realidad económica sino de las reacciones restrictivas inadecuadas de la autoridad monetaria como respuesta al déficit. (Vickrey, 1994:421, 1996:304)

“Para protegernos de ese desastre y avanzar por la senda de una prosperidad real es necesario desechar nuestra irrazonable obsesión ideológica por la reducción del déficit del gobierno, y reconocer que es la economía y no el presupuesto lo que se debe equilibrar, en términos de la demanda y la oferta de activos, y proceder a reciclar los ahorros deseados dentro de la corriente de ingresos a una tasa adecuada, de modo que no se evaporen simplemente en menores ingresos, ventas, producción y empleo.(...) Es necesario que nos liberemos de los dogmas de los apóstoles de la austeridad, la mayoría de los cuales no comparten los sacrificios que recomiendan a los demás (...)”(Vickrey, 1996:329)

A continuación se enlistan las principales conclusiones de los efectos del déficit público en la economía para la teoría postkeynesiana.

- La principal función de la deuda gubernamental dentro del ámbito macroeconómico, es que ésta proporciona los activos en los que los individuos pueden poner ahorros excedentes que no pueden ser ubicados en activos reales de propiedad privada. Cuando el endeudamiento es menor a este nivel de ahorro, este exceso de ahorro se refleja en un menor nivel de gasto, una reducción de los ingresos reales y un aumento del desempleo.
- Los gastos de gobierno para el largo plazo heredan una mayor inversión privada, y además representan también inversión pública en infraestructura, educación, salud, etc.
- El superávit solo empobrece al sector privado y pone en peligro el crecimiento sostenible. Los superávits generan un proceso de destrucción de la riqueza que induce una caída acumulada de los gastos de inversión y el consumo, acompañado por el creciente desempleo y la caída del crecimiento real.
- Es la inversión la que determina el ahorro y no a la inversa. El ahorro es independiente de la austeridad.
- El gasto que realiza el estado con los recursos obtenidos mediante el endeudamiento, genera ingreso disponible adicional, lo cual aumenta la demanda e incentiva la inversión privada.
- La consecuencia más grave de la inflación es el desempleo que se genera como resultado de la política monetaria encaminada al control de la misma, y no tanto los efectos de la inflación por sí mismos.



- Es necesaria la intervención de las autoridades monetarias para poder conducir a la economía a una situación de expansión.
- La principal consecuencia del presupuesto equilibrado es un mayor nivel de desempleo abierto.

Respecto al nivel óptimo de endeudamiento público requerido, de acuerdo con Vickrey en una economía cerrada, este podría ser igual al exceso de riqueza personal deseada sobre la riqueza privada doméstica. Para el caso de una economía abierta habría que tomar en cuenta el saldo del comercio exterior, ya que el déficit comercial es una adición al componente externo de la demanda total de activos domésticos, entonces la eliminación del déficit o la presencia de un superávit en la balanza comercial generaría un aumento de los activos disponibles para absorber el ahorro interno, lo que reduciría la necesidad de deuda pública. En cualquiera de los dos escenarios anteriores, la deuda se emite con la finalidad de absorber los ahorros de los residentes y esta no implica pagos onerosos para los extranjeros. (Vickrey, 1994:428,430)

La reducción o incluso la liquidación de la deuda pública, resultan ser como Retchkiman señala un asunto más de interés académico que de interés real, por lo que en sus palabras “casi resulta absurdo hablar de ello”. Dados los altos montos de deuda de los países, para poder reducir o liquidar deuda necesariamente se requeriría de un incremento de los ingresos que se traduce en una elevación de las tasas tributarias, lo que políticamente resulta inaceptable, y aun cuando existiesen los recursos, la cuestión de las transferencias y la oferta monetaria de magnitudes necesariamente altas, podría llevar a una catástrofe económica. (Retchkiman, 1972: 279)

Como mencionábamos al principio del capítulo, los efectos de la deuda pública en la economía difieren de una corriente de pensamiento económico a otra y se encuentran ligados a los diferentes análisis que se realizan en cada una de estas.



## **CAPITULO III. ORIGEN LEGAL Y MARCO JURÍDICO DE LA DEUDA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS.**

### **Introducción**

El marco legal establece los límites dentro de los cuales se puede desenvolver cierta actividad, de manera que éste determina los lineamientos mínimos dentro de los que se debe actuar. La capacidad del marco jurídico para frenar o alentar un proceso, radica justamente en la capacidad de éste para ampliar o reducir sus límites, para flexibilizarse o hacerse más rígido.

El objetivo de este capítulo es conocer el marco normativo que regula la contratación de deuda pública por parte de estados y municipios, prestando especial atención al proceso de reformas que se instrumentaron a partir de la década de los 90.<sup>12</sup>

El marco jurídico de la deuda pública, se encuentra disperso en constituciones, leyes y reglamentos. Así, en este capítulo se revisan las regulaciones establecidas a nivel federal, lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CEPEUM) y derivadas de esta última, lo mencionado en las constituciones de los estados y en sus respectivas leyes de deuda pública.

### **3.1 Reformas al Marco Legal de la Deuda Pública de Estados y Municipios.**

En este primer apartado se lleva a cabo una revisión de las reformas que a nivel federal se promovieron en el transcurso de los años 90.

Este proceso de reformas significó un cambio en el esquema de contratación de deuda por parte de estados y municipios, por lo que es importante conocer las reformas implementadas a fin de entender cómo fue que se adaptaron las leyes para dar lugar a una mayor independencia de los estados y municipios en esta materia y conocer cómo se abrió paso a una mayor participación de particulares en el financiamiento a los niveles subnacionales de gobierno.

#### **Reformas al Banco de México**

Una de las primeras reformas que se llevó a cabo y que significó el principio de un proceso de cambio en los mecanismos y formas de endeudamiento, es el referente a las modificaciones establecidas sobre el funcionamiento del Banco de México.

---

<sup>12</sup> Es importante señalar que en 2013 se comenzaron a impulsar una serie de reformas en materia de disciplina financiera estatal y municipal, precisamente como respuesta al particular comportamiento observado en el endeudamiento subnacional. Tal iniciativa, dado que se encuentra fuera del periodo de estudio, no será contemplada en el análisis desarrollado en el presente capítulo, sin embargo, un breve análisis de la misma se realiza en las conclusiones finales de la investigación.



### *Autonomía y Financiamiento al Sector Público*

Si bien no es el tema de este trabajo el estudiar la reforma financiera, es importante comenzar a establecer el enlace entre ésta y el proceso de reformas al marco legal de la deuda pública, dado que la última forma parte y nace con base en la primera.

En este sentido es importante recordar que uno de los ejes de cambio de la reforma financiera era modificar la relación Estado-Economía disminuyendo el papel e influencia del primero sobre el segundo. Por obvias razones el Banco de México constituía un factor clave para lograr lo anterior, de manera que se llevaron a cabo modificaciones al marco legal con el fin de que a éste se le otorgara autonomía.

De esta manera se pretendía eliminar la subordinación que el Banco de México tenía del Gobierno Federal, con el fin de impulsar la reforma financiera que respondía de una manera más adecuada a los intereses de particulares y a las necesidades derivadas del contexto enmarcado por el sistema financiero internacional y la economía globalizada.

La exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de reformas, se sustentaba básicamente en el combate a la inflación, de manera que se hablaba sobre los efectos desastrosos que la inflación había estado generando en los años previos y cuyos efectos aun eran visibles para esos años, responsabilizando en gran medida el descontrol por parte de la banca central en el otorgamiento de créditos. (Iniciativa de Decreto por el que se Reforman los Artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1993)

De esta manera el combate a la inflación se centra en la necesidad de separar dos funciones importantes: la creación de dinero y el gasto público. Derivado de la idea anterior, el principal fin de otorgar autonomía se estipula como el control de la inflación, limitando con ello el financiamiento al Gobierno Federal y por ende el gasto público que ejerce. (Núñez, 1993)

En esta línea, en el informe de Banxico del 20 de agosto de 1993 se dan a conocer los cambios y adecuaciones que se llevarían a cabo, empezando con la reforma al artículo 28 párrafo 6º constitucional donde se estipula lo siguiente:

“El estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Esta enmienda en primera instancia establece como objetivo prioritario del Banco de México procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda y además también establece que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco de México conceder



financiamiento. Con lo anterior, se inhibe y subordina la presencia del estado y de sus instituciones, al combate contra la inflación.

### *Ley del Banco de México*

Como resultado de la proclamación de autonomía del Banco de México en el artículo 28 constitucional, a partir del 1o. de abril de 1994 entró en vigor la Ley del Banco de México en la que se establecen la estructura, funcionamiento y objetivos prioritarios del Banco.

En el artículo 9º de la Ley del Banco de México se estipula que:

“El Banco de México no deberá prestar valores al Gobierno Federal ni adquirirlos de éste, excepto cuando se trate de adquisiciones de valores a cargo del propio Gobierno y se cumpla una de las dos condiciones siguientes:

I. Las adquisiciones queden correspondidas con depósitos en efectivo no retirables antes del vencimiento, que dicho Gobierno constituya en el Banco con el producto de la colocación de los valores referidos, cuyos montos, plazos y rendimientos sean iguales a los de los valores objeto de la operación respectiva; o bien,

II. Las adquisiciones correspondan a posturas presentadas por el Banco en las subastas primarias de dichos valores. Estas adquisiciones en ningún caso deberán ser por monto mayor al de los títulos a cargo del propio Gobierno propiedad del Banco que venzan el día de colocación de los valores objeto de la subasta.” (Ley del Banco de México)

De esta manera se terminan por establecer los limitantes al financiamiento que del Banco Central pudiera contraer el Gobierno Federal.

### **Reformas al artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal**

Es importante establecer el contraste entre el anterior marco legal y el establecido con la reforma. Tenemos que anteriormente cada entidad establecía un convenio con la SHCP por medio del cual, en caso de incumplimiento de pago, los bancos podían recurrir a la Secretaría y cobrar la cantidad, mientras que la SHCP descontaba esa cantidad de las participaciones federales que le correspondían a la entidad deudora. (aregional.com, 2006)

Para comprender el proceso y observarlo de una manera más amplia revisemos el mecanismo expuesto por López, el cual se debía seguir antes de la reforma (López C., 2003):

1º La SHCP entregaba a los gobiernos estatales los importes que por ley les correspondía de las participaciones federales.

2º Los gobiernos estatales negociaban las condiciones generales de los préstamos con los bancos acreedores.



3° Antes de establecidos los contratos formales de préstamo, los estados y municipios firmaban un convenio con la SHCP para inscribir los contratos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP.

4° Con las participaciones federales y los recursos propios, los estados y municipios pagaban los intereses y las amortizaciones de la deuda, de acuerdo con los contratos firmados y registrados ante la SHCP.

5° En caso de que el Estado o municipio no pagara la deuda, de acuerdo con el contrato respectivo, el acreedor podía acudir a la SHCP, para hacer efectivas las garantías ofrecidas.

6° Finalmente la SHCP previa notificación al estado o municipio deudor, cubría los importes al acreedor con cargo a las participaciones federales que le correspondían.

A partir de 1995 el proceso de reforma financiera alcanzó un mayor impacto en el marco jurídico del financiamiento a los niveles subnacionales de gobierno. Así, el 15 de diciembre de 1995, se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal por medio de la cual en su párrafo 3° se estipula que:

“Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las Entidades Federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.” (Ley de Coordinación Fiscal)

Esta reforma otorga a los gobiernos estatales y municipales la capacidad de afectar sus participaciones y manejarlas como garantía de pago en los adeudos que contratan. Además se les otorga la facultad de establecer los mecanismos y sistemas de registro por medio de los cuales pueden afectar dichas participaciones.

Además de lo anterior, implícitamente la reforma establece que se requiere que los estados cuenten con un marco regulador, sin embargo, debido a que la mayoría de los estados no contaba con esto, hasta el año 2000 se estuvieron manejando contratos de mandato, por medio de los cuales los estados concedían a la SHCP la capacidad de seguir ejecutando a favor de los acreedores las garantías constituidas con sus participaciones federales, en caso de incumplimiento. En 1999, las autoridades financieras comunicaron a los estados y municipios que el esquema de mandato se terminaría en marzo de 2000, lo cual empujó a los gobiernos estatales a apegarse a la normatividad establecida y establecer sus propios lineamientos legales en materia de deuda pública. Si revisamos detenidamente, la mayoría de las Leyes de Deuda Estatales, se crearon posteriores a que se llevara a cabo esta reforma.



La reforma al artículo 9º entra en vigor el 1º de enero de 1996 y con ella se elimina la participación de la SHCP en el proceso de endeudamiento de los estados y municipios, dejando que los estados y sus acreedores establezcan los mecanismos que consideren adecuados para garantizar el pago de los préstamos. Con lo que se permite que estos gobiernos negocien y contraten libremente los préstamos que requieran.

*Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.*

Derivado de lo establecido en la reforma al artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, el 28 de enero de 2000 se publica un decreto que regula la forma en que se constituirá el registro de obligaciones y empréstitos de las entidades federativas y municipios.

Posteriormente el 15 de octubre de 2001 este decreto es sustituido por la promulgación publicada en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas.

En el artículo 2º de este reglamento se establece el objetivo general del mismo:

“Este Reglamento tiene por objeto establecer los requisitos para la inscripción en el Registro, de las obligaciones contraídas por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, con afectación de sus participaciones en ingresos federales.” (Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas)

Se debe prestar especial atención en el hecho de que solo se obliga a los estados a registrar la deuda que tenga afectación en sus participaciones, por lo que aquella deuda garantizada con otros ingresos queda fuera de un control por parte de la federación.

En el reglamento se señalan los requisitos y el procedimiento a seguir para la inscripción de las obligaciones. Además se establece que los estados, el Distrito Federal y los municipios deben informar trimestralmente a la SHCP sobre la situación de sus obligaciones inscritas en el registro y se faculta a la SHCP a dar a conocer la información que se le proporciona.

En este reglamento se da por sentado que la SHCP ya no será la encargada de responder con las participaciones afectadas para el pago de los empréstitos.



## **Modificaciones a la Ley del Mercado de Valores**

Las reformas hechas a la Ley del Mercado de Valores se publican el 1º de junio de 2001. Con esto se autoriza a los Estados y municipios a emitir deuda pública en la Bolsa Mexicana de Valores.

Así, la reforma al artículo 14 bis 6 de la Ley del Mercado de Valores vigente hasta 2005 establecía que:

“las entidades de la administración pública federal paraestatal, entidades federativas, municipios y entidades financieras cuando actúen en su carácter de fiduciarias, podrán emitir certificados bursátiles...” (Ley del Mercado de Valores, 1975)

Con esto, las entidades federativas y municipios accedieron a una nueva forma de financiamiento, lo que llevo a una diversificación de los acreedores y de los instrumentos de deuda. (López C., 2003)

De mano a esta reforma, se establece que para que las entidades federativas y municipios emitieran deuda en el mercado de valores, se debía contar con dos calificaciones a su riesgo crediticio, emitidas por una agencia calificadora reconocida por la CNBV. Además esta emisión debía estar respaldada por la afectación de las participaciones federales u otro flujo de ingresos estable que recibiera el estado. (aregional.com, 2006)

## **Reformas a las Reglas de Capitalización de la Banca**

Antes de que se llevara a cabo la reforma al artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, ya que los préstamos otorgados estaban garantizados por las participaciones federales, los bancos no llevaban a cabo un análisis y evaluación de la situación financiera de los estados y municipios, ni tomaban las precauciones necesarias en el otorgamiento de los créditos puesto que consideraban que la deuda se encontraba respaldada por el gobierno federal.

Antes de la reforma, los bancos establecían reservas equivalentes al 1.6% de los créditos otorgados a estados, municipios y organismos descentralizados que contaran con garantía de sus participaciones federales, independientemente de las condiciones financieras de los estados y municipios. (López C., 2003)

El 13 de diciembre de 1999 la SHCP publica en el Diario Oficial de la Federación dos reformas para modificar las reglas para los requerimientos de capitalización de los bancos comerciales y de desarrollo, y a partir del 1º de abril del 2000 los créditos bancarios a cargo de las entidades federativas y municipios, debían clasificarse y provisionarse de acuerdo con la calidad crediticia del acreditado, la cual se determinaría por dos calificaciones a su riesgo emitidas por agencias calificadoras autorizadas por la CNBV. (aregional.com, 2006)



De acuerdo con estas nuevas reglas, se aplicarían cuatro diferentes porcentajes de ponderación de riesgo por los créditos otorgados a estados, municipios, gobierno del Distrito Federal y sus organismos descentralizados, considerando los ponderadores de riesgo correspondientes, su condición de registro ante la SHCP y las calificaciones obtenidas.

<b>Reglas para los requerimientos de capitalización de la banca por créditos otorgados a Entidades Federativas y Municipios (Diciembre 1999)</b>		
Grupos	Porcentaje Ponderación	Condición
1	20	Registro en la Dirección General de Crédito Público de la SHCP y cuentan con al menos dos calificaciones de dos agencias calificadoras autorizadas por la Comisión, y la calificación definitiva es no menor al segundo nivel de calificación siguiente inferior a la que, en su escala, corresponda al Gobierno Federal por su deuda en pesos.
2	50	Registro en la SHCP y cuentan con al menos dos calificaciones de dos agencias calificadoras autorizadas por la Comisión; y la calificación definitiva se encuentre en el tercero o cuarto nivel de calificación siguiente inferior a la que, en su escala, corresponda al Gobierno Federal por su deuda en pesos.
3	115	Registro en la SHCP y cuentan con al menos dos calificaciones de dos agencias calificadoras autorizadas por la Comisión; y la calificación definitiva es menor al cuarto nivel de la calificación siguiente inferior a la que, en su escala, corresponda al Gobierno Federal por su deuda en pesos
4	150	No registrado en la SHCP o no cuentan con al menos dos calificaciones de dos agencias calificadoras autorizadas por la Comisión

Fuente: Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1999.

Como se observa incluso para los préstamos a las entidades mejor calificadas los bancos tenían que hacer provisiones del 20%, lo cual encarecía mucho el costo de financiamiento de las entidades.



Con estas modificaciones se establece que la calidad crediticia de los emisores de deuda, otorgada por las agencias calificadoras de riesgo, son las que determinan el importe de las reservas que los bancos acreedores deben tener por los préstamos otorgados, incluyendo los préstamos a estados y municipios. (López C., 2003)

El 20 de agosto de 2004 se dan a conocer las “disposiciones de carácter general aplicables a la metodología de la calificación de carteras crediticias de las instituciones de crédito” que establecen las reservas que tiene que hacer el sistema bancario, dependiendo del riesgo crediticio que tenga la entidad federativa o municipio que solicita el financiamiento.

### **Disposiciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

Las disposiciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tratan el aprovisionamiento de reservas que deben hacer los bancos comerciales y de desarrollo sobre el otorgamiento de créditos a cargo de las entidades federativas. Estas reservas se establecen dependiendo de la calidad crediticia del acreditado, lo cual se determina por dos calificaciones a su riesgo emitidas por agencias calificadoras autorizadas por la CNVB.

Las calificaciones al riesgo crediticio de los estados, se basan primordialmente en el estado que presentan sus finanzas públicas (perfil y términos de contratación de su adeudamiento, ahorro interno que generan, capacidad de inversión independiente, capacidad administrativa, uso que hagan de sus recursos, etc.), y a partir de esto se les facilita o no a los niveles subnacionales de gobierno la entrada al mercado financiero, puesto que con base en ello los inversionistas analizan la viabilidad de destinar sus recursos a las entidades. (aregional.com, 2006)

Las disposiciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores del 20 de agosto de 2004 hacen una diferenciación entre los créditos mayores o menores a 900.000 Unidades de Inversión (Udis).

1) Los préstamos por hasta 900,000 Udis deberán analizarse para su aprovisionamiento, de acuerdo con su condición de si es un crédito reestructurado o no reestructurado, calificación crediticia y garantías. De tal manera que las provisiones para los créditos reestructurados, serán mayores que para aquellos que no lo son. (aregional.com, 2005)

2) Los créditos equivalentes o superiores a 900,000 Udis deben provisionarse, de acuerdo con el nivel de su riesgo, determinado por la calificación crediticia asignada al estado o municipio, de por lo menos una agencia calificadora. Las calificaciones se registran en una escala de A1, para el mejor nivel de riesgo hasta el nivel E, el más riesgoso. En caso de que el gobierno subnacional no cuente con ninguna calificación crediticia, se le asignara un nivel de riesgo C1. (aregional.com, 2005)



<b>Requerimientos de provisión para préstamos de hasta 900,000 Udis</b>		
Meses a partir del Primer Incumplimiento	% Reservas Preventivas Cartera 1*	% Reservas Preventivas Cartera 2**
0	0.50	2
1	15	30
2	30	40
3	40	50
4	60	70
5	75	85
6	85	95
7	95	100
8 o más	100	100

\* Cartera que nunca ha sido reestructurada

\*\*Créditos que han sido reestructurados anteriormente.

Fuente: CNBV, Disposiciones de carácter general aplicables a la metodología de la calificación de cartera crediticia de las Instituciones de crédito, Anexo 3: Metodología paramétrica, Agosto 2004.

<b>Requerimientos de provisión para préstamos mayores a 900,000 Udis</b>	
Nivel de riesgo CNBV	Requerimientos de Provisión (%)
A1	0.5
A2	0.99
B1	2.5
B2	5
B3	10
C1	20
C2	50
D	75
E	100

Fuente: CNBV, Disposiciones de carácter general aplicables a la metodología de calificación de cartera crediticia de las Instituciones de crédito, Anexo 5, agosto 2004.

Como se puede observar al contrastar los requerimientos de reservas aprobados en 1999 y los establecidos a partir de 2004, en definitiva el costo de adquisición de financiamiento se abarata si los estados y municipios mantienen una alta calidad crediticia.

Por otra parte, desde marzo de 2005 se establece que los municipios y sus organismos descentralizados no podrían utilizar la calificación otorgada al gobierno estatal, por lo que debían basarse en las obtenidas de manera propia. Así, los municipios que deseen adquirir un préstamo bancario, deben contar con por lo menos dos calificaciones a su riesgo crediticio otorgadas, como ya se mencionó, por dos empresas calificadoras autorizadas por la CNBV, y adicionalmente se exige que la calificación no exceda los 24 meses de antigüedad.



Por otra parte, en estas disposiciones se establece también que aquellas entidades federativas que no establezcan como garantía sus participaciones federales, se calificaran con dos grados más de riesgo al que tendrían por su calificación al riesgo crediticio. Lo anterior, también con el fin de que los bancos acreedores de estos gobiernos, establezcan niveles más elevados de reservas.

### **3.2 Disposiciones Constitucionales**

Las disposiciones constitucionales como es bien sabido, son el pilar del que emanan las diversas leyes. De manera que la normatividad que se establece en torno a un tema en específico debiera estar sujeta a lo establecido en los mandatos constitucionales.

Por lo anterior, en este apartado se revisa lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Deuda Pública.

#### **Normatividad para la Deuda Pública de Estados y Municipios.**

##### *Artículo 117 fracción VIII*

El artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“Los Estados no pueden, en ningún caso:

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Así, este precepto establece dos puntos importantes: primero, que los empréstitos sólo podrán destinarse a inversiones públicas productivas y, segundo, las facultades de los congresos locales para legislar en materia de deuda pública, así como para autorizar los empréstitos a estados y municipios y para autorizar los montos a contratarse, de acuerdo con los presupuestos anuales.

Una carencia importante que tiene esta normatividad es que no especifica que los proyectos financiados con endeudamiento deben generar ingresos, para contribuir a su servicio financiero, así como no incluye la definición de inversiones productivas, con el fin de dotar de mayor claridad a la norma, lo cual ha llevado a diferentes



interpretaciones por los Estados de lo que consideran inversiones productivas, que no necesariamente incluyen proyectos que generan ingresos. Igualmente, no se refiere este precepto a los casos de reestructuración o refinanciamiento de deuda, con fines de obtener mejores condiciones a las originalmente pactadas, que permitan reducir el servicio financiero, generando ahorros para los gobiernos locales.

### **Normatividad para la Deuda Pública del Distrito Federal.**

El marco legal que regula la deuda pública del Distrito Federal es distinto del resto de las entidades federativas. En principio dado que no cuenta con una Constitución propia su deuda se encuentra regulada por los artículos 73 y 122 constitucionales, que a la letra dicen:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VIII. “Para [...] aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;”

“Artículo 122. Definida [...] la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, (...)

A. Corresponde al Congreso de la Unión (...)

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;(...)” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

La regulación de la deuda contraída por parte del Distrito Federal se establece en el Código Financiero del Distrito Federal y en la Ley General de Deuda Pública. Dentro del primero encontramos normas de carácter prudencial para delimitar el monto de los empréstitos y el destino del endeudamiento. Por su parte en la Ley General de Deuda Pública, en el capítulo III se establecen los mecanismos de programación de la deuda pública contratada por el Distrito Federal.

Unas más de las leyes que conforman el marco jurídico de la deuda pública del Distrito Federal son la Ley de Ingresos de la Federación y la Ley de Ingresos del Distrito Federal.



### **3.3 Constituciones de los Estados.**

Las Constituciones Estatales son el primer ordenamiento que a nivel estatal debe respetarse. Como se mencionó con anterioridad, lo establecido en las constituciones estatales debe estar al margen de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que se constituye como la ley máxima.

De esta manera las constituciones estatales se revisan contrastando lo mencionado en ellas respecto de la deuda que contraen los estados y municipios con lo dicho en el artículo 117 constitucional que se revisó con anterioridad.

Las constituciones estatales tratan el tema de la deuda pública, en su mayoría haciendo referencia a lo establecido en la Constitución Federal sobre el destinar los recursos provenientes de la contratación de empréstitos a inversión productiva. Dentro de estos tenemos los casos de Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En algunos estados la regulación es de alguna forma más flexible que lo establecido en la Constitución Federal. A continuación se cita lo mencionado en las constituciones de los Estados que se encuentran dentro de este caso:

- Durango: “los empréstitos de largo plazo estarán destinados a las obras publicas que los justifiquen.”
- Nuevo León: “al ejecutivo corresponde contratar créditos para fines de regulación de fluctuaciones presupuestales o para la ejecución de obras públicas.”
- San Luis Potosí: “se autorizan los empréstitos siempre que sean para la ejecución de obras o inversiones de beneficio social, salvo los que se contraten en casos de emergencia por causa de desastre, señalando en todo caso los recursos con que deben cubrirse”
- Sinaloa: “solo podrán contratarse empréstitos por el Estado o sus Municipios en forma directa o a través de sus organismos públicos, cuando se trate de obtener ingresos extraordinarios que, para el cumplimiento de sus atribuciones de derecho público sean justificados en cada caso, a juicio del Congreso del Estado, quien mediante el voto de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, deberán aprobar y autorizar previamente los contratos respectivos, formas de financiamiento, constituyéndose como aval el Ejecutivo del Estado.”

Por su parte las constituciones de los estados cuya regulación es más rígida en la materia en comparación con lo establecido en la Carta Magna mencionan lo siguiente:



- Aguascalientes: “los empréstitos solo se celebraran para la ejecución de obras que directamente produzcan incremento de los ingresos públicos”
- Baja California Sur: “solo se contrataran empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas, salvo los que se contraten en caso de emergencia, por causa de desastre, señalando en cada caso, los recursos con los que deben cubrirse”
- Chiapas: “se autorizan los empréstitos de estados y municipios siempre y cuando sean para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo en casos de emergencia previamente declarada.”
- Guanajuato: “el congreso puede autorizar empréstitos al ejecutivo y a los ayuntamientos para la ejecución de obras de utilidad pública, designando los recursos con que deben cubrirse y de acuerdo con la Ley de Deuda Publica. Dicha autorización no será necesaria cuando los créditos se contraten como consecuencia de una calamidad general.”
- Hidalgo: “El gobernador solo puede contratar empréstitos con aprobación del Congreso del Estado para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en los ingresos del erario.”
- Morelos: “el gobernador en ningún caso podrá celebrar convenios para comprometer los ingresos respecto de un ejercicio posterior. Cuando el interés público demande lo contrario, toca al Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, la aprobación previa de la medida, cuidando en todo momento que las obligaciones o empréstitos se destinen invariablemente a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas o fideicomisos públicos, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos de egresos. En estos casos, el ejecutivo deberá informar a detalle su ejercicio al rendir la cuenta pública.”
- Tlaxcala: “en el caso de los ingresos que se obtengan por contratación de Deuda Pública, considerando al estado y municipio durante un año fiscal, no podrán ser superiores al 3% del equivalente del presupuesto inicialmente autorizado para el Estado durante ese año. Dicho monto deberá ser liquidado a más tardar en el año fiscal inmediato posterior, no pudiendo contratar nuevos créditos si existen adeudos derivados de este concepto.”

Es importante mencionar que en las constituciones estatales de Guerrero y Nayarit no se trata el tema de la deuda pública, aunque sí existe una ley de deuda pública estatal.



Como podemos observar las constituciones estatales interpretan de manera desigual lo establecido en la CPEUM, lo cual nos indica en un primer momento un manejo distinto de la deuda en cada Estado. Lo anterior bajo el supuesto de que se siguiesen las normas instituidas.

### **3.4 Leyes de Deuda Pública de cada Estado.**

En las leyes de deuda pública de los Estado se establecen las bases fundamentales para que los niveles subnacionales de gobierno contraten deuda. Entre los elementos más importantes que se revisaran en este apartado al respecto, tenemos el destino del financiamiento, la definición que se da a la inversión productiva, las restricciones al uso de los recursos y los límites de endeudamiento. A partir de esto se espera tener un esbozo de las características generales de las leyes de deuda pública de los diferentes Estados que conforman la república mexicana.

Cabe mencionar que pese a que teóricamente se podría pensar en cierta homogeneidad en el contenido de las leyes estatales, puesto que debieran derivar de lo establecido en la Carta Magna, esto no ocurre en la realidad y la interpretación de lo establecido en ella difiere de un estado a otro.

Comenzaremos estableciendo que algunos de los estados no cuentan con Leyes de Deuda Pública como tales, sin embargo este rubro se encuentra regulado en otros documentos legales. Tal es el caso del Distrito Federal que como ya se mencionó se rige a través de la Ley General de Deuda Publica; Chiapas cuya normatividad la encontramos en el Código de la Hacienda Pública del Estado de Chipas (Libro Cuarto, Título Tercero); el Estado de México que cuenta con un Código Financiero para el Estado y sus municipios (Título Octavo); el Estado de Nuevo León cuyos lineamientos se encuentran en su Ley de Administración Financiera (capítulos X y XI); y por último el Estado de Veracruz que se basa en el Código Financiero para el Estado de Veracruz (libro quinto).

Por lo que respecta a las entidades restantes, estas cuentan con leyes de Deuda Pública propias.

En el cuadro de la página siguiente se muestra cada uno de los Estados de la República con la respectiva norma que regula la Deuda Pública en cada uno de ellos así como el año de publicación de la misma.

Las leyes de Aguascalientes, Coahuila, Colima, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas incluyen capítulos que tratan sobre: los organismos en materia de deuda pública, la contratación de deuda, garantías y avales, obligaciones de las operaciones de endeudamiento y el registro estatal de deuda pública.



Por su parte Baja California, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Sonora, Tamaulipas y Yucatán comprenden los apartados: sobre las facultades de los organismos en materia de deuda pública, operaciones de financiamiento que constituyen deuda pública y el registro de las operaciones constituidas como deuda pública.

<b>Leyes de Deuda Pública Estatales</b>		
<b>Estado</b>	<b>Ley</b>	<b>Fecha de publicación</b>
Aguascalientes	Ley de deuda pública del Estado de Aguascalientes	10/11/1996
Baja California	Ley de deuda pública del Estado de Baja California y sus municipios	10/02/1988 (1-12-09)
Baja California Sur	Ley de deuda pública para el Estado de Baja California Sur	25/11/2006
Campeche	Ley de deuda pública del Estado de Campeche y sus municipios	19/09/2006 (23-12-2010)
Chiapas	Código de la hacienda pública para el Estado de Chiapas (libro cuarto presupuesto, gasto, contabilidad y deuda pública)	23/12/1999 (22-06-2011)
Chihuahua	Ley de deuda pública para el Estado de Chihuahua y sus municipios	31/12/1994
Coahuila	Ley de deuda pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza	06/12/1996 (7-08-2011)
Colima	Ley de deuda pública del Estado de Colima	22/04/2001
Distrito Federal	Ley general de deuda pública	
Durango	Ley de deuda pública del Estado de Durango y sus municipios	19/05/2005
Estado de México	Código financiero para el Estado y sus municipios	30/08/1996
Guerrero	Ley Número 616 de Deuda Pública para el Estado de Guerrero	11/11/2005
Guanajuato	Ley de deuda pública para el Estado y los municipios de Guanajuato	30/05/2005
Hidalgo	Ley de deuda pública del Estado de Hidalgo	16/01/1997
Jalisco	Ley de deuda pública del Estado de Jalisco y sus municipios	09/03/1999
Michoacán	Ley de deuda pública del Estado de Michoacán de Ocampo	17/01/2003
Morelos	Ley de deuda pública para el Estado de Morelos	16/07/2008
Nayarit	Ley de deuda pública del Estado de Nayarit	07/08/1996
Nuevo León	Ley de administración financiera para el Estado de Nuevo León.	18/11/1994
Oaxaca	Ley de deuda pública estatal y municipal	31/08/1996
Puebla	Ley de deuda pública para el Estado libre y soberano de Puebla	2007
Querétaro	Ley de deuda pública del Estado de Querétaro	07/01/1988 (20-03-2009)
Quintana Roo	Ley de deuda pública del Estado de Quintana Roo	19/10/2004
San Luis Potosí	Ley de deuda pública del Estado y municipios de San Luis Potosí	27/12/2008
Sinaloa	Ley de deuda pública para el Estado de Sinaloa	20/08/2003
Sonora	Ley de deuda pública del Estado de Sonora	06/07/1995
Tabasco	Ley general de deuda	13/12/2005
Tamaulipas	Ley de deuda pública estatal y municipal de Tamaulipas	30/12/1995
Tlaxcala	Ley de deuda pública para el Estado de Tlaxcala y sus municipios	23/10/2008



Veracruz	Código financiero para el estado de Veracruz	03/04/2001
Yucatán	Ley de deuda pública del Estado de Yucatán	10/03/1995
Zacatecas	Ley de deuda pública para el Estado y los municipios de Zacatecas	04/01/2007 (3-01-2006)

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes de Deuda Pública de cada Estado.

Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Querétaro y Sinaloa , incluyen explícitamente en sus leyes los instrumentos bursátiles, estos títulos son: facultades en materia de deuda pública, presupuestación de la deuda pública, contratación de empréstitos o créditos, emisión y colocación de valores y de los fideicomisos emisores de valores y captación de recursos, pago y garantías de los empréstitos y de las emisiones de valores, opciones de refinanciamiento o reestructuración de la deuda pública, calificación de los créditos y obligaciones del Estado.

Campeche en su último título, incorpora la creación de un comité técnico encargado de evaluar y asesorar en materia de financiamiento y deuda. El estado de Michoacán solo contempla dos títulos, uno sobre contratación y aprobación de la deuda pública y el otro sobre su registro. El Estado de Tabasco establece en su ley general de deuda los lineamientos que deberán seguir los municipios, así como el planteamiento de normas sobre el ingreso. (CEFP, 2009)

#### *Destino del Endeudamiento*

Sobre el destino del endeudamiento un total de 26 leyes de deuda pública de los estados se refieren a lo establecido en el artículo 117 constitucional transcribiendo o mencionando que los empréstitos deberán destinarse inversiones productivas.

<b>Destino del financiamiento según Leyes de Deuda Pública estatales.</b>	
Estados	Destino del financiamiento
Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Morelos y Nayarit	Inversiones públicas productivas o recuperables
Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz-Llave y Zacatecas	Inversiones públicas productivas
Baja California	Inversiones públicas productivas, el refinanciamiento y reestructuración de obligaciones derivadas de financiamiento.
Baja California Sur	Inversiones públicas productivas, que se ubiquen dentro de las acciones de algunos documentos oficiales.
Puebla	Actividades productivas, acordes con la política de desarrollo económico y social aprobada por el Ejecutivo del Estado.
Querétaro y Quintana Roo	Remiten al Art. 117, fracción VIII de la CPEUM.
Nuevo León	No se especifica.



Tamaulipas	Inversiones públicas productivas para la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes estatales y municipales de desarrollo económico y social, o se utilicen para sustitución o canje de deuda.
Guerrero y Yucatán	El destino de los recursos debe especificarse en el Programa Financiero.

Fuente: Elaboración propia con base en información de las Leyes de Deuda Pública de los Estados

Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Morelos y Nayarit añaden además el dato de que el uso de los recursos debe ubicarse en inversiones productivas y además recuperables.

Nuevo León, Guerrero y Yucatán no hacen mención de que los recursos provenientes de deuda deben ser destinados a inversión productiva.

*Definición de Inversión Productiva*

Los estados que no incluyen definiciones de inversión productiva son: Baja California, Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán.

Definición de Inversión Productiva en Leyes de Deuda Estatales	
Estado	Definición
Aguascalientes	Se entiende por inversiones públicas o recuperables: 1. Las que se destinen a la realización de obras públicas 2. La adquisición de bienes inmuebles destinados a la integración de áreas urbanas 3. Proyectos relacionados con los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, rastros y proyectos cuyos planes de operación garanticen su carácter de recuperables o eleven el nivel de vida de la población 4. Las destinadas a la instalación, amplificación o mejoramiento de los servicios públicos, que produzcan un ingreso fiscal rentable 5. La reestructuración o conversión de deuda pública 6. Los análisis, estudios para la sustitución de equipo de transporte destinado al servicio público; adquisición de muebles de consumo duradero y adquisición de inmuebles de proyectos públicos 7. Las destinadas a realizar proyectos, actividades y empresas de participación estatal mayoritaria 8. Las destinadas a disminuir los gastos de operación del estado
Baja California Sur	Las inversiones de carácter económico y social, siempre que produzcan, de manera directa o indirecta, un incremento en sus ingresos quedando comprendidas con este carácter, las relativas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos.
Chihuahua	Son las de carácter tanto económico como social, siempre que produzcan, de manera directa o indirecta un incremento en sus ingresos, quedando comprendidas con este carácter, las relativas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos.



Coahuila	Las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre de manera directa o indirecta produzcan un incremento en los ingresos de la entidad que los realiza.
Colima	Erogaciones efectuadas en: obras públicas, adquisición de maquinaria y equipos, proyectos y modernización de la infraestructura operativa de las entidades públicas.
Durango	Obras y acciones que en forma directa o indirecta, produzcan beneficios para la población o generen o liberen recursos públicos, incluyendo las acciones para refinanciar o reestructurar la deuda a cargo de las entidades.
Estado de México	Inversiones públicas productivas o servicios públicos que en forma directa o mediata generen recursos públicos en los términos de la fracción VIII, del Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo sin límites, la contratación de obligaciones de deuda para el pago de pasivos anteriores o la reestructuración de pasivos a cargo del estado y/o de los municipios.
Guanajuato	Operaciones de carácter económico y social destinadas a proyectos técnicos y a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos.
Hidalgo	Las destinadas a la ejecución de obras públicas, a la adquisición o manufactura de bienes, a la prestación de servicios públicos, al mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente o de la que se pretenda contraer o a cualquier otra finalidad de interés público o social, siempre que en forma directa o indirecta, inmediata o mediata, generen un incremento en los ingresos de las entidades.
Michoacán	Son las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestaciones de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incrementos en los ingresos del Gobierno del estado, de las entidades paraestatales, Gobiernos municipales y entidades paramunicipales.
Oaxaca	Son las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestaciones de servicio públicos siempre que en forma directa o indirecta produzcan incremento en los ingresos o beneficios sociales del estado o municipios.
Puebla	Cuidar que los recursos de financiamiento se destinen a proyectos, empresas e inversiones que: a) apoyen a los programas gubernamentales b) que generen ingresos de acuerdo al Artículo 117, Fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
San Luis Potosí	1. Los que se destinen a obras públicas que generen ingresos y a otros proyectos cuyos planes de operación garanticen su carácter auto recuperable. 2. Los destinados a la creación, ampliación o mejoramiento de los servicios públicos que produzcan ingresos y sean de beneficio social para el estado 3. La adquisición de bienes inmuebles para integrar áreas de reservas urbanas, siempre que existan planes de desarrollo aprobados para ejecución de proyectos específicos. 4. Los destinados a tender situaciones de emergencia y desastres 5. Reestructuración de adeudos en aquellos casos en que se presenten problemas de recuperación, o cuando otra institución ofrezca mejores condiciones financieras.



Sinaloa	Las destinadas a la ejecución de obras públicas, a la adquisición o manufactura de bienes, a la prestación de servicios públicos o el mejoramiento de las condiciones , estructura o perfil de la deuda publica vigente o de la que se pretenda contraer, siempre que en forma directa o indirecta, inmediata o mediata genere un incremento de los ingresos de las entidades, así como las que se destinen a la atención de situaciones de emergencia derivadas de desastres naturales o calamidades declaradas por el titular del Poder Ejecutivo Estatal.
Sonora	Son aquellas obras o acciones que de forma directa, indirecta o mediata generen recursos públicos, incluyendo las acciones para refinanciar o reestructurar pasivos a cargo de los entes públicos.
Tabasco	Entendiéndose que un empréstito debe producir directa o indirectamente un incremento en los ingresos del estado.
Tamaulipas	Los destinado a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incremento en los ingresos del estado, municipios o de sus respectivos organismos descentralizados, empresas públicas o fideicomisos.
Veracruz	La ejecución de obras acciones, adquisiciones o manufactura de bienes y prestación de servicios que puedan producir directa o indirectamente un ingreso para el estado, incluyendo además, las acciones que se destinen para apoyar el gasto público en materia de educación, salud y asistencia, comunicaciones, desarrollo regional, fomento agropecuario, seguridad pública y combate a la pobreza extrema, que fomenten el crecimiento económico y la equidad social.
Zacatecas	Las operaciones de carácter económico y social destinadas a proyectos técnicos, a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestaciones de servicios públicos

Fuente: Elaboración propia con base en información de las Leyes de Deuda Pública de los Estados

### *Límites al Endeudamiento*

En un total de 15 Estados de la república no se señala un límite de deuda para sus Estados o municipios: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala y Yucatán.

Los 17 estados restantes marcan límites considerando porcentajes respecto de ciertos factores. Los porcentajes establecidos se contrastan básicamente con ingresos, egresos y participaciones.

El cuadro siguiente muestra los estados que señalan límites de endeudamiento, los artículos donde se establece el mismo en sus respectivas leyes de deuda pública, el porcentaje y la variable que se toma como base.



<b>Límites al endeudamiento de los Estados.</b>			
Estado	Artículo	Techo de endeudamiento	
		Variable base	(%)
Baja California	4	Presupuesto de Egresos del Estado	22
Campeche	8	Presupuesto de Egresos del Estado	10
Chiapas	435	Participaciones Fiscales más Ingresos propios	25
Chihuahua	23	Presupuesto del ejercicio inmediato anterior	10
Durango	6	Saldo de la deuda/Ingresos Ordinarios	5
Estado de México	271	Ingresos propios	30
Guanajuato	6	Presupuesto de Egresos del Estado	10
Hidalgo	9	Ingresos Ordinarios	5
Jalisco	5	Presupuesto de Egresos del Estado	10
Michoacán	8	Servicio de la deuda/ Presupuesto de Egresos del Estado	205
Nayarit	17	Endeudamiento neto/ Presupuesto de Egresos del Estado	15
San Luis Potosí	11	Capital Contratado/ Ingresos autorizados en su presupuesto anual	20
Sinaloa	9	Capital Contratado/ Ingresos autorizados en su presupuesto anual	5
Tabasco	13	Ingresos ordinarios	5
Tamaulipas	12	Saldo total acumulado/ Ingresos autorizados en presupuesto anual	5
Veracruz	15	Saldo total acumulado/ Ingresos autorizados en presupuesto anual	5
Yucatán	17	Participaciones	30

Fuente: Elaboración propia con base en información de las Leyes de Deuda Pública de los Estados

## Conclusiones

El proceso de reforma del marco jurídico de la deuda pública de Estados y municipios, comenzó cerrando las fuentes de financiamiento que a partir de instituciones públicas podían adquirir las Entidades Federativas y los municipios, primero con el encogimiento de la Banca de Desarrollo declarándola como banca de segundo piso y después con la declaración de autonomía del Banco Central y su prohibición explícita de financiar al Gobierno Federal.

Posteriormente observamos que las reformas legales se encuentran orientadas y van de la mano con el proceso de reforma financiera que se estaba llevando a cabo en el país, de manera que se respondía a las necesidades del nuevo sistema financiero que se venía gestando. Así, se abre paso y se amplía el mercado para el sector privado, llevando a cabo las modificaciones necesarias para que los gobiernos subnacionales ampliaran sus posibilidades de contratar deuda con la iniciativa privada.



En esta primera parte solo se revisó el proceso de reformas al marco legal. Sin embargo, es importante mencionar que estas reformas inciden de manera importante en el establecimiento de las regulaciones a nivel federal y estatal, ya que la mayoría de las regulaciones en estos niveles sobre esta materia se comenzaron a establecer solo a partir de que se llevaron a cabo las reformas, lo cual resulta lógico dado que la delegación de obligaciones por parte del gobierno federal a los gobiernos subnacionales, exigía que estos últimos desarrollaran las formas de dar sustento a lo estipulado y exigía además que sus disposiciones legales estuvieran acorde con el nuevo esquema planteado.



## **CAPITULO IV. INGRESOS Y EGRESOS PÚBLICOS ESTATALES: 1989-2012**

### **Introducción**

En este capítulo, se lleva a cabo un análisis de los ingresos y egresos estatales a nivel agregado a lo largo del periodo 1989-2012.

En un primer apartado se analizan los ingresos estatales observando la contribución que cada uno de los rubros de ingreso hace al ingreso total. Todo esto con la finalidad de identificar las principales fuentes de ingreso de los estados, observar su comportamiento a lo largo del periodo y proceder en apartados posteriores a contrastar el monto de la deuda o algunos aspectos de la misma, con los rubros más importantes.

Para lo anterior, se comienza planteando de manera general la clasificación de los ingresos públicos, para después analizar cada uno de los rubros de manera independiente.

Es importante señalar, que los estados, si bien tratan de guardar cierta homogeneidad a la hora de desglosar sus ingresos, necesariamente presentan diferencias derivadas de las propias circunstancias de cada entidad, esto se observa de manera más pronunciada en lo referente a impuestos, pero afortunadamente, el análisis siguiente solo pretende observar, como ya se mencionó, la participación de los diferentes rubros principales en el ingreso total de manera agregada, por lo que no habrá necesidad de entrar en conflicto analizando niveles más específicos en la estructura de ingresos.

En un segundo apartado se lleva a cabo un análisis de los egresos estatales a nivel agregado. La finalidad de este análisis es identificar los principales rubros en los que los Estados ejercen su gasto, así como el porcentaje que se destina a cubrir las obligaciones que del endeudamiento se derivan año con año.

Al igual que antes, para lo anterior, comenzamos planteando de manera general la clasificación de los gastos públicos, para después analizar cada uno de los rubros de forma individual.

### **4.1 Análisis de los Ingresos Públicos de las Entidades Federativas.**

Los Ingresos Públicos son el conjunto de recursos que financian el Gasto Público. Estos recursos se obtienen a partir de las percepciones del gobierno Federal, los gobiernos de las Entidades Federativas y el Distrito Federal y las entidades del sector paraestatal. (Ayala, 2001)

Los Ingresos Públicos de acuerdo a Arriaga se clasifican de la siguiente manera (Arriaga, 2001):

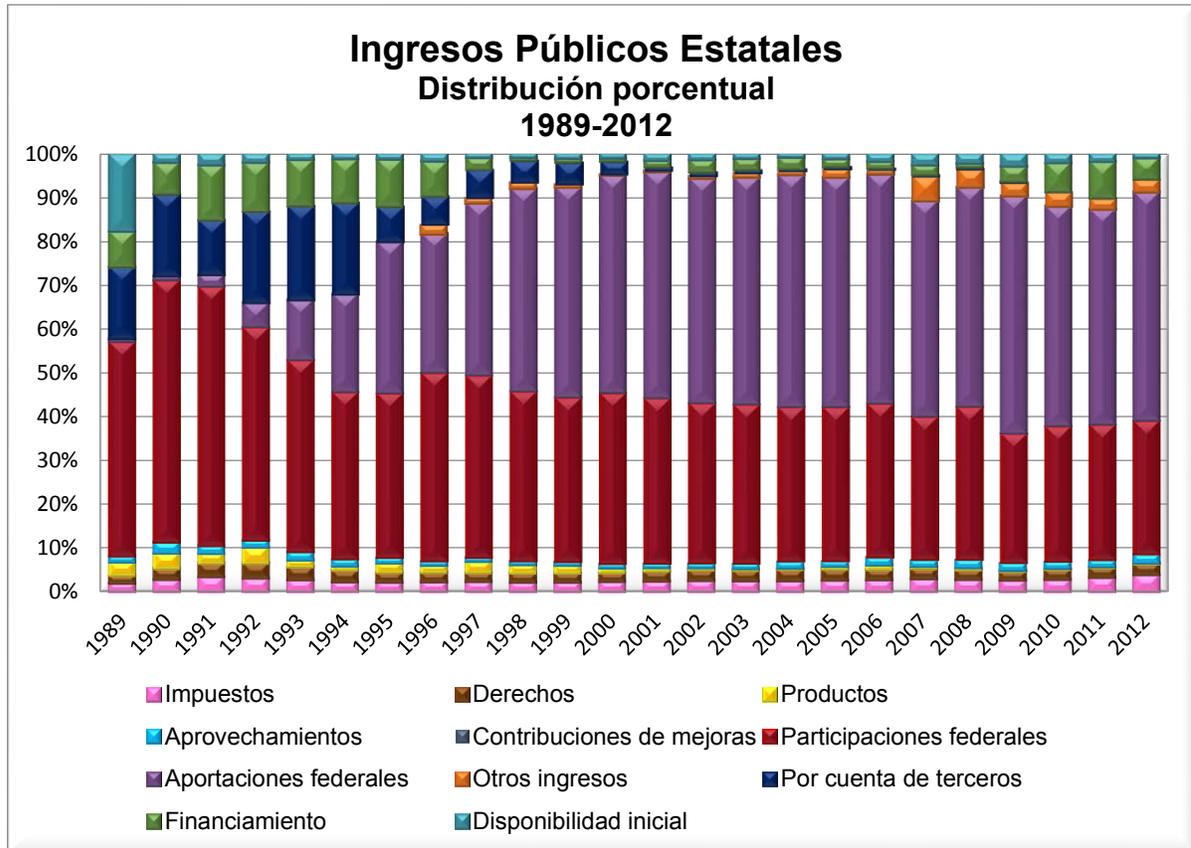


- Ingresos ordinarios o extraordinarios. Los ingresos ordinarios son aquellos que se perciben de manera regular, mientras que los ingresos extraordinarios se reciben de manera irregular, en este segundo grupo es donde podemos ubicar el endeudamiento. Los ingresos ordinarios a su vez se clasifican en:
  - Ingresos corrientes y de capital. Los ingresos corrientes son los propios de la actividad estatal, y los ingresos de capital provienen de la realización del patrimonio estatal. Los ingresos corrientes a su vez se clasifican en:
    - Ingresos tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios o impuestos se caracterizan por su carácter coercitivo y su prestación unilateral, y son divididos en impuestos directos e impuestos indirectos, de acuerdo a si gravan al ingreso o al consumo, las ventas o el gasto. Los ingresos no tributarios, no son coercitivos y son bilaterales, dentro de estos últimos podemos ubicar los derechos, los productos y aprovechamientos.

Los rubros en los que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía desglosa el Ingreso Público de las Entidades Federativas, y que revisaremos a continuación, son:

- Impuestos
- Derechos
- Productos
- Aprovechamientos
- Contribuciones de mejoras
- Participaciones Federales
- Aportaciones Federales
- Otros Ingresos
- Por cuenta de Terceros
- Financiamiento y
- Disponibilidad Inicial

El siguiente gráfico muestra la participación de los diferentes rubros de Ingreso en el Ingreso Total a lo largo del periodo 1989-2012, lo que de entrada nos da una idea del peso que ha tenido cada uno de estos a lo largo del periodo.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD). INEGI.

## Impuestos

Los impuestos constituyen una parte de los ingresos propios del Estado. Estos pueden ser establecidos a nivel federal, estatal o municipal, de acuerdo a las atribuciones de cada nivel de gobierno.

A nivel Federal se recaudan, por ejemplo: el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), el Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE) y el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU).

Respecto a los impuestos estatales estos solo se aplican dentro de las fronteras de cada estado, y no tienen incidencia en otros. Así, cada entidad estatal decreta sus impuestos locales, considerando como ya se dijo, las atribuciones de las que gocen. Entre los impuestos estatales encontramos: Impuesto sobre actividades mercantiles e industriales, Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal, Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, Impuesto sobre compraventa y operaciones similares, Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos, Impuesto sobre nóminas, Impuesto sobre honorarios por actividades profesionales y ejercicios lucrativos no gravados por la ley del IVA, Impuesto por la prestación de servicios de

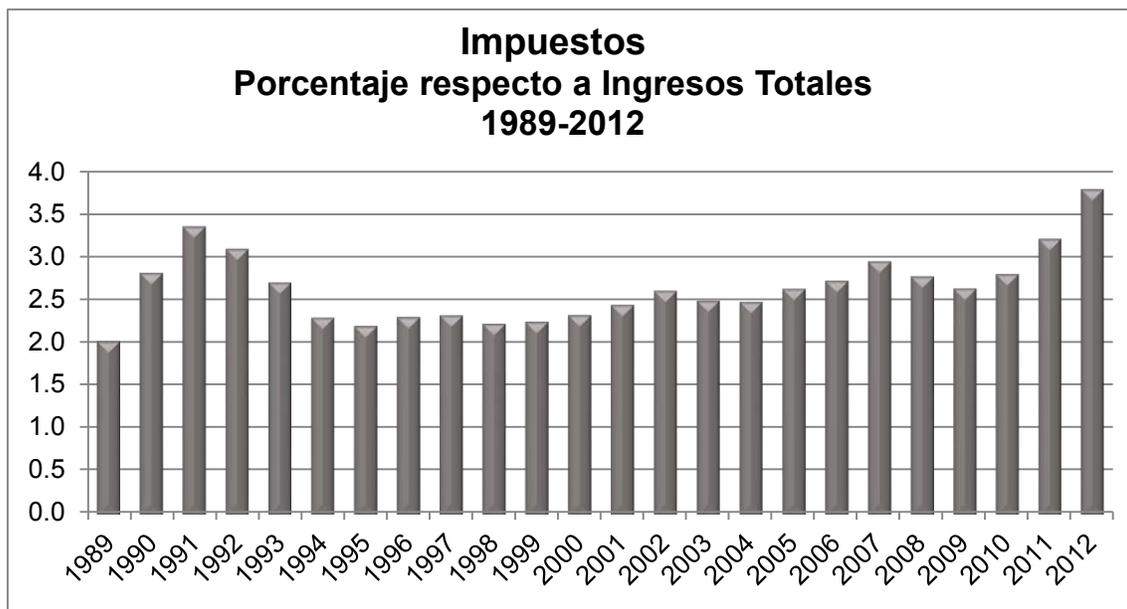


hospedaje, Impuesto sobre traslado de dominio de bienes muebles usados e Impuesto sobre actos, contratos e instrumentos notariales, entre otros.

A nivel municipal, podemos mencionar los siguientes impuestos: Impuesto predial<sup>13</sup>, Impuesto sobre adquisición de inmuebles y transmisión de dominio, Impuesto para el fomento deportivo y educacional, Impuesto para el fomento turístico, desarrollo integral de la familia y promoción de la cultura, Impuesto sobre asistencia a juegos permitidos y espectáculos públicos, Impuesto para el mantenimiento y conservación de las vías públicas, Impuesto por alumbrado público, Impuesto de plusvalía.

#### *Impuestos como proporción de los Ingresos Totales*

Como se podría predecir a partir de la gráfica arriba mostrada, los ingresos estatales por concepto de Impuestos no tienen un peso muy alto si se comparan con el total de ingresos.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD). INEGI.

La recaudación mediante impuestos representó a lo largo del periodo 1989-2011 entre un 2 y un 3.5% del total de ingresos. Entre 1990 y 1993 se observa que esta fuente de ingresos representaba más del 2.5% de los ingresos totales alcanzando su punto máximo de todo el periodo en 1991 al representar el 3.31%. Posteriormente de 1994 a 2001 se ubica por debajo del 2.5% con un mínimo de 2.15% en 1995. En 2002 alcanza a representar el 2.56% para después mostrar una ligera caída y

<sup>13</sup> El impuesto predial grava la propiedad o posesión inmobiliaria ya sea vivienda, oficina, edificio o local comercial. Este impuesto junto con el llamado impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles generan la mayor recaudación anual que obtienen los municipios a nivel nacional.



recuperarse paulatinamente a partir de 2005 y hasta 2007, año en el que los impuestos representaron el 2.91% de los ingresos, porcentaje que nuevamente cae en 2008 y 2009 siendo en este último año de 2.59%. Finalmente a partir de 2009 nuevamente parece recuperarse superando en 2011 el 3 por ciento con un 3.17% y representando en 2012 el 3.75% de los ingresos totales.

## **Derechos**

Los derechos son contribuciones por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público y por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando estos servicios son prestados por organismos descentralizados u órganos desconcentrados. Como ejemplo de estos podemos citar los ingresos del registro civil, del registro público de la propiedad, los percibidos por el otorgamiento de licencias y permiso y el cobro por el suministro de agua potable. (INEGI)

### *Derechos como proporción de los Ingresos Totales*

Los ingresos captados por concepto de Derechos respecto al total de ingresos, muestra variaciones en su porcentaje a lo largo del periodo. Así tenemos su punto más bajo en 1989, año en el que los Derechos representaron el 1.66% del total de ingresos, porcentaje que sin embargo comenzó a aumentar en los siguientes años hasta alcanzar en 1992 un 3.28%. A partir de este año se observa una tendencia decreciente que en 1999 tiene un punto mínimo al representar el 1.9%. A partir de 2002 y hasta 2008 se mantienen niveles por encima del 2%, en 2004 este porcentaje representa el 2.47% que es el porcentaje más alto desde 1995. Sin embargo pese a que los niveles se mantienen por encima del 2% entre 2004 y 2008, este porcentaje va disminuyendo y en 2009 regresa al 1.9%. Desde 2010 se ha ido recuperando este porcentaje de manera que en 2012 los ingresos por concepto de derechos representaron el 2.44% del total de ingresos que perciben los estados.

## **Productos**

Los Productos son las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. El INEGI señala que se incluyen también el cobro de arrendamientos e intereses o productos financieros. (INEGI)

### *Productos como proporción de los Ingresos Totales*

Los Productos son uno de los rubros que poco a poco fue disminuyendo significativamente su participación en el total de ingresos. Si bien su porcentaje no alcanzó el 4% en sus mejores años, en algunos se ubicó por encima del 3%. De



1990 a 1991 presenta una caída al pasar de 3.51 a 2.32%. Su porcentaje más alto respecto a los ingresos lo alcanza en 1992 con un 3.65%, para después disminuir en 1993 y 1994 a 1.69% y 1.11% respectivamente. En 1995 se recupera y en 1997 representa el 2.67% del total de ingresos, cifra que decrece y llega a su nivel más bajo en 2003 al representar apenas el 0.53% de los ingresos. A partir de 2001 solo en 2006 los productos representaron más del 1% de los ingresos, e incluso en los últimos 4 años del periodo de estudio este porcentaje se ubicó por debajo del 0.5%.

### **Aprovechamientos**

Los Aprovechamientos son ingresos ordinarios que provienen de las actividades de derecho público que realizan los gobiernos. En términos generales, se derivan del incumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes y se perciben en forma de rezagos, recargos, reintegros, multas y sanciones, o como incentivos por la captación y/o administración de impuestos que corresponden a otros niveles de gobierno. (INEGI)

#### *Aprovechamientos como proporción de los Ingresos Totales*

El rubro de Aprovechamientos en 1990 representó el 2.55% cifra más alta registrada a lo largo del periodo de estudio. Después de ese año, el porcentaje fue disminuyendo, aunque todavía en 1991, 1992 y 1993 el porcentaje era cercano al 2%, de 1996 a 2002 los aprovechamientos no alcanzan el 1% con un mínimo en 1999 de 0.76%. Después de 2003 nuevamente se supera el 1% y a partir de 2006 los valores son cercanos al 1.5% e incluso están por encima en 2006, 2008, 2009 y 2012, alcanzando en este último año el 1.93%.

### **Contribuciones de Mejoras**

Este rubro se refiere a las cantidades que por ley reciben los gobiernos a cargo de personas físicas y morales, que se benefician de manera directa por la realización de obras públicas. (INEGI)

#### *Contribuciones de Mejoras como proporción de los Ingresos Totales*

Las Contribuciones de mejoras son el rubro de ingresos con la menor participación en el total de ingresos, solo se tienen datos de este rubro a partir de 1995 que muestran que a lo largo del periodo las contribuciones de mejoras han representado menos del 0.2%, siendo este su máximo en 2007 y el mínimo de 0.02% en 1998 y 2000.



## Participaciones Federales

Las Participaciones a Entidades Federativas o Ramo 28 son los recursos otorgados por la federación a los estados y municipios, que se derivan de los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal entre niveles de gobierno y de acuerdo a los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal.

Las participaciones en ingresos federales y los incentivos se entregan a los estados y municipios a través de los siguientes fondos:

- Fondo General de Participaciones
- Fondo de Fomento Municipal
- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- Fondo de Fiscalización
- Fondo de Compensación
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos
- Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
- El 0.136 por ciento de la RFP
- 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.

Es importante mencionar que los recursos otorgados a través de este rubro, son ejercidos de forma libre y autónoma por los niveles subnacionales, en los términos establecidos por el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, que menciona que dichos recursos no están condicionados en su entrega ni en su ejercicio por parte de la Federación. (SHCP)

### *Participaciones como proporción de los Ingresos Totales*

Las participaciones federales es uno de los rubros más importantes en los ingresos que perciben los estados. Su porcentaje promedio respecto a los ingresos totales a lo largo del periodo 1989-2012 es de 39.25%. En 1990 y 1991 las participaciones representaban casi el 60% de los recursos de los estados. Posteriormente a partir de 1992 este porcentaje disminuyó hasta ubicarse en 1995 en un 37.52% lo que significó una caída de 22.37 puntos porcentuales respecto a 1990. En el año siguiente se recupera y se encuentra por encima del 40% manteniéndose todavía en 1997. De 1998 a 2006 las participaciones respecto a los ingresos oscilaron entre el 35 y 40%, con una ligera y gradual, pero observable, disminución en su porcentaje. En 2007 la disminución es un poco más marcada que en los años anteriores con una reducción de 2.42 puntos porcentuales respecto a 2006, situación que se recupera en 2008 y cae nuevamente en 2009 años en los que el porcentaje que las



participaciones representan en relación con los ingresos es de 34.90% y 29.51% respectivamente, y lo que en puntos porcentuales es una disminución de 5.39. Por último en 2010 y 2011 las participaciones representan casi el 31% de los ingresos totales, y en 2012 el 30.5%.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD). INEGI.

### Aportaciones Federales

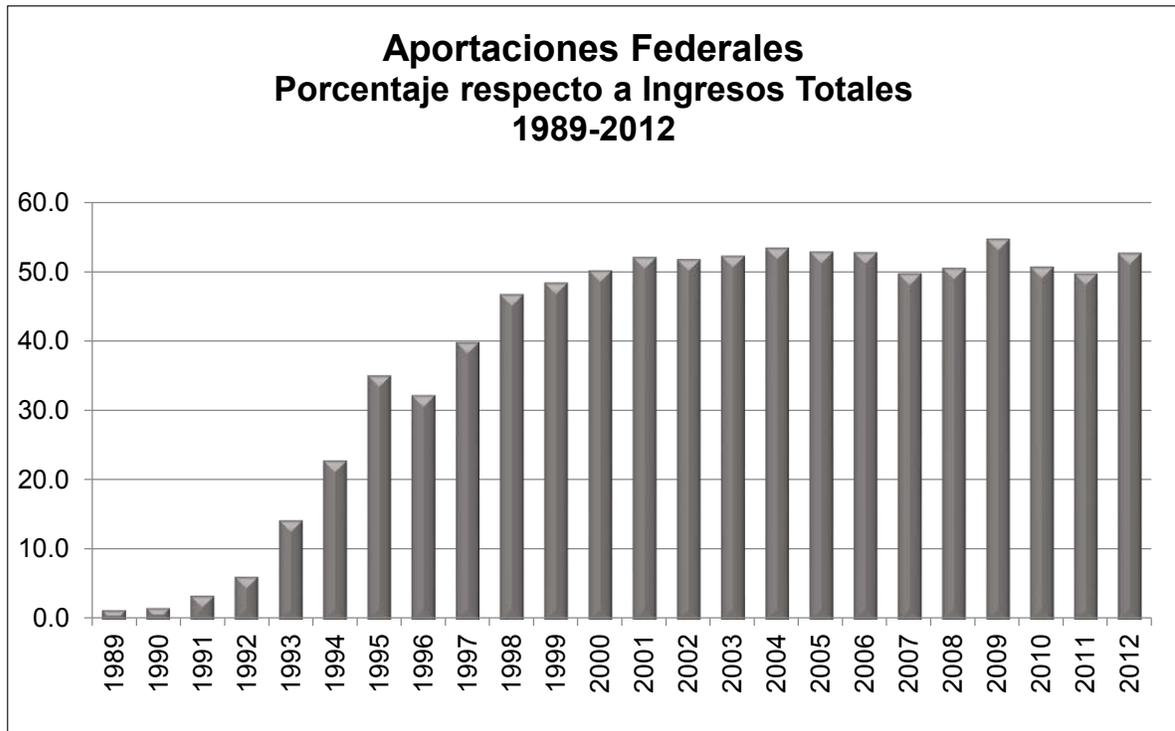
Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33 son recursos que la federación otorga a los gobiernos estatales y municipales, para ser utilizados en el desarrollo de programas federales a través de estos dos niveles de gobierno. Estos recursos se encuentran etiquetados, lo que significa que deben ser destinados a un uso específico, para esto, los recursos se distribuyen por medio de ocho fondos, establecidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículos 25 a 51:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Estatal y Municipal)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
- Fondo de Aportaciones Múltiples
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas y del Distrito Federal
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. (SHCP)



### *Aportaciones Federales como proporción de los Ingresos Totales*

Las aportaciones federales que los estados reciben como parte de sus ingresos, son el otro rubro con mayor importancia en cuanto al porcentaje que de sus ingresos totales representan. A diferencia de las participaciones que muestran un comportamiento más regular y estable a lo largo del periodo, aunque como ya se mencionaba con una disminución que aunque no es tan marcada si es perceptible, las aportaciones federales presentan una clara tendencia ascendente en este mismo periodo. Hasta 1992, las aportaciones todavía no alcanzaban a representar el 10% del total de ingresos, pero después de este año en 1993 representaban el 13.75% y para 1995, solo 2 años después, el 34.62%, de manera que de 1992 a 1995 se registró un incremento de 29.05 puntos porcentuales. En 1996 se registra una ligera caída de 2.86 puntos porcentuales, pero se recupera el comportamiento ascendente de este rubro hasta representar en 2004 el 52.96% de los ingresos, porcentaje que ligeramente disminuye entre 2005 y 2008. En 2009 las aportaciones federales llegaron a representar el 54.25% del total de ingresos de los estados, lo cual es el porcentaje más alto de todo el periodo. Para 2011 este porcentaje se redujo a un 49.25% e incrementó nuevamente en 2012 a un 52.19%.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD). INEGI.



## Otros Ingresos

Este rubro es definido por el INEGI como las percepciones que por su naturaleza no pueden agruparse en algún otro capítulo de ingresos del sector público estatal y municipal, tal y como su nombre lo haría suponer.

### *Otros Ingresos como proporción de los Ingresos Totales*

Sobre el rubro "otros ingresos", los datos aparecen a partir de 1996. En este año este rubro representó el 2.13% de los ingresos totales, pero posteriormente disminuyó significativamente su participación y entre 1999 y 2004 mantuvo porcentajes de menos del 1%. En 2005 este porcentaje se incrementó hasta 1.98% para caer nuevamente en 2006 hasta un 1.08% y aumentar drásticamente hasta un 5.63% en 2007. A partir de ese año el porcentaje ha disminuido, representando en 2012 un 2.86% del total de ingresos.

## Por Cuenta de Terceros

Se refiere a los cobros y retenciones efectuados por cuenta de terceros que serán entregados posteriormente a éstos o a las instituciones correspondientes (SHCP, ISSSTE, FOVISSSTE, IMSS, etc.). (INEGI)

### *Por Cuenta de Terceros como proporción de los Ingresos Totales*

El rubro de ingresos "por cuenta de terceros" tuvo una participación importante en los primeros años de nuestro periodo de estudio, mientras que en los últimos años su contribución ha sido cero. Así pues, tenemos que entre 1989 y 1994 se registran su mayor participación como parte de los ingresos totales. En 1989 y 1990 como porcentaje de los ingresos totales superaba el 15%. En 1991 presenta una caída y llega a un 12.43%, para después recuperarse e incluso superar su nivel anterior, representando de 1992 a 1994 más del 20% de los ingresos totales siendo su máximo en 1993 con un 21.44%. En 1995 este rubro registra una caída de 12.79 puntos porcentuales y a partir de ese año el porcentaje disminuyó notoriamente siendo entre 2001 y 2009 de menos del 1% y de cero en los últimos tres años de nuestro periodo de estudio.

## Financiamiento

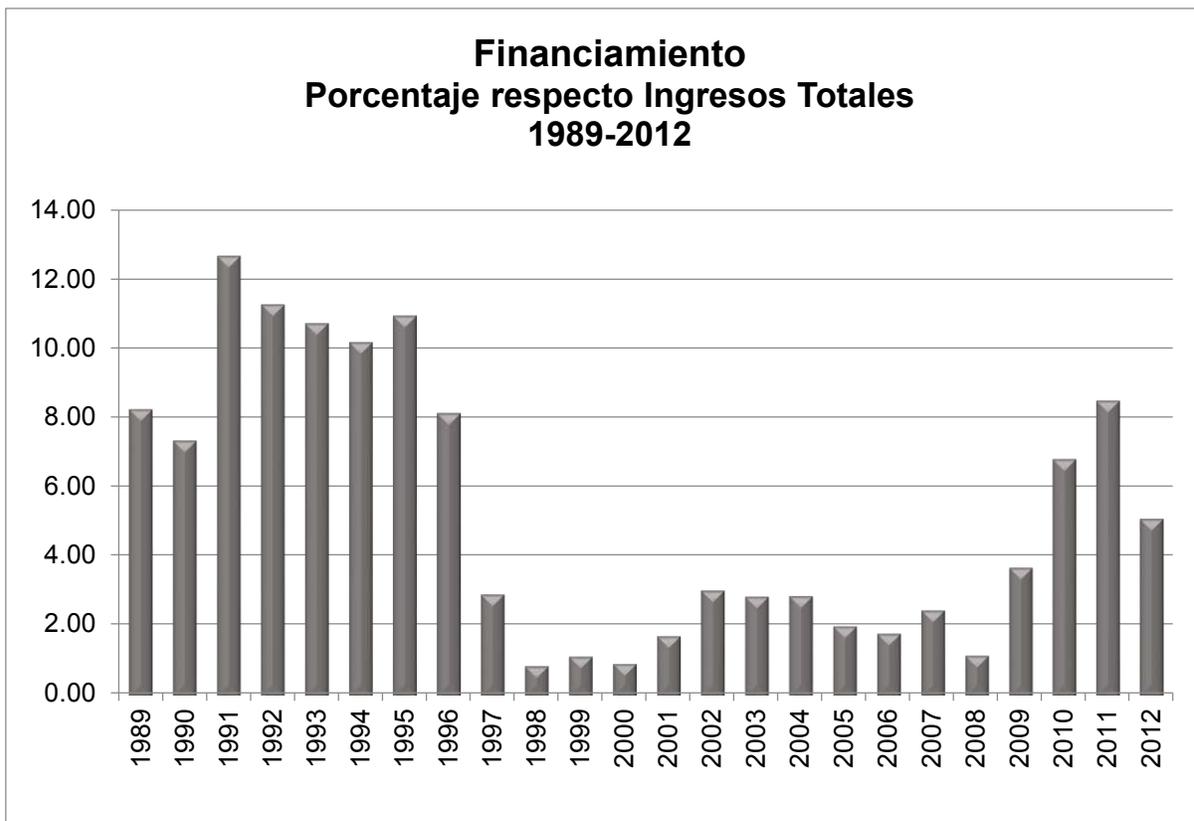
Aquí se recogen los recursos financieros que los gobiernos obtienen para cubrir un déficit presupuestario.

El financiamiento como parte de los ingresos totales de los estados, es importante por ser el indicador de incremento de deuda pública que se registra año con año, lo cual constituye el tema de estudio que se aborda en esta investigación.



### Financiamiento como proporción de los Ingresos Totales

En 1989, el financiamiento como parte de los ingresos que perciben los estados, representaba poco más del 8% porcentaje que cae a 7.24% en 1990 para posteriormente alcanzar su nivel más alto en 1991 con un 12.58% lo que significa un incremento de 5.34 puntos porcentuales respecto al año anterior. En los años siguientes de 1992 a 1995 el financiamiento represento más del 10% de los ingresos, y a partir de 1996 mostró reducciones significativas, primero reduciéndose en ese año a representar el 8.03% de los ingresos y en 1997 el 2.79% de los ingresos. De 1998 a 2000 el financiamiento era menos del 1% de los ingresos de los estados. A partir de 2001 este porcentaje crece y en 2002 representa el 2.9% cifra que disminuye nuevamente de manera gradual hasta 2006 a un 1.65% para elevarse en 2007 a 2.33% y caer otra vez en 2008 a 1.02%. De 2008 a 2011 el porcentaje de financiamiento respecto a los ingresos estatales se incrementó en 7.37 puntos porcentuales, por lo que en 2011 este llegó a representar el 8.39% de los ingresos. En 2012, la proporción de ingresos que se cubren con financiamiento cayó a un 4.98%.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD). INEGI.



## Disponibilidad Inicial

La disponibilidad inicial, que en realidad no es propiamente un ingreso, son de acuerdo al INEGI partidas del activo existentes al inicio del ejercicio fiscal, que representan bienes que pueden destinarse de modo inmediato para hacer frente a las obligaciones de los estados y municipios.

### *Disponibilidad Inicial como proporción de los Ingresos Totales*

Este rubro solo presenta una proporción significativa respecto al total de ingresos en 1989, cuando tiene un 17.64%. A excepción de ese año, su aportación a los ingresos se ha mantenido por debajo del 3% con su nivel más alto en 2009 con un 2.84% y el más bajo en 2004 con un 0.85%.

## 4.2 Análisis del Gasto Público de las Entidades Federativas.

Ayala define el gasto público como “el valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo” (Ayala, 2001:141)

El gasto público incluye los gastos que realizan los departamentos gubernamentales en bienes y servicios, directamente o a través de subsidios; los pagos para el bienestar o seguridad social, intereses por concepto de deuda y otros pagos de transferencia; y los gastos de capital realizados por las empresas del sector público.

Existen diversas formas de clasificación del gasto, entre las que encontramos los criterios orgánico, administrativo, económico, funcional y por objeto del gasto.

- Criterio de clasificación orgánico:  
Clasifica los gastos de acuerdo a la unidad u organismo administrativo que realiza el gasto corriente.
- Criterio de clasificación económica:  
Clasifica el gasto de acuerdo con la naturaleza de la transacción realizada ya sea con contraprestación o sin ella para gasto corriente o de capital, tipo de bienes o servicios obtenidos y de acuerdo con quien recibe la transferencia, así, divide los gastos en gastos corrientes o de inversión (que a su vez se dividen en gastos unilaterales y bilaterales) y gasto de capital (que se divide en gasto y transferencias de capital).
- Clasificación funcional:  
Clasifica el gasto según el fin para el cual se realizó el gasto concreto.
- Criterio administrativo:  
Se basa en identificar quien realiza el gasto.



- Clasificación por objeto del gasto:

Divide al gasto público en capítulos, conceptos y partidas con la finalidad de dar a conocer los gastos globales de la demanda de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento del sector público. (Ayala, 2001)

El análisis que realizaremos se basará en la clasificación con la que el INEGI presenta los datos, lo cual resulta suficiente para desarrollar un análisis a nivel agregado.<sup>14</sup>

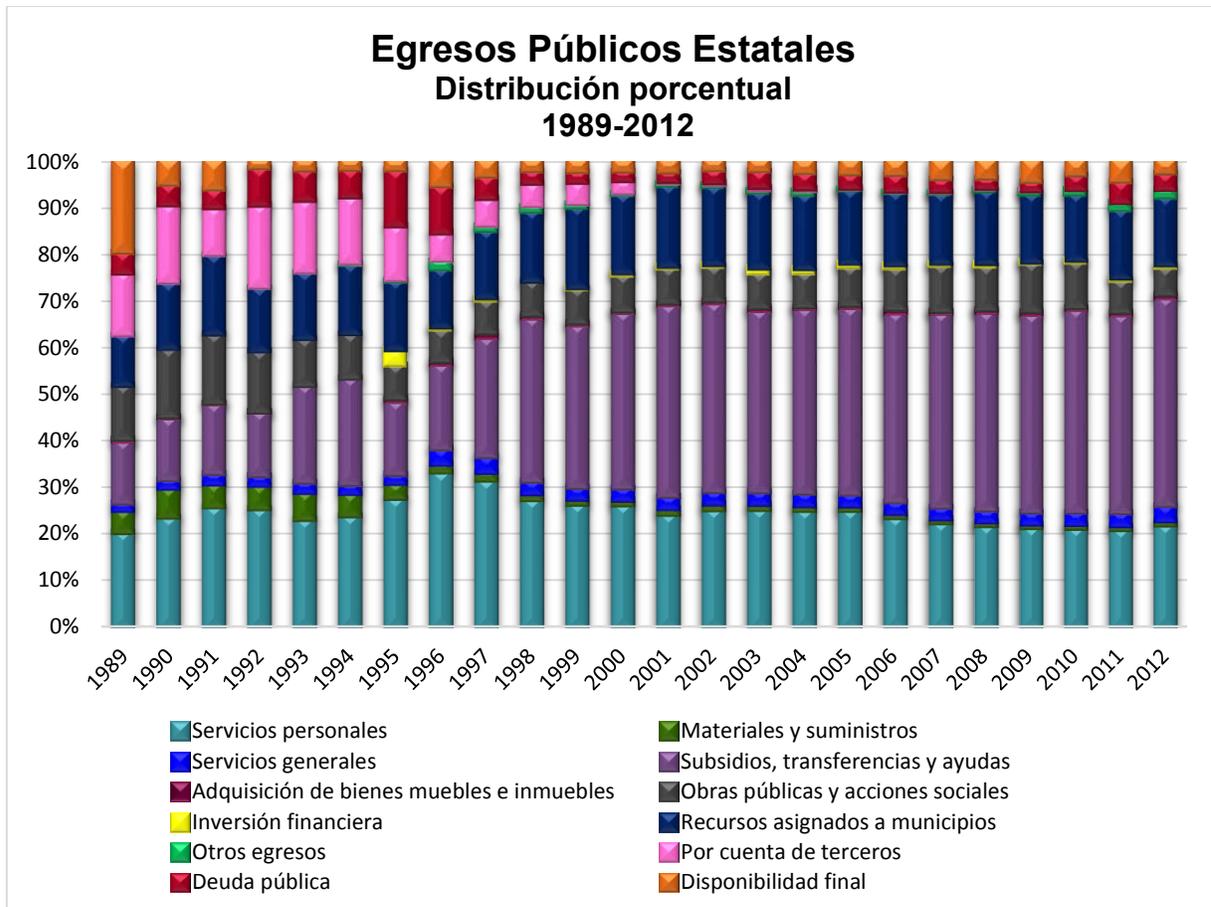
Los rubros en los que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía desglosa los Egresos Públicos de las Entidades Federativas, y que revisaremos a continuación, son:

- Servicios personales
- Materiales y suministros
- Servicios generales
- Subsidios, transferencias y ayudas
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles
- Obras Públicas y acciones sociales
- Inversión financiera
- Recursos asignados a municipios
- Otros egresos
- Por cuenta de terceros
- Deuda pública
- Disponibilidad Final

El siguiente gráfico muestra la participación de los diferentes rubros de gasto en el Gasto Total a lo largo del periodo 1989-2012, lo que de entrada nos da una idea del peso que ha tenido cada uno de estos a lo largo del periodo.

---

<sup>14</sup> Las estadísticas de Finanzas Públicas Estatales que presenta el INEGI toma como base el Clasificador por Objeto del Gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la agregación de los egresos.



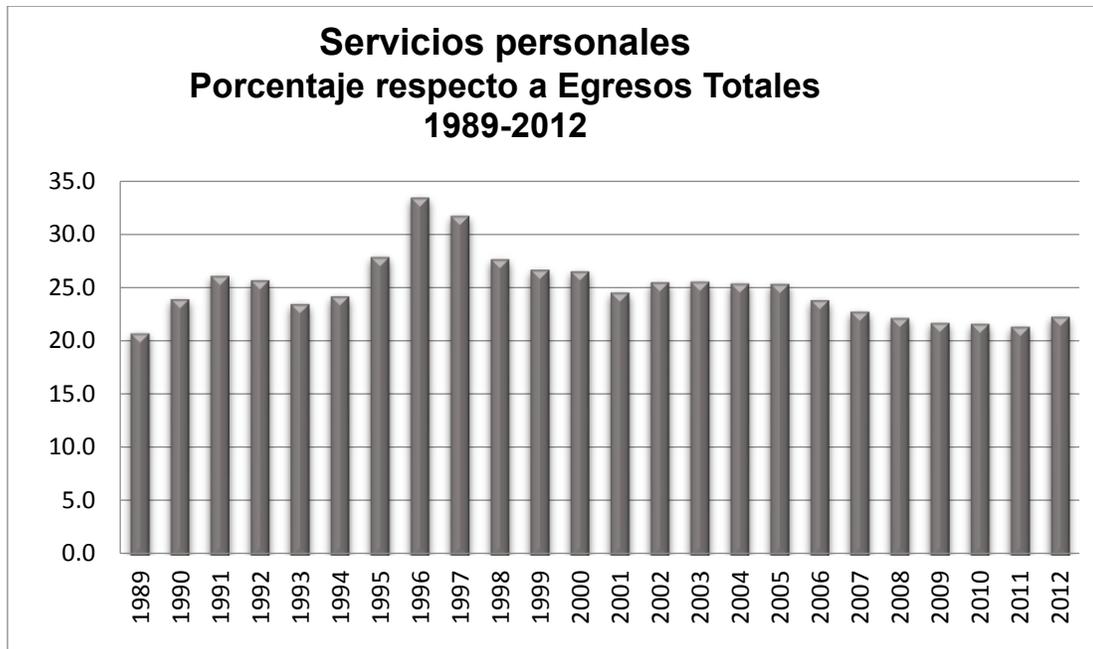
Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD). INEGI.

### Servicios Personales

Los servicios personales se refieren a las remuneraciones al personal que presta sus servicios en el gobierno, así como a cualquier otra erogación derivada de la relación laboral. (INEGI)

#### *Servicios Personales como proporción de los Gastos Totales*

Los servicios personales son uno de los rubros que absorben gran parte de los recursos estatales, representando a lo largo del periodo más del 20% de los gastos totales. En 1989 los servicios personales significaban el 20.44% de los gastos y a partir de 1990 y hasta 1994 este porcentaje osciló entre un 23 y 26 por ciento, para después incrementar y alcanzar su mayor nivel en 1996 con un 33.16%. A partir del año siguiente este porcentaje disminuyó y se ubicó en niveles de entre el 23 y 27.5% de 1998 a 2006. De 2007 a 2012 la tendencia del porcentaje de recursos destinados a este rubro respecto a las erogaciones totales fue decreciente, pasando de 22.47% en 2007 a 21.06% en 2011, salvo en el último año que se registra un ligero incremento de apenas .91 puntos porcentuales.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD). INEGI.

### Materiales y Suministros

Este rubro comprende los gastos en la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para el desempeño de las actividades administrativas y productivas de los gobiernos. Considera entre otras cosas, papelería y artículos de oficina, productos alimenticios, herramientas menores, materias primas y artículos de laboratorio, combustibles y lubricantes, vestuarios y prendas de vestir, y materiales para la seguridad pública. (INEGI)

#### *Materiales y Suministros como proporción de los Gastos Totales*

El gasto en materiales y suministros no ha sido tan representativo en comparación de otros rubros de gasto. Durante el periodo de 1989 a 1995 se observan los mayores porcentajes de gasto en este rubro con respecto al gasto total, oscilando entre un 3.31% y un 6.20%, siendo este último valor el correspondiente a 1990 y el cual a su vez es la proporción máxima alcanzada por este rubro respecto a los gastos totales en todo el periodo de estudio. De 1996 a 2006 este porcentaje disminuye y se mueve entre el 1 y menos del 2%, y en los últimos 6 años del periodo de estudio significa apenas entre el .8 y el .96% del gasto total de los estados.

### Servicios Generales

Los servicios generales se refieren a todo tipo de servicios que los gobiernos contratan con particulares o instituciones del propio sector público, así como a los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades propias de la función



pública. Incluye el servicio postal, telegráfico, telefónico, de energía eléctrica, agua potable, arrendamientos, asesorías, servicios comercial y bancario, mantenimiento y conservación, entre otros. (INEGI)

#### *Servicios Generales como proporción de los Gastos Totales*

Los servicios generales no sobrepasan el 3.5% como proporción de los gastos totales en todo el periodo de estudio. Entre 1989 y 1997 se presentan algunas variaciones en este porcentaje, comenzando en 1989 con un 1.59%, pasando a un 2.26% en 1991 y disminuyendo nuevamente en 1994 a un 1.92% para finalmente incrementar en 1997 a un 3.47%, que representa el porcentaje máximo del periodo completo de estudio. Después de 1997 y hasta 2011 este porcentaje presenta un comportamiento muy estable oscilando entre 2.4 y 2.8%, y apenas en 2012, supera el tres por ciento al representar el 3.27% del total de egresos estatales.

#### **Subsidios, Transferencias y Ayudas**

En este rubro se reúnen subsidios, transferencias y ayudas.

Los subsidios son las asignaciones que otorgan los gobiernos en forma directa o indirecta a los diferentes sectores de la sociedad, con propósitos tales como el apoyar sus operaciones, mantener los niveles en los precios, apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes, motivar la inversión, cubrir impactos financieros, promover la innovación tecnológica, así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios.

Las transferencias por su parte son contraprestaciones por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. Incluyendo también el cobro de arrendamientos e intereses o productos financieros.

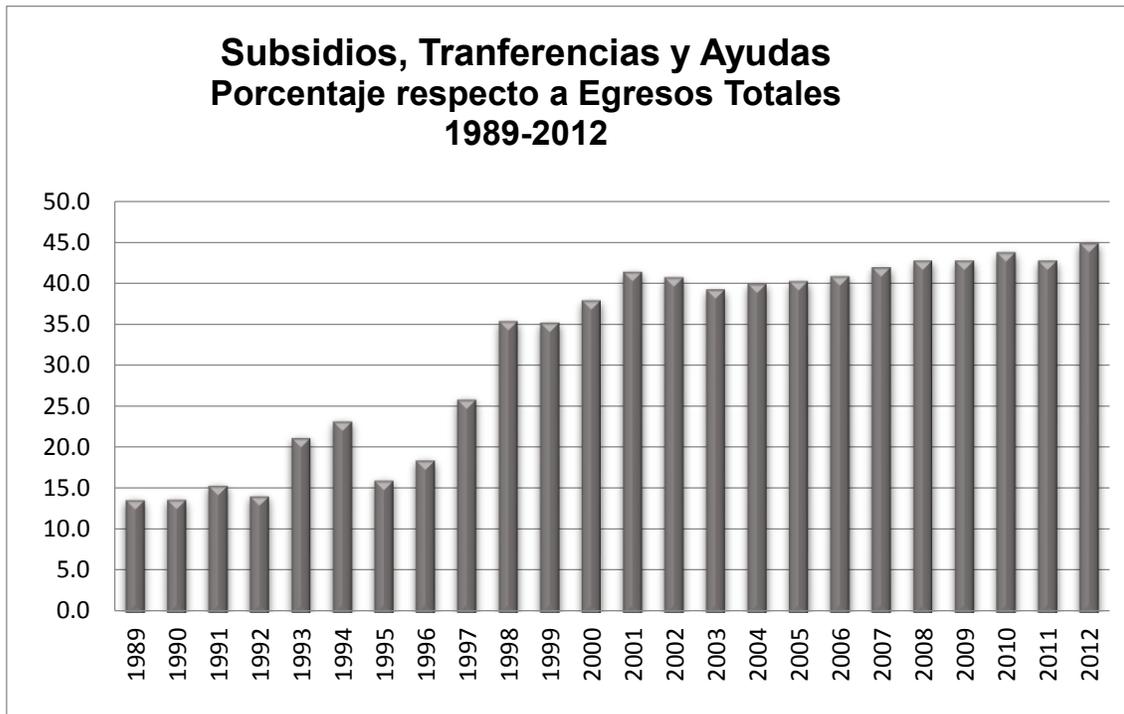
Finalmente las ayudas son las asignaciones que los gobiernos otorgan, ya sea en forma directa o mediante fondos y fideicomisos, a los diferentes sectores de la población e instituciones sin fines de lucro con la finalidad de apoyar el desarrollo de sus actividades o en caso de alguna contingencia. (INEGI)

#### *Subsidios, Transferencias y Ayudas como proporción de los Gastos Totales*

Los subsidios, transferencias y ayudas son otro de los rubros de gasto a los que se destinan una gran parte de los recursos. Entre 1989 y 1997 se observan las proporciones más bajas de este rubro respecto al total de gastos, ubicándose de 1989 a 1992 entre el 13 y el 15%, para después incrementar en 1993 y 1994 a 20.84 y 22.86% respectivamente; y posteriormente caer en 1995 a un 15.66% y finalmente comenzar a subir en los siguientes dos años llegando a un 25.53% en 1997. Es a partir de 1998 que se puede observar que este rubro comienza a ser importante en



cuanto a la proporción que de los gastos totales representa, así de 1998 a 2005 el porcentaje mínimo registrado es de 34.83% en 1999 y el máximo de 41.05% en 2001. A partir de 2006 el porcentaje ha incrementado paulatinamente (salvo pequeñas disminuciones poco significativas en 2009 y 2011) pasando de representar el 40.48% de los gastos totales estatales en 2006 a 44.52% en 2012.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD). INEGI.

### Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles

Como su nombre lo supone se refiere a los recursos destinados a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles (incluyendo el mobiliario y equipo para la administración; maquinaria y equipo de producción; refacciones, accesorios y herramientas mayores) requeridos para el desempeño de las actividades de la administración pública. (INEGI)

#### *Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles como proporción de los Gastos Totales*

De acuerdo con los datos obtenidos, la adquisición de bienes muebles e inmuebles no tiene un peso significativo como proporción de los gastos, habiendo incluso años (1993 y 1994) en los que los recursos destinados a este rubro de gasto son cero o muy cercanos (1991 y 1992). En general la proporción de este rubro respecto al total de gastos estatales se ha mantenido por debajo del 1%, salvo en 1997 año en el que esta proporción apenas sobrepasa la unidad porcentual con un 1.09%.



## **Obras Públicas y Acciones Sociales**

En este rubro se agrupan las obras públicas que es un capítulo de gasto que incorpora las asignaciones destinadas a la creación de instalaciones físicas, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación bruta de capital del país, y las acciones sociales que son servicios que permiten incrementar el bienestar social de la población, tales como la seguridad pública y el desarrollo económico y administrativo. Las acciones sociales se consideran gasto de capital que no se refleja en infraestructura física, sino en atención de programas específicos por administración directa de los gobiernos. (INEGI)

### *Obras Públicas y Acciones Sociales como proporción de los Gastos Totales*

Las mayores proporciones del gasto en obras públicas y acciones sociales respecto a los egresos totales estatales se presentan entre 1989 y 1993, con porcentaje mínimo del 10.14% en 1993 y máximo de 14.88% en 1991. A partir de 1994 este porcentaje comienza a disminuir pasando de 9.59% en 1994 a 6.97% en 1997. En los años posteriores se observa una recuperación de esta proporción, que en general mantiene un ritmo creciente manteniéndose en niveles por encima del 7% de 1998 a 2004, del 8% en 2005 y 2006, del 9% en 2007 y 2008, y finalmente alcanzando en 2009 un 10.32%. Sin embargo, en los últimos tres años del periodo de estudio la tendencia se revierte y disminuye pasando de 9.73% en 2010, a 6.82% en 2011 y a 5.80% en 2012, lo que significa una reducción de 4.52 puntos porcentuales de 2009 a 2012.

## **Inversión Financiera**

Comprende la concesión de créditos y la adquisición de valores que realizan los gobiernos estatales a particulares, empresas privadas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en forma directa o a través de fideicomisos. Aquí se incluye la inversión en acciones, bonos, valores y obligaciones. (INEGI)

### *Inversión Financiera como proporción de los Gastos Totales*

El porcentaje de gastos en inversión financiera respecto a los gastos totales en general se ha mantenido en niveles muy bajos. Solo en 1995, primer año en el que se registran este tipo de operaciones, la proporción representa un 3.28% del total de egresos. Posteriormente y hasta 2002 los niveles se mantienen por debajo del 0.6%. En 2003 este porcentaje alcanza el 1.16%, pero de ahí en adelante esta proporción se ubica entre el 0.3 y menos del 1% presentando su mayor nivel en 2004 con un 0.97% y el menor en 2009 con un 0.32%.



### Recursos Asignados a Municipios

Se refiere a los recursos que los gobiernos estatales asignan a los municipios con el fin de dar cumplimiento a los convenios de coordinación fiscal suscritos entre los tres niveles de gobierno. (INEGI)

#### *Recursos Asignados a Municipios como proporción de los Gastos Totales*

Los recursos asignados a municipios son el tercer rubro al que se destina la mayor parte del gasto estatal. A lo largo del periodo el porcentaje de recursos asignados a municipios con respecto a los gastos totales se encuentra entre el 10 y el 18%. El nivel más bajo de esta proporción se registra en el primer año de nuestro periodo de estudio 1989 con un 10.82% que aumenta hasta 16.93% para 1991 y nuevamente se reduce en el año siguiente y se mantiene entre el 13.5 y el 15 % hasta 1995. En 1996 la proporción baja a un 12.51%, pero en los años posteriores se recupera paulatinamente y alcanza el 17.14% en 1999. A partir de 2001, año en el que la proporción correspondiente es de 17.25% (máximo nivel de todo el periodo), y hasta 2012, se registra un comportamiento decreciente de esta proporción que alcanza un mínimo de 14.15% en 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD). INEGI.



## Otros Egresos

Son todos aquellos gastos que no pueden ser agrupados en algún otro capítulo de egresos del sector público estatal y municipal. (INEGI)

### *Otros Egresos como proporción de los Gastos Totales*

Otros egresos como proporción de los gastos totales, no es un rubro en el que se registre gran proporción respecto al total, ya que aquí solo se recogen los gastos residuales, por decirlo de alguna forma. Hasta 1994 este rubro es de cero y en general mantiene niveles muy por debajo del 1% salvo en algunos años como son 1996 (1.68%), 1998(1.02%), 2010 (1.03%), 2011 (1.52%) y 2012 (1.68%).

## Por Cuenta de Terceros

Pagos hechos a nombre o representación de terceros, equivalentes a las retenciones de impuestos, cuotas de seguridad social y cuotas sindicales. (INEGI)

### *Por Cuenta de Terceros como proporción de los Gastos Totales*

Las mayores proporciones de este rubro de egresos con respecto al gasto total, se registran en los primeros años del periodo, que van de 1989 a 1995 con proporciones entre el 10 y el 18%. En 1995 todavía la proporción era de 11.68%, pero para el año siguiente esta se reduce en 5.64 puntos porcentuales llegando a 6.04%, y a partir de entonces muestra un comportamiento decreciente. Hasta el año 2000 todavía los valores eran superiores al 2% pero a partir del 2001 estos se ubican por debajo del 1% y para los últimos tres años del periodo no se registran recursos en este rubro.

## Deuda Pública

Este rubro comprende los gastos destinados a cubrir las obligaciones de los gobiernos por concepto de deuda pública, derivados de la contratación de empréstitos. Incluye las asignaciones destinadas a cubrir la amortización, el servicio (intereses y comisiones) y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS). (INEGI)

Por el momento no presentaremos el análisis de este rubro, con la excusa de que dada la relevancia del análisis de este renglón de gasto para la presente investigación, resulta conveniente presentar dicho análisis de manera individual en un apartado posterior resaltando así la relevancia del mismo y permitiéndonos profundizar un poco más en el mismo.

## Disponibilidad Final

Al igual que la disponibilidad inicial en el caso de los ingresos, la disponibilidad final no se considera un egreso como tal, estas son partidas del activo existentes al final



del ejercicio fiscal, que representan bienes que pueden destinarse de modo inmediato para hacer frente a las obligaciones de los estados y municipios en el ejercicio siguiente, tales como el efectivo en caja y bancos, y los documentos de cobro inmediato. (INEGI)

#### *Disponibilidad Final como proporción de los Gastos Totales*

El porcentaje de este rubro respecto a las erogaciones totales comienza siendo de 19.25% para el primer año de nuestro periodo de estudio. Para el año siguiente registra un caída de 14.34 puntos porcentuales ubicándose en 4.91% en 1990 y a partir de entonces el porcentaje oscila entre el 1 y el 6% teniendo como mínimo 1.41% en 1992 y como máximo 5.93% en 1991. De 1992 a 1995 este porcentaje se encuentra entre el 1.4% y el 1.9%; en 1996 sube hasta 5.24% y disminuye en 1997 a un 3.16%. De 1998 a 2001 oscila entre el 2 y el 2.3% para disminuir en 2002 a 1.82% y después de 2003 y hasta 2006 ubicarse nuevamente por encima del 2%. De 2007 a 2009 el porcentaje se ubica entre el 3.5 y el 4.4%. En los últimos cuatro años del periodo este porcentaje presenta incrementos y disminuciones alternadamente, siendo de 4.34% para 2009, disminuyendo en 2010 a 2.94%, subiendo nuevamente en 2011 a 4.28% y bajando finalmente en 2012 a 2.49%.

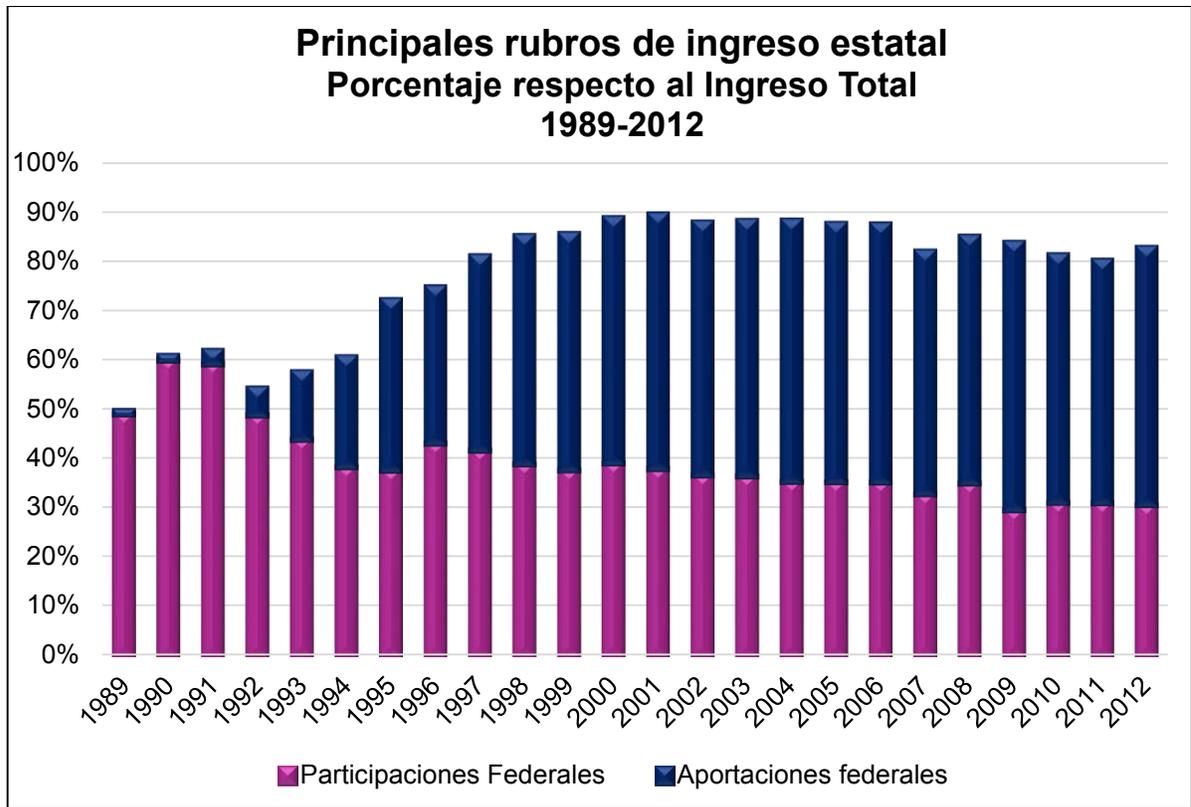
#### **Conclusiones**

Después de haber llevado a cabo el análisis anterior, podemos concluir que las principales fuentes de ingreso de los Estados lo constituyen las Participaciones y las Aportaciones Federales, las cuales, en conjunto, representaron más del 50 por ciento de los ingresos desde 1990 y más del 80% de los mismo desde 1997.

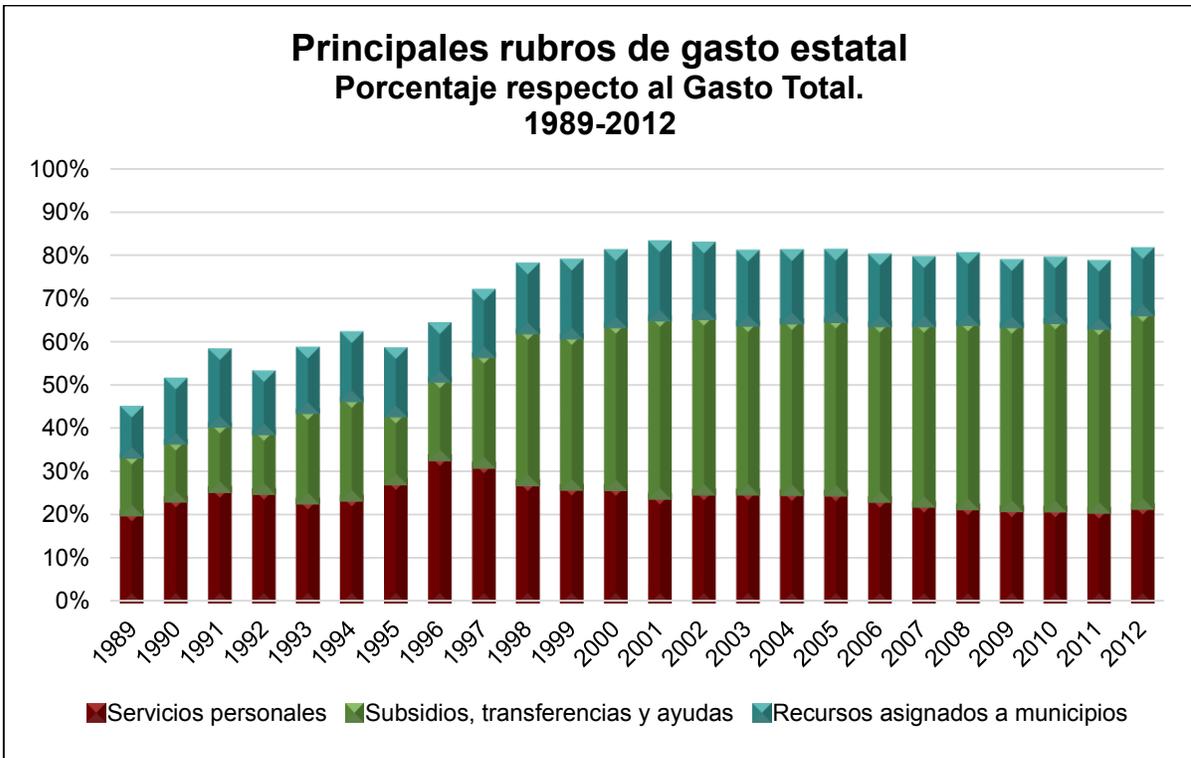
Otra de las conclusiones importante para nuestra análisis derivadas de las observaciones anteriores, es que desde 2009 el financiamiento ha pasado a ser la tercera fuente más importante de ingresos estatales.

Por el lado del gasto tenemos que son tres los rubros en los que se concentra la mayor parte de los gastos que realizan los Estados, estos son: los servicios personales, los subsidios, transferencias y ayudas y los recursos asignados a municipios; los cuales en conjunto llegan a representar más del 80% en algunos de los años del periodo de estudio.

En la página siguiente, se muestran dos graficas que ilustran claramente las conclusiones arriba expuestas.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD). INEGI.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD). INEGI.



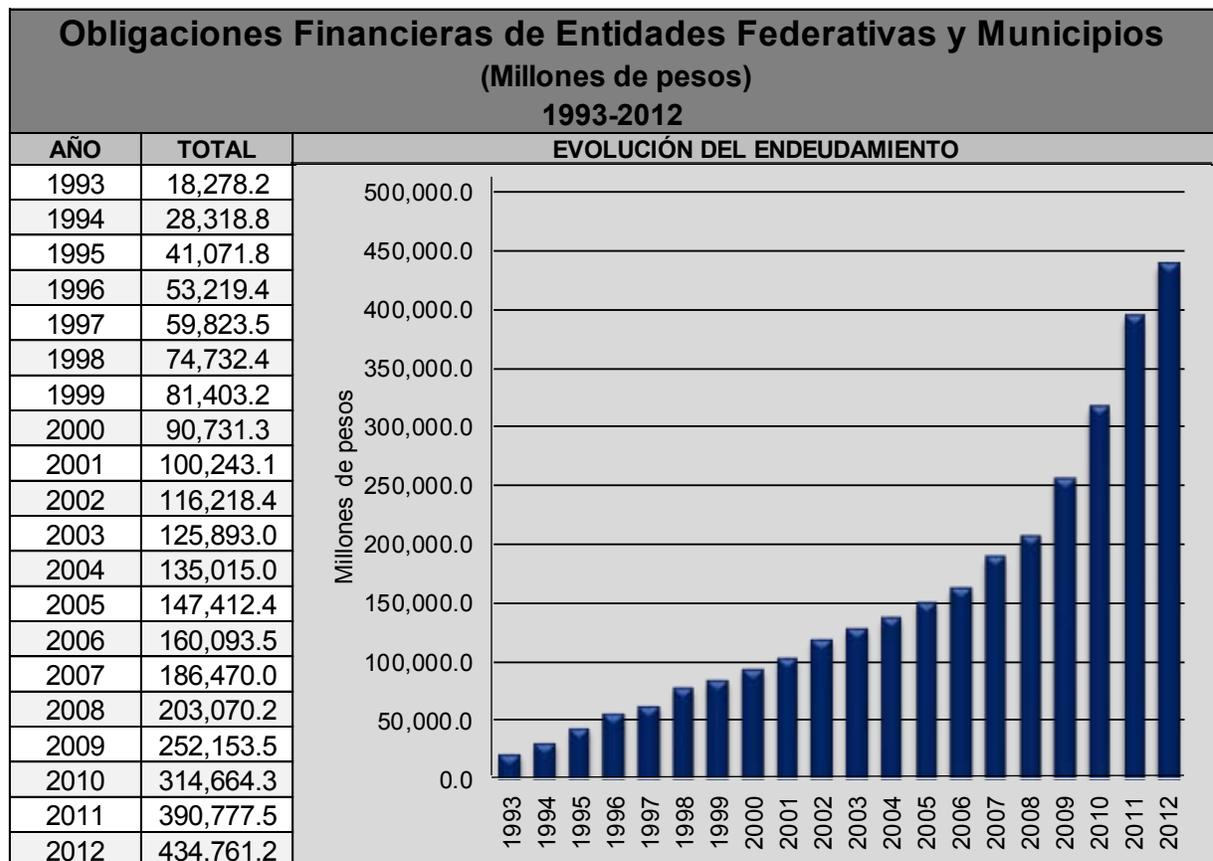
## CAPITULO V. DEUDA PÚBLICA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MÉXICO: 1988-2012.

### Introducción

La deuda de Estados y Municipios ha sido un tema controversial debido a los altos incrementos que se han presentado y sostenido desde 2007.

En 1994 la deuda pública estatal y municipal fue de 28,318.8 millones de pesos y en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) la deuda se mantuvo por debajo de los 100 mil millones de pesos. Posteriormente en el primer sexenio panista (2001-2006) el endeudamiento osciló entre los 100 mil y los 160 mil mdp, para, en el último sexenio de estudio que va de 2007 a 2012, pasar de 186,470 mdp a un monto de 434,761.2 mdp, lo que en términos nominales significaría un incremento de 233% en tan solo 6 años.

Estos altos incrementos en la contratación de deuda por parte de estados y municipios, provocaron una visión con alarma respecto al tema, sobre todo en el ámbito político.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.



En este capítulo se lleva a cabo un análisis de la evolución del endeudamiento estatal y municipal desde tres perspectivas.

En un primer momento llevaremos a cabo una serie de contrastes entre la deuda pública estatal y municipal con ciertos rubros de ingreso e indicadores económicos que nos permitirán situar la dimensión del endeudamiento de los niveles subnacionales dentro de la economía nacional.

Una vez ubicados en este aspecto, procederemos a revisar aspectos más específicos sobre el endeudamiento, tales como la composición de los acreedores y el tipo de recursos utilizados como garantía.

Finalmente en el apartado 3 y 4 procederemos a realizar un análisis de casos específicos, para lo cual primero se realizará un estudio que nos ayudara a delimitar y ubicar los casos que pudieran resultar representativos y después se tratara de caracterizar la deuda y determinar cuál ha sido el impacto del endeudamiento a nivel local.

### **5.1 Deuda Estatal y Municipal en el Contexto Nacional**

Como se mencionó anteriormente en este primer apartado se llevaran a cabo algunos contrastes de la deuda. Comenzaremos con un análisis de la proporción Ingresos-Deuda Pública Estatal y Municipal, así como de la tasa de crecimiento de uno y otro rubro; posteriormente revisaremos la relación Deuda Pública Estatal y Municipal-Participaciones, tratando de observar el porcentaje que la primera representa de este rubro de ingresos federalizados; a continuación observaremos el porcentaje que en el gasto total representan los gastos concernientes a las obligaciones derivadas del endeudamiento; y para finalizar este primer apartado, revisaremos la proporción Deuda Pública Estatal y Municipal con respecto al PIB nacional.

#### **Deuda pública de Estados y Municipios en relación con los Ingresos Totales de los Estados**

La comparación entre los ingresos totales de los estados y el endeudamiento público, nos permite conocer la proporción que la deuda representa en el total de ingresos.

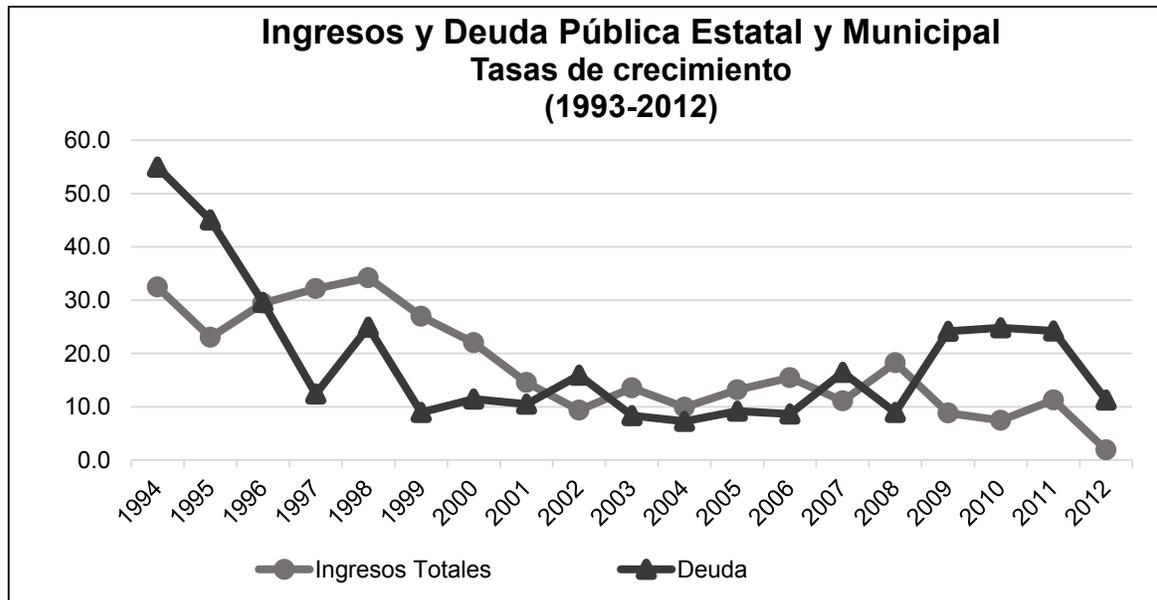
Entre 1994 y 1997 la deuda pública de estados respecto a los ingresos totales se ubicó por encima del 30%. El punto máximo se alcanzó en 1996 cuando la deuda representó el 37.04% de los ingresos, porcentaje que fue disminuyendo más o menos de manera constante hasta llegar en 2008 a un 19.21% para después presentar un comportamiento ascendente en los siguientes años y alcanzar a representar en 2012 el 31.043%, lo que significaría un incremento de 11.83 puntos porcentuales respecto a 2008.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Como podemos observar a lo largo del periodo el endeudamiento ha significado (a excepción de 2006 y 2008) más del 20% de los ingresos totales, siendo notable el incremento de esta proporción a partir de 2008, donde se comienza a observar una clara tendencia ascendente en esta relación.

Adicionalmente la comparación entre las tasas de crecimiento de los ingresos totales y de la deuda, puede resultar ser un buen indicador acerca de las condiciones en las que se encuentra una economía en relación a su endeudamiento. Así, cuando el endeudamiento crece más que lo que crecen los ingresos, se puede hablar de una situación de sobreendeudamiento.



Fuente: Elaboración Propia con base en datos de la SHCP y del SIMBAD INEGI



En 1994 y 1995, efectivamente la tasa de crecimiento de la deuda es mayor al crecimiento de los ingresos en más de 20 puntos porcentuales. De 1997 a 2008, esta situación se revierte, salvo en 2002 y 2007 cuando las tasas de crecimiento de la deuda son de 15.94% y 16.48% respectivamente, mientras que las correspondientes al ingreso son de 9.37% y 11.05%.

Desde el 2009 la tasa de crecimiento del endeudamiento se coloca muy por encima de la tasa de crecimiento del ingreso. Tan solo de 2009 a 2011 la tasa de crecimiento de la deuda fue de más de 24% anual. En 2009 el ingreso creció en un 8.82% respecto a 2008, mientras que la deuda creció en un 24.17%; en 2010 el ingreso creció en un 7.41%, y la deuda en un 24.79% y en 2011 el ingreso creció en un 11.24% y la deuda en un 24.19%, lo anterior representa diferencias de 15.35 puntos porcentuales entre el crecimiento de la deuda y el ingreso en 2009, de 17.38 en 2010 y de 12.95 en 2011. Finalmente en 2012, se presenta la menor tasa de crecimiento de los ingresos registrada a lo largo de todo el periodo de estudio, con un crecimiento de tan solo un 1.90% respecto a 2011, y la deuda en ese año disminuye su tasa de crecimiento a un 11.26%, pero continua por encima del crecimiento de los ingresos en 9.36 puntos porcentuales.

Como podemos observar, a partir de 2009 la deuda pública ha crecido a un ritmo superior al crecimiento de los ingresos, y siguiendo la lógica del argumento, podríamos decir que efectivamente los estados se encuentran sobre endeudados desde 2009 o al menos se encuentran en el camino a estarlo, ya que de continuar con este mismo ritmo, en algún momento el servicio de la deuda podría resultar insostenible para los ingresos anuales. Sin embargo, si bien no debemos subestimar este hecho no sería prudente llegar a esta conclusión solo por esta comparación de tasas. Recordemos que el monto total de deuda es la suma de los déficit pasados y presente, mientras que el déficit es la diferencia entre gasto e ingresos que se presenta año con año, es decir que en realidad las principales afectación a los ingresos anuales se dan con respecto al déficit de cada año. Esta proporción de financiamiento como parte de los ingresos se realizó en el capítulo previo.

Manteniéndonos en la categoría de ingreso, pasaremos ahora a revisar uno de los rubros relevantes en esta materia.

### **Deuda Pública de Estados y Municipios respecto a Participaciones Federales**

Dado que las Participaciones Federales son uno de los rubros de Ingreso que mayor peso tienen dentro de los ingresos totales de las entidades, y además, dado que esta fuente de ingresos ha venido a ser utilizada por parte de los Estados como la principal garantía para respaldar la deuda que contratan, es relevante observar la relación que guardan estos dos rubros a lo largo del periodo.



Como primera observación, se puede mencionar que el porcentaje de deuda respecto a las Participaciones Federales a lo largo del periodo (1993-2012) se coloca por encima del 50%.

Partimos de una relación Deuda/Participaciones de 61.2% en 1993 para llegar a un 98.57% en 1995, que al mismo tiempo es el porcentaje más alto registrado en todo el periodo. A partir del año siguiente esta relación comienza a disminuir y llega a ser de 58.65% en 2001, para después incrementar nuevamente y mantener niveles de entre el 60 y 65% de 2002 a 2005. En 2006 este porcentaje disminuye a un 56.62%, aumenta en 2007 a 63.78% y disminuye otra vez en 2008 a 55.05%. Después de esta última caída, en los siguientes tres años se observa una tendencia claramente creciente en la relación. El mayor salto se da de 2008 a 2009, con un aumento de 19.22 puntos porcentuales que colocan a la deuda en un 74.27% de las participaciones en 2009. En 2010 el porcentaje es de 82.23%, en 2011 de 91.95% y finalmente en 2012 de 97.82%. Así de 2008 a 2012 la relación deuda como porcentaje de las participaciones federales se ha incrementado significativamente, puesto que en 4 años incrementó en 42.77 puntos porcentuales.

Vale la pena mencionar, que al llevar a cabo esta relación, los resultados que se obtuvieron no coincidieron con lo reportado por la SHCP, así por ejemplo, la SHCP reporta que en 1994 la relación Deuda Pública-Participaciones fue de 64.5% mientras que en la comparación realizada en esta investigación fue de 82.06%. De igual manera para los últimos años del periodo analizado, en la investigación se obtuvieron porcentajes de 82.23% para 2010, 92.04% en 2011 y 97.82% en 2012 mientras que la SHCP reporta 72% en 2010, 79.2% en 2011 y 86.1% en 2012.



Fuente: Elaboración Propia con base en datos de la SHCP y del SIMBAD, INEGI.



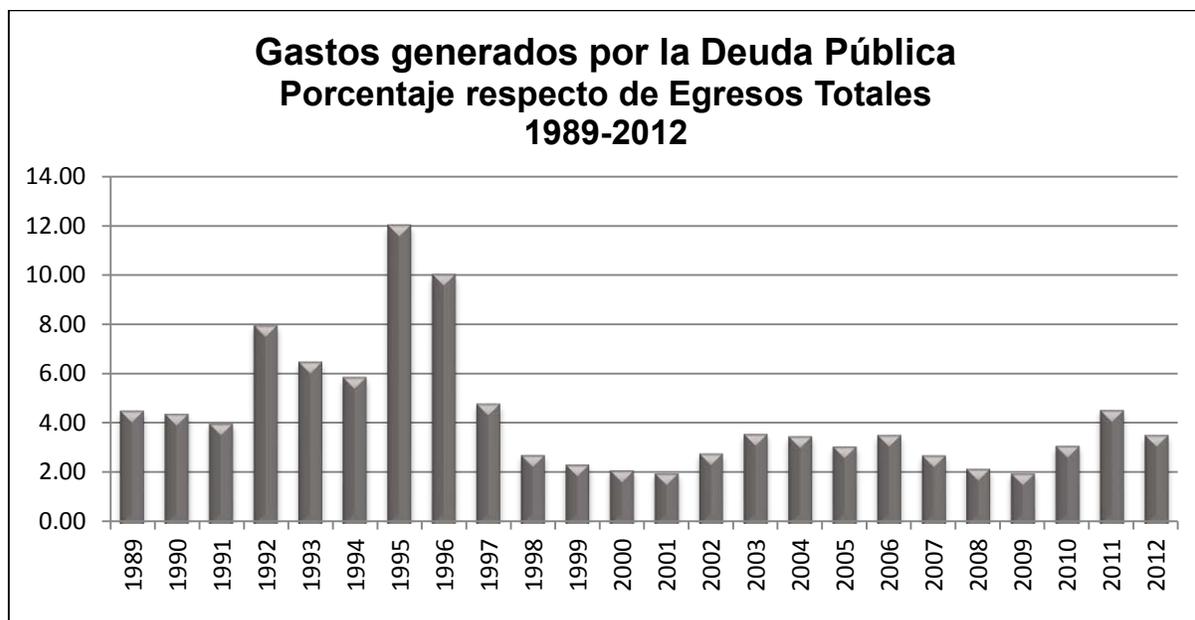
### Deuda como porcentaje de los Egresos

La Deuda pública como parte de las erogaciones totales de los estados es definida por el INEGI como los "Gastos destinados a cubrir las obligaciones de los gobiernos por concepto de deuda pública, derivados de la contratación de empréstitos. Incluye las asignaciones destinadas a cubrir la amortización, el servicio (intereses y comisiones) y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)."

La principal motivación para revisar su comportamiento es darnos una idea del total de recursos que están siendo destinados año con año al pago de estas obligaciones.

En los primeros tres años de nuestro periodo de estudio, los recursos destinados al pago de obligaciones por concepto de deuda pública respecto a los egresos totales de los estados, mantuvieron niveles de alrededor de 4%.

Para 1992 este porcentaje se incrementa hasta un 7.88% disminuyendo en 1993 y 1994 llegando en este último año a 5.76% para después incrementarse nuevamente hasta 11.9% que representa el porcentaje más alto en todo el periodo de estudio.



Fuente: Elaboración Propia con base en datos de la SHCP y del SIMBAD INEGI

Los siguientes años este porcentaje tiende a disminuir aunque al principio muy poco, pero finalmente en 2001 llega a su nivel más bajo que es 1.87%.

Para 2003 ésta relación nuevamente se incrementa hasta un 3.46% y disminuye otra vez en 2005 a un 2.95%. En 2006 sube a 3.41% pero en los siguientes años mantiene una tendencia descendente y en 2008 es de 1.86%.

Este porcentaje sin embargo, incrementa nuevamente en los siguientes dos años, terminando en 2011 con un porcentaje de gastos derivados del pago de obligaciones



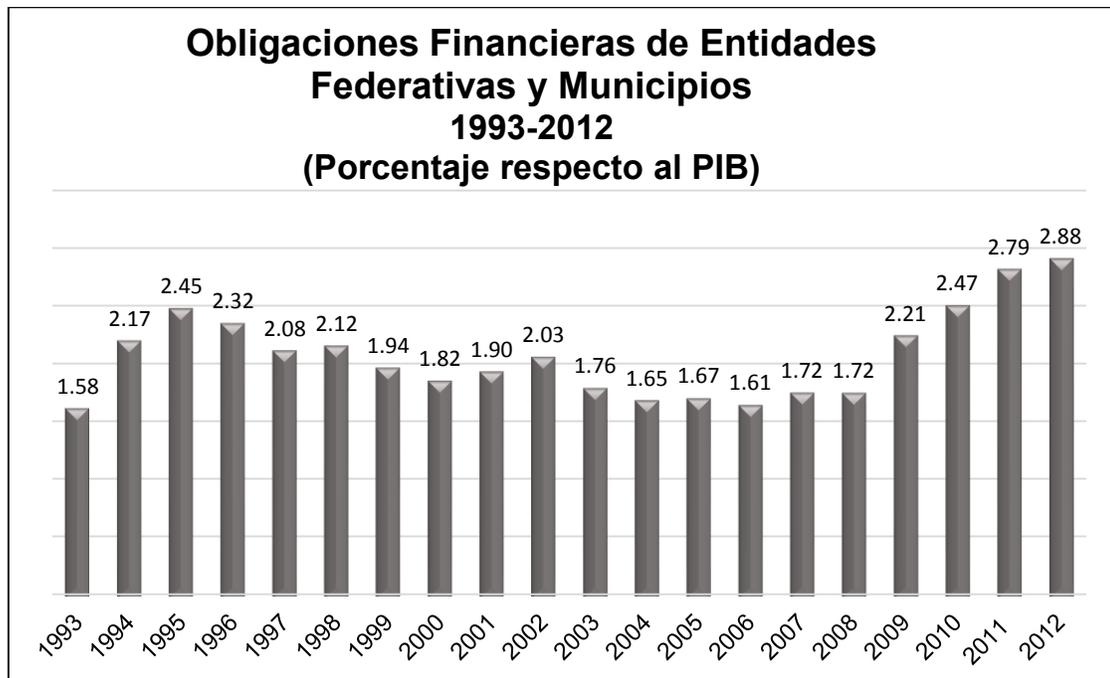
por concepto de deuda en relación con los egresos totales de 4.43% lo que significa un incremento de 2.57% respecto de 2008.

Como podemos observar, desde 1998 este porcentaje se había mantenido por debajo del 4% y solo en 2011 se sobrepasa este límite, que de hecho disminuyó en 2012 a un 3.42%.

### Deuda Pública Estatal y Municipal en relación con el Producto Interno Bruto

Entre los indicadores utilizados para evaluar el comportamiento de la Deuda Pública y medir el grado de endeudamiento de una economía se encuentra la proporción Deuda Pública/PIB, la cual, como la misma relación lo supone, mide el endeudamiento en relación al nivel de actividad económica.

Al establecer la relación de la Deuda Pública Total de estados y municipios con respecto al PIB nacional, observamos que a lo largo del periodo de estudio se ha mantenido un comportamiento estable de este indicador que ha oscilado entre el 1.5 y el 3 por ciento.



Fuente: Elaboración Propia con base en datos del INEGI.

1993 y 2012 son los años en los que se registra el menor y mayor nivel de deuda en relación con el PIB, siendo de 1.58% y 2.88% respectivamente.

De 1993 a 1994 se da el mayor incremento en puntos porcentuales de un año a otro siendo este de .59%, mientras que la mayor reducción se da de 2003 a 2004 con un 27% menos.



Los años que van de 1994 al 2002 registran una relación Deuda /PIB por encima o muy cercana al 2% mientras que del 2003 al 2008 observamos una relación estable que se ubica entre el 1.6 y el 1.8%, para posteriormente de 2009 a 2012, presentar un crecimiento paulatino y constante.

Así tenemos, que el porcentaje promedio de deuda respecto al PIB de 1995 al 2000 es de 2.12%, de 2001 a 2006 de 1.77% y de 2007 a 2012 de 2.30%. Y en los últimos cuatro años del periodo de estudio en los que se presenta la relación más alta, el promedio es de 2.59%.

El saldo de este indicador a lo largo del periodo de estudio, resulta poco significativo si se contrasta con la deuda total neta del sector público federal que presenta relaciones superiores al 30% del PIB nacional. Así, la visión sobre la deuda pública de estados y municipios es relativa.

Partiendo de este primer acercamiento a los saldos del conjunto de obligaciones financieras de estados y municipios con respecto al PIB, podríamos asegurar que la deuda de las entidades subnacionales de gobierno se encuentra muy lejos de representar un riesgo para las finanzas públicas y la economía del país; sin embargo es conveniente revisar esta misma relación de una manera más desagregada, observando el comportamiento que presenta el índice arrojado por la relación de deuda de cada entidad federativa respecto al PIB estatal (PIBE). Dicha comparación la realizaremos más adelante.

## **5.2 Características del Endeudamiento Estatal y Municipal**

En este segundo apartado revisaremos algunos aspectos del endeudamiento estatal y municipal, que nos ayudaran a conocer cuáles fueron las condiciones del endeudamiento de acuerdo con los datos disponibles en los últimos 7 años del periodo de estudio, tales como la composición de los acreedores y la fuente de ingresos que se utiliza como garantía.

### **Deuda Pública Estatal y Municipal por tipo de acreedor**

Las diversas reformas al marco legal que se han llevado a cabo desde los 90, y el proceso de descentralización que el gobierno federal ha venido impulsando, han configurado un nuevo esquema de participación del sector público y privado en la contratación de créditos por parte de los estados y municipios.

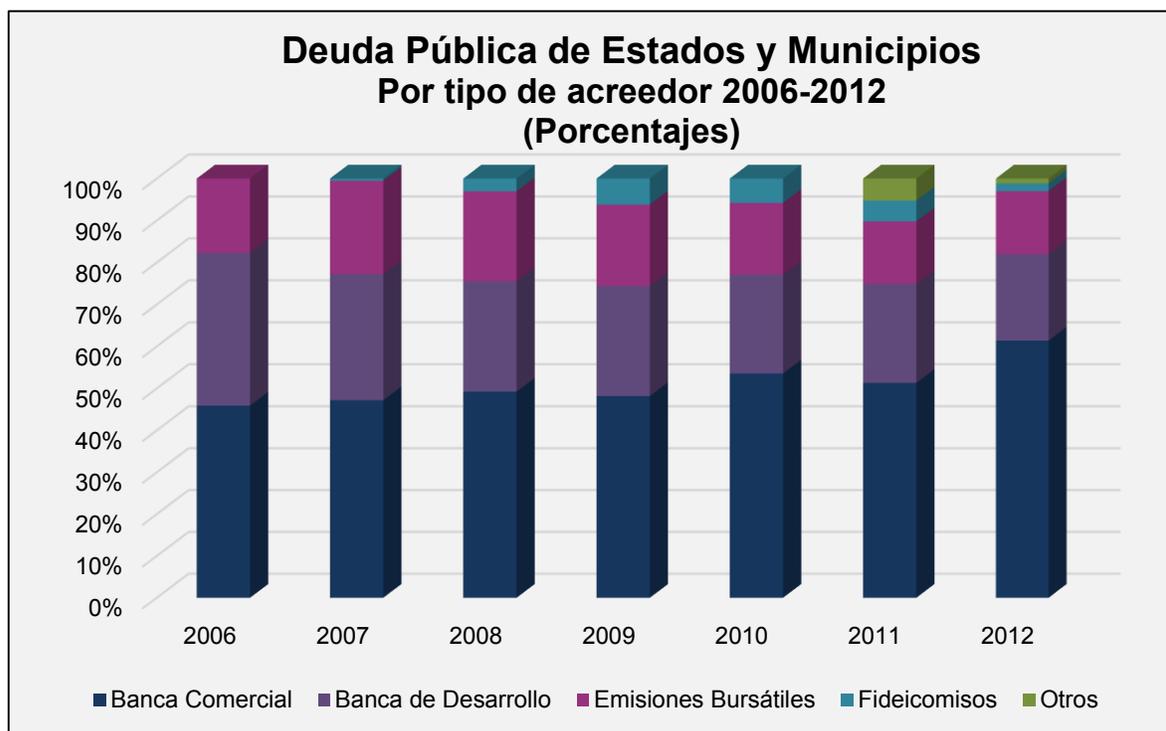
El cuadro siguiente muestra los montos de endeudamiento que los estados y municipios han contratado con la banca comercial y la banca de desarrollo, así como las emisiones bursátiles y los fideicomisos



Deuda Pública de Estados y Municipios Por tipo de acreedor 2006-2012 (Millones de pesos y porcentajes)											
Año	Saldo Total	Banca Comercial	%	Banca de Desarrollo	%	Emisiones Bursátiles	%	Fideicomisos	%	Otros	%
2006	160,093.43	73,503.76	45.91	58,219.22	36.37	28,370.45	17.72		0.00		0.00
2007	186,470.07	87,996.64	47.19	55,952.03	30.01	41,519.40	22.27	1,002.00	0.54		0.00
2008	203,070.24	99,987.23	49.24	53,386.57	26.29	43,543.80	21.44	6,152.64	3.03		0.00
2009	252,153.48	121,491.87	48.18	66,017.26	26.18	48,982.80	19.43	15,661.55	6.21		0.00
2010	314,664.60	168,542.60	53.56	74,050.90	23.53	53,808.10	17.10	18,263.00	5.80		0.00
2011	390,777.49	200,506.64	51.31	91,996.48	23.54	58,404.93	14.95	19,324.63	4.95	20,544.82	5.26
2012	434,761.19	266,901.07	61.39	89,466.95	20.58	65,349.99	15.03	8,005.31	1.84	5,037.88	1.16

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Como se puede apreciar en la gráfica, desde 2006 la banca comercial ya era el principal acreedor de los estados y municipios, seguido de la banca de desarrollo y al final se encuentran las emisiones bursátiles.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Pese a que en general este orden se mantiene desde 2006, es relevante hacer notar algunas cuestiones.

En primer lugar observamos un crecimiento de la participación de la banca comercial en el otorgamiento de créditos a los niveles subnacionales de gobierno, el cual paso de constituir el 45.91% de la deuda en 2006 a más del 60% en 2012, convirtiéndose así la banca comercial no solo en el principal acreedor, sino también en el que concentra la mayor parte de este mercado de deuda subnacional.



A la par del crecimiento de la presencia de la banca comercial, la banca de desarrollo ha ido disminuyendo su participación como acreedor en este mercado. En 2006 la banca de desarrollo otorgaba el 36.37% de los préstamos a estados y municipios, para 2007 redujo su participación en más de 6 puntos porcentuales y en 2012 ya solo concentra el 20.58%. Lo anterior significa una caída de casi 16 puntos porcentuales en tan solo 6 años que van de 2006 a 2012.

Las emisiones bursátiles, a las que se dió acceso a los estados como parte de las reformas, se ubican como la tercera fuente de financiamiento más importante. Estas han representado alrededor de un 15 y un 22 por ciento de la deuda. En 2007, presentan su mayor participación con un 22.27% y en 2011 el menor con un 14.95%.

A partir de 2007 se advierte la presencia de fideicomisos que aunque significan una parte pequeña del endeudamiento, estos alcanzaron a representar en 2009 el 6.21% de la deuda total contratada y han mantenido su presencia, aunque menor, hasta 2012.

### **Deuda Pública de Estados y Municipios por tipo de garantía**

Para la contratación de deuda, los estados y municipios deben contar con algún tipo de garantía para poder convencer a los acreedores de que se tienen o tendrán los recursos necesarios para cumplir con las obligaciones derivadas del endeudamiento y para que de esta manera los acreedores vean disminuido el riesgo de impago por parte de los gobiernos.

De acuerdo con la legislación en materia de endeudamiento público, las entidades federativas y municipios pueden establecer como garantía en los contratos de deuda ingresos propios y participaciones (recordemos que estos recursos aunque son federalizados no están etiquetados). Pero además, se permite el uso los recursos obtenidos mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)<sup>15</sup> y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> El FAIS tiene como objetivo fundamental el financiamiento de obras y acciones sociales básicas que beneficien a sectores de población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Se divide en dos fondos: el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM). Al establecer como garantía los recursos de este fondo se permite anticipar estos recursos con la condicionante de que los financiamientos que se obtengan con el respaldo de los recursos del FAIS, deben destinarse para la ejecución de proyectos en infraestructura básica con un alto impacto social, señalados en el Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, por ejemplo agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización municipal y electrificación, entre otros.

<sup>16</sup> A partir del 27 de diciembre del 2006 los recursos del Ramo 39 Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), paso a formar parte de los fondos contemplados en el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, adicionándose en la fracción VIII como Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Estos recursos de acuerdo al artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal pueden ser destinados:

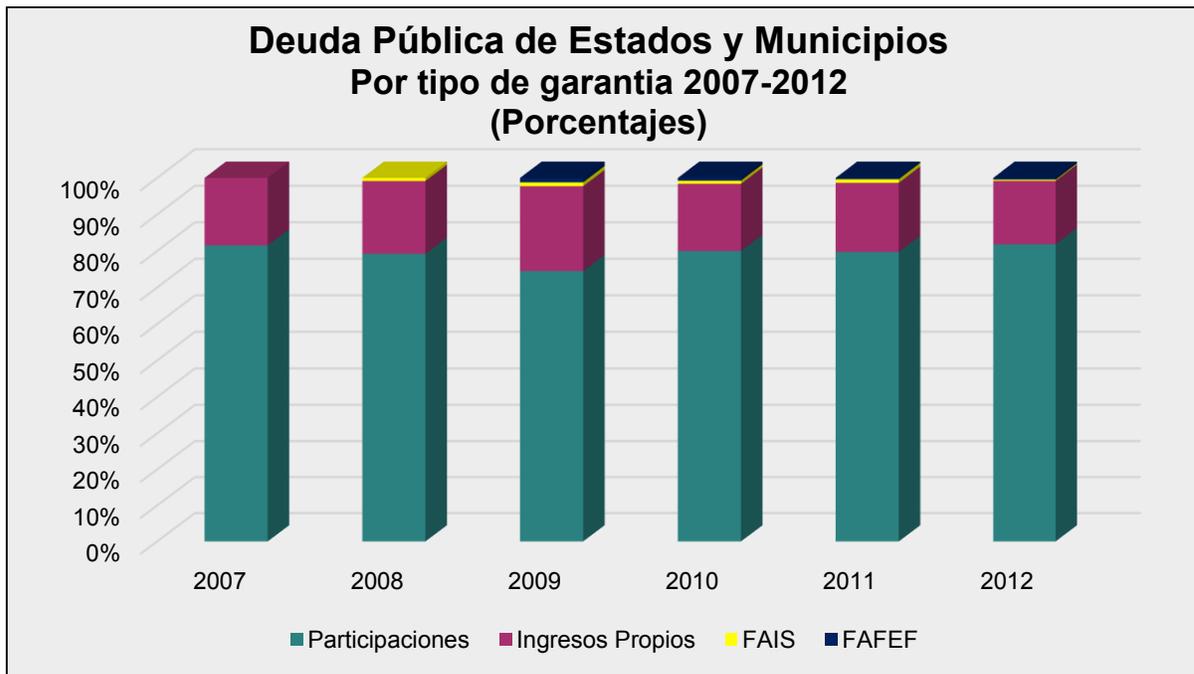


El cuadro siguiente muestra los montos de deuda que se encuentran garantizados con los cuatro conceptos arriba señalados.

Deuda Pública de Estados y Municipios Por tipo de garantía 2006-2012 (Millones de Pesos)									
Año	Saldo Total	Participaciones	%	Ingresos Propios	%	FAIS	%	FAFEF	%
2007	186,470.03	151,986.07	81.51	34,483.96	18.49		0.00		0.00
2008	203,070.24	160,844.75	79.21	40,497.78	19.94	1,727.71	0.85		0.00
2009	252,153.46	187,775.41	74.47	58,694.89	23.28	2,652.30	1.05	3,030.86	1.20
2010	314,664.60	251,669.90	79.98	57,894.40	18.40	2,694.00	0.86	2,406.30	0.76
2011	390,777.49	311,450.40	79.70	74,042.18	18.95	3,901.19	1.00	1,383.72	0.35
2012	434,761.19	355,603.10	81.79	75,632.39	17.40	1,441.08	0.33	2,084.63	0.48

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Como se puede apreciar, las participaciones constituyen la principal garantía de la que hacen uso los gobiernos subnacionales a la hora de contratar deuda. Salvo en 2009 (año en que estos recursos garantizan el 74.47% de la deuda) de 2007 a 2012 las participaciones han funcionado como garantía de al rededor del 80% de la deuda total.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

“Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales. (...)”



Por su parte los ingresos propios han sido usados como garantía para la contratación de deuda solo entre un 17 y un 23%.

El FAIS y el FAFEF, se utilizan en una menor proporción, seguramente porque están más limitados en su campo de acción como garantía y debido también a que sus montos son mucho menores en comparación con los dos grandes rubros anteriores. Así, el FAIS ha sido utilizado como garantía en hasta un 1.05% mientras que el FAFEF en hasta un 1.2%, pero en general han garantizado menos del 1% de la deuda.

### **5.3 Deuda Pública de Estados y Municipios por Entidad Federativa**

En este apartado posicionaremos la deuda de cada uno de los estados de acuerdo a su monto, en un orden de mayor a menor. Posteriormente llevaremos a cabo este mismo ejercicio pero tomando como base la deuda per cápita con el objetivo de observar si los estados mantienen la misma posición.

Finalmente revisaremos la proporción que la deuda de cada estado representa respecto de su Producto Interno Bruto.

#### **Evolución del Endeudamiento Estatal y Municipal**

El cuadro siguiente muestra los saldos totales de deuda por entidad federativa, así como el lugar nacional que cada una de estas ocupa para 1994, 2000, 2006 y 2012, de acuerdo al tamaño de su deuda.

En 1994 tenemos que los cinco estados con los mayores montos de endeudamiento son el Estado de México, Sonora, Jalisco, Chihuahua y Nuevo León, que para ese año concentraban el 55.31% de la deuda, mientras que los cinco menos endeudados son Hidalgo, Zacatecas, Tlaxcala, Morelos y Puebla.

En el año 2000 el Distrito Federal ocupa la posición número uno, lugar que como veremos se mantiene hasta 2012, y de igual manera el Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Chihuahua y Sonora se mantienen entre los estados con mayores niveles de endeudamiento hasta el último año del periodo de estudio. La deuda de estos 5 estados para el año 2000 representaba el 78.2% del total.

En el año 2006, como ya adelantábamos, los estados con los montos mayores de deuda son el Distrito Federal, el Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Chihuahua, con un peso en conjunto de 67.77% respecto al total; mientras que Campeche, Tlaxcala, Zacatecas, Coahuila y Nayarit se ubican en los últimos lugares.



<b>Obligaciones Financieras de Estados y Municipios por Entidad Federativa.</b>								
<b>Lugar a nivel nacional: 1994, 2000, 2006, 2012</b>								
<b>(Millones de pesos)</b>								
Entidad Federativa	1994		2000		2006		2012	
	Monto	Lugar Nacional	Monto	Lugar Nacional	Monto	Lugar Nacional	Monto	Lugar Nacional
<b>T O T A L</b>	<b>28,318.8</b>		<b>90,731.3</b>		<b>160,093.5</b>		<b>434,761.2</b>	
Aguascalientes	364.0	19	140.8	27	958.4	20	3,155.9	24
Baja California	999.6	9	1,775.4	8	4,556.0	8	12,762.2	12
Baja California Sur	304.3	23	592.1	20	647.9	26	1,687.7	30
Campeche	499.0	15	111.3	28	0.0	32	1,115.1	31
Chiapas	1,024.7	8	998.6	11	881.7	22	16,412.9	8
Chihuahua	2,511.8	4	2,766.4	6	6,896.7	5	23,284.8	7
Coahuila	515.5	14	802.9	16	420.0	29	36,421.7	5
Colima	191.9	27	181.6	25	889.7	21	2,138.7	28
Distrito Federal	1,473.3	6	28,718.1	1	44,085.9	1	58,773.8	1
Durango	552.0	11	998.1	12	2,680.9	13	4,263.6	22
Guanajuato	405.6	17	626.9	18	1,972.4	16	8,074.1	15
Guerrero	515.8	13	1,599.1	9	2,309.5	15	3,039.6	25
Hidalgo	22.6	32	163.1	26	2,451.8	14	3,642.9	23
Jalisco	2,811.6	3	5,161.5	4	8,830.8	4	26,015.3	6
México	4,843.0	1	23,341.5	2	31,975.7	2	39,929.3	4
Michoacán	249.6	25	213.7	23	2,811.4	11	15,528.1	9
Morelos	144.3	29	508.3	21	737.8	25	2,871.1	26
Nayarit	222.6	26	92.2	29	547.9	28	6,320.1	17
Nuevo León	2,348.4	5	8,795.9	3	16,711.1	3	46,952.9	2
Oaxaca	260.3	24	247.1	22	1,506.2	19	5,660.4	18
Puebla	156.1	28	855.4	13	3,360.3	10	9,115.0	14
Querétaro	1,282.8	7	1,399.6	10	1,717.9	18	1,811.1	29
Quintana Roo	450.3	16	748.8	17	1,880.0	17	15,006.5	11
San Luis Potosí	345.9	21	842.1	14	2,712.8	12	4,688.2	21
Sinaloa	873.6	10	2,449.0	7	4,226.1	9	7,416.8	16
Sonora	3,150.1	2	4,936.3	5	6,248.8	6	15,105.8	10
Tabasco	518.1	12	602.2	19	639.4	27	4,823.8	20
Tamaulipas	368.5	18	817.0	15	782.9	23	10,924.1	13
Tlaxcala	136.2	30	0.0	32	180.0	31	43.1	32
Veracruz	348.3	20	17.8	31	5,514.3	7	40,028.9	3
Yucatán	305.1	22	189.1	24	743.1	24	2,426.0	27
Zacatecas	123.9	31	39.4	30	216.1	30	5,321.8	19

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)



Finalmente en 2012, con un 51% respecto a la deuda total, el Distrito Federal, Nuevo León, Veracruz, Estado de México y Coahuila ocupan los primeros 5 lugares en este top de los estados más endeudados, y Tlaxcala, Campeche, Baja California Sur, Querétaro y Colima se ubican en los últimos lugares.

Vale la pena comenzar a resaltar los casos de algunos estados que han presentado un comportamiento peculiar en sus niveles de endeudamiento tanto al presentar altos o bajos niveles sostenidos de deuda, como al mostrar incrementos sustanciales de un periodo a otro.

Para empezar, tenemos el caso de los Estados que se han ubicado entre los más endeudados, estos son: Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Estado de México y Nuevo León.

Después tenemos aquellos que han mantenido los niveles más bajos de deuda: Campeche y Tlaxcala.

Y finalmente tenemos algunos casos que sobresalen por los incrementos sustanciales mostrados de un sexenio a otro, estos son: Chiapas, Coahuila y Veracruz.

### **Deuda Pública per cápita a nivel estatal**

Si bien este primer acercamiento nos permite conocer el lugar que a nivel nacional ocupa la deuda de cada una de las entidades federativas, así como identificar los estados más y menos endeudados, es necesario considerar factores como la población dentro del análisis, puesto que puede existir una lógica relación donde a mayor población mayor nivel de endeudamiento.

El cuadro siguiente muestra la deuda pública estatal y municipal por entidad federativa para los años de 1994, 2000, 2006 y 2012, así como el lugar que a nivel nacional ocupó cada uno de los estados respecto a la deuda per cápita.

En 1994 cada habitante debía entre \$10.70 y \$1,510.45. Los estados con una mayor deuda per cápita para este año son, en orden decreciente: Sonora, Querétaro, Chihuahua, Baja California Sur y Campeche. Y aquellos que registraron una menor deuda fueron: Oaxaca, Michoacán, Veracruz, Puebla e Hidalgo.

En el año 2000, la deuda per cápita osciló entre 0 pesos y \$3,337.28, siendo Tlaxcala y el Distrito Federal los estados que se ubican en el último y primer lugar respectivamente. Los 5 estados con la mayor deuda per cápita son: Distrito Federal, Nuevo León, Sonora, Estado de México y Baja California Sur; y con la menor deuda per cápita: Oaxaca, Michoacán, Zacatecas, Veracruz y Tlaxcala.



<b>Deuda Estatal Per cápita 1994, 2000, 2006 y 2012 (Pesos)</b>								
Entidad Federativa	1994		2000		2006		2012	
	Monto	Lugar Nacional	Monto	Lugar Nacional	Monto	Lugar Nacional	Monto	Lugar Nacional
<b>T O T A L</b>	310.66		930.74		1,550.34		3,714.20	
Aguascalientes	421.92	10	149.11	23	899.55	16	2,557.63	16
Baja California	473.26	8	713.77	11	1,601.70	9	3,834.07	9
Baja California Sur	810.40	4	1,396.33	5	1,265.01	12	2,426.86	20
Campeche	776.63	5	161.14	22	0.00	32	1,287.14	28
Chiapas	285.85	16	254.69	20	205.36	28	3,249.72	13
Chihuahua	899.15	3	906.15	8	2,127.66	5	6,470.18	5
Coahuila	237.15	18	349.38	15	168.32	30	12,760.13	1
Colima	393.22	12	334.67	16	1,566.38	10	3,120.44	15
Distrito Federal	173.55	21	3,337.28	1	5,055.19	1	6,595.16	4
Durango	385.54	13	688.98	12	1,776.47	6	2,493.71	18
Guanajuato	92.04	27	134.44	24	403.04	25	1,424.46	26
Guerrero	176.85	20	519.25	13	741.36	18	868.59	31
Hidalgo	10.70	32	72.96	27	1,045.31	15	1,315.60	27
Jalisco	469.29	9	816.43	10	1,307.86	11	3,403.29	12
México	413.65	11	1,782.24	4	2,282.76	4	2,479.08	19
Michoacán	64.49	29	53.62	29	708.86	19	3,454.73	11
Morelos	100.02	25	326.82	17	457.44	22	1,551.24	23
Nayarit	248.24	17	100.20	26	576.93	21	5,469.81	6
Nuevo León	661.50	6	2,294.10	2	3,979.50	2	9,643.55	3
Oaxaca	80.62	28	71.86	28	429.51	23	1,440.01	25
Puebla	33.76	31	168.50	21	624.23	20	1,518.61	24
Querétaro	1,025.85	2	996.65	6	1,074.94	14	946.81	30
Quintana Roo	640.05	7	855.81	9	1,655.94	7	10,420.38	2
San Luis Potosí	157.17	22	366.23	14	1,125.45	13	1,752.39	22
Sinaloa	360.15	14	965.37	7	1,620.16	8	2,552.44	17
Sonora	1,510.45	1	2,226.60	3	2,609.25	3	5,376.09	7
Tabasco	296.27	15	318.32	18	321.31	26	2,089.06	21
Tamaulipas	145.81	24	296.74	19	258.88	27	3,194.80	14
Tlaxcala	154.09	23	0.00	32	168.51	29	35.22	32
Veracruz	51.70	30	2.58	31	775.55	17	5,093.65	8
Yucatán	196.00	19	114.04	25	408.53	24	1,191.13	29
Zacatecas	92.71	26	29.11	30	158.00	31	3,463.18	10

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, INEGI y CONAPO.

Nota: Para 1994, 2000 y 2006, se utilizaron los censos de población de 1995, 2000 y 2005 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para el año 2012 se utilizaron las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO).



En 2006 la deuda per cápita iba de los 0 pesos a los 5,055.19. El Distrito Federal, Nuevo León, Sonora, Estado de México y Chihuahua, presentan los mayores montos de deuda por habitante, mientras que Chiapas, Tlaxcala, Coahuila, Zacatecas y Campeche, se ubican al final de la lista.

Finalmente en 2012, cada habitante debía entre \$35.22 y \$12,760.13. En este último año de estudio, Coahuila, Quintana Roo, Nuevo León, Distrito Federal y Chihuahua tienen los montos más altos de endeudamiento per cápita, y Campeche, Yucatán, Querétaro, Guerrero y Tlaxcala los menores.

Ahora que hemos posicionado a cada estado de acuerdo a su nivel de endeudamiento total y de acuerdo a su nivel de deuda per cápita, podemos examinar si los estados mantienen su posición a nivel nacional en una y otra comparación.

Para empezar, en 1994 ubicamos que los estados más endeudados eran Estado de México, Sonora, Jalisco, Chihuahua y Nuevo León y que los menos endeudados eran Hidalgo, Zacatecas, Tlaxcala, Morelos y Puebla. De acuerdo a la deuda por habitante los estados con mayor deuda eran: Sonora, Querétaro, Chihuahua, Baja California Sur y Campeche y los de menor deuda per cápita fueron Oaxaca, Michoacán, Veracruz, Puebla e Hidalgo. Como podemos observar, solo Chihuahua y Sonora se mantienen ubicados en los estados de mayor deuda en ambos criterios, al igual que Puebla e Hidalgo en los de menor.

Llevando a cabo la misma comparación de arriba para el año 2000, en el caso de los estados más endeudados existe mayor coincidencia, puesto que el Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Sonora aparecen en los primeros lugares de ambas comparaciones y Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas se mantienen en los últimos lugares.

En 2006, los estados que coinciden en los mayores niveles de ambos criterios son: Distrito Federal, Nuevo León, Estado de México y Chihuahua; y en los menores Campeche, Zacatecas, Tlaxcala y Coahuila.

En 2012, el Distrito Federal, Nuevo León, y Coahuila se encuentran entre los estados más endeudados en ambos criterios de orden y Tlaxcala, Campeche y Querétaro entre los menos endeudados.

Como resultado de esta comparación, podemos observar que:

- El Distrito Federal y Nuevo León se mantienen entre los estados con los niveles mayores de deuda, ya sea total o per cápita.
- Tanto Tlaxcala como Campeche y Zacatecas se mantienen entre los estados con los niveles menores de deuda, ya sea total o per cápita.



- Coahuila se ubicaba en 2006 entre los estados con menores niveles de deuda ya sea total o per cápita y para 2012 se ubica entre los estados con los mayores niveles de deuda ya sea total o per cápita.

### **Deuda Pública Estatal y Municipal en relación con el Producto Interno Bruto Estatal**

Como tuvimos oportunidad de observar previamente derivado de la comparación que se realizó entre la Deuda Pública estatal y municipal con respecto al PIB, el índice se mantiene en niveles bajos que no pueden ser considerados un riesgo para las finanzas públicas del país, sin embargo, como ya adelantábamos en su momento, la relación Deuda Pública- Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), nos da una idea más específica acerca de la situación que guardan las finanzas públicas locales.

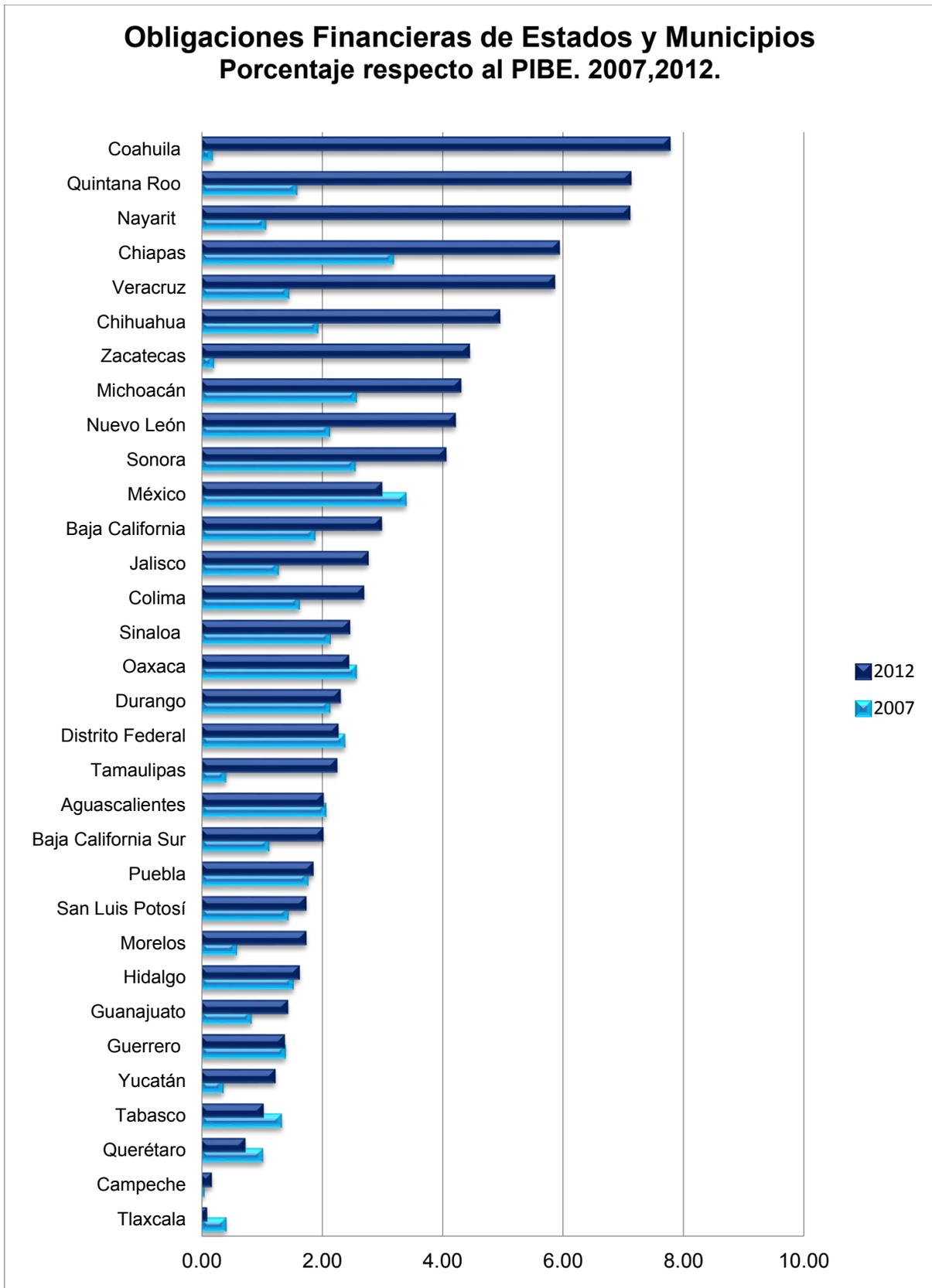
Así tenemos que en 1993 los estados que presentaban los índices más altos de deuda con respecto a su PIB son: Sonora con un 8.39%, Chihuahua con un 4.58%, Baja California Sur con 4.22%, Jalisco con 2.98 % y Quintana Roo con un 2.95%; en contraste, los estados con los índices más bajos son: Hidalgo con un 0.17%, Puebla con 0.28%, el Distrito Federal con un 0.35%, Michoacán con 0.37% y Veracruz con 0.66%.

Para 1994, muy probablemente debido a la situación económica a la que se enfrenta el país, varios Estados cambian radicalmente sus posiciones dentro de este indicador, tal es el caso de Chiapas que pasa de manejar un índice de 1.03% a un 4.35% y de Querétaro que incrementa su índice de un 2.12% a un 6.68%.

El Distrito Federal de 1998 a 2006 se colocó entre los estados con un índice más alto en esta relación alcanzando su máximo en 2003 con un 3.14%. De igual manera el Estado de México con niveles entre el 3 y el 6% se ha encontrado a lo largo del periodo entre los índices más altos. Sonora se encuentra en situación similar, sin embargo su índice disminuyó de 5.43% en 2010 a 3.72% en 2011, pero aumentó de nuevo en 2012 a 4.02%.

Desde el año 2000 Campeche se ha situado entre los estados con los índices más bajos de Deuda/PIBE, en este grupo se encuentran también Tlaxcala y Tamaulipas.

Para 2012 los estados con los mayores índices de Deuda respecto a su PIB estatal son, en primer lugar Coahuila, con un 7.73%, seguido de Quintana Roo con un 7.08%, Nayarit con un 7.07%, Chiapas con un 5.89% y Veracruz con un 5.82%, por su parte los estados que presentan los índices menores son: Tlaxcala con un 0.05%, Campeche con 0.13%, Querétaro con 0.68%, Tabasco con 0.99%, y Yucatán con 1.19%.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP



Visto de esta manera, lo interesante aquí puede no ser la relación Deuda/PIBE por sí misma, puesto que los mayores índices observados no alcanzan el 9%, sino el comportamiento de este indicador en algunos Estados, que de un momento a otro, han mostrado un incremento importante y sorpresivo en ésta relación.

Dentro de este grupo de estados que muestran incrementos importantes en sus índices de un año a otro, encontramos el caso de Coahuila, que es uno de los Estados que salta a la vista por su notable incremento, cuyo índice paso de 0.47% en 2009 a 2.24% en 2010, 8.54% en 2011 y 7.73% para 2012. También tenemos el caso de Chiapas, que ha experimentado incrementos importantes en este índice pasando de 0.48% en 2006 a 5.89% en 2012. Nayarit es también un caso interesante, puesto que su índice se había mantenido en niveles de menos del uno por ciento, y de 2007 con un índice de 1.03% pasó a 7.07% en 2012. Veracruz, por su parte, paso de 1.73% en 2009 a 3.67% en 2010 y a 5.82% en 2012. Y Michoacán a partir de 2007 ha aumentado su índice, al pasar de 1.19% en 2006 a 4.26% en 2012.

#### **5.4 Características e Impacto del Endeudamiento Estatal a nivel local**

Con base en los resultados obtenidos a partir de los análisis previos, en este último apartado tomaremos los casos de algunos estados para analizarlos de manera específica revisando algunos de los criterios desarrollados en este capítulo y posteriormente contrastar y determinar si el endeudamiento ha tenido algún impacto sobre el Índice de Desarrollo Humano en cada uno de los estados.

De los Estados que hemos señalado que presentan los niveles de endeudamiento sostenido y más alto en las tres relaciones establecidas anteriormente (Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, y Nuevo León) tomaremos dos: Chihuahua y Nuevo León.

De los Estados que presentan los niveles de endeudamiento sostenido más bajos en las tres relaciones establecidas (Campeche, Tlaxcala y Zacatecas) tomaremos los casos de Campeche y Tlaxcala.

Finalmente de los Estados en los que se advirtieron incrementos importantes en sus niveles de endeudamiento de un periodo o incluso de un año a otro (Chiapas, Coahuila, Veracruz, Nayarit, Michoacán y Quintana Roo) tomaremos el caso de Coahuila y el de Veracruz.



## Características Generales del Endeudamiento de Chihuahua, Nuevo León, Campeche, Tlaxcala, Coahuila y Veracruz

Comenzaremos contextualizando el endeudamiento de cada uno de los estados seleccionados, presentando algunos datos generales sobre su endeudamiento y las comparaciones desarrolladas previamente pero ahora para esos casos en específico.

### Chihuahua

Chihuahua es uno de los Estados que a nivel nacional se ha ubicado entre los más endeudados. De 1994 al 2000, la variación de la deuda de éste fue mínima, pero de 2000 a 2006 ésta incremento en un 150% en términos nominales. Aun así, los incrementos más significativos en el endeudamiento de este estado se registraron en el último sexenio de estudio, cuando primero de 2008 a 2009, la deuda se duplico pasando de 6,300.6 mdp a 13,183.0 mdp en tan solo un año, y posteriormente de 2010 a 2012 la deuda incrementa en un 85% en términos nominales, lo que significa que en dos años se contrataron 10,737.82 mdp de deuda. La deuda en 2012, es 3.5 veces la deuda en 2007.

Obligaciones Financieras del Estado de Chihuahua 1994, 2000, 2006-2012									
	1994	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Saldos Totales (Millones de pesos)</b>	2511.8	2766.4	6896.7	6623.3	6300.6	13183.0	12547.0	17318.6	23284.8
<b>Deuda como proporción de sus ingresos (%)</b>	85.4	19.1	23.1	21.9	17.9	33.2	31.0	38.6	44.9
<b>Deuda como proporción de sus Participaciones Federales (%)</b>	221.4	53.3	74.4	71.2	52.2	109.6	101.2	131.0	151.0
<b>Gastos generados por la Deuda Pública como porcentaje de los Egresos Totales (%)</b>	4.2	0.9	1.0	0.9	2.4	1.9	2.0	3.5	3.0
<b>Deuda como proporción del PIBE (%)</b>	5.0	1.2	2.1	1.9	1.7	3.7	3.6	4.6	5.6
<b>Deuda Per cápita (Pesos)</b>	899.1	906.2	2127.7						6470.2

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, INEGI y CONAPO.

Nota: Para 1994, 2000 y 2006, se utilizaron los censos de población de 1995, 2000 y 2005 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para el año 2012 se utilizaron las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Respecto a la proporción que guarda el endeudamiento con los ingresos del estado, la proporción más alta se da en 1994, cuando la deuda representa más del 85% de los ingresos estatales. A partir de 2009 la deuda significa más del 30% de los ingresos y para 2012 casi el 45% de los mismos.

En relación con las participaciones federales, de igual manera en 1994 se da la proporción más alta, con una relación de 221.4%. Después de ese año, en el último sexenio se vuelven a registrar altas proporciones, cuando de un 52.1% en 2008 a partir del 2009 la deuda representa porcentajes superiores al 100% de las participaciones alcanzando en 2012 más del 150% en esta relación.



En general la proporción que de los gastos totales se destina al servicio de la deuda no ha sido muy alta, puesto que en el último sexenio, pese a que se dan los mayores incrementos de deuda, esta proporción ha rondado entre el 2 y el 3.5%.

La deuda como proporción del PIB Estatal, también se ha mantenido en niveles relativamente bajos, sin embargo, es evidente la tendencia creciente en los últimos 4 años de estudio, ya que de representar un 1.93% en 2009, la deuda pasa a significar un 5.58% del PIBE en 2012.

Finalmente, la deuda per cápita del estado ha incrementado cada sexenio, dándose el incremento más importante de 2006 a 2012, cuando la deuda per cápita pasa de 2,127.66 pesos a 6,470.18 pesos respectivamente.

*Nuevo León*

Nuevo León es el segundo estado que hemos elegido como muestra de los estados con mayores niveles de deuda en todo el periodo. De 1994 al 2000, el estado aumenta en 274% su endeudamiento, y de 2000 a 2006 ésta incrementó en casi un 90% en términos nominales. En los primeros años del último sexenio (2007-2012) los incrementos de deuda fueron poco significativos, sin embargo de 2008 a 2009, la deuda se incrementa en más del 50% en tan solo un año y de 2009 a 2012 se ha incrementado en más del 70%.

<b>Obligaciones Financieras del Estado de Nuevo León 1994, 2000, 2006-2012</b>									
	1994	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Saldos Totales (Millones de pesos)</b>	2,348.4	8,795.9	16,711.1	17,346.2	17,959.9	27,070.7	33,971.5	38,590.5	46,952.9
<b>Deuda como proporción de sus ingresos (%)</b>	29.5	41.3	42.0	41.9	37.5	50.8	57.2	53.8	58.8
<b>Deuda como proporción de sus Participaciones Federales (%)</b>	164.0	109.6	103.6	107.8	87.5	136.2	166.5	167.5	204.7
<b>Gastos generados por la Deuda Pública como porcentaje de los Egresos Totales (%)</b>	0.1	3.6	3.1	2.5	2.0	5.3	8.3	15.7	13.9
<b>Deuda como proporción del PIBE (%)</b>	2.7	2.5	2.2	2.1	2.0	3.2	3.7	3.9	4.3
<b>Deuda Per cápita (Pesos)</b>	661.5	2,294.1	3,979.5						9,643.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, INEGI y CONAPO.

Nota: Para 1994, 2000 y 2006, se utilizaron los censos de población de 1995, 2000 y 2005 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para el año 2012 se utilizaron las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Respecto a la proporción deuda-ingresos, desde 2000 se ha mantenido, salvo en 2008, en niveles superiores al 40% dándose la proporción más alta en el año 2012, con casi un 59%.



En relación con las participaciones federales, la tendencia es que la relación se ubica por encima del 100%, pero es notable el salto registrado de 2008 a 2012 cuando la relación pasa de un 87.49% a un 204.73%.

Para el caso de Nuevo León, la proporción que de los gastos totales se destina al pago de conceptos relacionados con las obligaciones financieras, ha presentado variaciones importantes, nuevamente sobre todo a lo largo del último sexenio, cuando estos gastos pasan de representar el 1.96% de las erogaciones totales del estado en 2008 a un 15.66% en 2011.

La deuda como proporción del PIB Estatal, se ha mantenido en niveles relativamente bajos, sin embargo, también en este caso es evidente la tendencia creciente en los últimos 4 años de estudio, ya que de representar un 2% en 2008, la deuda pasa a significar un 4.35% del PIBE en 2012.

Finalmente, la deuda per cápita del estado ha incrementado de manera importante cada sexenio, incrementando 2.4 veces de 1994 al 2000, .73 veces de 2000 a 2006 y 2.42 veces de 2006 a 2012.

### Campeche

Campeche es por otro lado uno de los Estados que a nivel nacional se ha ubicado entre los menos endeudados. Así, de 1994 al 2000, disminuye su endeudamiento en casi un 78% en términos nominales, y de 2000 a 2006 elimina por completo su endeudamiento. Contrario a los importantes incrementos en la deuda observados en otros estados de 2007 a 2009, este estado pasa de tener una deuda de 56.4 mdp en 2007 a una de 0 pesos en 2009. A partir de 2010, sin embargo, ha contratado deuda que alcanza un monto de 1115.14 mdp, que aun así resulta ser pequeña en comparación con lo registrado en otros estados.

<b>Obligaciones Financieras del Estado de Campeche 1994, 2000, 2006-2012</b>									
	1994	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Saldos Totales (Millones de pesos)</b>	499.0	111.3	0.0	56.4	35.0	0.0	328.6	1,010.9	1,115.1
<b>Deuda como proporción de sus ingresos (%)</b>	31.1	1.8	0.0	0.5	0.2	0.0	2.2	6.1	5.9
<b>Deuda como proporción de sus Participaciones Federales (%)</b>	102.4	5.4	0.0	1.4	0.6	0.0	6.0	17.5	17.2
<b>Gastos generados por la Deuda Pública como porcentaje de los Egresos Totales (%)</b>	3.2	0.7	0.3	0.4	0.2	0.1	2.1	2.2	3.9
<b>Deuda como proporción del PIBE (%)</b>	3.3	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
<b>Deuda Per cápita (Pesos)</b>	776.6	161.1	0.0						1,287.1

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, INEGI y CONAPO.

Nota: Para 1994, 2000 y 2006, se utilizaron los censos de población de 1995, 2000 y 2005 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para el año 2012 se utilizaron las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO).



Respecto a la proporción que guarda el endeudamiento con los ingresos del estado, la proporción más alta se da en 1994, cuando la deuda representa más del 30% de los ingresos estatales. En el año 2000 sin embargo, esta relación fue de tal solo 1.83% y de 2006 a 2012 ha ido del 0 al 6.13%

En relación con las participaciones federales, de igual manera en 1994 se da la proporción más alta, con una relación de 102.4%. Después de ese año, en el último sexenio se vuelven a registrar bajas proporciones hasta 2010 con un 6%, y posteriormente se dan las proporciones más altas e de 17.51% en 2011 y de 17.20% en 2012.

La proporción que de los gastos totales se destina al servicio de la deuda corresponde con los bajos niveles de endeudamiento del estado, por lo que esta ha ido de niveles muy cercanos a cero, a menos del 4% en 2012.

La deuda como proporción del PIB Estatal, también se ha mantenido en niveles bajos, alcanzando en el último sexenio apenas el 0.15% en 2012.

Finalmente, la deuda per cápita del estado ha correspondido a las variaciones del nivel de deuda, por lo que mientras que en el año 2000 fue de 161.4 pesos, en 2012 fue de 1287.14 pesos.

### *Tlaxcala*

Tlaxcala es el otro estado que hemos tomado de entre los menos endeudados. La mayoría de los años ha mantenido su deuda en ceros. Para el último sexenio 2007 fue el año en el que presenta su mayor monto con 210 mdp y después de ese año y hasta 2010 se mantuvo sin endeudamiento, para posteriormente contratar 52.83 mdp y reducirlo en 2012 a 43.13 mdp.

<b>Obligaciones Financieras del Estado de Tlaxcala 1994, 2000, 2006-2012</b>									
	1994	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Saldos Totales (Millones de pesos)</b>	136.2	0.0	180.0	210.0	0.0	0.0	0.0	52.8	43.1
<b>Deuda como proporción de sus ingresos (%)</b>	25.4	0.0	2.0	1.9	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2
<b>Deuda como proporción de sus Participaciones Federales (%)</b>	35.0	0.0	5.6	6.5	0.0	0.0	0.0	1.0	0.8
<b>Gastos generados por la Deuda Pública como porcentaje de los Egresos Totales (%)</b>	5.6		4.5	0.7	1.5				3.3
<b>Deuda como proporción del PIBE (%)</b>	2.1	0.0	0.3	0.4	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
<b>Deuda Per cápita (Pesos)</b>	154.1	0.0	168.5						35.2

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, INEGI y CONAPO.

Nota: Para 1994, 2000 y 2006, se utilizaron los censos de población de 1995, 2000 y 2005 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para el año 2012 se utilizaron las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO).



Respecto a la proporción que guarda el endeudamiento con los ingresos del estado, la proporción más alta se da en 1994, cuando la deuda representa más del 25% de los ingresos estatales. A pesar de que 2007 es el año en el que su deuda tiene el mayor monto del último sexenio, esta solo representa el 1.92% de los ingresos.

En relación con las participaciones federales, de igual manera en 1994 se da la proporción más alta, con una relación de 35.03%. En 2007 esta relación es de tan solo 6.49%.

La proporción que de los gastos totales se destina al servicio de la deuda corresponde con los bajos niveles de endeudamiento del estado, por lo que esta ha rondado entre el 0 y el 4.5% de 2006 a 2012.

La deuda como proporción del PIB Estatal, también se ha mantenido en niveles bajos, alcanzando en el último sexenio apenas el 0.37% en 2007.

Finalmente, la deuda per cápita del estado paso de 168.51 pesos en 2006 a 35.22 pesos en 2012.

### Coahuila

Comenzando con los estados que presentaron comportamientos de incremento sorpresivo de su deuda durante el último sexenio, tenemos el caso de Coahuila.

Este estado presenta un incremento de casi 56% en su endeudamiento de 1994 al 2000, para posteriormente disminuir su monto de deuda en un 48% de 2000 a 2006.

<b>Obligaciones Financieras del Estado de Coahuila 1994, 2000, 2006-2012</b>									
	<b>1994</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>SalDOS Totales (Millones de pesos)</b>	515.5	802.9	420.0	486.9	1,831.9	1,561.6	8,267.1	36,509.6	36,421.7
<b>Deuda como proporción de sus ingresos (%)</b>	20.2	7.4	1.9	1.9	5.8	4.6	16.5	55.7	104.2
<b>Deuda como proporción de sus Participaciones Federales (%)</b>	53.5	18.6	5.2	6.1	17.3	17.2	77.7	312.2	311.6
<b>Gastos generados por la Deuda Pública como porcentaje de los Egresos Totales (%)</b>	3.2	1.2			0.2	1.0	5.0	7.0	7.9
<b>Deuda como proporción del PIBE (%)</b>	1.4	0.5	0.1	0.1	0.5	0.5	2.0	7.8	7.1
<b>Deuda Per cápita (Pesos)</b>	237.1	349.4	168.3						12,760.1

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, INEGI y CONAPO.

Nota: Para 1994, 2000 y 2006, se utilizaron los censos de población de 1995, 2000 y 2005 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para el año 2012 se utilizaron las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO).



Sin embargo, después de 2006 los incrementos que año con año se registran en el endeudamiento son mucho más impresionantes. Así, de 2007 a 2008, el estado pasa de tener una deuda de 486.90 mdp a 1831.90 mdp, lo que en términos nominales representa un incremento de 276.24%. El siguiente incremento importante en el endeudamiento de Coahuila se da de 2009 a 2010 con un incremento porcentual de 429.40% al pasar de 1561.6 mdp en 2009 a 8267.10 mdp en 2010. Y finalmente de 2010 a 2011 la deuda pasa de 8267.10 mdp a 36,509.56 mdp. Tenemos entonces que sorprendentemente en solo 6 años la deuda incremento en 8572% al pasar de 420 mdp en 2006 a 36,421.67 mdp en 2012. Respecto a la proporción que guarda el endeudamiento con los ingresos del estado, en 1994 esta proporción era de 20.2% y para 2000 disminuyó a menos de la mitad con un 7.4% y en 2006 a tan solo 1.94%. Los incrementos más notables en esta relación comienzan a resaltar a partir de 2010, cuando la deuda alcanza a representar el 16.5% de los ingresos en 2010, más de la mitad en 2011, y más del 100% en 2012.

En relación con las participaciones federales, la proporción resulta igualmente impresionante durante el último sexenio, y específicamente durante los últimos tres años del periodo de estudio. Para empezar en 1994 esta relación era de más del 50% pero descendió de manera importante para el año 2000 a 18.62% y en 2006 a 5.22%. Después durante el último sexenio se incrementa esta proporción a 17.31% en 2008, a 77.75% en 2010 y para 2011 y 2012 la deuda representa más del 300% de los ingresos que recibe el estado por concepto de participaciones federales.

Pese a los altos montos de endeudamiento, y a las altas proporciones revisadas, se puede decir que la proporción que de los gastos totales se destina al cumplimiento de obligaciones en materia de endeudamiento no ha alcanzado niveles realmente altos, siendo el máximo de 7.88% en 2012. Sin embargo, si hay una clara tendencia creciente de esta proporción que no debe ser ignorada.

La deuda de Coahuila como proporción del PIB Estatal, también se ha mantenido en niveles relativamente bajos, sin embargo, al igual que en la relación anterior es evidente la tendencia creciente en los últimos 4 años de estudio, ya que de representar un 0.14% en 2007, la deuda pasa a significar un 7.85% del PIBE en 2012.

Finalmente, la deuda per cápita del estado paso de 168.32 pesos por habitante en 2006 a 12,760.13 pesos per cápita en 2012.

### *Veracruz*

Veracruz es otro de los estados que incremento su deuda de manera alarmante, sin embargo este incremento comenzó desde el sexenio 2000-2006.



Para comenzar el endeudamiento de Veracruz en 1994 era de 348.3 mdp, y disminuyó un 95% en términos nominales hasta 17.8 mdp en el año 2000. Posteriormente en 6 años (de 2000 a 2006) la deuda se incrementó a 5,514.30 mdp lo que en términos nominales es un incremento de 30,879.21%. A partir de ese año la deuda incrementa a tasas cercanas al 30% en los siguientes dos años, para después reducir esta tasa de crecimiento a 1.76% de 2008 a 2009. De 2009 a 2010, la deuda del estado de Veracruz, pasa de 9,331.2 mdp a 21,499.90 mdp, es decir, incrementa en un 130.41%. En los siguientes dos años, de igual forma el crecimiento de la deuda continúa aumentando casi un 30% para 2011 y un 43.28% de 2011 a 2012. En todo este último sexenio, la deuda creció en un 625.9%.

<b>Obligaciones Financieras del Estado de Veracruz 1994, 2000, 2006-2012</b>									
	1994	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Saldos Totales (Millones de pesos)</b>	348.3	17.8	5,514.3	7,074.4	9,169.7	9,331.2	21,499.9	27,938.1	40,028.9
<b>Deuda como proporción de sus ingresos (%)</b>	6.3	0.1	9.7	11.4	12.6	11.3	21.9	28.6	34.5
<b>Deuda como proporción de sus Participaciones Federales (%)</b>	12.3	0.2	30.2	34.3	35.3	43.8	82.9	97.7	131.4
<b>Gastos generados por la Deuda Pública como porcentaje de los Egresos Totales (%)</b>	0.9		2.6				0.6	2.2	1.8
<b>Deuda como proporción del PIBE (%)</b>	0.6	0.0	1.2	1.4	1.7	1.7	3.1	3.8	4.9
<b>Deuda Per cápita (Pesos)</b>	51.7	2.6	775.5						5,093.6

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, INEGI y CONAPO.

Nota: Para 1994, 2000 y 2006, se utilizaron los censos de población de 1995, 2000 y 2005 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para el año 2012 se utilizaron las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Respecto a la proporción de la deuda Veracruzana con respecto a los ingresos del estado, se observa un crecimiento importante sobre todo a partir de 2010, cuando esta proporción pasa de un 11.27% en 2009 a más del 20% en 2010 y alcanza un 34.55% en 2012.

La deuda desde 2006 se ha ubicado en niveles superiores al 30% con respecto a las participaciones federales del estado, pero lo más relevante es que esta proporción a incrementado a tal grado de sobrepasar el monto de este rubro de ingresos federalizados alcanzando en 2012 a significar el 131.38% de dichos recursos.

Nuevamente pese a los altos montos de endeudamiento, y a las altas proporciones encontradas la proporción que de los gastos totales se destina al cumplimiento de obligaciones en materia de endeudamiento se mantiene en niveles muy bajos, significando apenas el 2.61% de los gastos en 2006 y siendo este el porcentaje más alto.



La deuda de Veracruz como proporción del PIB Estatal, también se ha mantenido en niveles relativamente bajos, aunque se puede apreciar la tendencia creciente desde 2006, ya que de representar un 1.20% en ese año, la deuda pasa a significar un 4.90% del PIBE en 2012.

Finalmente, la deuda per cápita del estado paso de 755.55 pesos por habitante en 2006 a 5,093.65 pesos per cápita en 2012.

### **Deuda Pública e Índice de Desarrollo Humano Estatal**

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), es un indicador desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que mide el avance promedio de tres aspectos básicos del desarrollo humano, medido en un rango de cero a uno, en el que los valores más cercanos a uno significan un mayor desarrollo humano. Este indicador, de acuerdo con el PNUD, puede utilizarse para comparar los niveles generales de carencias, derivadas de los indicadores de salud, educación e ingresos que lo componen, con las asignaciones geográficas de recursos públicos para el desarrollo.

Los componentes del IDH son:

- Índice de salud. Que mide el logro relativo de un país o un estado respecto a una norma internacional mínima, de 20 años de esperanza de vida al nacer, y una máxima, de 83.4.
- Índice de educación. Mide el progreso relativo de un país o un estado tomando en cuenta los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolarización.
- Índice de ingreso. Este índice se incluye como sustituto de todos los demás aspectos del desarrollo humano que no están reflejados en una vida larga y saludable ni en los conocimientos adquiridos.

A pesar de que México se sitúa en el grupo de países con un IDH alto, el desarrollo entre las entidades federativas no es equitativo.

A continuación revisaremos los IDH's de las 6 entidades seleccionadas de 2006 y 2010<sup>17</sup>, para determinar si existe una relación entre este y los niveles de deuda de cada estado.

Iniciando con los estados que ocupan los primeros lugares en montos de deuda a nivel nacional, tenemos que para el caso de Chihuahua a pesar de que la deuda de

---

<sup>17</sup> Último dato encontrado reportado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



esta entidad en términos nominales se incrementó en más del 80% del 2000 al 2006, apenas y se registra una variación de .001 en el IDH del Estado. En el caso de Nuevo León, la deuda creció de 2006 a 2010 en más del 100%, mientras que el IDH del estado aumento en 0.0104.

<b>IDH</b>		
<b>Entidades Federativas seleccionadas y Nacional.</b>		
	<b>2006</b>	<b>2010</b>
Chihuahua	0.8549	0.8559
Nuevo León	0.8713	0.8817
Campeche	0.8419	0.8311
Tlaxcala	0.7931	0.8002
Coahuila	0.8496	0.856
Veracruz	0.7754	0.7897
Nacional	0.8225	0.8323

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Como recordaremos Campeche y Tlaxcala son dos estados que presentan bajos niveles de endeudamiento. Campeche en el 2006 no tenía endeudamiento y para 2010 contrato 328.6 mdp en deuda, pero contrario a registrar un incremento en su IDH este se redujo en .0108 unidades. En Tlaxcala ocurre el caso contrario, puesto que en 2006 el estado tenía una deuda de 180 mdp y para 2010 ya no tenía deuda alguna, mientras que su IDH, presenta una variación positiva pero sólo de 0.0071. En aquellos estados con altos incrementos en el endeudamiento, tenemos que en el caso de Coahuila, mientras que su deuda se incrementó de 2006 a 2012 en un sorprendente 1868.35%, su IDH creció en tan solo 0.0064 unidades y para el caso de Veracruz, cuya deuda aumento en 289.89% del 2006 al 2010, su IDH aumento en 1.0143 unidades.

A excepción de Tlaxcala y Veracruz, en 2006 el IDH del resto de los estados seleccionados se encuentran por encima del IDH nacional que fue de 0.8225 y en 2010 además de los dos estados anteriores también se alcanza a ubicar por debajo del índice nacional de desarrollo humano el estado de Campeche.

La variación del IDH nacional de 2006 a 2010 es de 0.0098, por lo que podemos observar que solo Veracruz y Nuevo León presentan variaciones positivas por encima de este nivel, esto aun cuando sus respectivas deudas incrementaron en más del 200 y 100 por ciento.

Las variaciones no negativas de 2006 a 2010 por debajo de la nacional, las presentan los estados de Chihuahua, Coahuila y Tlaxcala, por lo que para los primeros dos casos podríamos decir que los altos incrementos en su deuda no se ven del todo reflejados en mejoras en este índice, mientras que para el tercer caso la disminución de la deuda tampoco resulta lo suficientemente eficaz para incrementar el índice.



## Conclusiones

Una vez desarrollado el análisis del endeudamiento estatal y municipal, podemos extraer diversas conclusiones del mismo.

- A lo largo del periodo el endeudamiento ha significado (a excepción de 2006 y 2008) más del 20% de los ingresos totales.
- Desde el 2009 la tasa de crecimiento del endeudamiento se coloca muy por encima de la tasa de crecimiento del ingreso.
- El porcentaje de deuda respecto a las participaciones federales a lo largo del periodo (1993-2012) se coloca por encima del 50%.
- El porcentaje de gasto por concepto de obligaciones derivadas de endeudamiento respecto al total de egresos desde 1998 se había mantenido por debajo del 4% y solo en 2011 se sobrepasa este límite.
- La relación de la Deuda Pública Total de estados y municipios con respecto al PIB nacional ha oscilado entre el 1.5 y el 3 por ciento.
- Hay un crecimiento de la participación de la banca comercial en el otorgamiento de créditos a los niveles subnacionales de gobierno, que ahora constituye más del 60%
- A la par del crecimiento de la presencia de la banca comercial, la banca de desarrollo ha ido disminuyendo su participación como acreedor en este mercado, que ya solo representa poco más del 20 %.
- Las participaciones constituyen la principal garantía de la que hacen uso los gobiernos subnacionales a la hora de contratar deuda. De 2007 a 2012 las participaciones han funcionado como garantía de al rededor del 80% de la deuda total; mientras que los ingresos propios han sido usados como garantía para la contratación de deuda solo entre un 17 y un 23%.
- A diferencia de la relación entre Deuda Pública Estatal y Municipal-PIB, en la relación Deuda Pública- PIBE se registran niveles cercanos al 8% en algunos estados.
- Los Estados que presentan los niveles de endeudamiento sostenido y más alto en las tres relaciones establecidas (Deuda Total, Deuda Per cápita y DP/PIBE) son: Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, y Nuevo León; los Estados que presentan los niveles de endeudamiento sostenido más bajos en las tres relaciones establecidas son: Campeche, Tlaxcala y Zacatecas; y los Estados en los que se advirtieron incrementos



importantes en sus niveles de endeudamiento de un periodo o incluso de un año a otro son: Chiapas, Coahuila, Veracruz, Nayarit, Michoacán y Quintana Roo.

- La variación del IDH nacional de 2006 a 2010 es de 0.0098, solo Veracruz y Nuevo León presentan variaciones positivas por encima de este nivel, aun cuando sus respectivas deudas incrementaron en más del 200 y 100 por ciento. Las variaciones no negativas de 2006 a 2010 por debajo de la nacional, las presentan los estados de Chihuahua, Coahuila y Tlaxcala, por lo que en los primeros dos casos los altos incrementos en su deuda no se corresponden en mejores significativas en este índice, mientras que para el tercer caso la disminución de la deuda tampoco resulta lo suficientemente eficaz para incrementar el índice.



## CONCLUSIONES FINALES

Hemos estudiado el endeudamiento público observándolo desde diferentes perspectivas.

Comenzamos su estudio revisando el marco teórico de la deuda pública, desde su definición hasta las funciones, clasificación e importancia de su correcta administración.

Paralelamente presentamos los conceptos de federalismo, federalismo y descentralización fiscal, tratando de establecer el vínculo entre las políticas de descentralización de Estados Unidos, del Banco Mundial y las aplicadas en México.

Son tres los aspectos que se deben rescatar y esclarecer derivado de esta primer parte del análisis realizado.

El primero, es que el endeudamiento, tanto público como privado, es un instrumento importante y necesario dentro de todo el sistema, ya que permite continuar sin interrupciones el proceso económico. Por lo tanto, se debe dejar de discriminar el uso del endeudamiento en el sector público y abandonar los prejuicios en contra del mismo, puesto que también en este sector la deuda cumple con funciones importantes, funciones que en su gran mayoría están directamente ligadas con el cumplimiento de obligaciones por parte del estado para con los ciudadanos, y que por lo tanto, de no llevarse a cabo por falta de financiamiento repercutirían directamente sobre las condiciones de la población.

“El crecimiento de un país hacia altos niveles de producción y consumo esta sostenido en la Deuda Pública. La expansión de la capacidad productiva en el sistema capitalista, se debe a la ampliación del financiamiento a todos los niveles de la economía. Las obras de infraestructura para escuelas, salud, transporte, solo han sido posibles por la existencia de Deuda Pública.” (Retchkiman, 1972:254-255)

Retchkiman nos dice:

“la deuda pública ha sido usada más frecuentemente con abuso que con justeza, pero como dice Schumpeter, no debe culparse de ello al instrumento sino a las debilidades humanas de quienes de él se sirvieron”. (Retchkiman, 1972:253-254)

El segundo aspecto a tener claro, es que, en el contexto mexicano, de acuerdo con los objetivos que cada una persigue y a las características y políticas que las definen, federalismo y descentralización no son lo mismo. A pesar de que la batuta con la que se manejan las políticas en la materia es el federalismo, las acciones tomadas, los acuerdos firmados y las políticas establecidas, corresponden más a un proceso de descentralización al estilo Estadounidense y al marco de los lineamientos de organismos financieros internacionales, que a un verdadero federalismo.



El objetivo fundamental del federalismo es el establecimiento de una estrecha relación entre los órdenes de gobierno que permita la cooperación, participación y desarrollo conjunto de los mismos. El federalismo involucra el establecimiento de un federalismo fiscal y hacendario que se traduzca en un sistema de coordinación en materia de ingresos y gastos, así como de una distribución de funciones, atribuciones y obligaciones de cada uno de los órdenes. El federalismo, debe buscar la armonía entre la soberanía de cada nivel de gobierno y la unidad nacional, para que el país se desarrolle como una verdadera república federal.

Las políticas de descentralización establecidas en México, no consideran los aspectos arriba señalados, y se apegan a las “recomendaciones” que organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo le hacen bajo la firma de acuerdos y el otorgamiento de préstamos para el fortalecimiento de este proceso, las cuales han estado más encaminadas a promover una independencia de los niveles subnacionales de gobierno con respecto al gobierno federal en lo que respecta al manejo de sus finanzas, y a promover las condiciones adecuadas para ampliar la participación del sector privado en los asuntos del sector público, disminuyendo de esta manera, el tamaño de este último.

De esta manera en materia de endeudamiento, estos organismos han recomendado acciones que en efecto se realizaron y se siguen impulsando tales como la presencia de agencias calificadoras, la posibilidad de usar algún rubro de ingresos como garantía para la contratación de deuda (en este caso el ramo 28), la importancia de incrementar los ingresos propios para mejorar sus condiciones en el acceso al crédito y las ventajas de la emisión de deuda en bolsa.

El tercer aspecto a señalar, se refiere al perjuicio que existe en cuanto a la transferencia de recursos por parte del gobierno federal a estados y municipios. Se critica el hecho de que los gobiernos subnacionales reciban recursos de la federación, y la opinión pública sugiere que son muy altos los montos de dichas transferencias y que estos deberían ser menores. En esta cuestión, es importante recordar que la condición para que los estados se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue precisamente la renuncia por parte de los Estados a algunas de las facultades en materia de recaudación de impuestos que hasta entonces tenían, de manera que cedieron dichas facultades al gobierno central, y este último, para compensar la disminución de los ingresos propios que ese hecho significaría para los presupuestos de los estados, se comprometió a suministrar un monto de recursos a los estados a través de un sistema de transferencias, monto que sería definido siguiendo ciertos criterios.

De esta manera, debe quedar claro que los recursos derivados de la recaudación tributaria no son exclusivos de la federación, y que los recursos que los estados y



municipios reciben a través de las transferencias son recursos que de hecho les corresponden y a los cuales tienen derecho.

“(Se debe) ...precisar que en el marco de la coordinación hacendaria la recaudación tributaria es un ingreso derivado de la colaboración de los diferentes órdenes de gobierno, de manera que no se trata de recursos exclusivos de la federación y las participación no son un gasto de gobierno sino un reparto de los recursos obtenidos bajo este acuerdo.” (Gutiérrez, 2011:8)

Por otra parte, sobre la ideología acerca del impacto que la deuda pública tiene sobre la economía, observamos dos posturas al respecto.

Por un lado están quienes consideran que el endeudamiento a largo plazo provoca una disminución del ahorro nacional, la inversión y el nivel de producción, además de que dicen los préstamos que obtiene el estado desplazan la inversión privada puesto que absorben recursos que podrían ser utilizados por este último. De esta manera, sostienen que la austeridad es el origen de la inversión y la riqueza y a este postulado debe apegarse el Estado.

Por otro lado tenemos a quienes consideran que el endeudamiento gubernamental en principio es necesario puesto que utiliza el exceso de ahorro que no puede ser absorbido por el sector privado, evitando de esta manera un menor nivel de gasto, una reducción de los ingresos reales y un aumento del desempleo. Asimismo consideran que la inversión es la que determina el ahorro y no a la inversa y que el ahorro es independiente de la austeridad.

Además, desde esta otra perspectiva se sostiene que el gasto que realiza el Estado con los recursos obtenidos mediante el endeudamiento, genera ingreso disponible adicional, lo cual de hecho aumenta la demanda e incentiva la inversión privada.

Es muy importante esclarecer el vínculo existente entre la primera corriente de pensamiento y la serie de políticas promovidas por organismos financieros internacionales y adoptadas finalmente por el país.

En otras palabras, esta ideología es la base de la política de disciplina fiscal promovida a partir de 1989 en lo que se conoce como el Consenso de Washington, que como recordaremos constituía una serie de recomendaciones políticas, finalmente impuestas, que diferentes organismos (entre ellos el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos) hicieron a los países latinoamericanos afectados por las crisis económicas y financieras de los años 80 y que consideraban contribuirían a su recuperación económica.

La segunda corriente ideológica, como podemos darnos cuenta, está en contra de la austeridad y los presupuestos equilibrados.



Una vez que establecimos el marco teórico relevante para el tratamiento del tema, resultaba importante conocer el marco normativo que regula la contratación de deuda pública por parte de estados y municipios.

Observamos que a partir de la década de los 90, se llevaron a cabo una serie de reformas legales en la materia, las cuales parecen haberse ajustado a la dinámica de acuerdos y recomendaciones, con y de, ciertos organismos financieros internacionales.

Estas reformas parecen haberse gestado en dos fases:

- 1) En un principio las reformas comenzaron cerrando y delimitando las fuentes de financiamiento de las entidades federativas y los municipios, primero con el encogimiento de la banca de desarrollo declarándola como banca de segundo piso y después con la declaración de autonomía del banco central y su prohibición explícita de financiar al gobierno federal, lo que en segunda instancia también le cerraba la puerta a los estados y municipios para poder acceder a préstamos directos por parte del gobierno central.
- 2) Posteriormente, al parecer siguiendo las recomendaciones hechas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las reformas comienzan a orientarse a ampliar las posibilidades de los estados y municipios para contratar deuda con la banca comercial, de manera que se elimina la intermediación de la SHCP y se establece la condición de contar con la calificación de dos agencias calificadoras de riesgo para poder tener acceso al crédito.

Una vez expuestos tanto los fundamentos teóricos como legales en materia de endeudamiento estatal y municipal, pasamos a la observación de los datos, primero analizando los ingresos y egresos estatales para identificar los principales rubros de ambos flujos y después estudiando más detalladamente las condiciones del endeudamiento estatal y municipal en el país.

En efecto, pudimos observar que las principales fuentes de ingreso de los Estados lo constituyen las Participaciones y las Aportaciones Federales, sin embargo, desde 2009 el financiamiento ha pasado a ser la tercera fuente más importante de ingresos estatales, lo cual, en la mayoría de los casos, refleja la falta de recursos con las que cuentan los estados para poder llevar a cabo sus funciones.

También resultaba importante observar cuales fueron los rubros de gasto a los que se destinaban mayores recursos, que de acuerdo con el análisis fueron los servicios personales, los subsidios, transferencias y ayudas y los recursos asignados a municipios que representaba en conjunto más del 80% en algunos de los años del periodo de estudio.



Entonces, si bien la mayoría de los recursos no están siendo utilizados directamente en inversión y obra pública, debemos considerar primero, que el pago al personal que presta sus servicios en el gobierno, el cual como observamos representa alrededor del 20% de los gastos, es tan importante en el sector público como lo sería para cualquier otra empresa del sector privado, puesto que es la base para el funcionamiento del estado. En segundo lugar, sobre los subsidios, transferencias y ayudas que han alcanzado niveles cercanos al 45% de los gastos, se debe considerar su importancia y relevancia como pieza clave en el desarrollo social y económico en el ámbito local. Y finalmente los recursos que los gobiernos estatales asignan a los municipios, forman parte del acuerdo de coordinación fiscal, por lo que tales recursos son una obligación que los estados deben cumplir y que finalmente por derecho les corresponde a los municipios.

Respecto al análisis del endeudamiento estatal y municipal, las comparaciones realizadas nos permitieron ubicar cual es el verdadero impacto que el endeudamiento estatal y municipal está teniendo sobre las condiciones económicas a nivel nacional y local.

Para empezar, la relación de la deuda pública total de estados y municipios con respecto al PIB nacional ha oscilado entre el 1.5 y el 3 por ciento, proporción que no resulta ser una señal de alarma para la estabilidad económica nacional; sin embargo, al observar la relación deuda pública- PIBE se registran niveles cercanos al 8% en algunos estados, en los cuales de continuar una tendencia creciente, el endeudamiento si podría fragilizar las condiciones económicas locales.

En lo que respecta a las finanzas públicas de los Estados, observamos que en casi todos los años del periodo el endeudamiento ha significado más del 20% de los ingresos totales y que desde el 2009 la tasa de crecimiento del endeudamiento se coloca muy por encima de la tasa de crecimiento de los ingresos.

La relación deuda pública-participaciones federales, arroja que en los últimos años del periodo estudiado, la deuda representó casi el 100% de las participaciones, lo que nos indica que si en un momento dado los estados tuvieran que pagar el total de su deuda, tendrían que utilizar la totalidad de sus recursos provenientes de las participaciones federales para hacerlo. Este porcentaje resulta importante puesto que este rubro de ingresos es el más utilizado por los estados como garantía a la hora de acceder al crédito, de manera que de 2007 a 2012 las participaciones han funcionado como garantía de al rededor del 80% de la deuda total; mientras que los ingresos propios han sido usados como garantía para la contratación de deuda entre un 17 y un 23%.

Ahora bien, aunque estas comparaciones nos permiten tener una idea general del tamaño de la deuda, revisamos cuales son los gastos que año con año los estados



deben realizar para cumplir con sus obligaciones derivadas del endeudamiento y observamos que de 1998 a la fecha los estados han destinado alrededor de un 2 y un 4% de sus presupuestos anuales. Estos porcentajes, que resultan ser relativamente bajos en comparación a los anteriormente obtenidos, pueden estar explicados por largos plazos de vencimiento del endeudamiento.

Por otra parte al llevar a cabo el análisis de casos específicos, observamos que el impacto sobre el Índice de Desarrollo Humano que el endeudamiento ha tenido en los estados, bajo las limitantes de esta primera aproximación, no parecen estar directamente relacionados, puesto que algunos estados a pesar de haber incrementado en grandes proporciones su deuda no han reflejado mejores niveles en dicho índice, pero tampoco lo han hecho aquellos estados que han optado por mantener su endeudamiento en niveles muy bajos o en reducir el monto del mismo.

Otro de los aspectos relevantes en el análisis, es la composición de los acreedores en el endeudamiento estatal y municipal. Por un lado, observamos un crecimiento de la participación de la banca comercial en el otorgamiento de créditos a los niveles subnacionales de gobierno, que ahora constituye más del 60%, y por otro una disminución en la presencia de la banca de desarrollo como acreedor en este mercado, que ya solo representa poco más del 20 %.

Esta tendencia, es congruente con las políticas de descentralización promovidas en el país que buscaron crear las condiciones necesarias para una mayor participación de la banca privada en el mercado de crédito del sector público subnacional y a su vez, responde también a la serie de reformas legales que sustentaron dichas políticas y que además disminuyeron la presencia de la banca de desarrollo en el otorgamiento de créditos a los estados.

Todo lo anterior, deja claro que en efecto en México se han estado aplicando las recomendaciones hechas por diversos organismos financieros internacionales que promueven el proceso de descentralización en el país, y que han logrado abrir este mercado de deuda subnacional al sector privado.

Por lo tanto, se concluye que el proceso de reforma financiera implementado desde 1989 que implicó la adopción de una política de austeridad presupuestal en todos los niveles de gobierno, junto con las medidas de descentralización promovidas por organismos financieros internacionales desde 1993 en México, fueron el origen de las reformas legales desarrolladas durante todo el periodo en materia de endeudamiento estatal y municipal, y finalmente crearon condiciones altamente rentables para la banca comercial en el otorgamiento de créditos a los gobiernos subnacionales y además abrieron la posibilidad a la participación de los particulares en este mercado a través de la emisión de deuda en la bolsa.



Y si bien, existen otros factores que pueden estar impactando sobre la contratación de deuda, tales como la falta de transparencia en la rendición de cuentas, problemas de corrupción en el sistema gubernamental y hasta cuestiones de estrategia política, lo cierto es que, por un lado, la flexibilización en la contratación de deuda sigue promoviendo una mayor participación de la banca comercial y de la bursatilización de la deuda en el endeudamiento estatal y municipal, y por otro lado, el esquema de descentralización adoptado al no corresponder a los objetivos propios del federalismo, no da lugar a la existencia de un balance entre las facultades recaudatorias y las obligaciones estatales y municipales, es decir, no existe una correspondencia entre las fuentes de ingreso y las necesidades de gasto, por lo que las necesidades de endeudamiento continúan creciendo y las exigencias de austeridad fiscal no hacen más que deteriorar las condiciones económicas y sociales de la población.

### *Comentarios sobre las Iniciativas de Reforma en Materia de Disciplina Financiera Estatal y Municipal 2013*

Como respuesta al comportamiento del endeudamiento subnacional observado en los últimos años, en 2013 se elaboraron 2 iniciativas de reformas en materia de disciplina financiera estatal y municipal, una elaborada por el Senado de la República y otra por la Cámara de Diputados. Ambas iniciativas buscan adecuar el marco jurídico para “garantizar el uso eficiente y transparente de los empréstitos, así como fijar límites al endeudamiento estatal y municipal”.

El Senado elaboro y aprobó una iniciativa de Ley para establecer controles en el endeudamiento de estados y municipios cuyo contenido, como ya se dijo, va en el mismo sentido y es muy parecida a la iniciativa elaborada por la Cámara de Diputados. Esta iniciativa fue enviada a la Cámara de Diputados quién sería la encargada de diseñar la ley reglamentaria donde se darían los detalles para la aplicación de las reformas puesto que se tocarían temas crediticios y de ingresos.

Sin embargo, paralelamente la Cámara de Diputados elaboro una iniciativa de reformas constitucionales en la misma materia, que incluía parte de la minuta aprobada por los senadores, buscando que el documento tuviera como origen la Cámara baja y fuera posteriormente turnada al Senado en su carácter de cámara revisora.<sup>18</sup>

En este sentido, el 30 de abril se presenta en la Cámara de Diputados una Iniciativa que Reforma y Adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>19</sup>, misma que es turnada a la Comisión de Puntos

---

<sup>18</sup> En la propuesta de reformas al artículo 74 se deja en claro que sólo la Cámara de Diputados puede presentar iniciativas en la materia.

<sup>19</sup> Esta Iniciativa reforma los artículos 74, fracciones VII, VIII y IX; 79, párrafos primero y segundo de la fracción I; 108, último párrafo; 116, párrafo sexto de la fracción II y 117, fracción VIII; y se adicionan los artículos 25, con un



Constitucionales, quien elaboro un dictamen que fue aprobado en lo general por la Cámara de Diputados en sesión extraordinaria el 17 de julio de 2013<sup>20</sup>; posteriormente dicha iniciativa se envió al Senado donde fue modificada, en su calidad de cámara revisora, y aprobada en sesión extraordinaria del 22 de agosto de 2013, para regresar con cambios a la Cámara de Diputados.

Hasta el momento, ninguna de las iniciativas de reformas propuestas, ha sido publicada en el Diario Oficial de la Federación, por lo que se entiende que pese a que han sido aprobadas, por algún motivo se encuentran detenidas.

En el cuadro siguiente se presenta un resumen de las reformas a los artículos constitucionales que fueron aprobadas:

<b>Reformas constitucionales aprobadas en materia de regulación de Deuda Pública Estatal y Municipal. (2013, Cuadro Resumen)</b>	
<b>Artículo</b>	<b>Sinopsis</b>
25	El Estado debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero. Asimismo, cuando se proceda a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes estatales y municipales, se debe observar dicho principio.
73	Se establece que el Congreso tiene la facultad de establecer las bases para que los tres órdenes de gobierno puedan endeudarse, así como los límites y modalidades bajo las cuales pueden afectar sus participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan. Se obliga a estados y municipios a inscribir y publicar el total de sus obligaciones de pago en un registro público único de forma oportuna y transparente. Se faculta al congreso para establecer las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. En cuanto a la fracción XXIX-R, la reforma faculta al Congreso a expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria, que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas de la federación, estados, municipios y el Distrito Federal.
74	En la Fracción VIII de éste Artículo, se otorga, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el conocer y opinar (a través de la Comisión legislativa correspondiente), las estrategias de ajuste para el fortalecimiento de las finanzas públicas de los estados que tengan convenios con el gobierno federal en materia de garantías.
79	Se establece que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) no sólo fiscalizará los egresos, sino también la deuda y las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal a los empréstitos de los estados y municipios. Asimismo, faculta a la ASF para conocer el destino y ejercicio de los recursos que los gobiernos locales hayan obtenido con garantía de la federación.
108	Se establece la obligación de los gobiernos locales de contemplar en sus Constituciones Estatales la responsabilidad en que incurrirían los servidores públicos por el manejo indebido de recursos públicos y de la deuda pública.

párrafo segundo, pasando los actuales párrafos segundo a octavo a ser los párrafos tercero a noveno; 74, con las fracciones VIII y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>20</sup> Se refiere al proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de Estados y Municipios, por medio del cual se reforman la fracción VIII del Artículo 73; los párrafos primero y segundo de la fracción I del Artículo 79; el párrafo cuarto del Artículo 108; el párrafo sexto de la fracción II del Artículo 116; y el párrafo segundo de la fracción VIII 117; y se adicionan con un segundo párrafo; recorriéndose en su orden los subsecuentes al Artículo 25; la fracción XXIX-R al Artículo 73; la fracción VIII al Artículo 74, pasando la actual a ser fracción IX; y los párrafos tercero y cuarto fracción VIII del Artículo 117 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



116	Se precisa que las entidades estatales de fiscalización, revisarán las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.
117	Se señala que: - Los Estados y Municipios no pueden contraer obligaciones en moneda extranjera con gobiernos de otras naciones. - El endeudamiento podrá destinarse a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura bajo las mejores condiciones de mercado. - Los gobiernos estatales pueden otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. - En ningún caso los empréstitos podrán destinarse a cubrir gasto corriente. - Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar empréstitos y obligaciones. - Previo a la autorización de la deuda, las legislaturas analizarán su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago. - Los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. - Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del período de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

Fuente: Elaboración propia con información de las gacetas parlamentarias del Senado (22-08-2013) y de la Cámara

De continuar con el proceso de aplicación de la reforma, parte fundamental de la misma serán las leyes secundarias, donde se establecerán los detalles de aplicación de las modificaciones.

Sin embargo, si bien esta reforma refleja un avance en la legislación que regula el endeudamiento subnacional, ya que pretende mejorar las condiciones de control y transparencia en la contratación de deuda por parte de Estados y municipios, no profundiza en las causas estructurales que dan origen a la tendencia ascendente de la contratación de deuda por parte de los gobiernos subnacionales, por lo que se encuentra lejos de ser una reforma que dé solución al problema.

De tal manera, no se habla sobre la necesidad de los Estados y municipios de contar con otras fuentes de recaudación que les permitan incrementar sus ingresos y tener solvencia para afrontar sus gastos y en el mismo sentido no hace mención de la necesidad de implementar un verdadero federalismo en el país y no solo una política de descentralización administrativa.

De aplicarse estas reformas para regular el endeudamiento estatal y municipal, probablemente se avanzara en materia de transparencia y se controlara la contratación de créditos con fines políticos y corruptos. Sin embargo, tales medidas no eliminan la necesidad de contratación de deuda cuando los ingresos no son suficientes para cubrir los gastos plenamente justificados derivados del cumplimiento de las obligaciones del gobierno. De manera que, una reforma que dé solución a la situación por la que atraviesan los gobiernos subnacionales en materia de endeudamiento, debe considerar las condiciones y limitaciones de estados y municipios en materia fiscal y hacendaria.



## BIBLIOGRAFIA

- 1) Amieva-Huerta, Juan (2010), *Finanzas Públicas en México (2a ed.)*, México, Editorial Porrúa, pp.523.
- 2) Arriaga Conchas, Enrique (2001), *Finanzas Públicas de México*, México, IPN, pp. 233.
- 3) Auditoría Superior de la Federación (2011), *Análisis de la deuda pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000-marzo 2011*, México, Cámara de Diputados.
- 4) Ayala Espino, José (2001), *Economía del Sector Público Mexicano*, México, UNAM, pp. 815.
- 5) Blanchard, Olivier (2006), *Macroeconomía (4a ed.)*, Madrid, Pearson Prentice Hall, pp. 703.
- 6) Bueno Gaytán, María Teresa (2005), *Propuesta de un modelo de financiamiento en el gobierno del estado de Colima, emisión de deuda para el 2005*, Tesis de maestría, Universidad de Colima, México.
- 7) Canuto, O., Liu L. (2010), "Subnational debt finance: make it sustainable" en Otaviano Canuto y Marcelo Giugale, *The Day After Tomorrow – A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World*, World Bank, Washington, DC, pp. 219-237.
- 8) Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (2009), *La deuda subnacional en México*, Cámara de Diputados, México.
- 9) Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (2001), *La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Año/vol. XXXIV, núm. 101, UNAM, México.
- 10) Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (2006), *Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- 11) Clavellina Miller, José Luis (2013), *Reforma y disciplina financiera en estados y municipios*, Economía Informa no. 382, sept-oct, 2013, pp. 18-35.
- 12) Dornbursch R., Fischer S., y Stuartz R. (2008), *Macroeconomía (10a ed.)*, México, McGraw-Hill, pp. 627.
- 13) Gómez Sabaini J., Jiménez J. (2011), *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, no.111., Chile.



- 14) Gutiérrez Lara, Aníbal (2011), *Hacia un Nuevo Federalismo Hacendario*, Economía Informa no. 371, nov-dic, 2011, pp. 3-10.
- 15) Hidalgo-Hardeman, Olivia M. (1995), *La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos*, Gestión y Política Pública, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995, pp.151-181.
- 16) Javed Burki, E. Perry, G., R. Dillinger, W. (1999), *Más allá del centro: La descentralización del estado*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe”, Washington D.C., USA.
- 17) Lavoie, Marc (2004), *La Economía Postkeynesiana. Un antídoto del pensamiento único*, Barcelona, Icaria Antrazyt.
- 18) López Arévalo, Jorge, Mayo Mendoza, Baltazar, (2012), *Chiapas, endeudamiento en la encrucijada*, Economía Informa núm. 376, sept.-oct. 2012, pp. 47-60
- 19) López Tijerina, G. (2004), *Convenciones Hacendarias: ¿reto o fracaso del federalismo?*, Economía Informa, No.323, UNAM, México.
- 20) López Camacho, Víctor Adán (2003), *Deuda pública de estados y municipios: una alternativa para financiar proyectos de infraestructura*, Indetec, Guadalajara, México.
- 21) Mandujano Ramos, Nicolás (2010), *Federalismo Fiscal en México*, UNAM, IIEc, México.
- 22) Mandujano Ramos, Nicolás (2011), *Federalismo y descentralización fiscal en México*, Dimensión económica, enero-abril 2011, Vol. 2, n°5.
- 23) Merino, Gustavo (2003), “Federalismo Fiscal: diagnóstico y propuestas”, en Fernández Pérez, Arturo, Ignacio Trigueros, Alejandro Hernández Delgado, *Una agenda para las Finanzas Públicas de México*, México, ITAM, pp.145-185.
- 24) Núñez Estrada, Héctor R. (1993), *Las reformas al sistema financiero mexicano en el inicio del gobierno de Clinton. Modificaciones requeridas para la aprobación y puesta en práctica del TLC*, Gestión y Estrategia no. 3, UAM-A.
- 25) Parguéz, Alain (2000), *John Maynard Keynes: en busca de una economía sin escasez*, Comercio Exterior, diciembre.
- 26) Parguéz, Alain (2002), *A monetary theory of public finance*, Journal of Political Economy, vol. 32, no.3.
- 27) Pérez Torres, Javier, González Hernández, Ignacio (1998), *La descentralización Fiscal en México*, CEPAL, Serie Política Fiscal 106.



- 28) Pineda Pablos, Nicolás (1994), *La descentralización Fiscal en México*, FIXXXIV-2, abr.-jun. 1994, pp.252-268.
- 29) Ramírez Cedillo, Eduardo, (2011) *Federalismo y Finanzas Públicas, una discusión acotada para México*, Economía UNAM, Vol.8, num.22.
- 30) Retchkiman K., Benjamín (1972), *Introducción al estudio de la Economía Pública*, México, UNAM-IIIEC, pp. 360.
- 31) Saucedo Sánchez, J. (1996), *Hacia el federalismo fiscal: la reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- 32) Sobarzo Fimbres, Horacio (2005), *Federalismo Fiscal en México*, en Economía Sociedad y Territorio, Dossier especial, El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México, pp. 103-121.
- 33) Soto Reyes, Ernesto, López Ortiz, Heriberto (2003), *México: federalismo versus descentralización*, Política y Cultura, núm. 19, primavera, 2003, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, pp. 27-43.
- 34) Stiglitz, Joseph (1988), *La economía del sector público*, (trad. María Esther Rabasco, Luis Toharia), Antoni Bosch Editor.
- 35) Tello Macías, C. (2004), *Convención nacional Hacendaria*, Economía Informa, No.323, UNAM, México.
- 36) Tello Macías, C. (2006), “De lo local a lo nacional: federalismo y descentralización”, en R. Cordera y Lomelí L., *De lo local a lo global: los desafíos de la globalización y sus repercusiones locales*, UNAM, México.
- 37) Tello Macías, C. (2006), *Federalismo Fiscal*, en Ciclo de conferencias derecho y economía, Facultad de Derecho, no. 26, UNAM, México.
- 38) Uvalle-B, (1983), *La descentralización administrativa en el gobierno de Reagan*, Nueva Sociedad, no. 69 noviembre-diciembre 1983, Serie Política Fiscal 106, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, pp. 47-57.
- 39) Vickrey, William (1994), “Necessary and optimum government debt”, en R. Arnott, K. Arrow, A.B. Atkinson y J. Dréze (eds), *Public Economics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.421-431.
- 40) Vickrey, William (1999) [1996], *Quince falacias funestas del fundamentalismo financiero. Disertación sobre la economía de la demanda*, Cuadernos de Economía, vol. XVIII, no. 30, Bogotá, pp. 299-329.



## **OTRAS FUENTES**

### **▪ Series electrónicas**

- 41) Aregional.com S.A. de C.V. (2004), “Calificación de deuda a los municipios mexicanos 1998-2004”, Serie: Deuda Pública. Año 4, núm. 4, México.
- 42) Aregional.com S.A. de C.V. (2005) “La deuda pública y calificaciones al riesgo crediticio de las entidades federativas (2000 al tercer trimestre de 2005)”, Serie: Deuda Pública, Año 5, núm. 5, México.
- 43) Aregional.com S.A. de C.V. (2006), “El Marco Jurídico de la Deuda Pública en las Entidades Federativas”, Serie: Deuda Pública, Año 6, núm. 3, México.
- 44) Aregional.com S.A. de C.V. (2006), “Deuda pública y calificaciones al riesgo crediticio de los municipios mexicanos (2000-mayo 2006)”, Serie: Deuda Pública. Año 6, núm. 6, México.

### **▪ Leyes y constituciones.**

- 45) Constituciones de los estados.
- 46) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 47) Iniciativa de Decreto por el que se Reforman los Artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Carlos Salinas de Gortari. Presidencia de la República. 17 de mayo de 1993. México.
- 48) Leyes de deuda pública de cada estado.
- 49) Ley de Coordinación Fiscal.
- 50) Ley del Banco de México.
- 51) Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- 52) Ley del Mercado de Valores.
- 53) Ley General de Deuda Pública.
- 54) Reglas de capitalización de la banca
- 55) Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

### **▪ Páginas web**

- 56) Banco Mundial. <<http://www.bancomundial.org/>>
- 57) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) <<http://www.shcp.gob.mx/>>
- 58) Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) <<http://www.inegi.org.mx/>>
- 59) Consejo Nacional de Población (CONAPO) <<http://www.conapo.gob.mx/>>