



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**MAESTRÍA EN ECONOMÍA
CAMPO DE CONOCIMIENTO: ECONOMÍA FINANCIERA**

**“DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL EN MÉXICO 2000-2013:
SITUACIÓN ACTUAL DEL ESTADO DE
AGUASCALIENTES”**

TESIS

**PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

GARCÍA HERNÁNDEZ ANA ISABEL

TUTOR:

DR. JAIME LLANOS MARTÍNEZ..

FES Aragón

MÉXICO, D.F. MAYO 2015



FES Aragón



Universidad Nacional
Autónoma de México



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

Al Posgrado en Economía de la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por el apoyo otorgado durante mi formación como estudiante. Así como a la planta docente del posgrado que contribuyó con sus conocimientos a mi formación profesional.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo económico brindado para la culminación de éste trabajo.

Mi profundo agradecimiento al Dr. Jaime Llanos Martínez, director de ésta tesis, por compartir conmigo sus valiosos conocimientos y experiencia, por su tiempo y por su apoyo incondicional demostrado durante estos años, por ser pieza clave en el desarrollo de la presente investigación. Por brindarme la oportunidad de trabajar a su lado y permitirme aprender de cada experiencia de vida compartida.

A los miembros del Jurado por enriquecer éste trabajo con sus aportaciones y conocimientos.

A mi familia y amigos, pues sin su apoyo este logro no sería posible, gracias por creer en mí y por estar a mi lado en cada etapa de la vida. A mis padres por ser ejemplo de lucha y entrega, de tenacidad y compromiso en todo lo que hago.

Con un cariño y admiración muy especial a Mario Rodríguez por vivir hombro a hombro esta aventura conmigo, su apoyo incondicional, confianza y amor.

Ana Isabel.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO DE LA DEUDA PÚBLICA	10
1.1 Modelo Neoliberal y Políticas de Ajuste	11
1.2 Fuentes de ingreso a nivel federal y estatal	19
1.3 Elementos financieros y legales de la deuda pública	25
1.4 Papel del financiamiento público y privado gubernamental.	28
CAPÍTULO 2. DEUDA PÚBLICA FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL	34
2.1 Deuda pública nacional	36
2.2 Deuda pública subnacional	42
2.3 Sustentabilidad en las finanzas públicas	51
CAPÍTULO 3. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ENTIDADES CON DEUDA PÚBLICA	56
3.1 Estados con mayor y menor riesgo de deuda en el país	62
3.2 Ley de Deuda de estados y municipios 2013	68
3.3 Reforma Hacendaria 2014 y Finanzas públicas	71
3.4 Caso de estudio: Estado de Aguascalientes	77
CONCLUSIONES	89
BIBLIOGRAFÍA	94
ANEXOS	96

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	22
FIGURA 2. OBLIGACIONES FINANCIERAS ESTATALES POR TIPO DE INTERMEDIARIO 2008	45
FIGURA 3. OBLIGACIONES FINANCIERAS ESTATALES POR TIPO DE INTERMEDIARIO 2011	46
FIGURA 4. OBLIGACIONES FINANCIERAS ESTATALES POR TIPO DE INTERMEDIARIO 2013	46
FIGURA 5. DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES POR ACREEDOR. AL 31 DE DICIEMBRE DE 2003	82
FIGURA 6. DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES POR ACREEDOR. AL 31 DE DICIEMBRE DE 2004	82
FIGURA 7. DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES POR ACREEDOR. AL 31 DE DICIEMBRE DE 2005	83
FIGURA 8. DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES POR ACREEDOR. AL 31 DE DICIEMBRE DE 2006	83
FIGURA 9. DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES POR ACREEDOR. AL 31 DE DICIEMBRE DE 2007	84
FIGURA 10. DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES POR ACREEDOR. AL 31 DE DICIEMBRE DE 2008	84
FIGURA 11. DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES POR ACREEDOR. AL 31 DE DICIEMBRE DE 2009	85
FIGURA 12. DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES POR ACREEDOR. AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010	85
FIGURA 13. DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES POR ACREEDOR. AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012	86
FIGURA 14. DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES POR ACREEDOR. AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013	86
FIGURA 15. DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES POR ACREEDOR. AL 31 DE MAYO DE 2014	87

ÍNDICE DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1. RELACIÓN ENTRE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS Y LAS PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES POR ENTIDAD FEDERATIVA	30
GRÁFICA 2. OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPALES	32
GRÁFICA 3. INGRESOS Y GASTOS MENSUALES	37
GRÁFICA 4. BALANCE FINANCIERO ANUAL DEL GOBIERNO FEDERAL	38
GRÁFICA 5. INGRESOS Y GASTOS ANUALES DEL GOBIERNO FEDERAL	38
GRÁFICA 6. SALDOS DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO FEDERAL	39
GRÁFICA 7. TOTAL DE OBLIGACIONES FINANCIERAS ESTATALES	43
GRÁFICA 8. ENTIDADES CON MAYOR Y MENOR NIVEL DE DEUDA PÚBLICA	63
GRÁFICA 9. EVOLUCIÓN DEL SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA, ESTADO DE AGUASCALIENTES	78
GRÁFICA 10. EVOLUCIÓN DEL SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA, ESTADO DE AGUASCALIENTES	79

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1. APORTACIONES LEGALES A LA DEUDA PÚBLICA	27
CUADRO 2. MERCADO DE TÍTULOS DE DEUDA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO: COLOCACIONES REALIZADAS POR TIPO DE INSTRUMENTO	29
CUADRO 3. OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	44
CUADRO 4. INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB 2000-2012	49
CUADRO 5. PROGRAMA DE OBRA PÚBLICA 2005	60
CUADRO 6. DESGLOSE DE GASTOS DE EMISIÓN	60
CUADRO 7. DETALLE DE PROGRAMA DE OBRA PÚBLICA	61
CUADRO 8. EMISIONES BURSÁTILES DE OBLIGACIONES FINANCIERAS	66
CUADRO 9. SALDOS DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS SUBNACIONALES	67
CUADRO 10. RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB 2000-2012	74
CUADRO 11. INDICADORES DE DEUDA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 2006-2010	80

INTRODUCCIÓN

A partir del 2001 surgen cambios legales, los que se formalizan y son introducidos por la reforma hacendaria en 2007, lo que sienta las bases para que los estados y a su vez los municipios, hagan uso responsable de las atribuciones que les son conferidas, incrementar su recaudación tributaria, además de implementar acciones y elaborar estrategias que mejoren sus finanzas públicas. Las federaciones se conforman por unidades territoriales las cuales cuentan con su respectivo gobierno regional o local, que guarda un vínculo con el gobierno central, aunque se le confiere cierta autonomía para este tipo de *gobiernos subnacionales*¹ a los que se les han ido transfiriendo facultades referentes a la asignación de recursos.

Es necesario realizar el diagnóstico de los ingresos y contribuir al análisis para incrementar la recaudación, pero esto no es posible sin el estudio de la contraparte, la situación actual de los egresos en los estados del país. El endeudamiento ha sido consecuencia de que las entidades gastan más y sus fuentes de recaudación no aumentan a la velocidad de sus necesidades. Si bien no es un problema generalizado en todas las entidades, pues a nivel nacional contamos con casos especiales, como por ejemplo Tlaxcala, que para el año 2011, se mantiene como la única entidad con obligaciones financieras nulas.

Es importante precisar el monto de endeudamiento de las entidades y trabajar para solucionar los problemas estructurales de su deuda pública, la situación actual que vive el país debe de ser estudiada de manera general, pero a la par, ser vista desde los casos subnacionales particulares. Algunos estados y municipios del país han presentado, en los últimos años fuertes presiones de deuda, lo que quiere decir que una parte de las entidades federativas han reducido su capacidad de financiar sus necesidades presupuestales con recursos propios y han recurrido al endeudamiento para hacer frente a sus obligaciones.

¹ Uso del término por ser una división administrativa y política que media entre el nivel federal y el nivel municipal. En el caso de un gobierno democrático se refiere a los Estados, departamentos o provincias.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el 2011, al menos seis entidades federativas enfrentan una situación de deuda cuyo saldo rebasa el ingreso proveniente de las participaciones que les asigna el Gobierno Federal, estas son Nuevo León, Estado de México, Veracruz, Jalisco, Michoacán y Sonora, además del Distrito Federal. Las cifras de la deuda estatal dadas a conocer por la SHCP, al segundo trimestre de 2011, el saldo total de las entidades ascendió a 316,704 millones de pesos, una cifra equivalente a 64.2% de las participaciones. A diferencia de las entidades que se han mantenido como las menos endeudados, dónde encontramos a Colima, Campeche, Tlaxcala y Aguascalientes.

Según datos SHCP, la deuda estatal se incrementó en el tercer trimestre de 2012, y ya equivale casi al 3% del Producto Interno Bruto Estatal. Las 32 entidades deben en total unos 406,764.6 millones de pesos. Como puede observarse representa ya un problema dentro de las finanzas públicas a nivel nacional, deja ver un descontrol en las deudas que los estados y municipios han contraído.

La deuda de gobiernos subnacionales ha recibido poca atención como objeto de estudio, es por eso que es campo de acción de la economía, entender este fenómeno y proponer acciones para su control, sobre todo cuestionar la existencia o no de una política de endeudamiento en el país. Lo importante es saber para qué se endeudan las entidades, cuál es el destino de esos recursos y además, que opciones o alternativas se presentan cómo solución para este problema de endeudamiento en el país. Es necesario el análisis del tipo de deuda que las entidades contraen, para después observar el histórico, así como el comportamiento que han presentado. En muchos de los casos las emisiones de deuda pública apenas han finalizado su periodo de liquidación, es ahora cuando podemos estudiar los efectos de estos fenómenos. El ejercicio del gasto público ha tenido muchas deficiencias y mucho proviene tanto de las fuentes de ingreso como del sistema tributario de nuestro país, existe una gran diferencia entre el crecimiento de los ingresos y del gasto. Tan sólo hay que tener presente que de la suma de los ingresos de las 32 entidades del país, cerca del 80% tienen su origen en aportaciones y participaciones federales.

Las participaciones federales, entendidas como la cantidad que reciben los estados y municipios, no es fija sino variable de acuerdo al porcentaje que la federación capte en el periodo relativo, son un factor determinante dentro de las entidades y aunado a esto, el gasto se incrementa lo que genera una crisis de deuda que de no controlarse traerá consecuencias negativas en el largo plazo.

Este análisis tiene el propósito de encontrar la repercusión de la deuda pública de las Entidades Federativas sobre la salud de las finanzas públicas del país, pues el hecho de que las entidades tengan problemas fiscales estructurales tiene inevitablemente un efecto a nivel nacional. No se trata de encontrar una generalidad, dado que la realidad de cada Estado y Municipio es diferente, sus condiciones también lo son, por ello la investigación tiene por objeto estudiar los aspectos generales de la deuda pública de los gobiernos subnacionales, pero aterrizar la investigación en un caso particular, el Estado de Aguascalientes por ser uno de los estados que ha incursionado con el uso de diferentes opciones de financiamiento, tal es el caso de la emisión de deuda pública en el mercado de valores, con el propósito de realizar inversión pública productiva en el estado y los municipios, además se ubica dentro de las entidades con cierto control de su deuda, su análisis nos permitirá prestar atención a los factores económicos que explican el endeudamiento.

La investigación parte de las principales ideas que sirven de eje al desarrollo de la misma, que señalan que la política de endeudamiento ha generado a nivel nacional, una situación de creciente inestabilidad financiera que se cubre con nuevos préstamos. Además visualizar como uno de los principales problemas, el presupuesto federal que no corresponde con el monto que las entidades y a su vez los municipios, requieren para el ejercicio de sus actividades públicas.

Cuando los estados y municipios, recurren al endeudamiento, interviene el manejo de los recursos y la dirección de los mismos, el papel hacendario que tiene el Estado puede llegar a ser una limitante para el desempeño eficiente de los recursos presupuestados. Se debe investigar qué le hace falta al marco legal financiero del país para frenar los índices de endeudamiento en los gobiernos subnacionales.

Se pretende profundizar en el estudio de las finanzas públicas, prestando atención en la actual política de endeudamiento y su orientación a nivel creciente de las obligaciones financieras, buscando su vinculación con la estructura del sistema financiero y haciendo uso de instrumentos financieros que puede beneficiar tanto a los estados como al gobierno federal.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO DE LA DEUDA PÚBLICA

Cuando hablamos de deuda pública tanto en estados como en municipios, hacemos referencia sobre aspectos: como los recursos federales que les son conferidos, la recomendación de basar su financiamiento en recursos propios antes de recurrir al endeudamiento y además llevar acabo inversión pública productiva, pero debemos regresar al fondo de éstas políticas que se implementan en nuestro país, cuándo y cómo se introdujeron, sus alcances y efectos para la economía mexicana. El cambio que se presenta en la dirección de la economía es fundamental para entender el presente del país y los fenómenos que hoy se viven, revisar las aplicaciones de política, para determinar el parte aguas en las finanzas públicas actuales.

Sin duda el análisis histórico, incluye aspectos de coyuntura económica, política y social, no sólo nacional, sino también internacional, somos un país con fuerte influencia externa y nuestra visión debe ser global poniendo énfasis en los efectos que impactan a la nación. Cada modelo económico que se implementa ha repercutido en el crecimiento y desarrollo económico, las funciones gubernamentales al igual que las instituciones han mostrado cambios con el tiempo, las áreas estratégicas y prioritarias no son las mismas, los procesos de liberalización, desregulación y globalización mantienen a México en una zona de riesgo.

Este apartado agrupa el conjunto de políticas de ajuste orientadas a las finanzas públicas bajo el actual modelo económico. Además de los elementos legales y financieros de la deuda pública, el papel del financiamiento público y privado, así como el comportamiento que ha presentado. Es necesario enmarcar el tema de la deuda subnacional, en el ámbito legal y político para entender su desempeño, funcionamiento y niveles de control o descontrol de hoy en día.

1.1 Modelo Neoliberal y Políticas de Ajuste

Para ubicar históricamente a la corriente de pensamiento neoliberal, debemos mencionar primero el modelo anterior a éste, para comprender el surgimiento y bajo qué políticas se da paso al modelo que actualmente impera en las decisiones económicas. A raíz de la crisis de 1929, la corriente de pensamiento económico conocida como Keynesianismo, centra las bases para el análisis del papel regulador del Estado y la política fiscal, la teoría de John Maynard Keynes² sienta las bases para que el gobierno despliegue políticas anti cíclicas por medio del déficit fiscal financiado por el banco central. Keynes tuvo un papel muy importante en la reestructuración del orden económico internacional, se ha mencionado su participación en la Conferencia de Bretton Woods como parte de la delegación británica y en la planificación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El planteamiento de Keynes significó un parte aguas en la teoría económica, los principios keynesianos se aplicaron en países occidentales hasta el surgimiento de un nuevo tipo de crisis que requería de nuevos fundamentos teóricos y opciones de política en la economía.

A pesar de su larga permanencia en las economías, la teoría keynesiana fue objeto de diversas críticas, donde se parte del rechazo de la idea keynesiana de la política fiscal o tributaria, para postular en cambio el uso de la política monetaria como un medio para lograr un crecimiento sostenido de la economía.

En su obra Ensayos de economía positiva, publicada en 1953, Milton Friedman consideró que, contrariamente a lo que afirmaba Keynes, la evolución de la actividad económica no dependía de las variaciones de la inversión, sino de la oferta monetaria, lo que le dio nombre a la teoría o corriente monetaria (Delgado, 2003: 136).

El monetarismo cobró importancia en los años setenta, en el marco de la crisis económica provocada por el gasto militar de Estados Unidos en Vietnam, además

² Su obra como él lo menciona, es un estudio de las fuerzas que determinan los cambios en la escala de producción y de ocupación como un todo, su método incluía analizar la conducta económica presente, bajo la influencia de ideas respecto al futuro, depende de la acción reciproca de la oferta y la demanda, su pretensión era acercarse a una teoría más general, que incluye como caso particular, la teoría clásica.

de las crisis del petróleo ocurridas en esa década. Lo que dio como resultado una combinación de estancamiento e inflación, caso diferente al ocurrido en la década de los treinta. Hecho que pone en entredicho la teoría keynesiana, por lo que adquiere importancia el monetarismo por estar directamente enfocado a reducir la inflación. Así nace una nueva versión del liberalismo económico.

El neoliberalismo, más que una “revolución conservadora”, es una “contrarrevolución científica e ideológica”. Es el retorno al viejo liberalismo clásico de la mano invisible del libre mercado, vestido con el nuevo ropaje del monetarismo de expectativas racionales (llamada por sus seguidores nueva macroeconomía clásica) y de la economía de la oferta (Villareal, 1993: 18).

El surgimiento del neoliberalismo se sitúa en la década de los setenta, específicamente con el rompimiento de los tratados o el modelo de Bretton Woods, dónde el patrón oro quedó establecido y operaba la libre convertibilidad de las monedas por oro. El abandono por parte de Estados Unidos de este esquema hace que se abandonen las paridades fijas del tipo de cambio, es cuando inicia la flotación de la moneda y la tasa de interés, con lo que se da paso a una etapa en los sistemas financieros de desregulación.

Como parte de la teoría neoliberal, el Estado no debe intervenir en la regulación del mercado, pues provocaría una actividad ineficiente del mismo, por lo que es necesaria una liberación de los mercados, tanto a nivel del sector financiero como del sector real de la economía, con el replanteamiento de las actividades del Estado.

Dicho consenso establece un decálogo que se puede resumir en los siguientes puntos:

1. Disciplina Fiscal: el déficit presupuestario – que debería incluir a gobiernos provinciales, empresas del Estado y banco Central – deberían ser lo suficientemente reducidos como para financiarlo sin recurrir al impuesto inflacionario.
2. Prioridades del gasto público: el gasto debería desviarse de aquellas áreas políticamente sensibles – como administración, defensa y subsidios indiscriminados – hacia áreas marginales, pero capaces de generar altos

rendimientos económicos y de mejorar la distribución de los ingresos tales como la atención primaria de la salud, la enseñanza primaria y la infraestructura.

3. La reforma tributaria incluía la ampliación de la base tributaria y el recorte de tasas impositivas marginales.

4. La desregulación financiera: el objetivo final de la liberalización financiera eran tasas de interés determinadas por el mercado.

5. Tipo de cambio: todos los países requieren, por lo menos en lo que a transacciones comerciales se refiere, tipos de cambio unificados y lo suficientemente competitivos para que estimulen el crecimiento acelerado de las exportaciones.

6. Liberalización del comercio: deben sustituirse las restricciones cuantitativas al comercio por aranceles que a su vez fueran reduciéndose progresivamente hasta alcanzar un nivel mínimo uniforme que oscile entre el 10 y 20 por ciento.

7. Inversión extranjera directa: se recomienda la supresión de barreras que impidan la entrada de empresas extranjeras; las empresas nacionales y foráneas deberían competir en igualdad de condiciones.

8. Privatización: se aboga por la privatización de las empresas estatales.

9. Desregulación: los gobiernos deben eliminar las regulaciones que impidan la participación de nuevas empresas o que restrinjan de alguna manera a la competencia, a la vez que garanticen el mantenimiento de regulaciones que se justifiquen como la seguridad, la protección ambiental o la supervisión de las normas de prudencia de las instituciones financieras.

10. Derecho de propiedad: el sistema legal debe garantizar derechos de propiedad a bajo costo y accesibles al sector informal.³

Se abandonaron los principios del Estado de bienestar keynesiano y se retornó a un Estado mínimo, desregulador, promotor del libre comercio y la liberalización financiera, lo que valida nuevas formas de realización de la ganancia, relacionadas

³ Resumen del Decálogo del “Consenso de Washington presentado como un modelo para América Latina que fue recopilado por John Williamson.

principalmente con el capital ficticio, el objetivo central era la estabilidad macroeconómica y se pierde el impulso a la producción.

La globalización financiera aplicada a las economías emergentes como parte del programa de estabilización económica, implementada a partir del llamado modelo neoliberal, fomentó en este tipo de economías el incremento de la tasa de interés para hacer atractivo el mercado financiero a los flujos de capital internacional, pero a la vez a las entradas de capital esencialmente de corto plazo y altamente especulativo deterioraron el mercado de valores, que una vez valorizado el capital salieron, creando situaciones de crisis financieras que obligaron al Estado a participar en el mismo, a fin de evitar el colapso de sus sistemas financieros, generando un alto costo para las finanzas públicas y una mayor vulnerabilidad de los mismos, debido a la apertura a la que están expuestos actualmente (Martínez, 2010: 68).

La crisis iniciada en los setenta afectó tanto a las economías de los países industrializados como a los países en vías de desarrollo, entre ellos México, que se vieron beneficiados con el alza en los hidrocarburos y experimentaron una paralización de su economía cuando en la década de los ochentas, los precios comenzaron a descender.

México y el neoliberalismo

A partir de los ochenta y durante los noventa, en México surgen nuevas formas de gestión del Estado en la actividad económica. Nuestro país, como el resto de los países con tendencia capitalista, ha vivido un proceso de desregulación y privatización en las actividades económicas y financieras. Sin dejar de lado la etapa de apertura y globalización de la economía, lo que inevitablemente trajo consigo cambios en la organización y desempeño de los agentes económicos.

La orientación de las políticas implementadas en nuestro país han seguido una estrategia de política económica aplicada que presenta las siguientes características: establecimiento de un amplio diferencial de rendimientos financieros frente al exterior, finanzas públicas equilibradas que generen

expectativas de baja inflación, virtual congelamiento del tipo de cambio, políticas de estímulo a la inversión extranjera, creciente desregulación y apertura económica (Mántey: 2002, 354)

En el sistema mexicano se operaron profundos cambios que afectaron al conjunto de los sectores económicos (productivos, financieros y comerciales).

No cabe duda que se financiarizaron⁴ las relaciones sociales de producción, lo cual sin embargo, tuvo lugar en un contexto relativamente peculiar (Levy, 2013: 291).

Entre los procesos que la autora destaca encontramos la liberalización de las tarifas, cuotas y aranceles para permitir la libre movilidad de las mercancías, lo que nos sitúa como un país con más acuerdos comerciales firmados⁵ dejando de lado las políticas proteccionistas de sectores económicos básicos, además el incremento de las exportaciones en el PIB como inserción del país a las cadenas productivas, aunque teniendo como resultado el déficit estructural en la cuenta corriente.

El inicio de un nuevo modelo económico inserto en la apertura al comercio internacional, instalaría un modelo-primario con enclaves industriales integrado por grandes empresas cuyos dueños no eran nacionales. En 1993 con la Ley de Inversión Extranjera se cambia la organización del sector manufacturero en casi todos los sectores productivos, lo que genera una fuerte presencia de capital extranjero dirigido por las principales empresas multinacionales con el propósito de abastecer de insumos intermedios y salariales baratos a los países desarrollados.

En cuanto al sistema financiero, éste se transformó sin modificar los principales estratos del sector financiero, lo que generó que el mercado de capitales no se ampliara y ni se profundizara.

⁴ Algunos autores llaman financiarización a la dominación del capital financiero sobre el capital productivo, lo que afecta de manera distinta a los países en desarrollo y a los desarrollados.

⁵ Ejemplo de ello, la entrada de México al GATT en 1986 siendo el miembro 92 y el TLCAN firmado en 1992.

El país tiene un mercado financiero débil, pues se puede observar que el sector bancario no cuenta con una capacidad crediticia eficiente, el crédito que otorga al sector privado es reducido, mientras que el segmento de los bonos está dominado por los bonos gubernamentales.

La liberalización, así como la desregulación en el marco de la globalización han sido el motor de cambios en el sector financiero, donde las empresas financieras han dejado de otorgar créditos bancarios para dar paso a una mayor participación de los mercados de valores en la financiación de la economía (Girón y Solorza, 2013:156).

Finanzas públicas y deuda

El sector gubernamental ha modificado su intervención en la economía, con una reorientación de sus políticas para procurar la estabilidad, indudablemente la parte fiscal y de finanzas públicas tuvieron impacto, tanto los ingresos como el gasto cambiaron su composición, podemos observar la emisión de bonos, mientras que en la parte de gasto y de transferencias, existe una baja en la inversión pública y donde el destino principal del gasto, es el gasto corriente.

La estrategia vinculada con la deuda pública y su reprogramación finalmente derivó en la implementación de políticas de ajuste bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional.

Ante el sobreendeudamiento y el incremento de los precios internos las alternativas planteadas por el FMI y el BM para enfrentar el “desfinanciamiento del desarrollo” en los países latinoamericanos se orientaron a realizar cambios estructurales en la política económica sustentados en estrategias monetaristas y conservadoras que exaltan los mecanismos de mercado, entre las que se propusieron (Girón y Solorza, 2013:134)

- a) La restricción presupuestaria
- b) La devaluación de las monedas nacionales

- c) Aplicación de políticas monetarias contractivas como vías para reducir el déficit fiscal
- d) Déficit de las empresas publicas
- e) Sobrevaluación monetaria
- f) Desaparecer subsidios
- g) Mejorar el perfil de endeudamiento
- h) Evitar la fuga de capitales
- i) Reducir el deterioro de la balanza de pagos
- j) Controlar la inflación

Como puede observarse, la desregulación, las privatizaciones y la globalización han transformado la economía, donde el capital financiero y sus intereses son de gran importancia, pero no se ha logrado una financiarización eficiente del sector productivo. Se ha incrementado la dependencia hacia los flujos externos sin su impacto y presencia en el financiamiento tanto de la producción y la inversión. Nuestro país funciona como un laboratorio de una serie de políticas que no tienen efectos positivos para el ingreso y el empleo, las estrategias que se vienen implementando son limitadas ante las dimensiones globales de la financiarización. La desregulación financiera ha conducido a una rápida multiplicación de activos financieros, los cuales no encuentran correspondencia con la capacidad productiva no sólo en nuestro país, sino a nivel mundial.

En la actualidad enfrentamos un dilema, por un lado tenemos un fuerte crecimiento internacional del sector financiero, en tanto que el sector real de las economías parece no haberse contagiado de este crecimiento; por el contrario, apenas logra pequeños avances, lo cual hace pensar que se encuentra desligado el sector real del financiero, siendo todo lo contrario (Martínez, 2010: 67).

Se lleva a cabo un proceso de sustitución de inversiones productivas por inversiones financieras⁶ en algunos países desarrollados del lado de los grandes

⁶ Fenómeno que la Dra. Guadalupe Mántey menciona como evicción, pues se adquieren utilidades superiores a las que se obtendrían con el mismo capital invertido en la producción.

conglomerados financieros. La creciente actividad en el sistema financiero manifiesta una tendencia en la especulación y no en inversión productiva.

Una manifestación de lo antes dicho, la encontramos en la tendencia del crédito bancario que se dirige al financiamiento de actividades especulativas (Mántey y Levy, 1998: 27).

Como puede observarse es notable la dependencia de nuestro país ante los intereses del capital que no siempre, o mejor dicho, muy pocas veces se dirige a los sectores prioritarios para el desarrollo de la economía.

En el endeudamiento latinoamericano se pueden ubicar diferentes etapas determinadas por el desarrollo del capital mundial y el enlace de la región al mismo, aunque también es abordable desde dos perspectivas: 1) origen de los flujos, dirección y participación de los acreedores, y 2) receptor de los flujos, uso dirigido de las opciones del financiamiento para el desarrollo y el impacto en el país deudor (Girón, 1995:29).

En términos de las finanzas públicas, el Estado neoliberal se comprometió con el predominio de presupuestos equilibrados, impulsó un proceso de privatización de empresas estatales, liberó de la carga tributaria a las altas finanzas y transformó su gasto. En específico, los principales objetivos para las finanzas públicas durante la etapa de apertura y desregulación han sido (Mendoza, 2012: 77):

- i) El estricto control del gasto público;
- ii) Transformar la estructura fiscal, privilegiando la participación de los impuestos al consumo;
- iii) La desincorporación de las empresas públicas;
- iv) La reducción del déficit presupuestario (presupuestal y primario); y
- v) La disminución de los subsidios a los precios de los bienes y servicios que proporciona el gobierno (asociaciones público-privadas)

Durante la financiarización, la política fiscal articulada bajo el principio de las finanzas equilibradas, se subordina a los objetivos de la estabilidad económica. Bajo el principio de las finanzas públicas “sanas”, el Estado ha dejado de cumplir con su tarea de promover el desarrollo económico.

En nuestro país se han presentado diversas crisis financieras, es necesario tomar en cuenta los niveles actuales de endeudamiento, además de factores como su dependencia política y económica con países como Estados Unidos, la presencia de flujos de capital foráneo; se han reformado en varias ocasiones el marco legal y financiero para los agentes económicos del país, todo esto ha traído como resultado inestabilidad financiera y efectos en la hacienda pública debido a la distribución del gasto público, los niveles de deuda y sus fuentes de financiamiento.

1.2 Fuentes de ingreso a nivel federal y estatal

México ha sido un país tradicionalmente muy centralizado, con tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, el gobierno central capta alrededor del 80% de los ingresos totales del sector público, si bien se debe principalmente a que los estados y municipios no cuentan con las suficientes fuentes de ingreso, también a otros factores como los políticos, de administración y organización.

Los aspectos de mayor importancia para entender la operación y funcionamiento de las federaciones son los relativos a cómo se distribuyen los poderes (legislativos y ejecutivos) entre los diferentes niveles de gobierno⁷, así como las responsabilidades de gasto y la forma en que pueden allegarse recursos financieros para su financiamiento. Las federaciones se conforman por unidades territoriales las cuales cuentan con su respectivo gobierno regional o local, que guarda un vínculo con el gobierno central, aunque se le confiere cierta autonomía para este tipo de gobiernos subnacionales⁸ a los que se les han ido transfiriendo facultades referentes a la asignación de recursos.

Uno de los aspectos que distinguen a la economía mexicana es la gran disparidad en el grado de desarrollo y crecimiento de las entidades federativas y de los municipios, a pesar de ser entidades donde convergen cuestiones culturales, políticas y sociales, nuestro país sigue siendo un mosaico, donde se presentan

⁷ Dentro de una federación existen tres órdenes de gobierno: central, estatal o provincial y municipal.

⁸ Uso del término por ser una división administrativa y política que media entre el nivel federal y el nivel municipal. En el caso de un gobierno democrático se refiere a los Estados, departamentos o provincias.

diferentes realidades económicas. Podemos ver como existe disparidad entre un estado y otro, un municipio a otro siendo de la misma demarcación territorial y sobre todo grandes diferencias en indicadores como el PIB per cápita. A pesar de que México es una república federal, los estados son débiles frente al gobierno federal. Las finanzas estatales y municipales dependen en forma notable de las participaciones que obtienen de la recaudación federal.

Este hecho limita a los gobiernos locales en sus políticas de desarrollo económico y constituye un límite a un federalismo efectivo en donde los gobiernos estatales y municipales puedan hacer frente a las circunstancias propias y a las demandas de sus habitantes.

Cuando se habla de federalismo y descentralización, intervienen las funciones que cada orden de gobierno, de manera general se parte de tres funciones que generalmente se asignan al sector público⁹: función de asignación de recursos, de distribución y de crecimiento económico (Musgrave, 1993: Cap.1).

Aunque los gobiernos estatales han recibido ingresos provenientes de las participaciones que ha hecho el gobierno federal de la recaudación tributaria, en el artículo 115 constitucional, los municipios adquieren personalidad jurídica y el manejo de su patrimonio conforme a la ley. Se les confiere a los municipios administración libre de su hacienda, la cual se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, principalmente las participaciones federales, que son cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

En 1980 con la reforma a este artículo, se estableció formalmente el sistema de participaciones federales para que los estados y los municipios contaran con tales

⁹ Las funciones guardan relación con la división de los bienes privados y sociales, con el ajuste de distribución de ingreso y de la riqueza de una manera justa y equitativa, y además con una política de presupuesto para mantener un alto nivel de empleo, estabilidad de precios y una tasa apropiada de crecimiento, respectivamente.

recursos fiscales. A la par de esta reforma, se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal, que estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponde a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases para su organización y funcionamiento. De acuerdo con esta Ley, la entidad federativa que decidiera no adherirse al Sistema sólo recibiría participaciones de los impuestos especiales reservados exclusivamente para la Federación y no del fondo constituido por la recaudación general del gobierno federal. Esta restricción indujo a que todas las entidades federales se adhirieran al Sistema.

Esta libertad en la hacienda pública, de la que se habló anteriormente, queda limitada en su acción, tanto en el artículo 117 y 118 constitucional, pues se prohíbe gravar el tránsito de personas o de cosas, la entrada o salida de su territorio de mercancía nacional o extranjera, la exportación o importación de mercancías y establecer derechos de tonelaje. Queda señalado el otorgamiento a los municipios de la facultad para imponer las contribuciones necesarias para sufragar sus gastos, basado en gravámenes de carácter federal, de esta manera se constituye el sistema tributario mexicano.

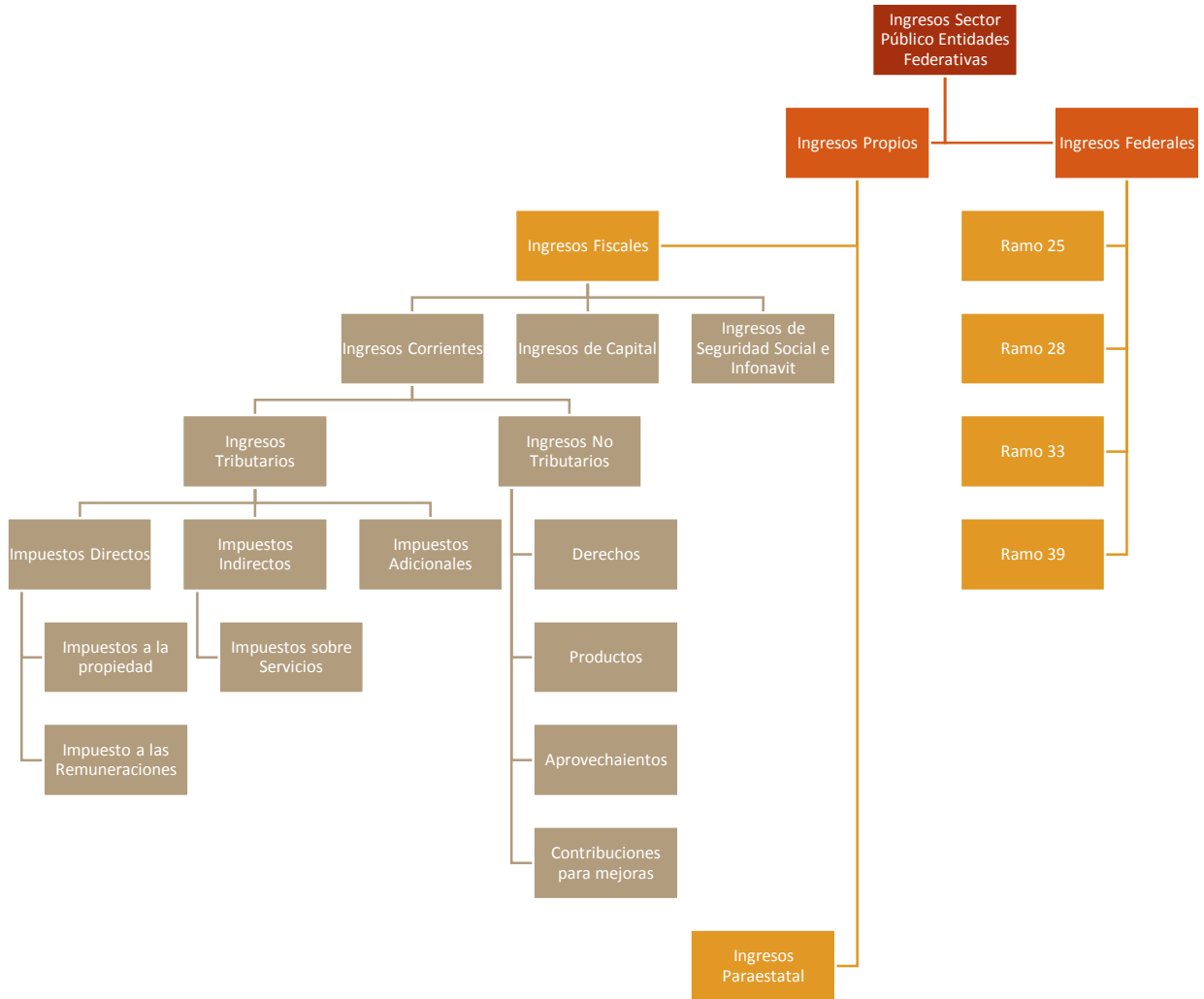
En promedio, aproximadamente la mitad de los ingresos totales de los estados y de los municipios, se derivan de las aportaciones, participaciones y otro tipo de apoyos que reciben de la recaudación federal. Esta dependencia económica se traduce en limitaciones a la libertad política de los estados y los municipios. El grado de centralización de los recursos fiscales de la federación afecta de manera importante la autonomía de los órganos de gobierno, la eficiencia de recaudación y el gasto público, la rendición de cuentas y la calidad en los servicios públicos.

A nivel no sólo nacional, sino en el conjunto de los países latinoamericanos, no está bien especificada la regulación sobre la asignación de ingresos, normalmente

descansa en el gobierno central la autoridad legislativa, donde los gobiernos subnacionales reciben facultades menores en su manejo autónomo, es por eso que se dice que existe una estructura difusa sobre la responsabilidad.

FIGURA 1.

INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del sitio oficial aregional.com con información del INEGI.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, existen dos fondos en los cuales se constituyen los ingresos federales participables: el Fondo General de

Participaciones, destinado principalmente a los gobiernos estatales, y constituido como un porcentaje de la recaudación tributaria federal total y de los derechos de hidrocarburos y de minería, de acuerdo a la ley este fondo representa el 20% de la recaudación federal participable, la distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación; y el Fondo de Fomento Municipal, destinado íntegramente a los municipios.

Al depender los estados y los municipios de los recursos que obtienen del sistema de participaciones, y al no hacer el monto que se reparte a cada gobierno estatal o municipal función de la calidad y responsabilidad en el ejercicio del gasto, se presenta el problema del agente principal. Aquí, quien recauda, en este caso el gobierno federal actuando como el principal, no tiene manera de obligar al agente que gasta esos recursos, estados y municipios, para hacerlo eficiente y responsablemente. Si los estados y los municipios no enfrentan ningún tipo de penalización en el monto que reciben del sistema de participaciones de los impuestos federales, no tienen incentivos para obtener el mayor rendimiento por peso gastado, medido en términos de la cantidad y la calidad de los servicios ofrecidos a la población, es decir faltan incentivos que promuevan el gasto responsable de los recursos.

Las entidades federativas tienen constitucionalmente la prerrogativa de imponer gravámenes locales, entre los que destacan el impuesto a la nómina (de carácter estatal) y el impuesto predial (municipal). Estos dos, junto con los derechos, productos y aprovechamientos, constituyen el resto de los ingresos de las entidades y los municipios. Los ingresos que obtienen los municipios, ya sean de carácter propio o derivados de las participaciones federales y estatales, son utilizados para proveer a la comunidad de diversos tipos de bienes y servicios.

Según lo establecido en la fracción III del artículo 115 constitucional, está a cargo de los municipios la provisión de los siguientes bienes y servicios: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito. La

principal fuente de ingresos municipales propios tradicionalmente ha sido el impuesto predial.

Las finanzas estatales y municipales son significativamente dependientes de las transferencias que reciben del gobierno federal, tanto mediante las aportaciones derivadas de la descentralización de la educación y la salud, como de las provenientes del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal. Esta dependencia fiscal se traduce en una dependencia política y limita el poder de los gobiernos estatales para decidir sobre la política económica local, en particular sobre las carreteras y las obras de mejoramiento urbano.

1.3 Elementos Financieros y legales de la deuda pública

Los gobiernos estatales pueden incurrir en una política de contratación de deuda, principalmente con el sistema bancario, debido a que los gobiernos estatales ofrecen los ingresos que obtienen del sistema de participaciones federales como la garantía sobre los créditos y al hecho de contar, al menos implícitamente, con el respaldo del gobierno federal en caso de que sean incapaces de cubrir el servicio derivado de esta deuda. Aunque al no existir una restricción presupuestal rígida, puede inducir a los gobiernos estatales a incurrir en un endeudamiento incompatible con sus ingresos propios y sus ingresos derivados de las participaciones. Esto implica que, tal como está diseñado el sistema de participaciones federales, existe un incentivo para que los estados incurran en un endeudamiento excesivo.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española la Deuda Pública se define como la deuda que el Estado tiene reconocida por medio de títulos que devengan interés y a veces se amortizan. Otras definiciones, como la que señala el diccionario de Economía y Finanzas, nos llevan a conocer la deuda pública como la Deuda que contrae el gobierno de un país.

En ella normalmente se incluyen no sólo los préstamos tomados por el gobierno central sino también los que contraen organismos regionales o municipales, institutos autónomos y empresas del Estado, ya que los mismos quedan formalmente garantizados por el gobierno nacional (Sabino, 1991).

Para el Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la deuda pública es la Suma de las obligaciones insolutas del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos, internos y externos, sobre el crédito de la Nación. Capítulo de gasto que agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión.

Fue el 31 de diciembre de 1976 que se publicó en el Diario Oficial, La Ley de Deuda Pública, dónde queda asentado, que:

“la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades: el Ejecutivo Federal y sus dependencias, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas...”¹⁰

Para que existiera un nuevo manejo de la situación fiscal y financiera de los estados y municipios, fue necesaria una serie de cambios y de reformas en la legislación y ordenamientos más importantes, como la Ley de Coordinación Fiscal y su reglamento, Ley del Mercado de Valores y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con la reforma al artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, se modificó de manera significativa el mecanismo de pago para estados y municipios al contraer financiamiento. Queda asentado que la responsabilidad de efectuar el pago de las obligaciones, ya no recaería en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino en las entidades federativas y en los mismos municipios, además de poder elegir el mecanismo más adecuado para la contratación, se señala también su obligación de publicar de manera periódica la información referente al tema.

Un acto que marcó la dirección y rumbo en el campo de nuevas formas de financiamiento para los estados y municipios, sin duda fue la reforma al artículo 115 Constitucional Aprobada en junio de 1999, con lo que se le otorga a los municipios el reconocimiento como ámbito de gobierno y el establecimiento de sus competencias exclusivas, con lo que se fortalece la posición de los municipios como emisores de deuda pública, con las reformas se da mayor certidumbre a los

¹⁰ Ley General de Deuda Pública, Nueva Ley publicada en el DOF el 31 de Diciembre de 1976, última reforma publicada DOF 11-08-2014.

acreedores sobre la personalidad jurídica del municipio como órgano de gobierno y sobre el ejercicio autónomo de su hacienda municipal, con capacidad legal para otorgar en garantía sus recursos presentes y futuros.

CUADRO 1.
APORTACIONES LEGALES A LA DEUDA PÚBLICA

Fundamento legal	Concepto	Materia Deuda Pública
Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)	Política Hacendaria para la competitividad/ Estrategia 1.5	Administrar de forma responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 117	Se establece que los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.
Ley General de Deuda Pública	Artículos 1 y 2	Se señala que la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos, dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a largo plazo.
Ley de Coordinación Fiscal	Artículo 9	Se modificó de manera significativa el mecanismo de pago para estados y municipios al contraer financiamiento.

Fuente: elaboración propia con información de cada una de las leyes y fundamentos legales aquí nombrados.

Si el gobierno federal se ve forzado a “rescatar” financieramente a alguno de los gobiernos estatales porque no pudo hacer frente a sus compromisos derivados de la deuda, esto, a final de cuentas, representaría una transferencia del resto de la república al estado “rescatado”. Adicionalmente es crucial, desde el punto de vista de las finanzas estatales, la calificación de su deuda que obtenga cada una de las entidades federativas.

Entre más alta sea la calificación, menores tenderán a ser las tasas de interés que los gobiernos estatales tendrían que pagar sobre sus adeudos, principalmente con el sistema bancario.

De ahí que sea importante que los gobiernos realicen un esfuerzo significativo de recaudación propia ya que al fortalecer sus finanzas y depender en un menor grado de las participaciones y transferencias federales, mejor será su posición frente al sistema financiero. Hoy en día, los gobiernos en busca de nuevas formas de financiamiento, en algunos casos han optado por el desplazamiento de créditos bancarios por la emisión de títulos gubernamentales.

Muchas son las vías con las que los gobiernos pueden endeudarse, es necesario analizar las opciones con las que cuentan y sobre todo resaltar los mecanismos y sus características, para entender los efectos que han tenido hasta ahora, por citar un ejemplo desde las primeras emisiones que fueron autorizadas en el 2001, debido al cambio legal en las principales leyes respecto a la deuda pública, y transcurrido su periodo de emisión y liquidación, comienzan a vislumbrarse los resultados de ellas, con periodos de 10 a más años, los estados y municipios comienza a enfrentar problemas de endeudamiento excesivo.

1.4 Papel del financiamiento público y privado gubernamental.

La ley otorga a los estados la facultad de adquirir deuda en moneda nacional, con la condición de que se destine a inversión pública y no a gasto corriente. La deuda subnacional puede ser directa e indirecta; la primera tiene al estado como suscriptor único; la indirecta es la que contratan municipios y organismos operadores, y comprende la que se coloca a través de emisiones bursátiles. A su vez, la deuda de corto plazo es aquella que tiene vencimiento dentro del periodo del mismo ejercicio fiscal; la de largo plazo es la que rebasa la temporalidad del ejercicio y se destina exclusivamente a la construcción de infraestructura. La deuda de las entidades está contratada en su mayoría con la banca comercial, le siguen las obligaciones con la banca de desarrollo, emisiones bursátiles y fideicomisos.

En México existía la posibilidad de efectuar operaciones públicas y privadas de bursatilización a través de los Certificados de Participación Ordinaria (CPO), sin embargo no fue sino hasta la reforma a la Ley del Mercado de Valores, que tuvo lugar en 2001, cuando apareció la figura del certificado bursátil, creado únicamente para efectuar emisiones públicas. A partir de entonces fue posible colocar deuda a emisores que no habían tenido acceso al mercado, como los estados y municipios.

CUADRO 2.

MERCADO DE TÍTULOS DE DEUDA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO: COLOCACIONES REALIZADAS POR TIPO DE INSTRUMENTO

(Millones de pesos)

Instrumento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Certificado Bursátil Privado	14,100	38,770	79,928	127,703	127,723	119,224	126,643	113,346
Pagaré de indemnización Carretera	12,746	14,608	-	-	-	-	-	-
Pagarés de Mediano Plazo	9,783	2,597	761	-	-	-	-	-
Certificado de Participación Ordinaria (Estados y Municipios)	216	-	2,039					
Certificado Bursátil Gubernamental (Estados y Municipios)	90	2,610	6,727	7,041	2,120	18,773	16,750	8,208
Bonos Bancarios	2,000	2,000	-	-	-	-	350	925

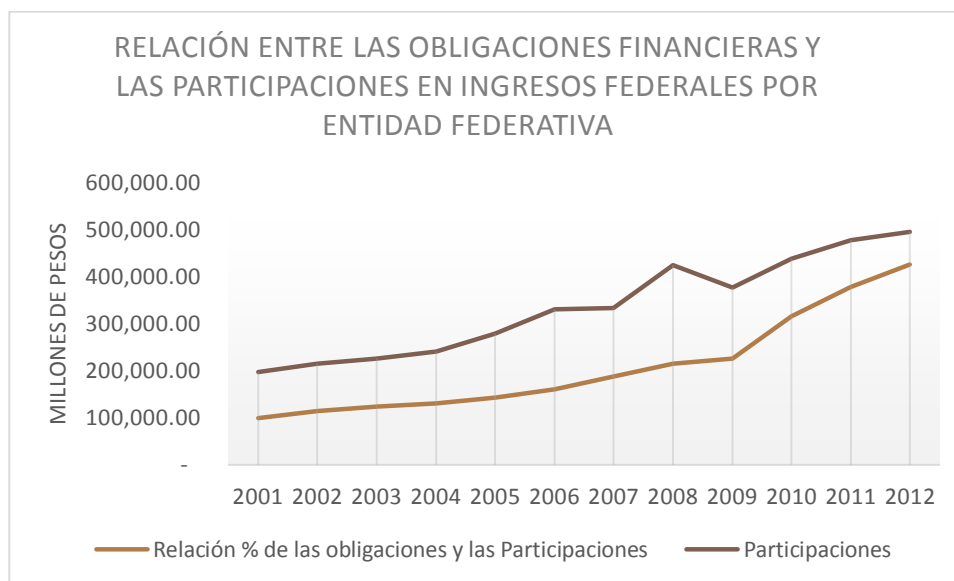
Fuente: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de BMV, Informe anual de la Bolsa Mexicana de Valores, 2001-2008.

A pesar de las mejoras que México ha introducido en la última década, los instrumentos para garantizar la disciplina fiscal a nivel subnacional aún son débiles. Si bien la deuda de los gobiernos subnacionales es moderada, en comparación con estándares internacionales, en los últimos años ha crecido rápidamente.

Hoy los gobiernos estatales y municipales viven inmersos en un proceso de modernización, que abarca distintos ámbitos, tanto políticos, administrativos, financieros, sociales, entre otros. El ejercicio del gasto público ha tenido muchas deficiencias y mucho proviene tanto de las fuentes de ingreso como del sistema tributario de nuestro país, existe una gran diferencia entre el crecimiento de los ingresos y del gasto.

Tan sólo hay que tener presente que de la suma de los ingresos de las 32 entidades del país, cerca del 80% tienen su origen en aportaciones y participaciones federales.

GRÁFICA 1.



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Apartado Deuda pública de entidades federativas 2012 4° Trimestre.

A pesar del crecimiento de las participaciones como recursos hacia los estados, la mayoría de ellos han recurrido al endeudamiento como financiamiento para sus egresos, que en los últimos años han crecido aceleradamente.

En medio de este proceso, se puede situar el uso de nuevas alternativas de financiamiento, el mayor control en los recursos, las actuales aplicaciones, revisión de planes y programas de desarrollo, la continua evaluación de la calidad en los servicios que se le ofrece a la sociedad, además de monitorear constantemente el desempeño del estado o municipio, la rendición de cuentas en el marco de transparencia y la gestión eficiente de los recursos.

En el caso de los estados y municipios, éstos buscan diversificar las fuentes de ingreso, así como elevar niveles de recaudación. Siguiendo de ante mano una adecuada disciplina fiscal, lo que significa que los mercados financieros emiten señales que conducen a los prestatarios y prestamistas a comportarse de manera congruente. En el marco de un federalismo fiscal profundo, la disciplina de mercado efectiva prevendría el sobreendeudamiento de los gobiernos subnacionales, por encima de su capacidad financiera, al mismo tiempo permitirá emprender políticas de gasto sostenibles en el mediano y largo plazos. (Hernández, 2003: 216)

Es el artículo 26 constitucional, dónde se señala que la principal obligación a nivel gubernamental es la satisfacción de las necesidades de la población, lo que tiene relación con llevar a cabo una planeación con apego a los objetivos y al presupuesto asignado,

[...] Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo [...]

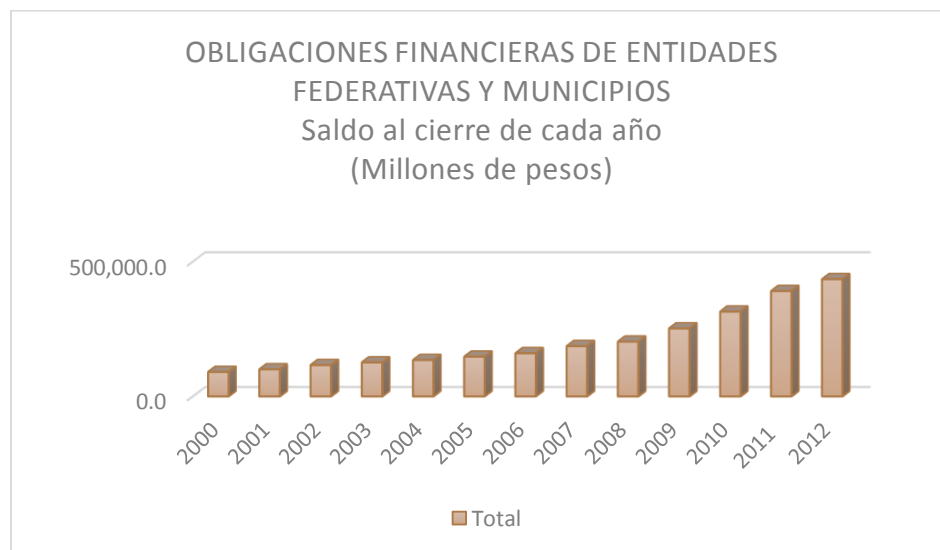
Pues corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, fomentando el crecimiento económico, el empleo, además de una justa distribución del ingreso y la riqueza. Aunque en ocasiones se cuenta con actividades no programadas, lo que implica gastar más y recurrir a algún tipo de financiamiento en fuentes ordinarias, como los impuestos, los derechos, los productos y los aprovechamientos, transferencias entre otros, cuando estos recursos resultan insuficientes para financiar programas, proyectos o inversiones públicas productivas, entonces se

acude a lo que se conoce como ingresos extraordinarios, los cuales provienen principalmente de créditos o de la emisión de bonos.

La bursatilización es un mecanismo que permite a los gobiernos endeudarse de manera indirecta y a largo plazo a partir de ceder recursos futuros provenientes de fuentes seguras, como las aportaciones o los impuestos, a un tercero que da a cambio el valor de lo que se recibirá a futuro en valor presente. Es un instrumento financiero por medio del cual comprometen recursos de las próximas administraciones a cambio de hacerse de recursos en el presente con la finalidad de desarrollar programas, efectuar inversiones y obra pública, o en su caso, para saldar deuda más costosa. La bursatilización se define como un esquema fiduciario estructurado que permite obtener financiamiento al dar liquidez a activos no líquidos, o bien, como el medio que facilita la obtención de recursos del mercado de valores dando valor presente a los ingresos futuros de los mismos.

En el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

GRÁFICA 2.



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Apartado Deuda pública de entidades federativas 2012 4° Trimestre.

Cuando se contrae algún tipo de deuda por parte de los gobiernos locales, debe tenerse en mente, la cobertura de los servicios públicos que los ciudadanos demanden y para financiar proyectos productivos, nunca para financiar gasto corriente, por lo tanto el objetivo de llegar a adquirir deuda pública es la inversión pública productiva. En el caso de decidirse por el endeudamiento, es indispensable el apego a los lineamientos de la Ley de Deuda Pública respectiva.

La deuda pública es muy importante para las finanzas de los gobiernos, ya que les permite realizar grandes proyectos de inversión y satisfacer las necesidades de la población sin tener que esperar a recaudar los fondos fiscales que se requieren para ejecutar los proyectos, cuando se mantiene su debido control, transparencia y manejo de los recursos. Aunque en años recientes hemos visto un crecimiento alarmante, que debe ser analizado.

CAPÍTULO 2. DEUDA PÚBLICA FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

Todos los cambios que han modernizado el marco jurídico de la deuda pública de los estados, les han otorgado mayores facultades de decisión en temas financieros, con lo que han podido acceder a nuevas opciones de financiamiento. Aunque también, se ha dado como resultado un aumento considerable en la deuda pública. Si bien es cierto que el contraer deuda pública, tiene beneficios y rasgos positivos, también cuenta con un historial negativo lleno de malas experiencias, como el caso de la deuda externa, los gobiernos pueden abusar del endeudamiento dejando la responsabilidad y la obligación de pago a las siguientes administraciones. En ocasiones puede incrementarse exageradamente. La única manera de presentar un análisis que incluya la parte histórica y actual sobre la deuda pública nacional y subnacional es haciendo uso de cuadros, indicadores y tablas que sirvan de apoyo a la explicación de este fenómeno económico y su comportamiento.

Hasta ahora parece que este aumento en la deuda no representa una amenaza en la estabilidad de las finanzas públicas, es importante evitar que se utilicen recursos federales para el pago de deuda estatal, pues generaría un debilitamiento de las finanzas nacionales.

El actual sistema en las participaciones y los diversos fondos transferidos a los estados, han generado una alta dependencia de los recursos federales por parte de los gobiernos locales y a su vez han debilitado su capacidad de recaudación local. El estudio se complica cuando en la realidad, las entidades federativas utilizan diferentes criterios contables y hacen uso de un criterio selectivo en el acceso de la información.

Déficit fiscal y la deuda pública

Conceptualmente la SHCP, señala que la deuda pública es el total de obligaciones insolutas del sector público, derivadas de la contratación de empréstitos, internos y externos, sobre el crédito de la Nación. Incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por conceptos distintos de servicios personales y por devolución de ingresos percibidos indebidamente. Representa el total de préstamos que recibe el Estado para satisfacer sus necesidades.

Mientras que el déficit o superávit económico primario, de acuerdo a la SHCP, es el resultado que se obtiene de comparar ingresos y egresos totales del sector público, excluyendo los intereses de la deuda. Este concepto mide la parte del déficit fiscal sobre la cual se puede ejercer control directo, ya que el servicio de la deuda es en gran medida gasto condicionado por la economía en general.

Si bien el problema del déficit público en México, ha sido un factor determinante desde la crisis económica de 1982, por lo que el gobierno federal impulsó importantes ajustes.

En el periodo que va de 1965 a 1970, el déficit financiero del sector público federal representó un 1.9% del PIB como promedio anual; en el periodo de 1971 a 1976 este concepto se incrementó a 6.4% y de 9.7% de 1977 a 1982. Esta brecha tuvo que cubrirse con endeudamiento externo y una política de sobrevaluación de la moneda nacional que, al deteriorarse las condiciones internacionales condujo a la crisis financiera en 1982 (Cuamatzin, 2007: 69).

El ajuste en las finanzas públicas inicia a partir de 1990, lo que permite ubicar el déficit público por debajo del 2% del PIB, por medio de medidas como reducción del gasto público neto total y no del fortalecimiento de los ingresos públicos, por lo que el objetivo se dirigió a conseguir un superávit fiscal. Tal y como lo señaló la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los Criterios Generales de Política Económica para el 2006, se planteaba obtener un superávit público debido al incremento en los ingresos petroleros, se planteó una meta de superávit público de 0.2% como proporción del PIB para ese año.

Los déficits se convierten en un problema cuando provocan una rápida acumulación de deuda y también porque, se puede tardar mucho tiempo, a menudo muchas décadas, en reducir una elevada deuda, una vez que se ha creado. Para acceder a un escenario de finanzas públicas en equilibrio, y ante la poca dinámica que mostraron los ingresos del sector público, el gasto tuvo que contraerse en forma significativa. De esa manera, en esta etapa de dos décadas, el ingreso y el gasto como proporción del PIB experimentaron una tendencia a la baja, que se acentuó con mayor medida en las erogaciones del sector público, reduciendo con ello la brecha deficitaria.

Lo anterior, sin duda, pone en evidencia los fuertes ajustes que se han realizado a las finanzas públicas del país, en un ambiente de rezagos en sectores como salud, educación, vivienda, servicios públicos, infraestructura física, entre otros. En esa perspectiva, el esfuerzo por lograr finanzas públicas en equilibrio, debe valorarse a partir de la consideración de algunas secuelas que ha generado, como es el caso de la reducción del gasto en sectores estratégicos y en particular los montos destinados a la inversión productiva, situación que ha incidido de manera negativa sobre las posibilidades futuras de crecimiento.

2.1 Deuda Pública nacional

El gobierno federal tiene permitido contraer deuda interna y externa para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República.

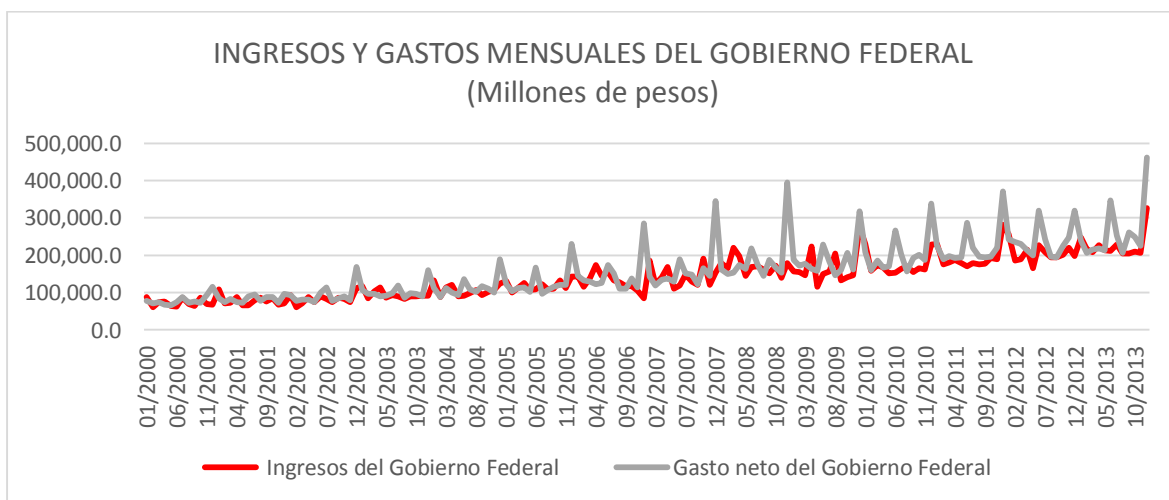
Se justifica la utilización de la deuda pública para realizar proyectos de capital, que por definición tienen relación con programas de inversión a largo plazo con beneficiarios distribuidos a lo largo de varios años en el futuro, esto cuando las perspectivas de las inversiones en infraestructura son claramente de interés público

y tienen una alta rentabilidad social, de no utilizar la deuda, muchas veces representa no llevar a cabo esa inversión y que los residentes actuales y futuros de la localidad, carezcan de obras de infraestructura, bienes o servicios públicos.

Es un hecho que es necesario más gasto público, pero dirigido de la manera correcta, la deuda no significa que sea algo negativo, no es cuando el financiamiento es sanamente administrado, una combinación de recursos propios y créditos pueden servir de complemento, elaborando estrategias para elevar la recaudación fiscal. Las siguientes gráficas se elaboraron con el propósito de identificar las tendencias que han sufrido, los ingresos y los gastos en el país, sobre todo su comportamiento independiente, para dar como resultado el balance financiero en los últimos trece años. Las cifras indican que en la mayor parte del tiempo, la economía se ubica en déficit y sobre todo podemos observar el impacto de la crisis financiera y económica que va del 2007 al 2009 con gran presencia, además del continuo estancamiento en la economía.

En esta gráfica, se muestran tanto los ingresos como los gastos netos del gobierno federal, para dar una clara idea del comportamiento de los gastos del gobierno federal ante los niveles de ingreso, lo que da paso al uso de altos niveles de deuda en el país.

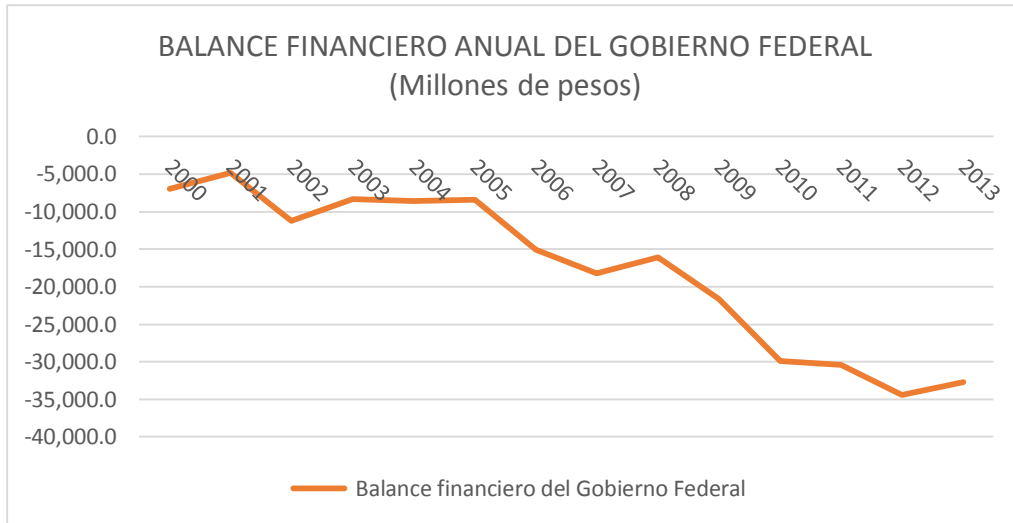
GRÁFICA 3.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Apartado de Estadísticas Oportunas Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

Para tratar de observar los datos de manera agregada se realizó el promedio el promedio anual de las cantidades mensuales obtenidas, con el propósito de identificar el comportamiento agregado del balance financiero que señala la SHCP.

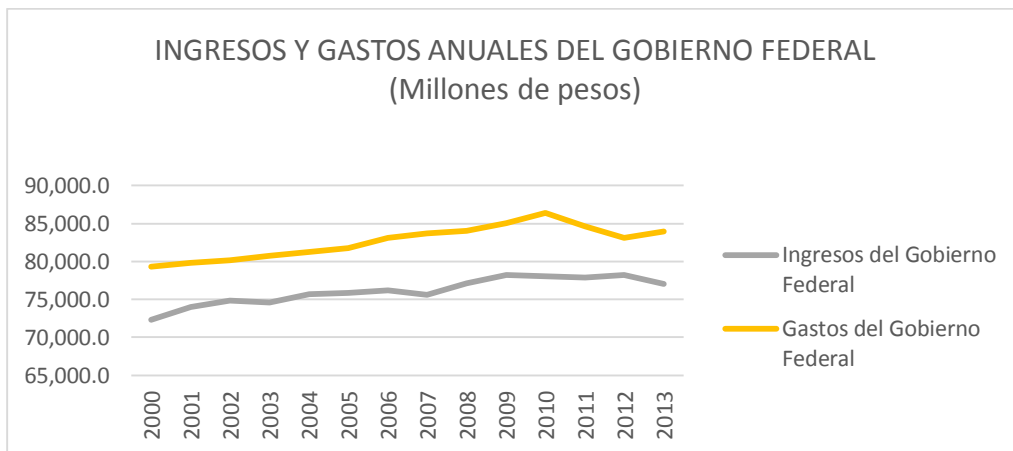
GRÁFICA 4.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Apartado de Estadísticas Oportunas Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

De la misma manera, se presentan el promedio anual de los ingresos y gastos netos del gobierno federal, con el fin de identificar la tendencia independiente los mismos.

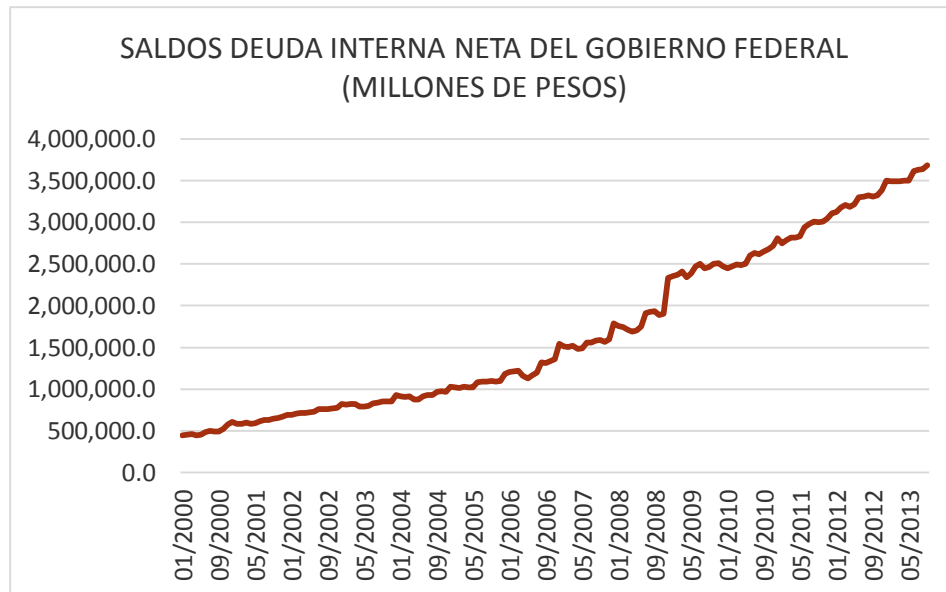
GRÁFICA 5.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Apartado de Estadísticas Oportunas Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

En el gráfico siguiente se muestra la evolución histórica de la Deuda Interna Gobierno Federal, lo que nos brinda un panorama de endeudamiento que más adelante se refleja en los otros dos niveles de gobierno.

GRÁFICA 6.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Apartado de Estadísticas Oportunas de Deuda Interna del Gobierno Federal.

La deuda neta del sector público ascendió a 6 billones 497 mil millones de pesos durante 2013, monto equivalente a 38.3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), según el informe de deuda pública al cuarto trimestre del año publicado por la Secretaría de Hacienda. Este monto fue casi dos puntos porcentuales mayores a la de 2012, cuando se contabilizaron pasivos por 5 billones 891 mil millones de pesos, que entonces representaban 36.4 por ciento del PIB. La mayor concentración de estas obligaciones financieras se explicó por la parte interna, pues de los 6.5 billones de pesos que tiene como deuda el sector público 4.8 billones se explicaron por deuda local. Lo anterior significó un monto equivalente a 28.6 por ciento del PIB.

Al primer trimestre de 2014, el saldo de la deuda neta del Gobierno Federal fue de 4 billones 887 mil 788.4 millones de pesos (equivalentes a 29.7% del PIB).

De dicho monto, el componente interno ascendió a 3 billones 948 mil 770.0 millones de pesos, superior en 54 mil 840.6 millones al observado al cierre de 2013 y resultado de un endeudamiento neto por 200 mil 350.6 millones de pesos, un incremento en las disponibilidades del Gobierno Federal por 167 mil 423 millones, y ajustes contables.

Es inevitable reconocer la velocidad de crecimiento de la deuda interna de nuestro país, tan sólo en 2013 el monto de las obligaciones financieras del sector público crecieron en 606 mil 175 millones de pesos¹¹; esto es, a una velocidad de mil 661 millones diarios.

Algunos analistas prevén que para 2015 el saldo de la deuda alcance un punto máximo de 41 por ciento del PIB. Y es aquí donde la reforma Fiscal y Hacendaria jugarán un papel muy importante junto con la producción de petróleo de PEMEX, así como su precio, que en meses anteriores presenta una baja lo que traerá consigo un ajuste e impacto en las finanzas públicas, hasta llegar a convertirse en un factor de inestabilidad de la economía mexicana.

Fallas en el sistema de participaciones

El actual sistema de participaciones federales adolece de tres grandes problemas: el primero es la falta de responsabilidad por el gasto público en las entidades federativas y municipios; el segundo es la existencia de incentivos perversos en contra de los esfuerzos locales para cobrar impuestos, y el tercero, es la existencia de restricciones presupuestales menos rígidas en los gobiernos locales en comparación con el gobierno federal, en cuanto a sus decisiones de endeudamiento y gasto. (Díaz, 1997:35)

Con respecto al primer problema, se tiene que al depender los estados y los municipios de los recursos que obtienen del sistema de participaciones, y al no hacer el monto que se reparte a cada gobierno estatal o municipal función de la calidad y responsabilidad en el ejercicio del gasto, se presenta el problema del

¹¹ Cifra obtenida del Informe de Deuda Pública al cuarto trimestre de 2013, publicado por la SHCP.

agente-principal. Aquí, quien recauda, en este caso el gobierno federal actuando como el principal, no tiene manera de obligar al agente que gasta esos recursos, estados y municipios, para hacerlo eficiente y responsablemente. Si los estados y los municipios no enfrentan ningún tipo de penalización en el monto que reciben del sistema de participaciones de los impuestos federales, no tienen incentivos para obtener el mayor rendimiento por peso gastado, medido en términos de la cantidad y la calidad de los servicios ofrecidos a la población. Esta falta de incentivos para ejercer responsablemente el gasto se refuerza con la imposibilidad de que los gobernadores estatales y los presidentes municipales sean reelegidos.

Respecto del segundo problema, al no hacer dependiente el monto de las participaciones que los estados y los municipios reciben de la Federación de su propia recaudación, para aquéllos no existe el incentivo de aumentar sus recursos propios, ya que por una parte es políticamente atractivo imponer sobre la población bajas tasas impositivas y, por otra, es fácil “culpar” a la Federación si los recursos disponibles no son suficientes para financiar los bienes y servicios que los estados y municipios proveen.

Por último, los gobiernos estatales pueden incurrir en una política “moralmente irresponsable” en la contratación de deuda, principalmente con el sistema bancario, debido a que los gobiernos estatales ofrecen los ingresos que obtienen del sistema de participaciones federales como la garantía sobre los créditos y al hecho de contar, al menos implícitamente, con el respaldo del gobierno federal en caso de que sean incapaces de cubrir el servicio derivado de esta deuda. No enfrentar una restricción presupuestal rígida o dura puede inducir a los gobiernos estatales a incurrir en un endeudamiento incompatible con sus ingresos propios y sus ingresos derivados de las participaciones. Esto implica que, tal como está diseñado el sistema de participaciones federales, existe un incentivo para que los estados incurran en un endeudamiento excesivo. Si el gobierno federal se ve forzado a “rescatar” financieramente a alguno de los gobiernos estatales porque no pudo hacer frente a sus compromisos derivados de la deuda, esto, a final de cuentas, representaría una transferencia del resto de la república al estado “rescatado”.

Por lo que es crucial condicionar el monto de transferencias al esfuerzo de recaudación propio. Sin embargo, dadas las restricciones constitucionales en materia de impuestos estatales, el margen de maniobra de los estados es muy pequeño, sobre todo al no poder instaurar un impuesto local al ingreso. En tal virtud, lo más conveniente desde el punto de vista de los gobiernos de las entidades federativas es la introducción de un impuesto final a las ventas. Este tipo de impuesto es fácil de administrar y fiscalizar, pudiéndose aprovechar la infraestructura ya existente de recaudación.

Además, al condicionar las transferencias federales al esfuerzo propio de recaudación, se incentiva a que los gobiernos locales generen una estructura fiscalizadora y recaudadora más eficiente, ya que ello les permitiría no sólo contar con mayores ingresos propios sino que, además, tendrían una mayor participación en los ingresos federales participables que otras entidades que no hicieran tal esfuerzo.

Desde el punto de vista de las finanzas estatales, la calificación de su deuda que obtenga cada una de las entidades federativas. Entre más alta sea la calificación, menores tenderán a ser las tasas de interés que los gobiernos estatales tendrían que pagar sobre sus adeudos, principalmente con el sistema bancario. De ahí que sea importante que los gobiernos realicen un esfuerzo significativo de recaudación propia ya que al fortalecer sus finanzas y depender en un menor grado de las participaciones y transferencias federales, mejor será su posición frente al sistema financiero.

2.2 Deuda pública subnacional

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el 2011, al menos seis entidades federativas enfrentan una situación de deuda cuyo saldo rebasa el ingreso proveniente de las participaciones que les asigna el Gobierno Federal, como son Nuevo León, Estado de México, Veracruz, Jalisco, Michoacán y Sonora, además del Distrito Federal.

Las cifras de la deuda estatal dadas a conocer por la SHCP, al segundo trimestre de 2011, el saldo total de las entidades ascendió a 316,704 millones de pesos, una cifra equivalente a 64.2% de las participaciones. Las participaciones federales, son un factor determinante dentro de la presente problemática, ya que al reducirse el monto, disminuyen los ingresos de las entidades y aunado a esto, el gasto se incrementa lo que genera una crisis de deuda que de no controlarse traerá consecuencias negativas en el largo plazo.

GRÁFICA 7.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de SHCP.

En 2000, se adoptaron reglas para limitar el acceso de los estados al crédito, aumentar la transparencia y fortalecer el compromiso del gobierno federal de no rescatar instituciones subnacionales. Sin embargo, la asimetría que existe entre las transferencias federales y los ingresos por impuestos propios aún puede dar lugar a restricciones presupuestales “laxas” y a riesgo moral. La gráfica sirve de apoyo para sustentar lo antes dicho, claramente se distingue el crecimiento de las obligaciones financieras de los estados, en más de una década el monto ha crecido casi cinco veces de la deuda que se registró en el año 2000. El problema de la deuda guarda relación con el destino de los recursos del endeudamiento.

Un factor clave en la deuda subnacional ha sido el tema político, es claro que durante los cambios de gobierno en los diferentes Estados, específicamente en el caso donde existió alternancia en el poder, también se manifestó presión en las finanzas públicas de algunas entidades federales.

Situación que se explica por la contratación desmedida de deuda pública subnacional y por la escalada en los pasivos en el sistema de pensiones. Tal escenario se complicó por las afectaciones que se produjeron en los mercados en 2008, a raíz de la crisis financiera global, lo que supuso peores condiciones crediticias para los gobiernos estatales, con costos más elevados, es decir, tasas de interés más altas en un mercado más restrictivo o de menor liquidez. (Fernández: 2011, 4)

CUADRO 3.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

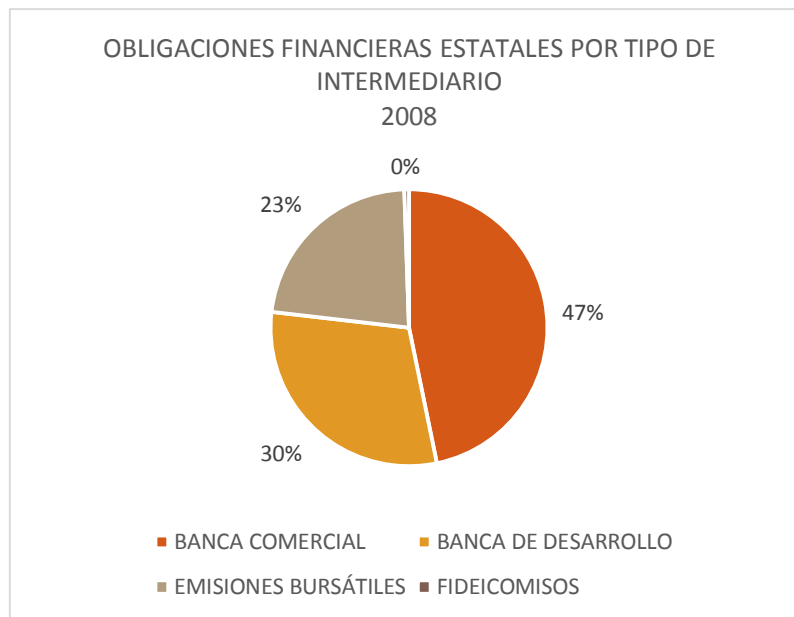
Año	Saldos Totales	% Porcentaje respecto a los ingresos totales garantizables		% Porcentaje respecto a las participaciones		% Porcentaje respecto al PIB	
1994	26,728.5		----		64.5		2.0
2001	99,062.8		----		50.3		1.9
2002	113,702.1		----		52.9		2.0
2003	123,278.2		----		54.7		1.8
2004	130,719.5		----		54.5		1.7
2005	143,193.8		----		51.3		1.7
2006	160,093.5		----		48.7		1.6
2007	186,470.0		41.1		56.1		1.7
2008	203,070.2		42.7		50.7		1.7
2009	252,153.5		44.2		59.9		2.2
2010	314,664.5		56.1		72.0		2.5
2011	390,777.5		61.4		79.2		2.8
2012	434,761.2		65.1		86.1		2.9
Marzo 2013	436,242.3		60.9		81.5		2.7

Fuente: SHCP Apartado de Deuda Pública de Entidades Federativas y Municipios

Como puede observarse el nivel de endeudamiento de los gobiernos subnacionales oscila entre el 50 y el 86% respecto a las participaciones que les son conferidas, de manera que es necesario el control de ese monto transferido y el seguimiento oportuno de los recursos. Es claro el crecimiento que la deuda subnacional ha manifestado en la última década.

Por medio de las siguientes gráficas, podemos analizar en distintos periodos el tipo de intermediario al que los estados recurren para contraer obligaciones financieras, de tal que en los tres años de estudio (2008, 2011, 2013) la banca comercial, representa la mayor fuente de financiamiento estatal, le sigue la banca de desarrollo, aunque también las emisiones bursátiles mantienen su grado de participación. Los fideicomisos aún son utilizados, pero en muy poca proporción. Como es visto, además de los ingresos propios y aquellos que les son transferidos, los estados logran financiarse en gran medida, con la banca comercial.

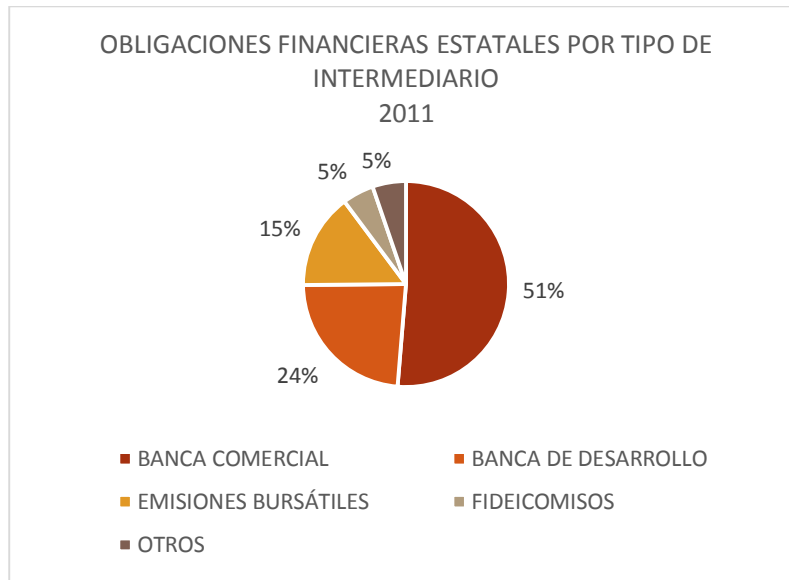
FIGURA 2.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la SHCP.

La Figura 2. sirve para observar el comportamiento de los intermediarios financieros a los que recurren las entidades estatales para contraer obligaciones financieras, en este año de estudio, el año 2008, el principal intermediario es la banca comercial, muy por arriba de las emisiones bursátiles y de la banca de desarrollo.

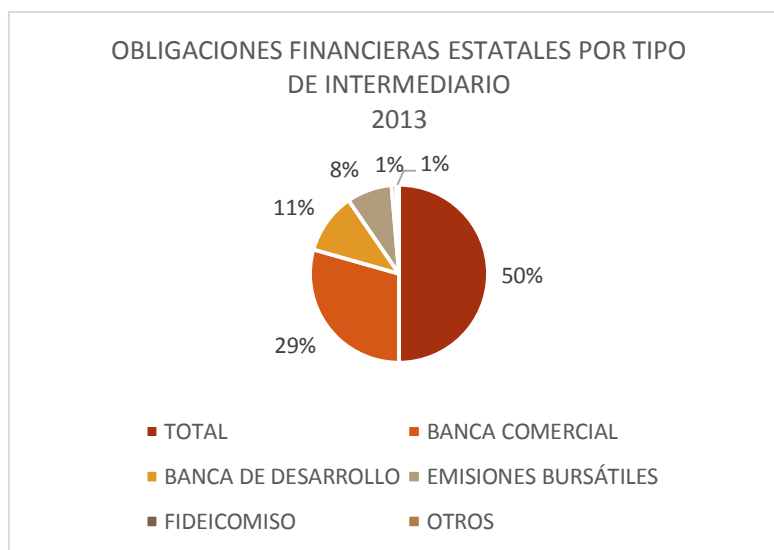
FIGURA 3.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la SHCP.

La Figura 3. y 4. nos muestran el porcentaje de participación de la banca comercial tanto en el año 2011 como en el 2013, con lo que se mantiene la preferencia o la accesibilidad que presenta el adquirir obligaciones financieras con los bancos y no así con el Mercado de Valores, la Banca de Desarrollo, los Fideicomisos o alguna otra vía de financiamiento para las entidades estatales.

FIGURA 4.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la SHCP.

Causas y orígenes de la deuda subnacional

De acuerdo con un estudio, realizado por Gabriel Fernández Espejel¹², se encontró relación entre el cambio de gobierno en diferentes estados en México (doce entre el 2010 al 2011) en especial en aquellos gobiernos donde hubo alternancia en el poder, y un constate incremento en las presiones de finanzas públicas de algunas entidades. Lo que se explica por la contratación desmedida de deuda pública subnacional y por la escalada en los pasivos en sus sistemas de pensiones.

El escenario se complicó por las afectaciones que se produjeron en los mercados en 2008, a raíz de la crisis financiera global, lo que se supuso peores condiciones crediticias para los gobiernos estatales, es decir, costos más elevados (el pago de tasas de interés más altas) en un mercado más restrictivo o de menor liquidez.

Es un hecho que ante los niveles crecientes de deuda de estados y municipios, se haya dado paso a diferentes estudios que tratan de dar respuesta al fenómeno y además de prever la situación que se avecina para las entidades, de continuar sin un tope en la deuda pública. La tendencia al alza en los pasivos de algunas entidades y la poca capacidad para recaudar ingresos propios, implica riesgos a la estabilidad financiera e inclusive la pérdida del nivel de inversión de dichas entidades.

Sobre el tema de la inversión, la calificadora Moody's¹³ señala en el reporte a los inversionistas sobre deuda sub soberana, que el panorama para las obligaciones financieras de los estados se mantiene negativo a la contracción económica que se registró en 2009 y a la incertidumbre sobre la viabilidad de las medidas de austeridad que se instrumentaron. La calificadora señala que las presiones fiscales en las entidades disminuirán en la medida en que las transferencias federales aumenten, siguiendo el ritmo de la recuperación económica.

¹² Maestro en Economía por la UNAM, Investigador del Área de Opinión Pública del CESOP

¹³ Moody's, Mexican States still face challenges, but pressures easing, México, junio de 2010.

Un factor importante en el análisis de la deuda subnacional, es la deuda no registrada, pues guarda relación con los plazos de vencimiento en los créditos que se adquieren, por lo que es necesaria una revisión a fondo de las obligaciones financieras de las entidades federativas.

No puede dejarse de lado, otro tipo de obligaciones o presiones de gasto que las entidades enfrentan de manera creciente o enfrentarán. Tal es el caso de las pensiones estatales con la existencia de déficits actuariales que indudablemente repercuten en el gasto, además de las pensiones, los servicios de salud tienen impacto en el gasto total.

Recomendaciones de la OCDE sobre deuda subnacional y su manejo

Entre las principales recomendaciones que la OCDE promulga referente a la deuda subnacional, encontramos:

- Fomentar la aplicación de límites prudentes al endeudamiento a nivel estatal y municipal y colaborar con los estados para realizar la transición de los sistemas de pensiones de beneficios definidos a los de contribuciones definidas en cuentas individuales.
- El gobierno federal debe promover la aplicación de reglas fiscales prudentes en el nivel subnacional. Las obligaciones implícitas en el régimen de pensiones de los servidores públicos estatales también son altas.

En años recientes, varios estados han adoptado regímenes de pensiones que resultan poco sostenibles financiados sólo con los impuestos corrientes en lugar de hacerlo con base en las contribuciones de trabajadores y empleadores. Atender este reto exigirá reformas profundas, por ejemplo, transformar los regímenes de pensiones estatales en sistemas de cuentas individuales, similares a las AFORES. Los esfuerzos para mejorar la calidad y la oportunidad de las cuentas fiscales de los gobiernos locales deben continuar. Asimismo, proporcionar mayor información sobre la deuda y las obligaciones contingentes de los estados y los municipios

contribuiría a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, y a vigilar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En palabras del organismo, México necesita mayores inversiones y políticas más claras y eficaces para promover el desarrollo social y para alcanzar el nivel de vida promedio de la OCDE. Por ello, se recomienda que el país debe continuar los esfuerzos que ha hecho en los últimos años para aumentar los ingresos tributarios, y diseñar un régimen tributario más moderno, competitivo y eficiente y menos dependiente de los ingresos petroleros. Ante el gran tamaño de su sector informal y la evasión fiscal generalizada dentro de la economía formal, México debe mejorar la eficacia de la administración tributaria y generar incentivos para reducir la economía informal.

La recaudación tributaria como proporción del PIB en México está muy por debajo de la de todos los países de la OCDE, a pesar de que algunas de sus tasas impositivas son relativamente similares. Esto indica que, al combinar una base impositiva más amplia con una mejor administración tributaria, México podría aumentar la recaudación, supone el organismo. Por otra parte, la reestructuración de su régimen tributario y de las prestaciones sociales ayudaría a impulsar el crecimiento y al mismo tiempo reducir la desigualdad en el ingreso.

CUADRO 4.

INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB 2000-2012

PAÍS	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
CANADÁ	34.9	32.8	32.5	32.6	31.6	30.5	30.7
CHILE	18.8	19.0	19.1	22	21.4	19.5	21.4
FRANCIA	43.1	42.1	42.2	43.1	42.2	41.6	44
ITALIA	40.6	39.7	39.3	40.6	41.5	41.5	42.7
MÉXICO	16.5	16.2	16.8	17.9	20.7	18.5	19.6
E.U.A.	28.4	25.1	24.7	26.8	25.4	23.7	24.4

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Estadísticas Tributarias de la OCDE, Revenue Statistics 2014.

El porcentaje total de los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos subnacionales en México se cuenta entre los más bajos de la OCDE. Es necesario fortalecer los incentivos de los estados para recaudar más ingresos, limitando las transferencias del gobierno federal y permitiendo a los estados una mayor retención de sus ingresos marginales. De manera que, puede observarse que en la orientación de las recomendaciones es factor clave las transferencias federales en el manejo de la deuda y la recaudación local.

Los incentivos para que los estados puedan retener más ingresos, y ejerzan mayor autoridad tributaria, son compatibles con la creación de un mecanismo transparente y equitativo que garantice que los estados menos ricos dispongan de los recursos necesarios para lograr una mayor convergencia de ingresos.

Los municipios recaudan el impuesto predial, sobre bienes inmuebles, pero los ingresos son excepcionalmente bajos incluso en comparación con sus homólogos latinoamericanos. La OCDE señala que es posible elevar la recaudación en este rubro haciendo que los municipios participen en programas estatales para la actualización de registros catastrales, y elevando las tasas con un umbral de exención suficientemente alto, lo que permitiría lograr un esquema progresivo, lo cual es importante en un país con fuerte desigualdad.

Lo mismo sucede con el agua, que es del ámbito municipal y que presenta una enorme variedad en las tarifas, desde algunos casos en los que no se cobra hasta algunos casos que, lamentablemente son la excepción, en los cuales se cubren los costos. Aumentar las responsabilidades tributarias de los estados y municipios, limitando las transferencias del gobierno federal y permitiendo una mayor retención de sus ingresos marginales. En el caso de los municipios, el predial y las tarifas de agua presentan oportunidades importantes de fortalecer los ingresos.

De manera general, para que México tenga finanzas públicas sostenibles en el largo plazo, su presupuesto debe ser menos dependiente de los ingresos petroleros y responder mejor al crecimiento económico sostenido. Además, debe fortalecer la eficiencia y la efectividad del gasto público, así como la rendición de cuentas en el nivel subnacional. El país necesita adoptar un enfoque presupuestal de más largo

plazo, multianual, el cual adapte el gasto y el financiamiento a los planes y metas que el gobierno tiene para los distintos sectores; al mismo tiempo, debe estar mejor preparado ante eventualidades como la baja de los ingresos por ventas de petróleo y los cambios demográficos.

Las reformas al federalismo fiscal podrían dar un mejor marco de incentivos a los estados y municipios, y promover la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. En la década de 1990, México inició un proceso de descentralización de las responsabilidades fundamentales del gasto hacia los estados y, en menor medida, hacia los municipios. Sin embargo, han transcurrido 20 años y la descentralización se encuentra a la mitad del camino. Aunque los estados son responsables de los principales conceptos del gasto —algunos tan importantes como salud y educación—, los cuales representan casi la mitad del total del gasto público, no ocurre lo mismo en lo referente a los ingresos: los estados y municipios siguen dependiendo de las transferencias presupuestarias federales. Esto reduce los incentivos para que en el nivel subnacional haya un gasto eficiente y una administración fiscal prudente.

Las asignaciones del gasto entre los órdenes de gobierno no están bien definidas y suelen ser redundantes, lo que también afecta la eficiencia del gasto. La información sobre el uso de los recursos financieros de los gobiernos subnacionales es escasa, y la difusión que se da a los presupuestos subnacionales no es uniforme ni está homologada, aun cuando la ley dispone que todos los órdenes de gobierno deben adoptar un marco presupuestario basado en resultados. Ello impide la transparencia y obstaculiza la evaluación del desempeño fiscal.

2.3 Sustentabilidad en las finanzas públicas

Es importante voltear la mirada al caso de los estados y municipios del país, en los años recientes el nivel de deuda subnacional ha manejado niveles altos con crecimiento rápido en las obligaciones financieras que las entidades contraen.

Dentro del ámbito de la sustentabilidad y las esferas de donde parte su análisis, que comúnmente encontramos la parte social, ambiental y económica, podemos situar en ésta última la sustentabilidad que se refiere a las finanzas públicas, donde las variables que se atienden en su estudio, son los ingresos, el gasto, el déficit y la deuda pública.

El propósito de la sustentabilidad fiscal es evitar déficits fiscales persistentes y además, que la deuda pública crezca sin un control y a un límite no prudente¹⁴.

El marco teórico tradicional para la restricción presupuestaria del sector público, señala que la deuda pública al final de un periodo, debe ser igual al gasto público primario menos el ingreso público considerando la tasa de interés sobre la deuda pública, por lo que la deuda pública deberá ser igual al valor presente descontado de los balances primarios futuros. En pocas palabras la sustentabilidad de las finanzas públicas, también radica en la recomendación para los gobiernos, de unas finanzas públicas sanas. Uno de los instrumentos más importantes para el control de la sustentabilidad fiscal es la medición de los balances de las finanzas públicas, pues debe existir equilibrio temporal entre los ingresos y los gastos. El aspecto más relevante dentro de la sustentabilidad de las finanzas públicas es que no se ponga en riesgo o se comprometa el bienestar de las futuras generaciones. La determinación del déficit o superávit público es la clave en la contabilidad de las finanzas públicas.

Existen diferentes metodologías e indicadores en materia gubernamental, se tiene el caso del Fondo Monetario Internacional con la construcción de indicadores que miden el desempeño en las finanzas públicas, se busca evaluar la administración de las finanzas públicas y su impacto en la hacienda pública, las variables de importancia son los ingresos y los gastos, pues con ello se puede determinar la existencia de endeudamiento o desendeudamiento público, o si el balance es deficitario o superavitario además del monto.

¹⁴ Concepto puesto a disposición por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en el Análisis de Sustentabilidad de Finanzas Públicas 2007-2012

En el caso del balance tradicional de las finanzas públicas, suele medirse como la diferencia de los ingresos con los gastos, ya que esto mide la sustentabilidad fiscal y ante la insuficiencia de ingresos para el financiamiento de proyectos, se pone en riesgo ésta sustentabilidad. Para la metodología internacional se toma en cuenta el gobierno general, es decir, tanto al gobierno central como a los locales; además el sector público que comprende gobierno, empresas y organismos públicos, que a su vez se dividen en la clase financiera y no financiera. Los balances en nuestro país se apegan a los lineamientos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, quien utiliza una metodología que ha ido cambiando con el tiempo y a las condiciones del país en el ámbito económico, el balance computado se realiza para el nivel federal. Un hecho importante en las finanzas públicas locales o subnacionales, es el proceso descentralización con el fortalecimiento de en la capacidad administrativa, además en la transferencia de competencia y recursos transferidos.

De acuerdo con el Banco Mundial, la descentralización toma las dimensiones de desconcentración, delegación y devolución de competencias y responsabilidad. Para la CEPAL, la descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central.

Jorge Coronado Quintanilla señala que la sustentabilidad de las finanzas públicas incluye dos componentes importantes, por un lado la sustentabilidad fiscal, que se entiende como la capacidad de generar recursos suficientes y la sustentabilidad de la deuda, que se refiere a un nivel donde la deuda sea sostenible sin problemas de pago.

La sustentabilidad fiscal se asocia a un equilibrio inter temporal de las finanzas públicas, donde el déficit presente se cubre con el superávit futuro. Hablando de los niveles de gobierno locales, que abarcan los estados y los municipios, también se requiere de un equilibrio en las finanzas públicas, además de un buen manejo de los componentes de la deuda gubernamental y su administración responsable para lograr una sustentabilidad financiera. (Coronado, 2010:32)

En nuestro país el financiamiento a nivel subnacional, también cuenta con calificaciones de riesgo y no sólo los de tipo bursátil, sino también los créditos bancarios.

De acuerdo con la calificadora financiera Fitch Ratings¹⁵ para Junio del 2009 se contaba con 111 Financiamientos Subnacionales Calificados con valor de \$122,970 millones de pesos, el saldo insoluto de la deuda calificada representa aproximadamente la mitad de la deuda subnacional mexicana para ese periodo el cual ascendió a \$203,469 millones de pesos, dato publicado por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público con la Unidad de Coordinación de Entidades Federativas. Éste tipo de financiamientos se relacionan con 20 estados, 350 municipios y organismos descentralizados estatales.

Entre las cifras se encuentra que los estados mantienen una alta proporción del valor del financiamiento calificado con el 86%, mientras que el 64% de la deuda se concentra en 5 entidades federativas: Nuevo León, Estado de México, Sonora, Chiapas y Veracruz. De los financiamientos mencionados, la mayor parte corresponde a créditos bancarios (72%) y el resto a financiamientos del mercado bursátil de deuda (28%). El 75% de los financiamientos para el 2009 utilizan diversos ingresos de naturaleza federal como respaldo, mientras que el resto, lo hacen por medio de recursos provenientes de impuestos, derechos o algún otro ingreso local.

Jorge A. Chávez Presa¹⁶ señala que para llevarse a cabo una reforma en las finanzas y la hacienda pública es necesario tomar en cuenta:

...la medición de los balances fiscales pues se debe analizar la cuantificación actual y esperada de la diferencia entre los ingresos y los gastos recurrentes, además el presupuesto de gastos fiscales, otro factor importante es el estudio

¹⁵ Reporte del 30 de Junio de 2009 de la Calificadora Fitch Ratings, sobre el financiamiento de gobiernos subnacionales.

¹⁶ Diputado Federal y Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados

del impacto redistributivo de la política fiscal en el ingreso-gasto de los hogares y por último tomar en cuenta el federalismo fiscal visto como la división de las potestades tributarias y el trabajo público entre los tres órdenes de gobierno. (Chávez, 2003:359)

Las necesidades fiscales de los países, han estado aumentando, pero el espacio fiscal se hace cada vez más estrecho, lo que se traduce en el deterioro de la situación fiscal entre las regiones y niveles de gobierno.

CAPÍTULO 3. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ENTIDADES CON DEUDA PÚBLICA

Debido a los cambios en la legislación sobre la contratación y manejo de deuda pública interna para el caso de estados y municipios, se ha manifestado el uso de diferentes técnicas y mecanismos financieros para allegarse de recursos cuando les es insuficiente la utilización de los ingresos propios. Los instrumentos más comunes de financiamiento de los gobiernos subnacionales son los créditos con la banca comercial, la banca de desarrollo y las emisiones bursátiles.

A lo largo de la presente investigación se han planteado los principales aspectos que encierran a la deuda pública subnacional, pues en los últimos años el tema de la deuda ha manifestado mayor presencia en el país, según datos SHCP, la deuda estatal se incrementó en el tercer trimestre de 2012, y ya equivale casi al 3% del Producto Interno Bruto Estatal. Las 32 entidades deben en total unos 406,764.6 millones de pesos. Como puede observarse representa ya un problema dentro de las finanzas públicas a nivel nacional, deja ver un descontrol en las deudas que los estados y municipios han contraído.

Surge como inquietud el saber en qué se gastan esos recursos y a hacia donde se dirigen en caso de tener un impacto a nivel social, es por ello que es necesario abordar un caso práctico para analizar su nivel de deuda y su evolución, en esta investigación se estudia el Estado de Aguascalientes, por ser es uno de los Estados que ha incursionado con el uso de diferentes opciones de financiamiento, tal es el caso de la emisión de deuda pública en el mercado de valores, con el propósito de realizar inversión pública productiva en el estado y los municipios, además se ubica dentro de las entidades con cierto control de deuda, su análisis nos permitirá prestar atención a los factores económicos que explican el endeudamiento.

A nivel nacional, el Municipio de Aguascalientes, marcó el parte aguas en la historia de las finanzas públicas municipales, pues realizó una emisión de deuda en el mercado de valores el 11 de diciembre del 2001, el Municipio emitió en la Bolsa Mexicana de Valores \$90 millones de pesos en certificados bursátiles como monto total autorizado de la oferta, con valor nominal de \$100 cada uno y un periodo de vigencia de dicha emisión de cinco años, amortizados con un sólo pago en efectivo a la fecha de vencimiento. Para poder realizar la emisión de certificados fue necesario que para el vehículo de pago y liquidación, se contara con la creación de un fideicomiso, que en éste caso resultó ser el Fideicomiso Irrevocable de Administración y Pago número FA014, constituido en HSBC Bank México, S.A., que funge el papel de fiduciario.

El municipio de Aguascalientes creó un fideicomiso de administración y pago para que sirviera como fuente de pago de interés y repago de capital de los certificados, para hacerlo funcionar como enlace para notificar a la Secretaria de Finanzas del Estado de Aguascalientes la transmisión y aportación al fideicomiso de la totalidad de las participaciones que le corresponden al Municipio de acuerdo con lo establecido al ramo 28. El total obtenido del monto por la emisión de estos Certificados se destinará a la creación y realización de obra pública productiva.

Lo anterior se convirtió en un evento relevante y en una innovación, tanto para el mercado de valores como para los gobiernos locales, ya que por primera vez en nuestro país, se utilizó este tipo de instrumentos de deuda bursátiles para financiar los requerimientos de dinero de un gobierno municipal.

Para tal emisión se contrató los servicios de las agencias Standard & Poor's S.A. de C.V. y Moody's de México S.A. de C.V., lo que arrojó una de las calificaciones más altas del país, para poder solicitar créditos bancarios y así mismo explorar e incursionar en el Mercado de Valores. Es cuando se coloca en el mercado financiero los primeros certificados bursátiles municipales en la historia del país, con una calificación AAA, que marcó un gran cambio en las finanzas públicas municipales.

De acuerdo a la evaluación que realizó la empresa Standard & Poor's¹⁷, éste es el resumen de dicha emisión: En la fecha de emisión, el Municipio de Aguascalientes constituyó un fideicomiso maestro de administración y pago para que sirva como fuente de pago de interés y repago de capital de los Certificados. El monto obtenido por la emisión de Certificados debe ser usado para la realización de obra pública productiva. Por medio del fideicomiso maestro, el Municipio de Aguascalientes le notifica a la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes la transmisión y aportación al fideicomiso maestro de la totalidad de las participaciones que le corresponden al Municipios provenientes del Fondo General de Participaciones (Ramo 28) y del Fondo de Fomento Municipal.

La deuda calificada con "mxAAA" en esta categoría se considera como una sustancialmente fuerte capacidad de pago tanto de intereses como del principal y representa la máxima categoría de calificación en la escala CaVal, ésta escala se refieren al riesgo de crédito relativo de las emisiones de deuda en pesos mexicanos hechas por un emisor en el mercado.

Dentro de la información que la empresa calificadora toma en cuenta para poder determinar y asignar una calificación, información conocida como "de seguimiento", encontramos, el tamaño del municipio en comparación con al estado, nivel de producción y empleo, principales actividades, que en el caso del Municipio de Aguascalientes, posee una mayor importancia al ser un centro industrial que capta fuentes montos de inversión privada nacional y extranjera, dirigida principalmente al sector automotriz y autotransportes, sectores ligados a la exportación.

Otro punto importante es el continuo aumento de las transferencias federales, pues representan la mayoría de los flujos del municipio. Además de los niveles de deuda del municipio y el cumplimiento de sus obligaciones crediticias.

La ciudad alberga una serie de compañías exportadoras, incluyendo una planta de armado de automóviles y un diverso sector maquilador que, en conjunto, integran la columna vertebral de la economía del municipio.

¹⁷ Información de emisión obtenida de la página oficial de la calificadora Standard & Poor's

La buena flexibilidad financiera de Aguascalientes es clave para absorber deuda adicional sin mayores presiones en las finanzas municipales.

El día 11 de Diciembre del 2001 se realizó la Primer Emisión de Certificados Bursátiles del Municipio Aguascalientes MAGS 01, cuyo monto ascendió a la cantidad de \$ 90 millones a cinco años con amortizaciones semestrales de intereses sobre su valor nominal, pagando la respectiva tasa de rendimiento anual.

El día 27 de Noviembre del 2003 se realizó la Segunda Emisión de Certificados Bursátiles del Municipio Aguascalientes MAGS 03, cuyo monto ascendió a la cantidad de \$ 100 millones a cinco años con amortizaciones trimestrales de capital e intereses sobre el Valor Nominal Ajustado.

El día 02 de Diciembre del 2005 se realizó la Tercera Emisión de Certificados Bursátiles del Municipio Aguascalientes MAGS 05, cuyo monto ascendió a la cantidad de \$ 100 millones a cinco años con amortizaciones mensuales de capital e intereses.

Como resultado de la colocación de dichos certificados, el municipio de Aguascalientes obtuvo recursos netos por el monto de \$92'545,833.32,¹⁸ destinados a lo señalado en el Programa de Obra Pública 2005, referente a los proyectos de inversión publico productiva, que se presenta a continuación:

¹⁸ Cifra final, obtenida del Prospecto de Colocación del Municipio de Aguascalientes MAGS 05, dirigido al Público Inversionista

CUADRO 5.

PROGRAMA DE OBRA PÚBLICA 2005	%
<i>Equipamiento urbano</i>	55%
-Cuarta etapa del relleno sanitario	
-Remodelación de salón de usos múltiples Col. La Fátima	
-Suministro de energía eléctrica media tensión, complejo de seguridad pública	
-Edificios de seguridad (obra exterior)	
-Adecuación edificio Palmira para instalaciones de Sedum-Implan-Contraloría	
-Cableado subterráneo	
-Cableado eléctrico en Venustiano Carranza	
-Construcción CENDI para discapacitados, Fracc. Mujeres Ilustres	
-Rehabilitación de Ludoteca II, Solidaridad II	
-Rehabilitación de Ludoteca III, Insurgentes	
-Rehabilitación de Ludoteca IV, Pensadores Mexicanos	
-Panteón "El Cobano"	
-Acometida en media tensión para planta de asfalto en parque de maquinaria	
-Ampliación baños Alberca Municipal	
<i>Vialidades de calidad</i>	30%
-Construcción de pavimentos hidráulicos, guarniciones y banquetas	
<i>Nuevas vialidades</i>	15%
-Mercado Juárez	
-Mercado Terán (Luz, gas fachada)	
TOTAL	100%

Fuente: Municipio de Aguascalientes Programa de Obra Pública 2005

CUADRO 6.

DESGLOSE DE GASTOS DE EMISIÓN

Comisión por estructuración y colocación	\$ 600,000.00
Agencias calificadoras	\$ 330,000.00
Estudio, tramite e inscripción en el RNV	\$ 88,138.16
Inscripción en la BMV	\$ 106,500.00
Fiduciario	\$ 10,000.00
Representante Común	\$ 22,000.00
Despacho legal	\$ 260,000.00
Auditor externo	\$ 45,000.00
Otros	\$ 75,000.00
Total de gastos	\$1,533,638.16

Fuente: Prospecto Definitivo de Colocación, Municipio de Aguascalientes 2005

CUADRO 7.

DETALLE DE PROGRAMA DE OBRA PÚBLICA

PROGRAMA	Importe	%
Equipamiento urbano	101,428,006	35.67%
Vialidades de calidad	61,106,879	21.49%
Infraestructura agua potable y alcantarillado	25,019,000	8.80%
Conservación y mantenimiento de vialidades	23,000,000	8.09%
Nuevas vialidades	15,300,169	5.38%
Rehabilitación y mantenimiento infraestructura municipal	12,500,000	4.40%
Construcción y rehabilitación de camellones	7,364,500	2.59%
Rehabilitación de espacios educativos	5,000,000	1.76%
Rehabilitación de edificios públicos	5,000,000	1.76%
Dignificación de barrios	4,811,875	1.69%
Restaura	4,800,000	1.69%
Pintura en vialidades	4,300,000	1.51%
Semaforización	4,000,000	1.41%
Apoyos comunitarios	2,500,000	0.88%
Mantenimiento preventivo y correctivo de vehículos	2,000,000	0.70%
Movimiento de tierras	1,800,000	0.63%
Infraestructura social	1,627,571	0.57%
Iluminación ornamental	1,000,000	0.35%
Nomenclaturas	700,000	0.25%
Accesos y tiraderos de escombros	700,000	0.25%
Limpieza en causes y arroyos	400,000	0.14%
TOTAL	284,358,000	100.00%

Fuente: Programa de Obra Pública 2005, Municipio Aguascalientes

Los recursos que el Municipio obtuvo por la emisión de los Certificados fueron destinados a obra pública productiva pendiente. Dicha obra incluye, entre otras cosas, los rubros de desarrollo municipal, urbanización, electrificación y alumbrado público, infraestructura educativa y deportiva, Plan de Desarrollo Regional, así como asistencia social y comunitaria. La diferencia en el monto total de las obras públicas y los recursos netos provenientes de la emisión de los Certificados, se obtuvieron de recursos propios del Municipio de Aguascalientes.

3.1 Entidades con mayor y menor nivel de deuda

Hemos podido observar que el saldo total en las obligaciones financieras de los gobiernos subnacionales han tenido un crecimiento considerable, si logramos comparar el año 2000 con el 2013 se puede ver que a lo largo del tiempo transcurrido las necesidades financieras han aumentado, en algunos casos con ritmo acelerado, algunos estados sólo en los últimos años han manifestado cifras altas de deuda pública, mientras que otros casos la deuda adquirida ha mantenido niveles sanos de endeudamiento. Debido a ello se considera necesario monitorear los cambios en la regulación de deuda pública subnacional, pues se espera que en la ley de deuda pública se plasmen topes o límites de deuda para los estados y municipios o de ser el caso, se muestren opciones para el manejo de la misma.

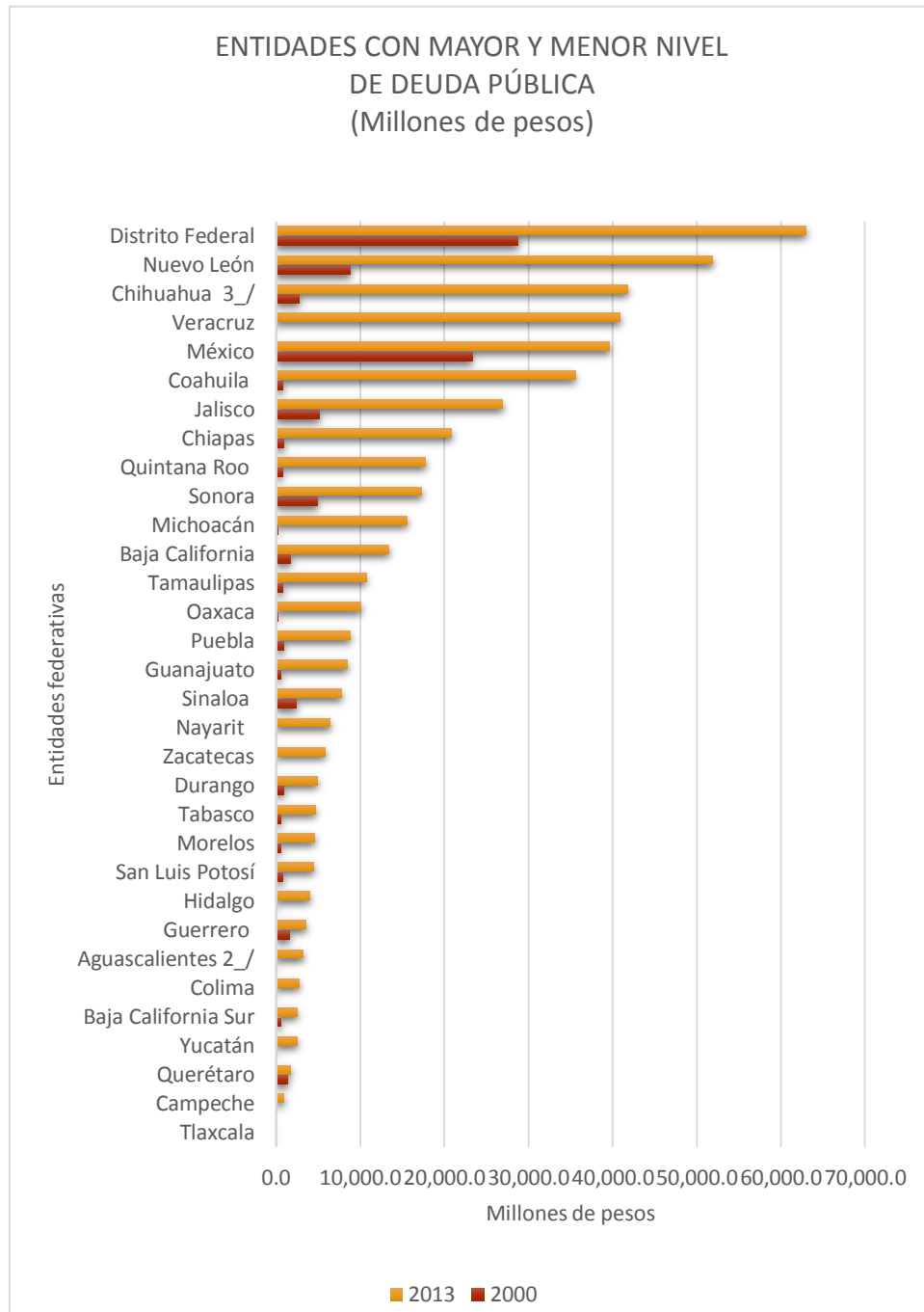
Durante el año 2013 se hicieron públicas las cifras de endeudamiento, dando a conocer las entidades que manejan niveles altos y bajos de deuda pública, diversos son los factores por los que se incurre en endeudamiento, entre los que podemos encontrar financiamiento para proyectos de inversión pública productiva, adquisición de infraestructura, continuidad de programas públicos, hasta casos que se vinculan asuntos políticos y partidistas de desvío de fondos.

Es importante tener una idea general de lo que ha pasado en los últimos años respecto a los niveles de deuda subnacional, la siguiente tabla se elaboró con la finalidad de hacer un comparativo con el año 2000 y 2013 para visualizar el panorama que la deuda ha manifestado en la última década.

De acuerdo a datos de la SHCP, para el 2013, la deuda de estados y municipios ascendió a 482,807 millones de pesos, lo que representó un crecimiento de 11.05% con respecto al 2012. Existen entidades que con un aumento superior al 50 por ciento, aunque la mayoría presenta incremento en sus obligaciones financieras. Entre las entidades que presentan mayores niveles de deuda, se encuentran Oaxaca, Chihuahua, Morelos, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Quintana Roo, Guerrero, Durango y Sonora.

La concentración del 49% de los pasivos netos locales, se presenta entre la ciudad de México, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz y Estado de México.

GRÁFICA 8.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Apartado Estadísticas Oportunas, Estados, Deuda Pública de Entidades Federativas y Municipios.

Como antes se mencionó existen diferentes factores para el endeudamiento público y además diversos orígenes del mismo ya sea de orden político o económico, las obligaciones financieras representan un riesgo para la estructura de las finanzas públicas locales, además de cierta presión al gasto y los ingresos comprometidos.

En la agenda legislativa existen diferentes propuestas y reformas para hacer frente a las presiones en las finanzas públicas estatales, que buscan impulsar la transparencia en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y que sus recursos se distribuyan con base en el criterio de grado de avance en el saneamiento de deuda pública:¹⁹

- I. Proyecto de reforma a los artículos 46 y 47 de la Ley de Coordinación Fiscal relativo a normar el ejercicio de los recursos del FAFEF destinados a cubrir deuda subnacional.
- II. Proyecto de reforma a la Constitución y a la Ley de Deuda Pública para que los estados tengan que solicitar autorización al Congreso de la Unión para colocar deuda.
- III. Proyecto de reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental para clarificar y homologar los formatos de presupuestos de egresos de estados y municipios.
- IV. Proyecto de reforma a la Constitución para que la aprobación anual del monto de endeudamiento del Distrito Federal esté en función de la evolución en el uso de pasivos en ejercicios fiscales anteriores, así como para transparentar el uso de estos recursos.
- V. Proyecto de reforma la LCF para transparentar los recursos transferidos de la Federación a las Entidades Federativas, se destinen a los usos estipulados y se verifique el cumplimiento de metas.
- VI. Proyecto de reforma para facilitar la entrega de recursos públicos que reciben las entidades federativas y eviten su endeudamiento.
- VII. Proyecto de reforma y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y Ley de Coordinación Fiscal en materia minera.

¹⁹ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, Número 3193-I, 2 de febrero de 2011, pp. 22 – 23.

Proyecto de reforma al artículo 117 de la Constitución para regular de manera estricta el uso de los recursos públicos en materia de deuda y para que la SHCP, una dependencia del Gobierno federal o algún organismo autónomo vigile y regule dicho endeudamiento.

Es necesario que las iniciativas se encaminen hacia la transparencia y la rendición de cuentas sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de la aplicación de fondos, además de los respectivos informes tanto a la SHCP como al Congreso de la Unión. Básicamente el objetivo principal debe ser limitar la capacidad de endeudamiento de los estados y que los diferentes órdenes de gobierno cuenten con contribuciones exclusivas a gravar bien definidas.

Cada entidad federativa ha incurrido en algún nivel de deuda, pero la diferencia radica en el manejo de la deuda, la capacidad de pago de cada entidad y un aspecto muy importante, es la fuente de pago de esas obligaciones que se adquieren. El ciclo de la deuda inicia cuando las entidades cuentan con los ingresos federales como la principal fuente de ingresos, mientras que los ingresos propios es una mínima parte, lo que los hace dependientes de los ingresos federales transferidos y por ello existe una tendencia al endeudamiento público, dejando como garantía tales ingresos, por lo regular mediante préstamos bancarios, pero son utilizados también los fideicomisos, las emisiones de deuda en el Mercado de Valores y otras opciones.

Algunos de los estados y municipios del país, han incurrido en nuevas formas de financiamiento, tal es el caso de las emisiones de deuda pública en el mercado de valores. En la siguiente tabla se pueden observar las emisiones de los gobiernos subnacionales y sobre todo el tipo de garantía que el emisor está obligado a cumplir el monto autorizado.

CUADRO 8.

EMISIONES BURSÁTILES DE OBLIGACIONES FINANCIERAS ESTATALES Y MUNICIPALES

(Millones de pesos)

Año	Emisor	Fecha de la Emisión	Monto de la Emisión	Saldo de la Emisión	Tipo de Garantía	Plazo (Años)
2003	Nuevo León	28 de Noviembre	738.0	244.5	Impuesto Sobre Nómina	12
2003	Nuevo León	21 de Agosto	978.0	246.0	Impuesto Sobre Nómina	12
2004	Nuevo León	16 de Diciembre	2,250.0	5,105.4	Peaje Vehicular	20
2005	Distrito Federal	15 de Diciembre	800.0	800.0	Participaciones	10
2006	Distrito Federal	28 de Noviembre	1,400.0	1,400.0	Participaciones	9
2006	Nuevo León	1° de Octubre	2,413.0	2,029.3	Participaciones	18
2006	Nuevo León	10 de Agosto	2,676.1	2,932.0	Ingresos Propios	30
2006	Veracruz	30 de Noviembre	5,193.1	6,578.0	Participaciones	30
2006	Veracruz	27 de Diciembre	1,100.9	1,042.9	Participaciones	30
2007	Chiapas	28 de Junio	4,200.0	5,282.4	Impuesto Sobre Nómina	30
2007	Chiapas	28 de Junio	800.0	759.5	Impuesto Sobre Nómina	30
2007	Distrito Federal	17 de Diciembre	575.0	575.0	Participaciones	20
2007	Distrito Federal	17 de Diciembre	2,425.0	2,425.0	Participaciones	10
2007	Hidalgo	9 de Mayo	2,450.0	1,796.3	Participaciones	12
2007	Michoacán	3 de Diciembre	3,500.0	4,212.8	Impuesto Sobre Nómina	30
2007	Oaxaca	11 de Diciembre	2,800.0	3,264.1	ISN y Tenencia Vehicular	30
2008	Veracruz y Municipios	16 de Diciembre	1,208.0	1,350.4	Participaciones	28
2009	Distrito Federal	16 de Diciembre	1,000.0	1,000.0	Participaciones	5
2010	Distrito Federal	22 de Junio	2,521.0	2,521.0	Participaciones	10
2010	Distrito Federal	22 de Junio	1,398.4	440.3	Participaciones	10
2010	Estado de México	30 de Julio	4,065.0	3,926.3	Recaudación de Derechos del IFREI	20
2011	Chihuahua	23 de septiembre	3,000.0	2,850.2	ISN/Participaciones	15
2011	Distrito Federal	13 de Diciembre	2,000.0	1,062.0	Participaciones	15
2011	Oaxaca	16 de diciembre	1,947.0	1,811.5	Participaciones	15
2012	Distrito Federal	27 de Noviembre	2,500.0	2,500.0	Participaciones	15
2012	Veracruz	12 de Noviembre	1,864.9	1,827.7	Participaciones	15
2012	Veracruz	12 de Noviembre	700.0	686.0	Participaciones	15
2012	Veracruz	12 de Noviembre	2,299.9	2,374.7	Participaciones	25
2013	Chihuahua	23 de Agosto	12,000.0	12,270.9	Flujos Carreteros	25
2013	Chihuahua	9 de Septiembre	1,500.0	1,500.0	Flujos Carreteros	15
2013	Chihuahua	9 de Septiembre	1,300.0	1,300.0	Flujos Carreteros	15
2013	Distrito federal	29 de Noviembre	3,000.0	2,126.9	Participaciones	10
2013	Oaxaca	23 de Diciembre	1,200.0	1,200.0		
TOTAL			77,803.2	79,441.0		

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

Un dato interesante de la tabla anterior es el plazo de dichas emisiones, como puede observarse, los plazos abarcan de 10 hasta 30 años, lo que hace comprometer en la mayoría de los casos las participaciones federales que les son conferidas a los estados. Debe de recordarse que para poder hacer uso de este instrumento, las entidades emisoras deben de cumplir con diversos requisitos y sobre todo con la calificación de deuda que emite la agencia calificadora para estimar la capacidad de pago y el diagnóstico de los ingresos y egresos de las entidades.

CUADRO 9.

SALDOS DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS SUBNACIONALES
(Millones de pesos y relación porcentual)

Entidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Saldos Totales	99,062.8	113,702.1	123,278.2	130,719.5	143,193.8	160,093.5	186,470.0
Porcentaje respecto a los ingresos totales garantizables ^{2/}	----	----	----	----	----	----	41.1
Porcentaje respecto a las participaciones ^{3/}	50.3	52.9	54.7	54.5	51.3	48.7	56.1
Porcentaje respecto al PIBE ^{4/}	1.9	2.0	1.7	1.6	1.6	1.6	1.7

Entidad	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldos Totales	203,070.2	252,153.5	314,664.5	390,777.5	434,761.2	482,807.2
Porcentaje respecto a los ingresos totales garantizables ^{2/}	42.7	44.2	56.1	61.4	65.1	67.4
Porcentaje respecto a las participaciones ^{3/}	50.7	59.9	72.0	79.2	86.1	90.2
Porcentaje respecto al PIBE ^{4/}	1.7	2.2	2.5	2.8	2.9	3.0

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

La tabla anterior sirve de apoyo para el análisis que tienen las participaciones sobre la deuda subnacional, las participaciones representan actualmente alrededor del 90% de la deuda total comprometiéndose los ingresos para las siguientes administraciones, hay que tomar en cuenta que tales recursos deben dirigirse hacia la inversión productiva con beneficios para la población, pero darle seguimiento a los recursos resulta una tarea difícil pues no existe información disponible para encontrar la dirección de tales recursos producto el financiamiento.

3.2 Ley de deuda pública de estados y municipios

La reforma constitucional para regular la deuda pública de estados y municipios, se basa básicamente en la modificación de los artículos 25, 73, 79, 108, 116 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁰. Tal reforma tiene como objetivo regular la contratación de deuda pública por parte de los estados y municipios, con el fin de promover que ésta sea acorde con la capacidad financiera de las entidades federativas y que no se utilice con fines distintos a la inversión pública. Lo que se pretende es transparentar la contratación y el uso de la deuda pública, sin que llegue a convertirse en una gran carga financiera innecesaria y que su impacto guarde beneficios para la población.

La estrategia es el establecimiento de un *nuevo principio* en materia de estabilidad financiera, con la facultad del Congreso de la Unión y de cada legislatura de los estados en materia de disciplina financiera.

El *nuevo principio* que deberá seguir el estado mexicano tiene relación con el artículo 25 de CPEUM, velar por la estabilidad de la finanzas públicas y del sistema financiero generando condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.

Dentro de las nuevas facultades del Congreso de la Unión, es decir el art. 73 y 79 constitucional, se encuentran:

- Legislar para que el Ejecutivo pueda dar garantías sobre el crédito de la nación.
- Establecer las leyes para que los estados, el D.F. y los municipios contraten deuda, así como los límites bajo los cuales podrán utilizar el presupuesto que el gobierno federal les asigna para cubrir los préstamos.

²⁰ Información que proporciona la Cámara de Diputados, Reforma Constitucional para regular la deuda pública de estados y municipios, 28 de Septiembre 2013

- Normar la obligación de estados y municipios de inscribir y publicar la totalidad de sus préstamos y obligaciones financieras en un registro público único.
- Integrar a la legislación un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda, así como las sanciones aplicables a servidores públicos que incumplan la ley.
- Expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que busquen el manejo sostenible de las finanzas públicas con base en el principio de estabilidad en las finanzas públicas y del sistema financiero.
- Permitir a la Auditoría Superior de la Federación fiscalizar el destino de los recursos que otorgue el gobierno federal respecto de las deudas de los estados y municipios.

Respecto al caso de estados y municipios, estos cambios en la legislación se presentan en los arts. 108, 116 y 117²¹, donde queda asentado que:

1. Los servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos y deuda pública.
2. Las entidades estatales de fiscalización investigarán las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos federales y locales, así como deuda pública.
3. Los Estados podrán contraer deuda pública para el refinanciamiento o reestructura de una deuda interior, así como para otorgar garantías respecto del endeudamiento de los municipios.
4. En ningún caso se podrán contraer préstamos para cubrir sueldos y salarios.
5. Las legislaturas locales autorizarán los montos máximos para contratar los préstamos, previo análisis de su destino, capacidad de pago y el otorgamiento de garantías.
6. Podrán contratar préstamos para cubrir sus necesidades de corto plazo, las cuales deben liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno.

²¹ En el apartado sexto y octavo transitorios

7. No podrán contratarse nuevos préstamos durante los últimos tres meses antes del término del periodo de gobierno.
8. Enviarán al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión un informe sobre todos los préstamos vigentes a la entrada en vigor de la ley, en un plazo máximo de 60 días.
9. La Ley reglamentaria del artículo 73 establecerá las modalidades y condiciones de deuda pública que se contratarán mediante licitación pública.

Actualmente la Ley otorga a los estados la facultad de adquirir deuda en moneda nacional, con la condición de que se destine a inversión pública. El problema surge cuando a pesar de que las constituciones estatales recogen los preceptos de la constitución federal, sobre la contratación de deuda pública, cada estado tiene sus propios lineamientos, lo que lo hace difícil de instrumentar y de legislar.

Alrededor del 90% de los ingresos de los estados dependen principalmente de los recursos que les otorga la federación, ya sea por medio de aportaciones o participaciones.

Para el 2013, el total de la deuda subnacional registrada por la SHCP es de 482,807 millones de pesos. De acuerdo con ésta dependencia de la deuda estatal corresponde al 81% de las participaciones federales que se les entregan como recursos.

Un periodo que marcó el crecimiento de la deuda estatal de mayor aceleración coincide con la crisis económica y financiera internacional del 2009, con la reducción del monto de las participaciones federales en 14.9%. Aunque a nivel subnacional, la preocupación en torno al crecimiento de la deuda pública ha estado presente desde 1994, por lo que es necesario el manejo responsable de la deuda subnacional.

3.3 Reforma hacendaria 2014 y finanzas públicas

El tema de las finanzas públicas, el sistema fiscal y el ámbito hacendario se exponen en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 dentro de los ejes “México incluyente” y “México próspero”, lo que se traduce en la elaboración de la Reforma Hacendaria y Social, donde los principales objetivos son²²:

- Crear los mecanismos de inclusión y protección social para garantizar a todos los mexicanos un nivel de vida digno
- Fomentar el crecimiento y la estabilidad, por lo que se fortalece la capacidad financiera del Estado Mexicano
- Mejorar la equidad del sistema tributario, al fomentar una mayor progresividad en el pago de impuestos
- Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, para reducir la carga que las personas físicas y morales enfrentan al realizar estas tareas
- Promover la formalidad, reduciendo las barreras de acceso y ampliando los servicios de seguridad social
- Fortalecer el federalismo fiscal, al incentivar la recaudación de impuestos locales y mejorar la coordinación del ejercicio del gasto
- Fortalecer a Petróleos Mexicanos (PEMEX) al dotarlo de un régimen fiscal más moderno y eficiente

Además de dar el anuncio de los objetivos, un aspecto de los más importantes es el análisis de cómo se logrará y las medidas que se implementarán para tal logro, entre lo que destaca en la propuesta de Reforma Hacendaria es la búsqueda del fortalecimiento del federalismo, a través de medidas que incrementen la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales y de propuestas para mejorar la ejecución del

²² Objetivos de Reforma Hacendaria y Social dentro de la Iniciativa de Reforma Hacendaria 2014 presentada a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

gasto. Básicamente se habla de un esquema de incentivos para que los gobiernos municipales y estatales colaboren para fortalecer la recaudación local. Adicionalmente, se propone otorgar mayor flexibilidad en el uso de fondos de estados y municipios con el fin de asegurar una ejecución eficiente del gasto y de incrementar la construcción de infraestructura destinada a las áreas de educación, salud y seguridad pública.

Dentro del federalismo se requiere:

...esclarecer los ámbitos de competencia de cada orden de gobierno, profundizando la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y municipios”. Igualmente, se deberá “... Promover un replanteamiento de los mecanismos de coordinación, que permita una mayor transparencia en el actuar público y en la implementación de políticas públicas comunes o concurrentes, así como la claridad frente a la ciudadanía de las responsabilidades que cada orden de gobierno tiene en la arquitectura institucional.”²³

Y un aspecto al que debe darse seguimiento y prioridad es el establecimiento como obligación de las dependencias federales de transparentar la asignación de los recursos correspondientes a las aportaciones federales, mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los criterios o variables, así como la fuente de información de los mismos, a través de los cuales se distribuyen entre las entidades federativas.

Los gobiernos locales con su estructura de ingresos y gasto adquieren relevancia y en atención a la solicitud realizada por la Conferencia Nacional de Gobernadores se modifica el esquema de tributación relativo a las cuotas establecidas a la venta de gasolinas y diesel, con lo que se espera más eficiente el cobro de las mismas, incrementando el potencial de ingresos por este concepto para las entidades federativas, lo que redundará en mayores recursos para asignar a los programas prioritarios para el desarrollo social y económico del país.

²³ Criterios generales de Política Económica 2014

México es uno de los países con menor nivel de recaudación subnacional¹⁸ en la OCDE, representa el 3.6 por ciento del total de ingresos fiscales totales, mientras que el promedio en países de dicha Organización como Estados Unidos, Reino Unido, Corea, Italia y Chile, es del 20.9 por ciento.

Con la finalidad de incentivar la actividad económica y los esfuerzos recaudatorios de las entidades federativas, se otorgarán incentivos a los gobiernos subnacionales a recaudar en función de sus fórmulas de distribución:

- a) El Fondo General de Participaciones (427 mmp en 2013), reparte 13 por ciento de sus recursos basado en la recaudación de ingresos propios.
- b) El Fondo de Fomento Municipal (21 mmp en 2013), reparte un 31 por ciento de sus recursos con base en criterios de recaudación.
- c) El Fondo de Fiscalización (26 mmp en 2013), reparte 31 por ciento de sus recursos con respecto a variables recaudatorias.

Adicionalmente, se propone simplificar la mecánica del Sistema de Renta a nivel de los gobiernos locales, participándoles a partir de 2015 el cien por ciento de los ingresos provenientes del Impuesto Sobre la Renta causado por sus empleados. Por tanto, se excluirá del cálculo de la recaudación federal participable los ingresos obtenidos por la referida contribución.

México es el país de la OCDE con el menor nivel de recaudación del impuesto predial pues representa sólo el 0.2 por ciento del PIB nacional, mientras que el promedio recaudatorio para dicha organización es de 1.1 por ciento del PIB. Para revertir esta situación e incrementar la eficacia recaudatoria del predial, la reforma planteada propone varias líneas de acción:

- i) Se consolida el Fondo de Fiscalización y Recaudación, sustituyendo coeficientes con incentivos recaudadores
- ii) Se modifica el Fondo de Fomento Municipal, para distribuir el 30 por ciento del excedente de dicho Fondo con base en el incremento de predial, de aquellas entidades que tengan la responsabilidad del cobro del tributo en mención

- iii) Para realizar una medición justa entre todas las entidades y municipios, sólo se considerarán como ingresos locales los que reporten un flujo de efectivo
- iv) Se establece que prioritariamente las entidades deberán establecer criterios de distribución de ingresos a sus municipios alineados con incentivos recaudatorios.

CUADRO 10.

RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
2000-2012

PAÍS	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
CANADÁ	3.3	3.4	3.4	3.6	3.5	3.3	3.3
CHILE	1.3	1.1	1.2	0.8	0.7	0.8	0.9
FRANCIA	2.9	3.3	3.2	3.3	3.5	3.6	3.8
ITALIA	1.9	2.0	1.8	2.6	2.0	2.2	2.7
MÉXICO	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
E.U.A.	2.9	3.1	3.1	3.2	3.1	3.0	2.9

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Estadísticas Tributarias de la OCDE, Revenue Statistics 2014.

Política de Deuda Interna 2014

El adecuado manejo de los pasivos públicos es parte fundamental de la política económica del Gobierno Federal y representa un elemento indispensable de la estabilidad macroeconómica y financiera que se requiere para el crecimiento sostenido de la actividad productiva. El mantener un nivel de deuda bajo y estable es indispensable para poder mantener finanzas públicas sanas, lo que a su vez permite tener costos de financiamiento bajos y estables.

Adicionalmente, al contar con un endeudamiento bajo se puede recurrir al financiamiento de manera contra cíclica, lo cual contribuye a mantener el ritmo de crecimiento económico cerca de su potencial, reduciendo así su volatilidad.

La política de endeudamiento interno 2014 ²⁴ estará dirigida a seguir una estrategia de colocación que satisfaga los requerimientos de financiamiento del Gobierno Federal tomando en cuenta la demanda de valores gubernamentales por parte de inversionistas locales y extranjeros, y procurando en todo momento el buen funcionamiento del mercado local de deuda.

La estrategia que se propuso para el 2014 contempla la realización de diversas acciones encaminadas a seguir profundizando la liquidez de los instrumentos de deuda del Gobierno Federal en el mercado secundario y facilitar el proceso de formación de precios en el mercado primario. De manera específica, se contemplan las siguientes líneas de acción:

1. Obtener el financiamiento requerido promoviendo la eficiencia y el buen funcionamiento de los mercados locales
2. Fortalecer la liquidez y la eficiencia en la operación y en el proceso de formación de precios de los instrumentos del Gobierno Federal en sus distintos plazos
3. Fortalecer el desarrollo del mercado de instrumentos a tasa real
4. Consolidar el acceso directo de personas físicas al mercado primario de valores gubernamentales a través del programa *cetesdirecto*.

Con el objeto de continuar con el apoyo a las operaciones que las entidades federativas están implementando para fortalecer su capacidad financiera, el Ejecutivo Federal a mi cargo propone conservar en el artículo 1o. de la Ley cuya emisión se plantea, la posibilidad de emplear los recursos que ingresen al Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas, durante el ejercicio fiscal de 2014, para cubrir las obligaciones pecuniarias derivadas de la implementación del esquema de potenciación de recursos de dicho fondo.

²⁴ Política de endeudamiento interno 2014 encontrada en la Iniciativa de Reforma Hacendaria presentada a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Aunado a lo anterior, se plantea conservar la disposición que prevé que hasta un 25 por ciento de las aportaciones que corresponda recibir a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con cargo a los fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, puedan servir como fuente de pago o compensación de las obligaciones que dichas entidades contraigan con el Gobierno Federal, siempre y cuando exista acuerdo entre las partes y sin que sea necesario obtener la autorización de la legislatura local ni la inscripción ante la SHCP en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios. Lo anterior, a fin de que los referidos recursos sean aplicados con mayor agilidad.

3.4 Situación actual del Estado de Aguascalientes

Ante el histórico en el desempeño y el marco legal del Estado de Aguascalientes se elaboraron propuestas en materia de deuda pública del Consejo Coordinador Empresarial en la Convención Nacional Hacendaria, con el fin de incluir a estos nuevos tipos de financiamiento en la estructura de las finanzas públicas de los estados y municipios, como fue la de establecer un nuevo capítulo a la actual ley de Deuda Pública, a fin de incluir los medios y mecanismos que permitan normar y regular el uso de financiamientos documentados mediante instrumentos bursátiles, emitidos por el Gobierno del Estado y/o por aquellos municipios que realmente tengan capacidad de pago actual y futura para responder con oportunidad con las obligaciones emitidas.

Este capítulo propuesto deberá ser concordante con la Ley de Coordinación Fiscal y con la legislación que rige el mercado de valores, con el fin de asegurar una clara y segura participación de las entidades públicas en un mercado que demanda una alta dirección, y de calidad permanente y creciente, en las operaciones generadoras de los recursos que permitirán el servicio oportuno de la deuda y la amortización de la suerte principal.

La Ley de Deuda Pública del Estado de Aguascalientes contempla en su estructura determinados capítulos para normar y regular los organismos participantes en la administración de la deuda pública de Aguascalientes, señalados en el Capítulo III; de los medios y formas de contratar la deuda pública, en su Capítulo IV; define el manejo de las garantías y avales, en el Capítulo V; de las obligaciones de las operaciones de endeudamiento, relatadas en el Capítulo VI; de la necesidad de cumplir las disposiciones del Registro Estatal de Deuda Pública, según lo contenido en el Capítulo VII y de un breve Capítulo VIII referente a los aspectos de la conversión de la deuda pública, vía la consideración, renovación y/o reestructuración total o parcial de los financiamientos existentes, para mejorar mejores condiciones de plazo, tasa de interés, comisiones o reducción de cargos por servicio.

Una vía de financiamiento a considerar con el propósito de aumentar la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales, es la referente a la emisión de instrumentos bursátiles, destinados a satisfacer dichas demandas.

A esta fuente de financiamiento podrán concurrir el Gobierno del Estado de Aguascalientes y ciertos organismos públicos descentralizados, y los municipios. Este señalamiento obedece a los requisitos operativos, administrativos y financieros a satisfacer por parte de la posible deudora, para lograr la inscripción y colocación de los instrumentos en la Bolsa de Valores, regida por la ley de la materia.

Uno de los objetivos de los gobiernos estatales al asumir un compromiso de financiamiento, es el relativo a financiar sus proyectos de capital, conocidas como “inversiones públicas productivas”.

GRÁFICA 9.

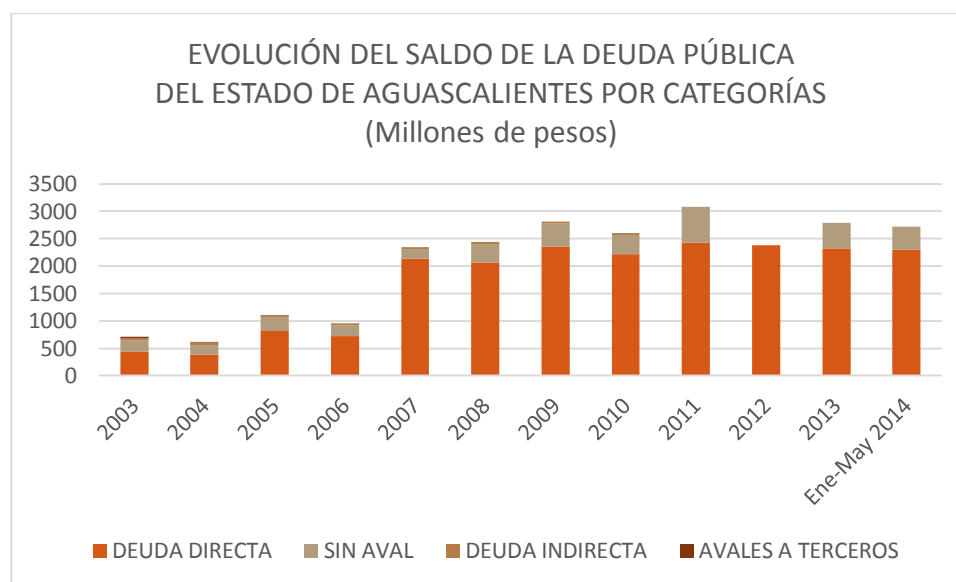


Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Rendición de Cuentas.

Como se había mencionado el Estado de Aguascalientes es uno de los estados con mayor control en la deuda pública, si bien el monto ha crecido, comparando su situación con otros estados, manifiesta un nivel de deuda adecuado a su nivel de ingresos y al nivel de obra pública de infraestructura.

La siguiente gráfica señala el comportamiento de la deuda del Estado, por categoría, desde el año 2003 hasta lo que va del 2014, la deuda contraído, se manifiesta como deuda directa, es decir, en esta categoría se integra la deuda que contrae el Estado principalmente con instituciones financieras.

GRÁFICA 10.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Rendición de Cuentas.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó un análisis de riesgo de la Deuda Pública de las Entidades Federativas, donde podemos encontrar el análisis propio del Estado de Aguascalientes, con aportaciones muy importantes a la presente investigación.

Entre 2000 y 2010 el saldo de la deuda pública de Aguascalientes se elevó de 140.8 mdp a 2,603.1 mdp, con una tasa media de crecimiento anual de 33.9%. En términos absolutos, la variación más pronunciada ocurrió entre 2006 y 2009, cuando el saldo se incrementó en 1,857.7 mdp para ubicarse en 2,816.1 mdp, el mayor monto del periodo. En el saldo de 2010 la mayor proporción correspondía a deuda estatal (85.2%), y por fuente acreedora se dividía en 88.8% con la banca comercial y el restante con la banca de desarrollo.

Para 2010, la deuda por habitante ascendía a 2,196.7 pesos, cantidad 2.5 veces mayor que los 875.1 pesos por persona de 2006.

Respecto de los indicadores de sostenibilidad y flexibilidad de la deuda estatal en el periodo 2006- 2010 se tiene lo siguiente:

CUADRO 11.

INDICADORES DE DEUDA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, 2006-2010					
Indicadores	2006	2007	2008	2009	2010
INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD					
1. Deuda / PIB (%)	0.9	2.0	2.0	2.3	2.0
2. Deuda / Participaciones (%)	24.1	57.8	51.7	59.5	54.0
3. Deuda Directa LP+ Otras Deudas Consideradas por Fitch / Ingresos Fiscales Ordinarios (veces)	0.19	0.58	0.46	0.53	0.52
4. Deuda Directa LP + Otras Deudas Consideradas por Fitch/ Ahorro Interno (veces)	0.51	1.51	1.30	2.46	3.20
5. Endeudamiento Neto/ Balance Presupuestario (%)	n.a.	(77.7)	18.1	(31.7)	n.a.
6. Endeudamiento Neto / Balance Primario (%)	n.a.	(89.8)	13.3	(37.5)	n.a.
7. Endeudamiento Neto / Inversión (%)	n.a.	39.2	3.5	8.7	n.a.
8. Balance Presupuestario / PIB (%)	0.32	(1.58)	0.42	(0.75)	(0.12)
9. Balance Primario / PIB (%)	0.38	(1.36)	0.57	(0.64)	(0.02)
INDICADORES DE FLEXIBILIDAD					
10. Tasa de interés ponderada (%)	7.4	8.2	9.0	5.7	5.6
11. Plazo promedio ponderado (años)	7.8	4.3	3.2	4.3	9.5
12. Intereses / Ingresos Fiscales Ordinarios (%)	1.6	6.6	4.1	3.2	3.0
13. Intereses / Ahorro Interno (%)	4.2	17.1	11.5	14.9	18.4
14. Servicio de la Deuda / Ingresos Fiscales Ordinarios (%)	3.9	8.7	5.7	5.3	6.3
15. Servicio de la Deuda / Ahorro Interno (%)	10.6	22.8	15.9	24.3	39.0
16. Intereses / Balance Primario (%)	15.6	(15.6)	26.6	(18.3)	(526.8)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y Fitch Ratings, Reportes de Finanzas Públicas, junio de 2011.

Nota: Los valores de los indicadores 3, 4, 12, 13, 14 y 15 fueron calculados por Fitch Ratings.

n.a. No aplicable.

LP = Largo plazo

Ingresos Fiscales Ordinarios = Ingresos Estatales + Participaciones Federales (excluyendo las correspondientes a municipios) + otros ingresos federales disponibles.

Gasto Operacional = Gasto Corriente + Transferencias No Etiquetadas.

Ahorro Interno = Ingresos Fiscales Ordinarios – Gasto Operacional.

Fuente: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

El análisis de los indicadores de sostenibilidad muestra en general deterioro fiscal, lo que podría producir efectos desfavorables y riesgos en las finanzas públicas, por las causas siguientes:

- La deuda pública local incrementó en el periodo su proporción respecto del PIB estatal, participaciones federales, ingresos fiscales ordinarios y superó en varias veces el ahorro interno.
- El endeudamiento neto muestra un comportamiento inestable respecto de los balances presupuestario y primario.
- El comportamiento de los balances presupuestario y primario como proporción del PIB, demuestra la necesidad de sanear y fortalecer las finanzas públicas locales.

Por su parte, los indicadores de flexibilidad presentan una tendencia divergente, ya que por una parte se mejoró el perfil de la deuda de la entidad al reducirse las tasas de interés promedio y aumentar el plazo de vencimiento. Por otra parte, el monto de los intereses y el servicio de la deuda constituyen una mayor carga financiera sobre el presupuesto de la entidad, debido a la baja del ahorro interno por un crecimiento anual medio de los gastos operacionales (10.0%) mayor que los ingresos ordinarios (2.3%), lo que obliga a efectuar ajustes estructurales en la composición del gasto y fortalecer los ingresos.

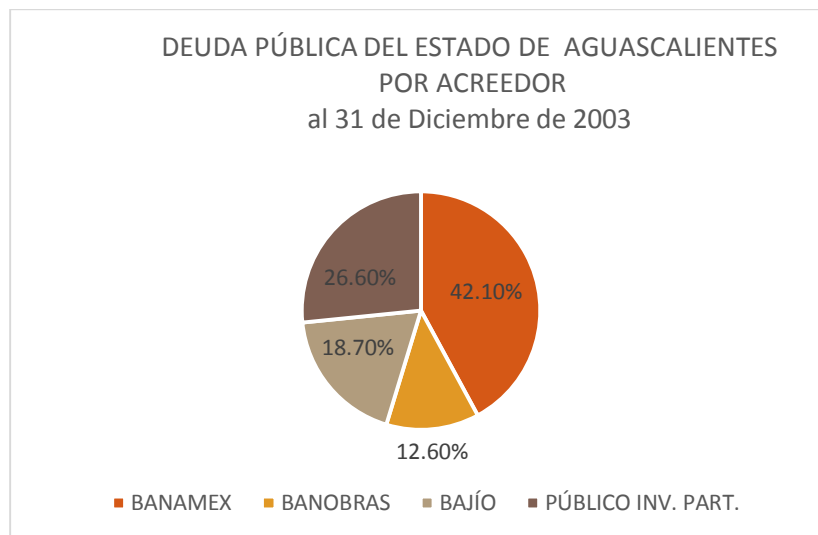
Por lo antes expuesto, se concluye que el estado de Aguascalientes presenta problemas en sus finanzas públicas al mantener una tendencia creciente de sus niveles de gasto operacional y bajos niveles de recaudación como proporción de sus ingresos totales, que en 2010 apenas representaba el 5.8% con una elevada dependencia de los ingresos federales, 94.2%.

Este análisis que proporciona la ASF es muy importante pues las recomendaciones que sugiere es nuevamente el tema de fortalecer las finanzas públicas locales y además elevar el nivel de recaudación, el estudio también menciona un punto a favor del Estado con la reducción de tasas de interés y por contraparte aumentar el tiempo del plazo. Un factor clave es el ahorro interno para evitar el aumento en la carga financiera del Estado.

Es importante ahora pasar al análisis de los tipos de acreedores que tiene el Estado de Aguascalientes a lo largo del periodo de estudio, pues nos brinda un panorama de los principales agentes que intervienen en el tema de la deuda pública.

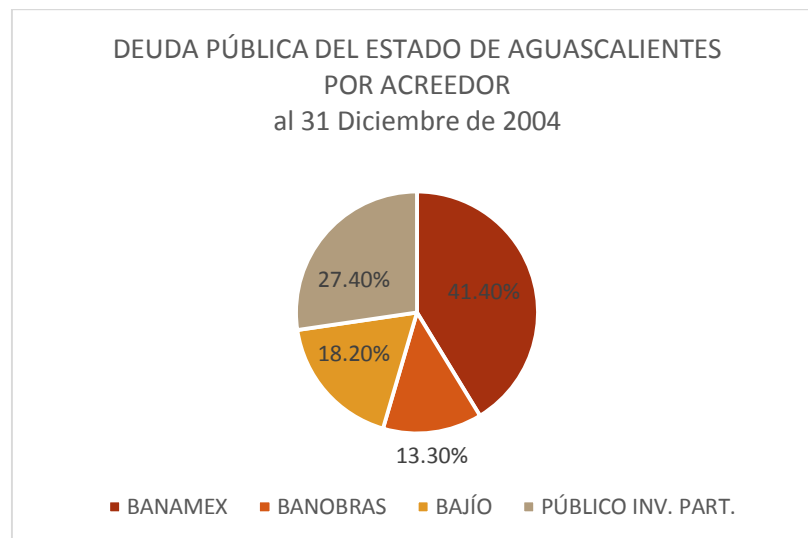
En los años 2003 y 2004, puede observarse que el principal acreedor del Estado es Banamex, entre 42 y 41% de presencia en los créditos bancarios adquiridos por la entidad, mientras que Banobras y Banco Bajío no superan el 20% de participación como acreedores.

FIGURA 5.



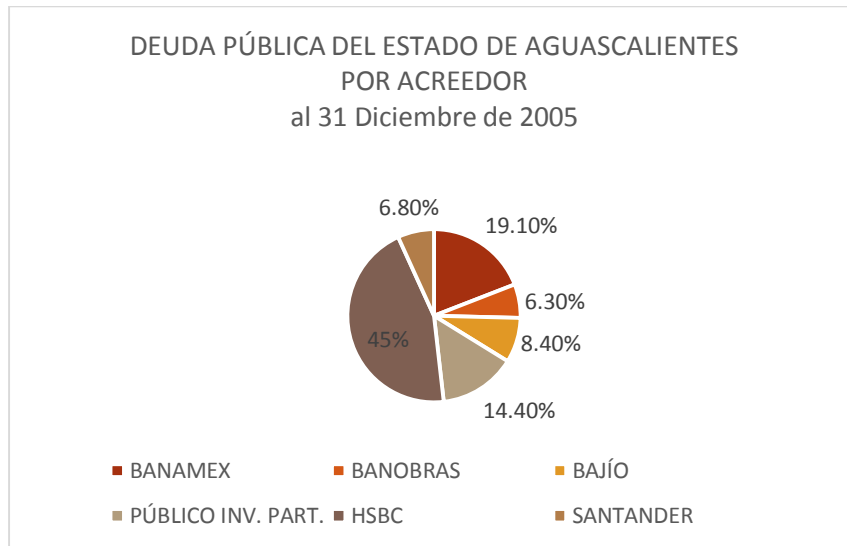
Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Rendición de Cuentas.

FIGURA 6.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Rendición de Cuentas.

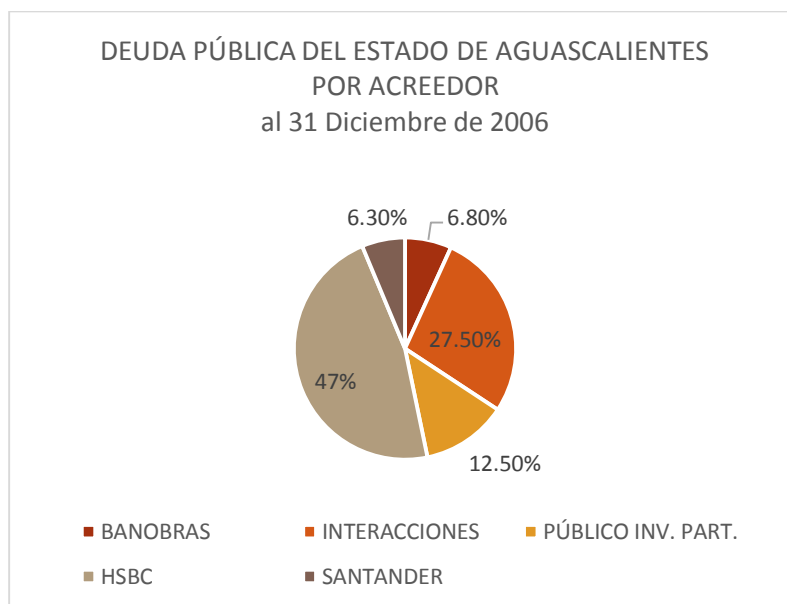
FIGURA 7.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Rendición de Cuentas.

Para los siguientes dos años consecutivos, se abre el ingreso de más acreedores y se encuentra a Santander, interacciones y HSBC en el otorgamiento de créditos bancarios al Estado de Aguascalientes, es importante señalar la salida de Banamex.

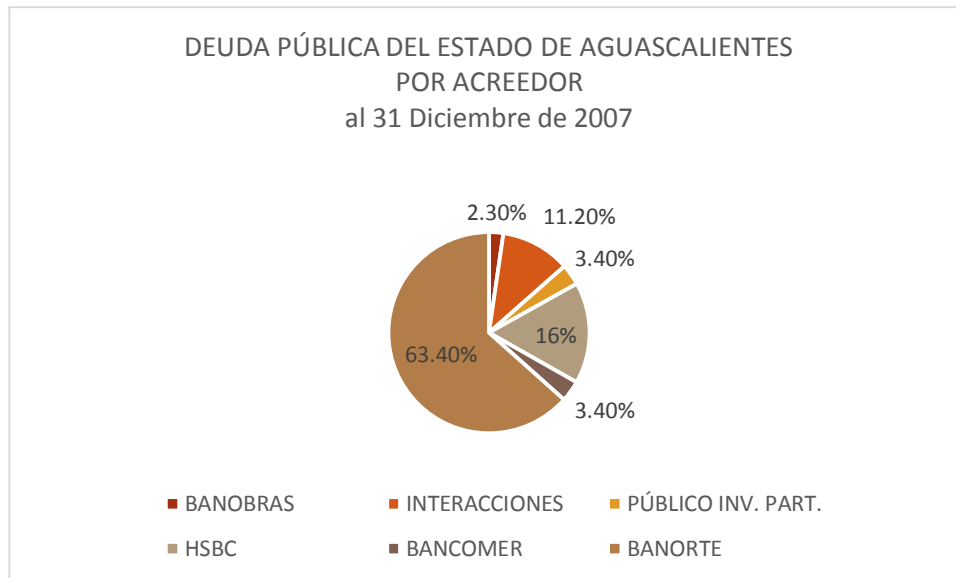
FIGURA 8.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Rendición de Cuentas.

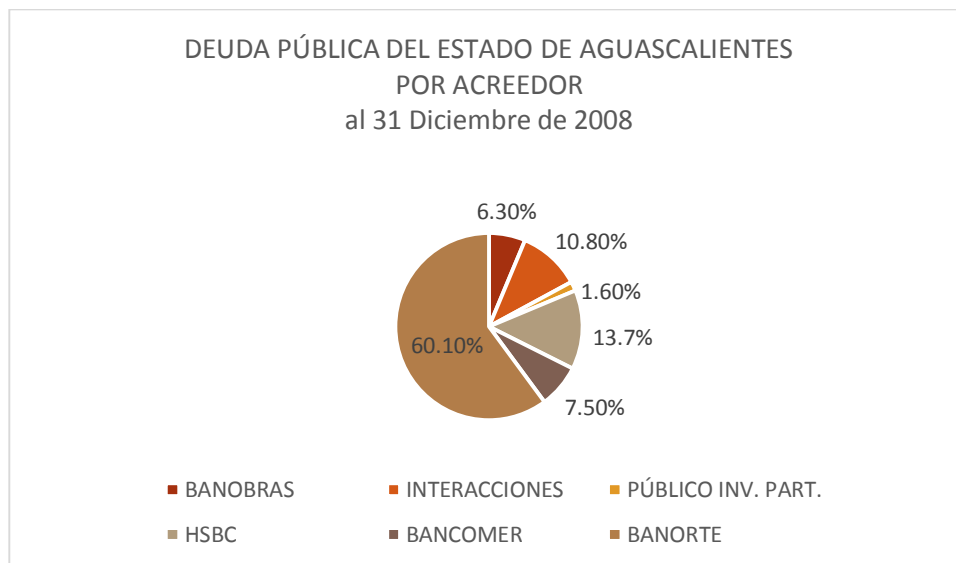
En el 2007 y 2008 Banorte toma el liderazgo como acreedor del Estado y les sigue HSBC e Interacciones, como puede verse cada año muestra movimientos importantes en la instituciones financieras que guardan relación con la entidad.

FIGURA 9.



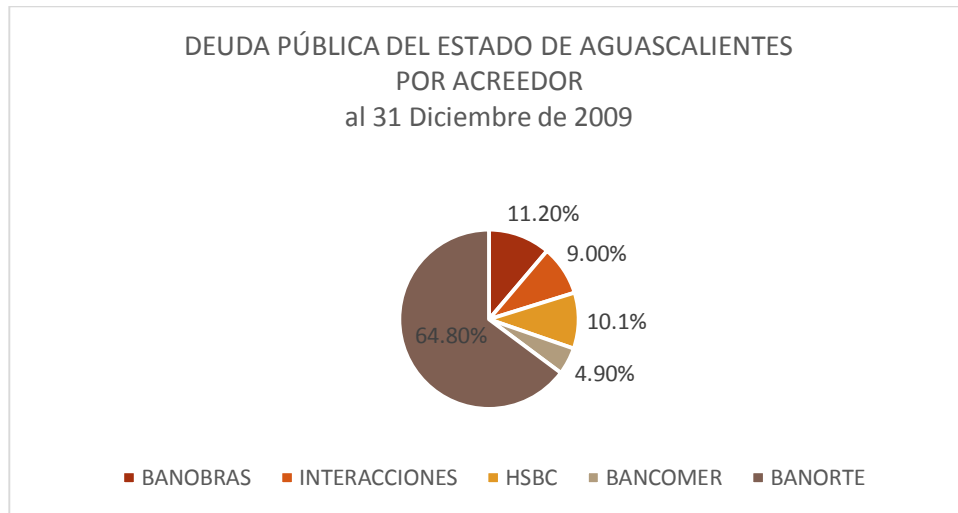
Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Rendición de Cuentas.

FIGURA 10.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Rendición de Cuentas.

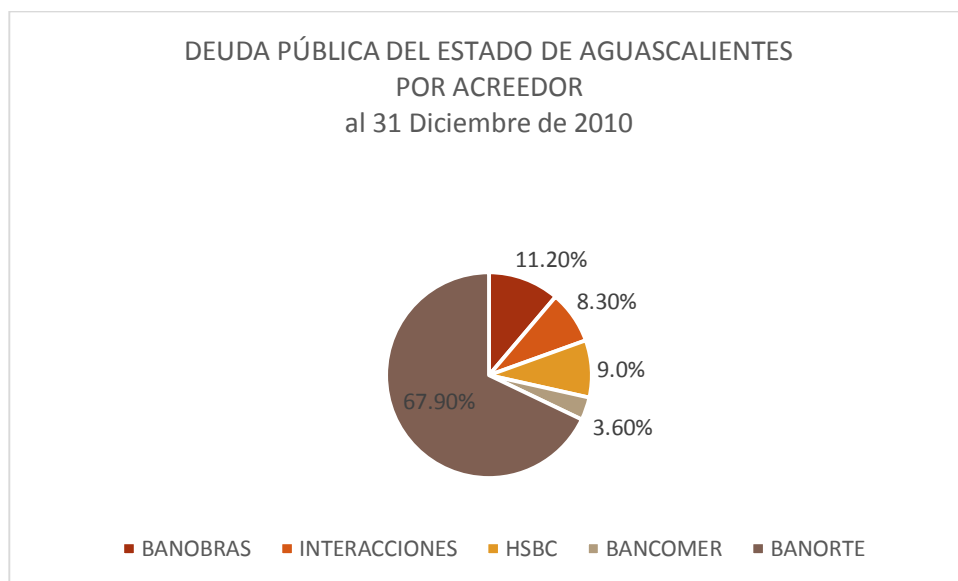
FIGURA 11.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Rendición de Cuentas.

Es para el 2009 que se integra a la lista Bancomer, aunque con una baja participación, en ambos años, 2009 y 2010 Banorte aparece como principal acreedor del Estado de Aguascalientes aumentando su participación hasta casi 70% del total.

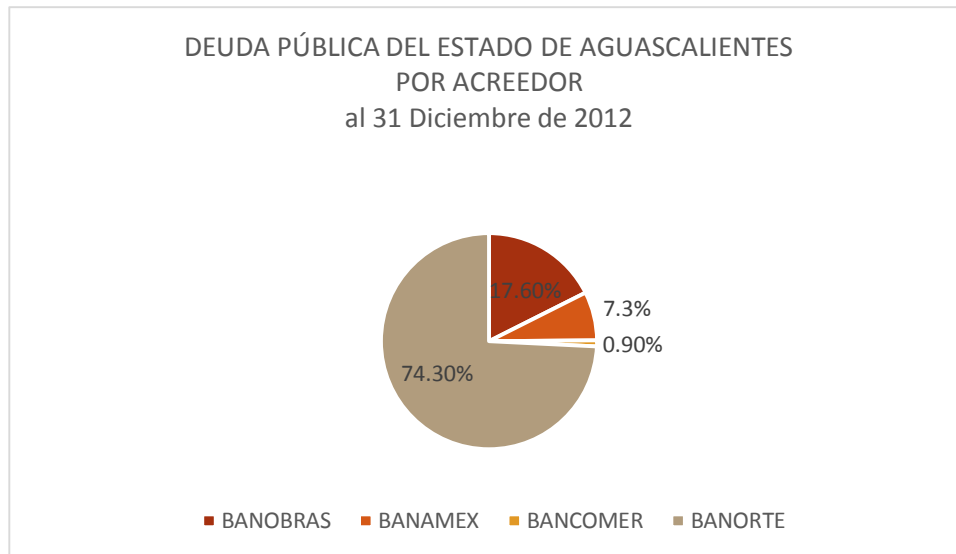
FIGURA 12.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Rendición de Cuentas.

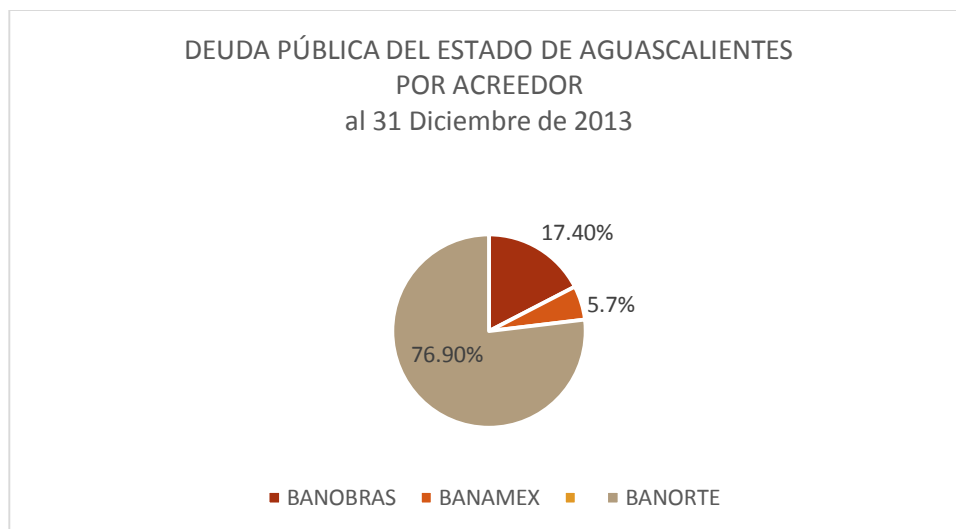
El 2012 y 2013 dejan ver que la disputa se encuentra entre Banamex, Banorte y Banobras, donde Banorte llega a concentrar casi el 80% del total de los acreedores y Banobras tiene también una participación por encima de los otros bancos.

FIGURA 13.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Rendición de Cuentas.

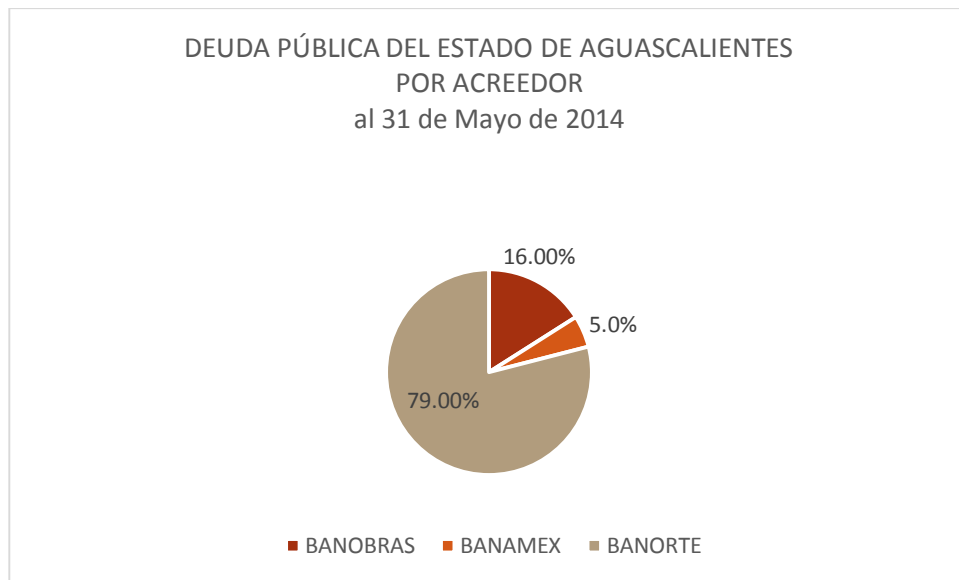
FIGURA 14.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Rendición de Cuentas.

Y por último, lo lleva del año 2014, es evidente el dominio como acreedor de Banorte respecto a las demás instituciones financieras, concentrando el 79%, mientras que Banamex el 5% y Banobras el 16%.

FIGURA 15.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Rendición de Cuentas.

El conjunto de gráficas anteriores sirven de apoyo al análisis de la deuda contraída por el Estado de Aguascalientes a lo largo de la última década para poder determinar la presencia de los acreedores año con año y los movimientos en su participación.

Para Diciembre del 2013 el subsecretario de Finanzas, Alejandro Díaz Lozano realizó algunas declaraciones ante el Congreso del Estado de Aguascalientes, de entre las que destacan el tema de los impuestos, el subsecretario indicó que se le irá “exentando el Impuesto a la Tenencia Vehicular hasta llegar al 100 por ciento;

toda vez que al inicio de la actual administración se recaudaba por este concepto la cantidad de 250 millones de pesos, y para el 2014 sólo serán 63 millones. Para amortiguar estas disminuciones se establecen mecanismos de control del gasto corriente, además de ser más eficaces en la recaudación fiscal”. Sobre el destino del Impuesto Sobre la Nómina Aguascalientes, el subsecretario de Egresos aseguró que el cien por ciento está etiquetado para los rubros de Inversión y Obra Pública.

Las estrategias que el Estado seguirá en palabras de Alejandro Díaz, es controlar el gasto corriente, incrementar la inversión y dar fortalezas de recaudación para depender menor de los ingresos federales. Además resaltó el papel del gravamen a la manifestación de riqueza que está destinado y etiquetado para el apoyo a las Micro, Medianas y Pequeñas Empresas dado que en un alto porcentaje los empleos en el Estado son generados por las mismas.

Todo parece indicar que el Estado tiene como objetivo el mantener un clima favorable para la inversión, unas finanzas sanas, apoyándose de las necesarias reformas al marco legal.

CONCLUSIONES

Las relaciones entre los niveles de gobierno, la reasignación de las responsabilidades y el financiamiento ha sido un tema de importancia económica, política y social. Los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales y los gobiernos subnacionales que los componen tienen distintos instrumentos para financiar sus responsabilidades, el nivel de financiamiento y la forma en que se combinen van a determinar el resultado de dicho proceso. Los efectos del diseño de políticas públicas descentralizadas y su financiamiento es la consideración del grado de desigualdad territorial.

A pesar de las recomendaciones que señalan que los gobiernos subnacionales deben financiarse lo máximo posible con recursos propios, la realidad y los datos empíricos muestran una gran asimetría vertical, en relación a una mayor descentralización de gastos respecto a los ingresos.

Es necesaria la definición de un impuesto subnacional, es decir, que sea el gobierno subnacional quien lo administre y disponga de recursos que el tributo pueda generar. La falta de una adecuada actualización de los valores catastrales junto con otros factores explica la baja capacidad contributiva del impuesto predial en el país, se cuentan con escasas capacidades técnicas y administrativas para llevar a cabo eficientemente el impuesto predial.

El impuesto sobre nóminas también se considera una parte importante en el tributo asignado a los gobiernos estatales, que a pesar de ser fácil de administrar sobre las grandes empresas, también se presenta como una barrera para la generación formal de empleos.

Debido a la tendencia al sobreendeudamiento subnacional es necesario, ejercer un control directo sobre las jurisdicciones subnacionales, para imponer restricciones administrativas sobre las posibilidades de endeudamiento. Algunos estados limitan el endeudamiento a una determinada relación, por ejemplo, a las transferencias

recibidas del gobierno central, la aprobación de los créditos corre a cargo de las legislaturas del gobierno subnacional.

Las finanzas de los estados se han visto deterioradas hacia el endeudamiento y un gasto acelerado, la caída de la inversión financiada con ingresos propios. La vinculación del proceso de descentralización y las relaciones fiscales, requieren de un sistema financiero adecuado, para lograr que las funciones asignadas a cada nivel de gobierno sean exitosas, la combinación de los diferentes tipos de financiamientos, es importante.

No existe una receta para conocer cuál es la mejor asignación de ingresos para cada nivel de gobierno, aunque parece que actualmente está más relacionada con factores históricos institucionales, con la administración tributaria y temas políticos entre los niveles de gobierno, más que la eficiencia en el gasto, la dirección de la inversión y las necesidades locales en los gobiernos subnacionales. Es por eso que la investigación dirigió su rumbo hacia la explicación de factores que intervienen en la deuda y además una visión real y actual del Estado de Aguascalientes.

En la primera parte de la misma pudimos observar que sin duda el análisis histórico, incluye aspectos de coyuntura económica, política y social, no sólo nacional, sino también internacional, somos un país con fuerte influencia externa y nuestra visión debe ser global poniendo énfasis en los efectos que impactan a la nación. Cada modelo económico que se implementa ha repercutido en el crecimiento y desarrollo económico, las funciones gubernamentales al igual que las instituciones han mostrado cambios con el tiempo, las áreas estratégicas y prioritarias no son las mismas, los procesos de liberalización, desregulación y globalización mantienen a México en una zona de riesgo.

Lo que demuestra la escasa autonomía y dependencia declarada de los gobiernos locales ante las transferencias federales. Es evidente la disparidad entre los ingresos propios de los gobiernos locales, según sea el tamaño de la población, la disponibilidad de los recursos naturales y la existencia de bases tributarias propias.

Es cuando se da paso a los diferentes escenarios de acuerdo a los niveles de gobierno del país que se analiza en la segunda parte del trabajo. La gran diversidad en las prácticas de transparencia y la falta de mecanismos de control efectivo sobre el uso de los recursos adicionales han puesto en situación de riesgo las finanzas públicas subnacionales. Los gastos no productivos han crecido de manera considerable, aunque la inversión estatal ha ido en detrimento.

El actual sistema en las participaciones y los diversos fondos transferidos a los estados, han generado una alta dependencia de los recursos federales por parte de los gobiernos locales y a su vez han debilitado su capacidad de recaudación local. El estudio se complica cuando en la realidad, las entidades federativas utilizan diferentes criterios contables y hacen uso de un criterio selectivo en el acceso de la información.

Entre las principales controversias sobre la deuda y el déficit en nuestro país, encontramos aquellos que promulgan por un cambio en el modelo adoptado en el país, a favor del impulso del gasto público, pues resulta conveniente desde la óptima del crecimiento económico y desde la justicia social, la clave está en la forma de cómo se financia el crecimiento, no en el gasto mismo, que siempre se ha manejado un detonador importante de la actividad económica. Carlos Tello Macías, por ejemplo, señala que:

“Se requiere de mayor gasto público en el combate a la pobreza, en servicios en salud y de educación; en infraestructuras: básica (incluyendo energéticos), social y urbana. El gasto que hoy se lleva a cabo puede y debe mejorar su eficiencia y eficacia. Pero ello siendo necesario no es suficiente. Se debe gastar más. No hay otra opción: mayor gasto, bien ejecutado y cada vez más descentralizado para impulsar el crecimiento, en particular el de las zonas menos favorecidas y más pobres del país: sur-sureste” (Tello, 2007: 21).

Para algunos autores existe algo denominado “carga” asociada a la deuda pública, generada por la financiación del gasto presente a las generaciones futuras lo que podría suscitar un problema en la equidad intergeneracional, que depende del tipo

de gasto que se realice. Mientras que para otros la carga debe ser corregida por el uso de los recursos obtenidos mediante la deuda, explicada si las generaciones futuras reciben una cuantía mayor de capital real de la que hubiesen disfrutado sin emisiones de deuda, el endeudamiento público podría no tener carga alguna. Otra postura, propuesta por Buchanan y comúnmente aceptada, establece que ésta existe si las generaciones futuras experimentan una disminución en el bienestar como consecuencia de la utilización de deuda en lugar de impuestos.

En el caso de la deuda subnacional, el actual sistema de participaciones federales adolece de tres grandes problemas: el primero es la falta de responsabilidad por el gasto público en las entidades federativas y municipios; el segundo es la existencia de incentivos perversos en contra de los esfuerzos locales para cobrar impuestos, y el tercero, es la existencia de restricciones presupuestales menos rígidas en los gobiernos locales en comparación con el gobierno federal, en cuanto a sus decisiones de endeudamiento y gasto (Díaz, 1997:35).

El gobierno justifica la utilización de la deuda pública para realizar proyectos de capital, que por definición tienen relación con programas de inversión a largo plazo con beneficiarios distribuidos a lo largo de varios años en el futuro, esto cuando las perspectivas de las inversiones en infraestructura son claramente de interés público y tienen una alta rentabilidad social, de no utilizar la deuda, muchas veces representa no llevar a cabo esa inversión y que los residentes actuales y futuros de la localidad, carezcan de obras de infraestructura, bienes o servicios públicos.

Lo anterior, sin duda, pone en evidencia los fuertes ajustes que se han realizado a las finanzas públicas del país, en un ambiente de rezagos en sectores como salud, educación, vivienda, servicios públicos, infraestructura física, entre otros.

En esa perspectiva, el esfuerzo por lograr finanzas públicas en equilibrio, debe valorarse a partir de la consideración de algunas secuelas que ha generado, como es el caso de la reducción del gasto en sectores estratégicos y en particular los montos destinados a la inversión productiva, situación que ha incidido de manera negativa sobre las posibilidades futuras de crecimiento.

Al utilizar en la tercera parte un caso de estudio, el estado de Aguascalientes, se da paso al análisis de la deuda del estado con el antecedente de la emisión de deuda por parte del Municipio de Aguascalientes con resultados positivos; lo que también implica que una política de crédito público bien manejada y que promueva el desarrollo y eficiencia de los mercados locales de deuda abre la puerta al financiamiento de toda la economía, lo que la convierte en un elemento clave para promover el crecimiento económico y la estabilidad financiera lo que al final se traduce en una mayor prosperidad para el país, con un balance de deuda interna y externa que se traduzca en bajos costos de financiamiento a lo largo del tiempo, con un nivel de riesgo prudente, que considere posibles escenarios extremos, al tiempo que preserve la diversidad de acceso al crédito y fortalezca el mercado local de deuda.

Resulta inevitable el vínculo y la relación directa que existe entre el déficit y la deuda, además debido al análisis que se planteó sobre el impacto negativo que genera el contraer deuda y las cargas que se desprenden de uso, se establece que es inevitable que el bienestar de las futuras generaciones se comprometa y se limite debido al pago de los intereses y la falta de dirección de los recursos hacia la salud, educación, investigación, cuidado ambiental e infraestructura productiva.

Ante una economía globalizada, cuyos efectos en las economías familiares son de gran impacto, es apremiante que las autoridades gubernamentales deben de analizar y evaluar las perspectivas de acción mediante la realización de obras públicas que permitan generar nuevas fuentes de trabajo y con ello generar recursos fiscales adicionales, así como realizar aquellas que permitan modernizar los servicios públicos municipales, administrados directamente o por concesiones o a través de organismos públicos descentralizados.

Así mismo, es fundamental proseguir con la negociación de los financiamientos existentes a fin de mejorar sus perfiles y lo más importante, disminuir su impacto financiero por las tasas de interés contratadas y las comisiones por servicio contratadas; siendo una vía atractiva la consolidación a través de burSATILIZAR una parte de la deuda actual.

BIBLIOGRAFÍA

Díaz, Alberto [1997] *Asignación Política de Recursos en el Federalismo Mexicano: Incentivos y Limitaciones*, México, Perfiles Latinoamericanos. Año 6, Núm. 10.

Girón, Alicia [1995], *Fin de siglo y deuda externa: Historia sin fin. Argentina, Brasil y México*, México, IIEc-UNAM-Editorial Cambio XXI

Girón, Alicia y Marcia Solorza [2013], *Europa, deudas soberanas y financiarización*, México, IIEc-UNAM Editorial UNAM

Hernández, Fausto [2003], *La economía de la deuda*, México, Edit. Fondo de Cultura Económica

Levy, Noemí [2013], *Dinero, estructuras financieras y financiarización: Un debate Teórico-Institucional*, México, FE-UNAM Editorial Itaca

Levy, Noemí y Mántey Guadalupe [1998]. *Desorden Monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano*, Artículo: Apertura financiera y crisis bancaria, México, Editorial UNAM

Martínez, José Luis [2010], *Política Monetaria y Banca Comercial en México. Situación actual de la crisis económica internacional*, México, FES Aragón-UNAM Editorial UNAM

Musgrave, Richard y Peggy B. Musgrave [1993], *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, Editorial McGraw Hill

Artículo en línea

Fernández, Gabriel [2011], *Deuda Subnacional en México*, CESOP, Número de trabajo: 106

Calificadora Fitch Ratings 2010, Reportes sobre Financiamiento de Gobiernos Subnacionales en México

Jorge A. Chávez Presa, La medición de los balances de las finanzas públicas Revista: Análisis Económico 2003 XVIII (37)

Sitios Web Oficiales de:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Deuda Pública

Ley de Coordinación Fiscal

Sitio Oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

OCDE Centro México

ANEXOS

APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (RAMOS 33 Y 25), ENERO-JUNIO DE 2013^{1/}
- POR ENTIDAD FEDERATIVA Y POR FONDO -
 (Millones de pesos)

Entidad	FAEB ^{1/}	FASSA ^{2/}	FAIS ^{3/}	FAM ^{4/}	FAFM ^{5/}	FASP ^{6/}	FAETA ^{7/}	FAFEP ^{8/}	Total
Total	161,638.1	33,456.6	31,854.5	8,641.0	27,206.9	4,579.1	2,760.6	14,865.4	285,002.2
Aguascalientes	1,777.3	568.4	118.8	137.2	290.2	71.6	42.4	136.1	3,142.0
Baja California	4,895.3	816.3	145.8	156.1	774.4	183.7	83.4	538.9	7,593.9
Baja California Sur	1,248.1	360.0	44.0	94.1	162.0	89.9	26.8	86.1	2,111.1
Campeche	1,608.3	551.0	329.2	102.8	199.2	71.9	42.0	107.8	3,012.1
Coahuila	4,226.7	652.1	243.7	196.0	666.2	128.1	112.3	303.9	6,529.0
Colima	1,298.1	492.7	51.1	80.7	157.8	70.9	29.4	98.0	2,278.8
Chiapas	7,338.6	1,501.0	5,739.3	584.5	1,168.3	187.3	139.6	823.8	17,482.4
Chihuahua	4,352.8	853.0	623.7	269.4	813.7	159.6	91.7	528.7	7,692.7
Distrito Federal	14,422.6	1,684.8	0.0	286.2	2,254.2	285.7	0.0	904.8	19,838.2
Durango	3,269.1	750.7	464.2	194.4	390.9	107.8	43.3	242.2	5,462.5
Guanajuato	6,500.2	1,126.7	1,210.4	370.7	1,325.3	165.4	126.1	622.6	11,447.4
Guerrero	8,051.5	1,500.1	2,797.5	447.8	807.1	141.5	94.4	533.7	14,373.7
Hidalgo	4,428.2	1,093.5	1,004.6	236.6	645.6	115.1	57.3	350.3	7,931.2
Jalisco	8,009.9	1,708.3	762.4	473.6	1,771.2	206.0	149.6	954.1	14,035.1
México	15,602.7	3,609.7	2,077.7	813.9	3,654.2	367.6	357.1	2,022.0	28,504.9
Michoacán	6,151.2	1,272.6	1,275.0	323.5	1,034.6	166.6	119.5	591.2	10,934.1
Morelos	2,449.3	641.1	282.6	146.0	426.7	99.4	52.4	209.8	4,307.2
Nayarit	1,948.0	560.6	281.6	121.8	262.2	87.8	41.9	182.7	3,486.6
Nuevo León	5,157.1	957.4	370.1	292.6	1,131.5	176.8	83.4	518.1	8,687.0
Oaxaca	9,530.2	1,408.3	3,209.8	405.1	906.4	146.0	63.6	550.7	16,220.2
Puebla	7,270.3	1,613.0	2,603.6	486.3	1,386.5	174.8	113.8	759.9	14,408.3
Querétaro	2,222.6	649.8	304.4	146.6	451.1	87.1	45.8	206.4	4,113.8
Quintana Roo	1,789.4	579.1	321.2	196.6	337.8	94.9	56.7	134.4	3,510.2
San Luis Potosí	4,023.1	704.5	1,050.1	199.9	618.6	129.0	64.0	307.7	7,096.9
Sinaloa	3,715.5	950.4	400.0	256.9	658.0	131.8	119.1	400.1	6,631.9
Sonora	4,663.6	841.9	247.7	199.2	646.0	178.6	119.4	382.1	7,278.5
Tabasco	3,159.8	989.1	611.8	201.1	541.4	107.4	75.8	259.8	5,946.2
Tamaulipas	4,972.9	1,081.0	410.5	241.3	791.1	169.2	98.2	405.7	8,169.9
Tlaxcala	1,789.5	532.8	286.2	111.7	284.6	84.0	33.9	180.6	3,303.2
Veracruz	9,849.5	2,050.1	3,360.8	539.3	1,822.4	219.2	167.7	1,019.3	19,028.4
Yucatán	2,786.0	654.3	767.8	195.2	472.6	99.2	70.7	290.9	5,336.7
Zacatecas	3,130.3	702.7	458.7	133.9	355.1	75.2	39.2	213.0	5,108.0

Nota: Las sumas parciales

pueden no coincidir debido

al redondeo. p_/ Cifras

preliminares.

1_/ Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. En el caso del Distrito Federal considera los recursos del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

2_/ Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

3_/ Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

4_/ Fondo de Aportaciones Múltiples.

5_/ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

6_/ Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

7_/ Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

8_/ Fondo de Aportaciones para el

Fortalecimiento de las Entidades

Federativas.

Fuente: Secretaría de Hacienda y

Crédito Público.

PARTICIPACIONES PAGADAS A ENTIDAD FEDERATIVA Y POR FONDO
ENERO-JULIO 2013
(MILLONES DE PESOS)

Entidad	Fondo General de Participaciones	Fondo de Fomento Municipal	Fondo de Fiscalización	Fondo de Extracción de Hidrocarburos	IEPS	IEPS Gasolinas Artículo 2A Fracción II ^{1/}	Tenencia ^{2/}	0.136% de la Recaudación Federal Participable	Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo	ISAN ^{3/}	Incentivos Económicos	Total
Total	250,035.9	12,470.1	16,451.5	2,520.7	5,620.6	11,628.5	964.0	1,701.6	200.1	4,886.3	6,540.5	313,019.8
Aguascalientes	2,719.4	301.3	146.8	0.0	53.6	122.6	2.4	0.0	0.0	48.6	81.6	3,476.3
Baja California	7,103.4	208.2	408.2	0.0	176.9	367.7	4.3	58.7	0.0	104.7	314.4	8,746.4
Baja California Sur	1,649.8	93.1	81.5	0.0	46.4	76.3	8.4	0.2	0.0	28.5	114.6	2,098.8
Campeche	2,381.3	140.1	108.2	1,106.2	34.1	71.1	1.1	5.4	152.8	33.0	48.1	4,081.3
Coahuila	5,983.9	214.5	316.3	0.0	156.8	251.9	46.6	39.4	0.0	136.3	163.1	7,308.9
Colima	1,655.7	161.5	83.2	0.0	32.3	88.2	1.9	41.5	0.0	26.2	76.7	2,167.2
Chiapas	10,828.3	282.1	553.1	159.2	95.4	573.9	3.0	2.1	0.0	77.3	115.1	12,689.6
Chihuahua	7,160.2	276.6	405.2	0.0	196.9	420.3	13.8	57.0	0.0	179.8	248.4	8,958.4
Distrito Federal	28,364.4	1,548.6	1,529.7	0.0	801.3	650.2	118.4	0.0	0.0	1,095.4	497.3	34,605.3
Durango	3,364.5	272.0	181.6	0.0	66.3	131.5	12.1	0.0	0.0	47.7	55.0	4,130.7
Guanajuato	10,317.4	454.3	746.1	0.0	251.6	449.8	56.0	0.0	0.0	162.8	241.2	12,679.3
Guerrero	5,906.5	207.8	313.6	0.0	105.8	420.5	202.9	4.6	0.0	37.5	109.4	7,308.5
Hidalgo	4,973.9	605.5	251.7	0.0	76.6	390.1	43.7	0.0	0.0	48.7	93.0	6,483.2
Jalisco	16,046.4	518.2	921.8	0.0	492.6	671.0	85.2	0.0	0.0	385.3	618.4	19,738.8
México	33,529.3	828.7	1,880.4	0.0	658.6	1,042.3	58.9	0.0	0.0	596.1	697.7	39,292.0
Michoacán	7,934.5	631.6	385.0	0.0	210.3	530.4	44.2	59.8	0.0	111.3	146.5	10,053.7
Morelos	3,559.1	264.1	182.0	0.0	71.3	144.6	11.1	0.0	0.0	55.0	53.7	4,340.9
Nayarit	2,345.4	240.8	122.5	0.0	51.0	285.8	3.7	0.0	0.0	11.6	69.0	3,129.8
Nuevo León	11,485.9	294.0	556.2	0.0	418.0	415.7	43.7	27.3	0.0	339.6	457.7	14,038.1
Oaxaca	6,766.2	664.4	385.8	0.0	99.7	432.1	3.2	1.9	0.0	50.9	98.4	8,502.7
Puebla	10,975.8	661.7	632.8	0.0	213.6	565.4	33.5	0.0	0.0	228.6	229.9	13,541.3
Querétaro	4,182.5	317.4	253.7	0.0	79.5	240.6	10.3	0.0	0.0	105.6	233.1	5,422.7
Quintana Roo	2,970.6	209.9	159.0	0.0	97.2	177.9	18.5	8.0	0.0	149.0	311.1	4,101.3
San Luis Potosí	5,050.6	336.4	370.7	0.0	91.0	205.9	29.6	0.0	0.0	73.1	81.1	6,238.4
Sinaloa	5,819.3	205.2	765.5	0.0	159.4	285.7	9.2	3.3	0.0	150.6	195.0	7,593.3
Sonora	6,260.6	175.6	1,848.1	0.0	178.7	404.6	13.9	78.0	0.0	115.9	331.9	9,407.3
Tabasco	8,654.1	322.2	1,025.6	767.0	107.6	310.1	6.4	0.0	14.0	81.2	75.5	11,363.8
Tamaulipas	6,904.0	347.3	343.6	222.5	172.0	294.9	30.1	1,223.0	3.4	152.5	179.8	9,873.2
Tlaxcala	2,472.8	220.4	128.5	0.0	16.3	307.6	0.5	0.0	0.0	13.6	44.7	3,204.5
Veracruz	15,646.8	589.5	743.8	265.8	221.2	762.6	42.6	82.5	30.0	168.6	269.4	18,822.8
Yucatán	3,966.9	415.6	476.6	0.0	124.8	169.2	2.1	8.8	0.0	54.1	135.1	5,353.1
Zacatecas	3,056.4	461.5	144.2	0.0	63.9	367.8	2.7	0.0	0.0	17.2	154.6	4,268.3

Nota: la suma parcial puede no coincidir por el redondeo

La información incluye recursos autoliquidables: impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos, la parte proporcional del IEPS de tabacos, cervezas y bebidas alcohólicas; impuesto sobre automóviles nuevos e incentivos económicos

p_/ Cifras preliminares.

- 1_/ Incluye el Fondo de Compensación e incentivos venta final de gasolina y diesel
- 2_/ La Ley Federal del Impuesto sobre Tenencia o uso de vehículos se derogó el 1º de enero de 2012
- 3_/ Incluye el Fondo de Compensación del ISAN

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

PARTICIPACIONES PAGADAS A ENTIDAD FEDERATIVA Y POR FONDO
ENERO-JULIO 2012
(MILLONES DE PESOS)

Entidad	Fondo General de Participaciones	Fondo de Fomento Municipal	Fondo de Fiscalización	Fondo de Extracción de Hidrocarburos	IEPS	IEPS Gasolinas Artículo 2A Fracción II ^{1/}	Tenencia ^{2/}	0.136% de la Recaudación Federal Participable	Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo	ISAN ^{3/}	Incentivos Económicos	Total
Total	236,626.3	11,801.1	15,730.2	2,912.3	5,023.4	11,864.8	2,203.5	1,603.6	231.5	4,486.7	6,396.6	298,880.0
Aguascalientes	2,579.1	294.4	164.2	0.0	37.7	128.0	7.6	0.0	0.0	42.1	99.3	3,352.4
Baja California	6,589.2	188.2	408.7	0.0	169.7	399.6	11.7	56.4	0.0	103.0	368.3	8,294.8
Baja California Sur	1,487.5	86.6	73.8	0.0	43.2	94.4	18.4	0.1	0.0	26.8	142.6	1,973.5
Campeche	2,269.2	137.9	101.0	1,292.0	32.2	63.7	2.3	5.0	168.0	27.4	45.1	4,143.7
Coahuila	5,873.7	199.4	311.7	0.0	139.9	257.1	134.1	36.1	0.0	220.7	163.9	7,336.7
Colima	1,632.1	160.3	91.9	0.0	65.6	84.1	7.1	39.5	0.0	26.7	74.3	2,181.6
Chiapas	10,366.1	257.2	532.1	181.0	93.8	585.6	10.9	2.4	0.0	81.1	122.6	12,232.7
Chihuahua	6,718.9	253.4	357.6	0.0	153.6	408.2	35.4	56.1	0.0	162.4	194.3	8,339.9
Distrito Federal	26,843.4	1,503.4	1,396.5	0.0	694.6	696.5	390.9	0.0	0.0	947.1	608.9	33,081.3
Durango	3,068.1	261.6	213.0	0.0	57.4	147.5	36.7	0.0	0.0	31.8	73.1	3,889.2
Guanajuato	9,852.3	422.8	742.4	0.0	223.7	451.5	60.6	0.0	0.0	148.7	254.9	12,156.8
Guerrero	5,639.0	194.7	333.8	0.0	97.0	434.5	222.1	0.0	0.0	36.9	105.0	7,063.0
Hidalgo	4,623.2	592.2	235.2	0.0	71.5	404.8	50.3	0.0	0.0	43.3	92.2	6,112.8
Jalisco	15,324.1	485.4	827.1	0.0	424.0	716.9	206.4	0.0	0.0	363.5	551.1	18,898.5
México	31,907.5	730.6	1,684.8	0.0	564.6	1,062.4	266.4	0.0	0.0	540.3	516.4	37,273.2
Michoacán	7,215.5	610.5	396.4	0.0	199.0	541.1	55.6	57.0	0.0	110.9	142.4	9,328.4
Morelos	3,365.4	260.4	168.2	0.0	68.7	135.1	28.9	0.0	0.0	57.0	87.2	4,170.9
Nayarit	2,188.9	231.4	108.3	0.0	46.8	296.1	7.6	0.0	0.0	13.4	71.2	2,963.7
Nuevo León	11,039.2	277.3	552.5	0.0	377.6	487.2	77.8	23.0	0.0	241.2	304.0	13,379.7
Oaxaca	6,178.9	642.5	470.7	0.0	92.4	445.9	13.8	1.9	0.0	52.6	94.9	7,993.7
Puebla	10,358.7	608.4	559.4	0.0	170.1	417.0	78.9	0.0	0.0	209.4	234.1	12,636.0
Querétaro	3,935.3	307.5	314.7	0.0	72.9	209.5	11.6	0.0	0.0	93.7	250.9	5,195.9
Quintana Roo	2,770.8	198.0	159.9	0.0	77.9	130.3	51.7	8.0	0.0	120.4	291.9	3,808.9
San Luis Potosí	4,864.9	319.0	224.9	0.0	82.1	205.1	40.2	0.0	0.0	67.8	85.1	5,889.2
Sinaloa	5,599.3	177.6	932.1	0.0	150.9	305.2	20.1	3.1	0.0	136.8	219.3	7,544.5
Sonora	5,745.0	159.3	1,808.9	0.0	168.0	421.3	25.9	79.9	0.0	125.5	381.0	8,914.7
Tabasco	8,342.9	300.8	967.9	861.2	84.1	479.5	27.7	0.0	13.4	79.9	64.6	11,221.9
Tamaulipas	6,643.2	325.9	319.0	256.7	168.2	275.0	57.0	1,145.2	3.1	121.0	153.3	9,467.6
Tlaxcala	2,363.6	212.0	155.8	0.0	15.1	299.3	20.6	0.0	0.0	13.4	32.0	3,111.8
Veracruz	14,693.8	548.1	759.4	321.5	206.1	779.5	209.3	81.5	47.1	176.1	272.7	18,095.1
Yucatán	3,724.4	405.0	221.6	0.0	116.5	138.2	4.2	8.2	0.0	48.9	125.4	4,792.4
Zacatecas	2,823.0	449.3	136.8	0.0	58.5	364.6	11.7	0.0	0.0	17.1	174.4	4,035.5

Nota: la suma parcial puede no coincidir por el redondeo

La información incluye recursos autoliquidables: impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos, la parte proporcional del IEPS de tabacos, cervezas y bebidas alcohólicas; impuesto sobre automóviles nuevos e incentivos económicos

p_/ Cifras preliminares.

- 1_/ Incluye el Fondo de Compensación e incentivos venta final de gasolina y diesel
- 2_/ La Ley Federal del Impuesto sobre Tenencia o uso de vehículos se derogó el 1º de enero de 2012
- 3_/ Incluye el Fondo de Compensación del ISAN

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULOS CONSTITUCIONES SUJETOS A LA REFORMA DE REGULACIÓN DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

Artículo 25. Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 5 de junio de 2013).

[...]

Artículo 73. El congreso tiene facultad:

[...]

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 07 de mayo de 2008)

Esta entidad de fiscalización superior de la federación tendrá a su cargo: (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 30 de julio de 1999)

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de

los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizara directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el distrito federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizara los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

[...]

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la federación, de la cámara de diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 30 de julio de 1999)

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 07 de mayo de 2008)

Esta entidad de fiscalización superior de la federación tendrá a su cargo: (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 30 de julio de 1999)

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizara directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el distrito federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizara los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987).

Los poderes de los estados se organizaran conforme a la constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 17 de marzo de 1987)

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 17 de marzo de 1987).

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. [...]

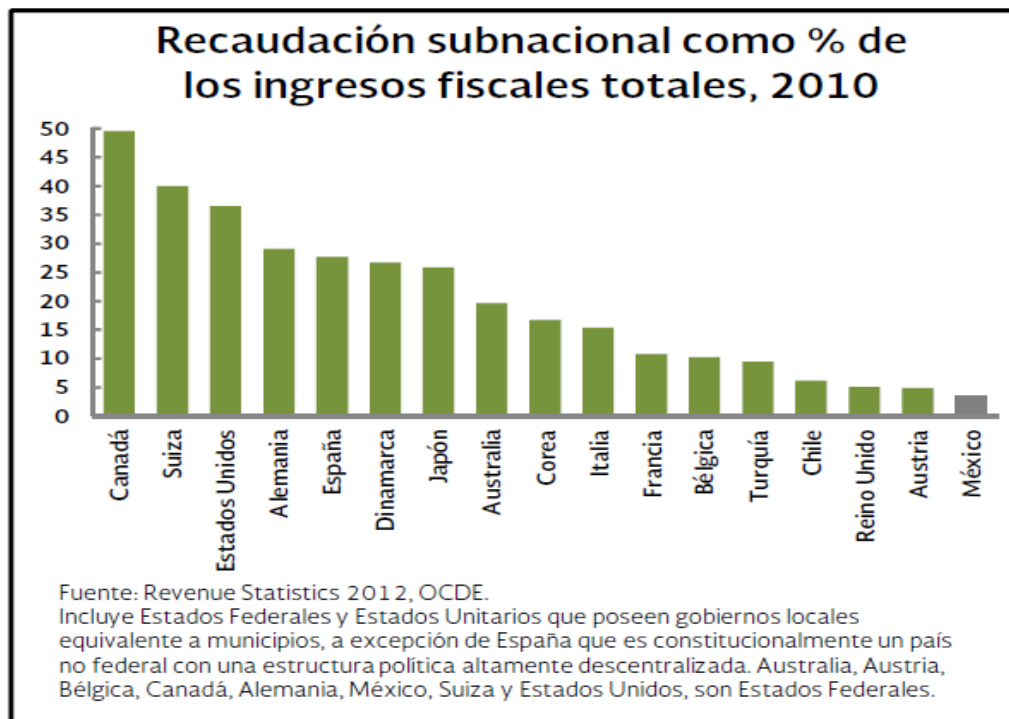
Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

[...]

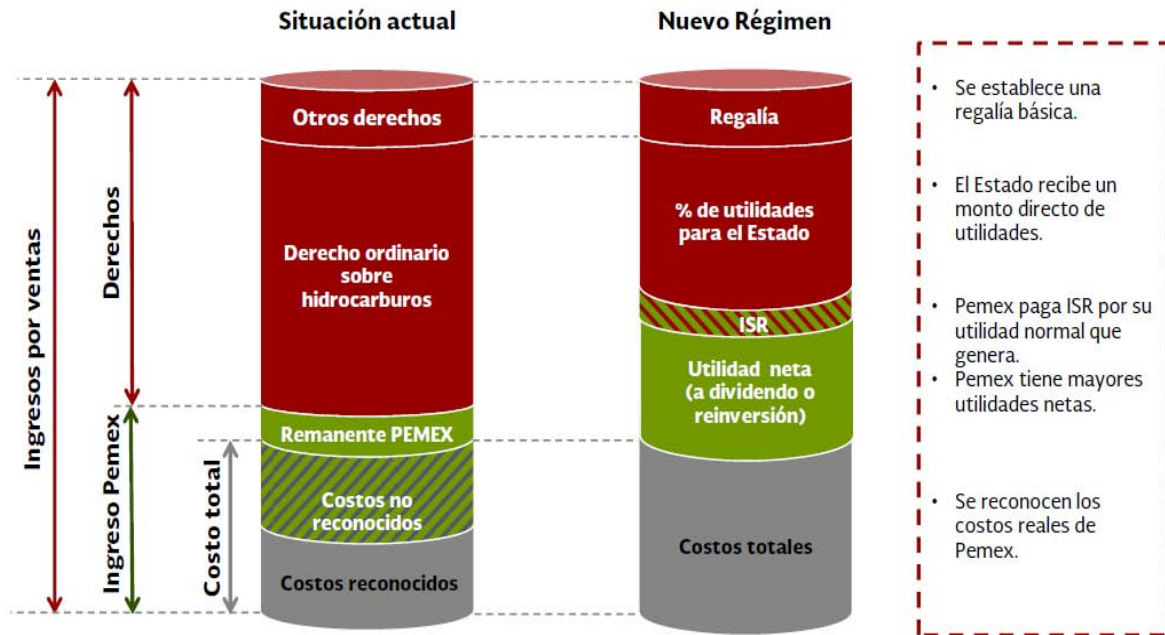
Viii. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 21 de abril de 1981)

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 informaran de su ejercicio al rendir la cuenta pública, y (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 21 de abril de 1981. Modificado por la reimposición de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986). [...]

FORTALECIMIENTO DE LOS INCENTIVOS RECAUDATORIOS DE ENTIDADES Y MUNICIPIOS

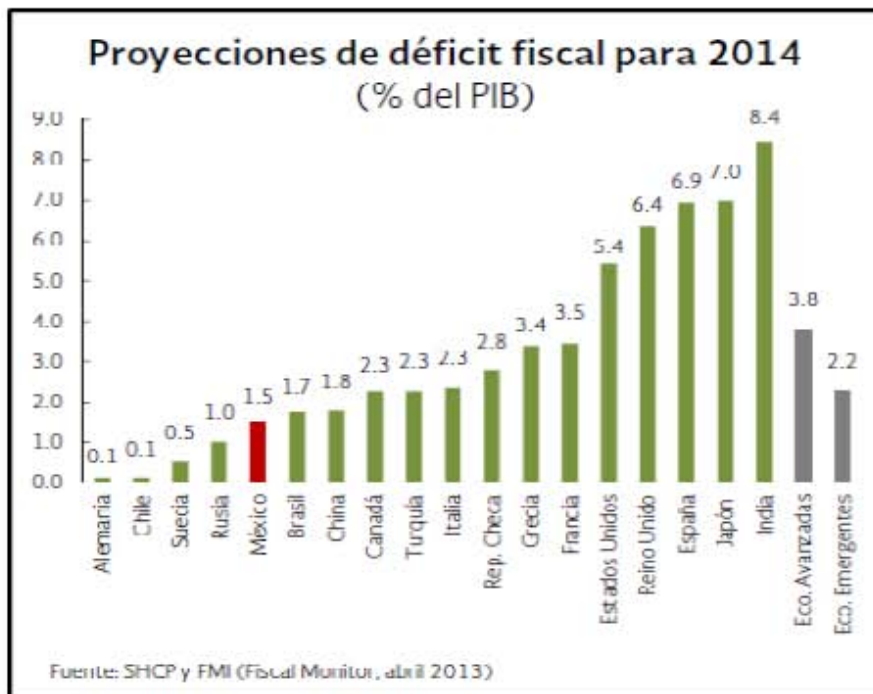
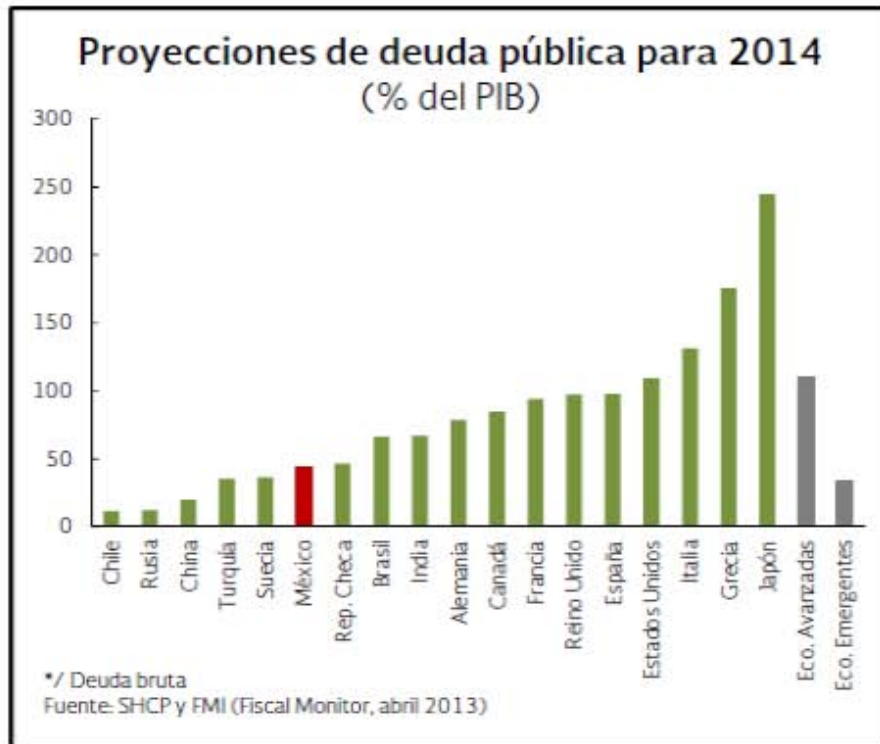


NUEVO RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX



Fuente: Diagrama obtenido del Documento Criterios Generales de Política Económica 2014, Fortalecer a PEMEX pág. 124.

POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA



BALANCE PRESUPUESTARIO 2013-2014

Balance Público, enero-marzo 2014					
(Millones de pesos y porcentajes)					
Concepto	Enero-Marzo			Diferencia observado-programado 2013-2014	Var Real 2013-2014 (%)
	Observado 2013 ^P	Observado 2014 ^P	Programado 2014		
Balance Público	40,172.3	-61,921.9	-70,179.8	8,257.9	n. a.
Balance Público sin inversión de PEMEX	98,692.7	35,634.4	-11,258.9	n. a.	-65.3
Balance presupuestario	22,366.1	-60,476.3	-70,329.8	9,853.5	n. a.
Ingresos presupuestarios	890,614.2	963,247.6	942,042.4	21,205.2	3.8
Petroleros	280,071.0	289,686.7	315,958.6	-26,271.9	-0.7
No Petroleros	610,543.3	673,560.9	626,083.8	47,477.1	5.9
Gasto Neto Presupuestario	868,248.2	1,023,723.9	1,012,372.2	11,351.7	13.2
Gasto Primario	829,667.0	982,964.0	964,623.3	18,340.7	13.7
Gasto Programable	667,852.3	801,129.0	802,315.0	-1,186.0	15.2
Gasto No Programable	200,395.9	222,594.9	210,057.2	12,537.7	6.6
Costo Financiero	38,581.2	40,759.9	47,748.9	-6,989.0	1.4
Participaciones	139,081.2	157,744.1	146,758.1	10,986.0	8.9
Adefas	22,733.5	24,090.9	15,550.2	8,540.7	1.7
Balance de entidades bajo control presupuestario indirecto	17,806.3	-1,445.6	150.0	n. a.	-107.8

n. a.: No aplica

FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de SHCP, Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Primer Trimestre 2014.

DEUDA PÚBLICA BRUTA TOTAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES
2012-2013



GOBIERNO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES
RELACIÓN DEUDA PÚBLICA BRUTA TOTAL A
INGRESOS PROPIOS DEL ESTADO
(miles de pesos)

	AL 31 DE DICIEMBRE 2012	OCTUBRE - DICIEMBRE 2013
Ingresos Propios	1,545,814	1,240,839
Saldo de la Deuda Pública	2,377,589	2,319,698
Porcentaje	65.02%	53.49%

Notas:

1_/ Adicional al saldo reportado, se han dispuesto recursos provenientes del Programa de Financiamiento para la Infraestructura y la Seguridad (PROFISE) por la cantidad de 233.8 mdp; la fuente primaria de pago de principal a su vencimiento serán los recursos provenientes de la redención de los bonos cupón cero que adquirió el Fideicomiso 2198 a favor del Estado con recursos del Gobierno Federal, por lo que el Estado sólo es responsable del pago de intereses.

2_/ De igual forma, se han dispuesto recursos del financiamiento firmado con Banobras, bajo el esquema Cupón Cero, por un total de 465.9 mdp; la fuente primaria del pago de principal a su vencimiento serán los recursos provenientes de la redención de los bonos cupón cero que adquirió el Estado a través de Banobras, por lo que el Estado sólo es responsable del pago de intereses.

DEUDA PÚBLICA BRUTA TOTAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES
2013- MARZO 2014



GOBIERNO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES
RELACIÓN DEUDA PÚBLICA BRUTA TOTAL A
INGRESOS PROPIOS DEL ESTADO
(miles de pesos)

	AL 31 DE DICIEMBRE 2013	ENERO - MARZO 2014
Ingresos Propios	1,240,839	545,686
Saldo de la Deuda Pública	2,319,698	2,306,440
Porcentaje	53.49%	23.66%

Notas:

1_/ Adicional al saldo reportado, en el año 2012 se dispusieron recursos provenientes del Programa de Financiamiento para la Infraestructura y la Seguridad (PROFISE) por la cantidad de 233.8 mdp; la fuente primaria de pago de principal a su vencimiento serán los recursos provenientes de la redención de los bonos cupón cero que adquirió el Fideicomiso 2198 a favor del Estado con recursos del Gobierno Federal, por lo que el Estado sólo es responsable del pago de intereses.

2_/ De igual forma, en los años 2012 y 2013 se dispusieron recursos del financiamiento firmado con Banobras bajo el esquema Cupón Cero, por un total de 465.9 mdp; la fuente primaria del pago de principal a su vencimiento serán los recursos provenientes de la redención de los bonos cupón cero que adquirió el Estado a través de Banobras, por lo que el Estado sólo es responsable del pago de intereses.