



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
ECONOMÍA FINANCIERA

**LA DEUDA SUBNACIONAL EN MÉXICO
Y SUS IMPLICACIONES EN EL GASTO PÚBLICO. 2000-2012**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTOR EN ECONOMÍA

PRESENTA:
EMILIO PEÑA JUÁREZ

TUTOR PRINCIPAL:
DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA
Instituto de Investigaciones Económicas

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:
Dr. Carlos Bustamante Lemus
Instituto de Investigaciones Económicas
Dra. María Enriqueta Mancilla Rendón
Universidad La Salle

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., abril de 2017



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

A Dios.

Por darme la oportunidad de vivir en plenitud y salud, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente en momentos de incertidumbre y confusión, pero sobre todo, por haber puesto en mi camino a personas que han sido mi soporte y compañía, no sólo en esta inolvidable experiencia, sino en general, a lo largo de mi vida. ¡Por tu infinita bondad y amor, mi gratitud eterna!

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por la formación y apoyo que de ella recibí, específicamente mi agradecimiento al personal académico y administrativo del Instituto de Investigaciones Económicas, que han contribuido a la culminación de esta importante etapa de mi formación profesional.

A la Doctora Marcela Astudillo Moya.

Como tutora de esta tesis, por su ayuda y dedicación, por sus consejos, orientaciones y sugerencias, sin las cuales este trabajo habría sido imposible; pero sobre todo, por su calidad humana y generosidad genuina. ¡Mi gratitud y admiración por siempre!

A los Integrantes del Jurado.

Quiero expresar mi agradecimiento a la Dra. Enriqueta Mancilla, al Dr. Carlos Bustamante, al Dr. Nicolás Zúñiga y al Dr. Francisco Patiño, quienes compartieron sus conocimientos conmigo para hacer posible la conclusión de esta investigación, especialmente por brindarme su mano y acompañamiento profesional y humanista.

DEDICATORIA

A mi madre Esperanza.

Por tus sabios consejos y extraordinaria fortaleza, que me enseñaron a perseverar sin desfallecer ni rendirme ante la adversidad. Mujer excepcional, ejemplo de bondad y generosidad. ¡Por siempre mi cariño y admiración!

A mi padre Emilio (QEPD).

Que no obstante a tu ausencia material, tu recuerdo y ejemplo me acompañan permanentemente, aunque nos faltaron muchas cosas por vivir juntos, sé que este momento hubiera sido tan especial para ti como lo es para mí, por ello quiero otorgarte, con la culminación de este trabajo, un tributo a tu ejemplo, amor y confianza.

A mis hijos Erick, Diego y Emily

Porque su presencia en esta vida regalo de Dios, me inspira a vivirla intensamente, porque ante la adversidad, su presencia me levanta y fortalece. Ustedes que son la razón de mi alegría y fuente de inspiración, ¡todo mi cariño y dedicación!

Ruego a Dios encuentren sus propios caminos de realización que los colme de bienestar y felicidad, y que en su mente y corazón conserven permanentemente, mi anhelo de verlos siempre unidos y solidarios.

A Nancy.

A tu paciencia y comprensión; por hacer tuyos mis sueños y anhelos; por ese optimismo que siempre me impulsa a seguir adelante; por tu apoyo y convicción para brindarle a nuestra familia una vida digna; por eso y más, ¡mi admiración y amor!

A mis Hermanas y Hermanos.

Por su solidaridad y cariño, fuente de energía incondicional, para ustedes está tesis en agradecimiento por todo su amor y respaldo.

ÍNDICE

	Página
ABSTRACT / RESUMEN.....	5
INTRODUCCIÓN.....	7
I. Economía Pública y Deuda Subnacional.....	16
1.1. Economía pública.....	17
1.1.1. Actividad financiera del Estado.....	20
1.1.2. Finanzas públicas locales en México en el marco de un sistema federal	25
1.2. El presupuesto público.....	28
1.3. Los recursos financieros del Estado.....	30
1.4. Gasto público.....	33
1.4.1. Efecto multiplicador y acelerador del gasto público.....	38
1.5. Déficit presupuestal.....	41
1.5.1. Implicaciones del déficit presupuestal.....	44
1.6. Teoría de la deuda pública.....	45
1.6.1. Conceptualización de deuda pública subnacional.....	46
1.6.2. Posturas ideológicas de la deuda pública.....	48
1.6.3. Incumplimiento de pago la deuda pública.....	49
1.6.3.1 Rescate financiero.....	50
1.6.3.2 Disciplina financiera.....	52
1.6.4. La deuda como instrumento de política económica.....	54
1.6.5. Implicaciones de la deuda en el gasto público.....	58
II. Diagnóstico de la Deuda Subnacional en México, periodo 2000-2012.....	62
2.1. Evolución de la deuda subnacional en México en el periodo 2000-2012.....	63
2.2. Análisis de la deuda subnacional por entidades federativas.....	66
2.2.1. Crecimiento promedio de la deuda subnacional por entidad federativa.....	69
2.3 Magnitud de la deuda subnacional respecto a indicadores económico-financieros.....	74
2.3.1. La deuda subnacional y el producto interno bruto estatal (PIBE).....	74
2.3.2. La deuda subnacional y los ingresos públicos.....	77
2.3.2.1. La deuda subnacional y las participaciones federales.....	78
2.3.2.2. La deuda subnacional y los ingresos garantizables.....	81
2.3.4. La deuda subnacional y el gasto público.....	82
2.3.4.1. La deuda subnacional, el gasto corriente y gasto de inversión.....	83
2.3.4.2. Tendencia del servicio de la deuda y la inversión productiva.....	88
III. Factores Financieros del Crecimiento Acelerado de la Deuda Subnacional en México.....	91
3.1. Sistema fiscal mexicano.....	92
3.1.1. Federalismo fiscal.....	93
3.1.2. Transferencias intergubernamentales.....	96
3.1.3. Dependencia financiera y déficit fiscal.....	97
3.1.3.1. Proporción de las transferencias federales respecto al ingreso total.....	98
3.1.3.2. Evolución del gasto total y las transferencias federales en las entidades.....	99
3.1.4. Incidencia de la Deuda Subnacional en el gasto de inversión productiva.....	103
3.1.5. Marco jurídico del sistema de coordinación fiscal mexicano.....	108

3.2	Indicadores de gestión financiera de la deuda.....	112
3.2.1.	Dependencia financiera.....	113
3.2.2.	Inversión estatal.....	117
3.2.3.	Inversión estatal per cápita.....	118
3.2.4.	Apalancamiento financiero.....	121
IV.	Factores Jurídicos del Crecimiento Acelerado de la Deuda Subnacional en México.....	124
4.1.	Análisis Jurídico de la deuda subnacional en México.....	124
4.1.1.	Análisis de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipio.....	127
4.1.2.	Análisis jurídico en materia de deuda pública del Estado de Veracruz.....	136
4.1.3.	Análisis jurídico en materia de deuda pública del Estado de Coahuila.....	139
4.1.4.	Análisis jurídico en materia de deuda pública del Estado de Chihuahua.....	142
4.1.5.	Análisis jurídico en materia de deuda pública del Estado de Nuevo León.....	143
4.1.6.	Análisis jurídico en materia de deuda pública del Estado de Jalisco.....	145
4.1.7.	Análisis jurídico en materia de deuda pública del Estado de México.....	148
4.1.7.1	Las Asociaciones público privadas y su incidencia en la deuda pública.....	151
4.1.8.	Evaluación de aspectos comunes de incidencia en el endeudamiento subnacional.....	155
4.1.9.	Análisis jurídico de Entidades Federativas con menor crecimiento de su deuda pública..	162
4.2	Proceso de financiarización en México.....	170
4.2.1.	¿Qué es la financiarización?.....	172
4.2.2.	Antecedentes históricos de la financiarización.....	175
4.2.3.	Comportamiento de la deuda pública subnacional y el PIBE per cápita.....	180
4.2.4.	Implicaciones de la financiarización en el gasto público de inversión.....	183
4.2.4.1	Correlación de la deuda subnacional y la inversión pública.....	186
4.2.5.	Análisis a las condiciones de contratación de la deuda pública subnacional.....	189
4.2.5.1.	Composición de las obligaciones financieras de las entidades federativas.....	189
4.2.5.2.	Comportamiento de las tasas de interés de la deuda subnacional.....	191
4.2.5.3.	Plazo promedio de vencimiento ponderado de obligaciones financieras.....	192
4.3	Prospectiva de la deuda subnacional y el gasto de inversión productiva.....	194
	Conclusiones y Comentarios Finales.....	200
	Bibliografía.....	216
	Anexos.....	223
	Glosario de Siglas y Acrónimos.....	232

THE SUB-NATIONAL DEBT AND THEIR IMPLICATIONS IN THE PUBLIC EXPENSE. 2000-2012.

Abstract

In recent years, not only it has been a steady growth of public debt of the states in Mexico, but it has also been accompanied by an accelerated dynamism, a situation that worsened with the financial crisis in 2008, which according to official subnational debt balances reveal an average growth of 10.5% annually during the period between 2000 and 2012.

What is worrying and questionable is not itself, if the amount of sub-national debt, but the disproportionate trend toward increasing the financial obligations of the state farms, regarding their available resources, which sharpens the great financial dependency, especially those from the Mexican financial system, which results in the poor magnitude of resources channeled to public expense, in particular for the heading of productive investment, which include social programs, productive projects and infrastructure assets, notwithstanding that by constitutional mandate, only this justifies borrowing.

Keywords: Sub-National Debt, Public Expense, Productive Investment, Financial Dependency.

LA DEUDA SUBNACIONAL EN MÉXICO Y SUS IMPLICACIONES EN EL GASTO PÚBLICO. 2000-2012

Resumen.

En los últimos años, no sólo se ha observado un constante crecimiento de la deuda pública de las entidades federativas en México, sino que además, ha ido acompañado de un acelerado dinamismo, situación que se agudizó con la crisis financiera registrada en el año 2008, que de acuerdo a los saldos oficiales de la deuda pública subnacional (DSN), revelan un crecimiento promedio del 10.5% anual durante el periodo comprendido entre 2000 y 2012.

Lo preocupante y cuestionable no es en sí el monto de la deuda subnacional, sino la desproporcionada evolución al alza de las obligaciones financieras de las haciendas estatales, respecto a sus recursos disponibles, lo que agudiza la gran dependencia financiera, en especial de los provenientes del sistema financiero mexicano, que trae como consecuencia, la pobre magnitud de recursos canalizados al gasto público, en particular los destinados al rubro de inversión productiva, que contemplan programas sociales, proyectos productivos y bienes de infraestructura, no obstante a que por mandato constitucional, sólo ello justifica el endeudamiento.

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

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, no sólo se ha observado un constante crecimiento de las obligaciones financieras de las entidades federativas en México, sino que éste ha ido acompañado de un acelerado dinamismo, situación que se agudizó con la crisis financiera registrada en el año 2008, que de acuerdo a los saldos de la deuda subnacional reportados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), revelan un crecimiento promedio del 10.5% anual durante los ejercicios fiscales comprendidos entre los años de 2000 a 2012.

El problema se hace más evidente al desglosar el periodo en estudio en dos fases (2000-2006 y 2006-2012), en la segunda de ellas, se observa una tasa de crecimiento promedio del 16.3%, superior a la registrada durante el periodo de 2000-2006 de casi el 5%, lo que confirma un dinamismo acelerado de la deuda subnacional en los años recientes, destacando el incremento registrado a partir del año 2009. El contraste aumenta si lo comparamos con el periodo previo, comprendido entre los años 1993 y 2000, lapso durante el cual el crecimiento promedio apenas alcanzó un 2.6% anual, es decir, un crecimiento cinco veces menor en relación al observado durante el periodo objeto de estudio.

Se admite que el endeudamiento constituye una fuente de liquidez en casos de emergencia que, de no disponerse, podría generar mayores costos económicos y sociales, luego entonces, la deuda es un instrumento que puede ayudar a promover crecimiento y bienestar, si se usa para financiar inversiones de alto impacto económico y social, siempre y cuando se preserve la sostenibilidad fiscal y la estabilidad financiera.

Más aún, si partimos de que el endeudamiento, tanto a nivel nacional como subnacional, deberá estar dirigido únicamente al financiamiento de inversión

productiva, o bien, a enfrentar contingencias presupuestarias temporales, como se establece en los Artículos 73 y 117 de nuestra Carta Magna y en las leyes reglamentarias respectivas, lo que implica que el endeudamiento bien utilizado permitiría ampliar la capacidad productiva del país en general y de las entidades en particular, así como las posibilidades de gasto de las mismas.

Lo preocupante y cuestionable no es en sí el monto de la deuda subnacional en términos nominales, sino la acelerada evolución al alza respecto a la proporción que guarda con los recursos disponibles de las haciendas estatales, tendencia que no coincide con la magnitud de los recursos canalizados al gasto público, en particular al destinado al rubro de inversión productiva, que incluye los recursos destinados a programas sociales, proyectos productivos y bienes de infraestructura. Esto implica que altos costos financieros, producto del crecimiento de la deuda subnacional, se traduzcan en menores recursos disponibles y por ende en un agudo costo social, dado su escasa efectividad en su aplicación, como de hecho sucede.

Adicional a lo anterior, la banca comercial ha ampliado los créditos otorgados y las garantías de pago se han diversificado, ya que, además de las participaciones federales, la deuda de las entidades federativas se garantiza con impuestos, derechos o flujos de los activos financiados con estas operaciones crediticias; aunado a la implementación de nuevas fuentes de recursos como las emisiones bursátiles, todo lo cual propicia condiciones que conllevan a restar margen de gestión presupuestaria a los gobiernos estatales, dado los flujos de ingresos que se disponen para cubrir el servicio de la deuda.

En virtud de lo anterior, este trabajo gira en torno a dilucidar **¿Por qué se ha acelerado el crecimiento de la deuda subnacional en México y cuáles son las implicaciones en el gasto público?**, lo que nos conduce a revisar los

principales factores de influencia directa en el vertiginoso crecimiento de la deuda y su inherente afectación al gasto público.

De la pregunta anterior, se desprenden interrogantes secundarias que le dan sustento a la misma, a saber: *¿Cómo afecta el nivel de endeudamiento al gasto público, en particular, al gasto de inversión?, ¿Cuáles son las principales posturas ideológicas en relación a la gestión de la deuda?, ¿Cuál es el comportamiento que ha registrado la deuda subnacional en México durante el periodo comprendido entre 2000 y 2012; ¿Por qué unas entidades se endeudan más que otras?; ¿Cuáles son las características del marco jurídico que regula la contratación de deuda subnacional en México?; finalmente, ¿Qué criterios de endeudamiento prevalecen en la contratación de deuda por parte de las entidades federativas?*

Es oportuno mencionar, que respecto a las implicaciones del crecimiento acelerado de la deuda pública subnacional y su impacto en la gestión presupuestal del gasto público, hay pocos estudios de un alcance viable, la mayoría de ellos analizan y describen el comportamiento de las variables de deuda y su costo por su servicio, como algo que ya ocurrió, sin poner en el centro del tema, tanto los factores que abonan a dicha tendencia, pasando por los riesgos de liquidez e insolvencia de las finanzas públicas estatales que ello implica, mucho menos la afectación al gasto público, mermado por los altos niveles registrados en los últimos años en la mayoría de las entidades de nuestro país.

En ese sentido, el presente trabajo representa una oportunidad para desentrañar una realidad que por muchas décadas, se ha mantenido a la sombra de informes oficialistas y datos estadísticos dispersos, no obstante a los casos más sonados de endeudamiento de algunos gobiernos estatales por encima de su capacidad crediticia como Coahuila y Veracruz, con incrementos promedios de 81 y 30% durante los años de 2000 a 2012 respectivamente, por citar sólo a algunos.

No obstante a que se trata de un tema reiteradamente abordado a nivel nacional, cuando se indaga sobre literatura específica respecto a los factores que influyen en el crecimiento acelerado de la deuda subnacional y su incidencia directa en el gasto público, dado el costo que implica el servicio de la misma; existen sólo algunos acercamiento parciales relacionados con el problema en estudio, sin llegar a ser, análisis que revisen el fenómeno económico desde sus diferentes aristas, es decir, conocer, en primera instancia, las principales causas de su comportamiento, lo que limita arribar a planos propositivos de solución.

Por lo antes expuesto, la presente investigación tiene como **objetivo general**, Identificar y analizar los principales factores del acelerado crecimiento del endeudamiento subnacional en México, durante el periodo 2000-2012, y sus implicaciones en el gasto público, a fin de formular propuestas alternativas, orientadas a mejorar la gestión financiera de la deuda y con ello, la optimización de los recursos destinados a la satisfacción de las demandas sociales.

Se pretende aportar un trabajo que trascienda en busca de algún planteamiento teórico, que permita, en el mediano plazo, contrarrestar la tendencia del acelerado crecimiento de la deuda y por supuesto del costo que su contratación representa, dada su incidencia negativa al gasto público, más aún, cuando los recursos se desvanecen y desvirtúan, en detrimento de un impacto real en las economías de las entidades.

Esta investigación, parte de la **hipótesis de trabajo** que sostiene que el gasto público en las entidades federativas, se ha visto afectado negativamente por el crecimiento acelerado de la deuda subnacional en México; en particular, a partir de la crisis del 2008. Tendencia que se explica por la injerencia de diversos factores, entre los que destacan; en primer lugar, la insuficiencia de recursos financieros de las entidades federativas y la elevada dependencia de los ingresos federales, resultado del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF);

en segundo lugar, la deficiente gestión financiera para mantener niveles adecuados de deuda, medida en función de la capacidad de pago de las entidades; un tercer factor está relacionado a la discrecionalidad en la contratación de la deuda pública, motivada por el actual marco regulatorio en la materia; finalmente, el denominado proceso de financiarización, incentivado por la desregulación de los mercados financieros, que fomentan la participación intensiva de la banca comercial como principal acreedor de las entidades federativas garantizando altos márgenes de ganancias.

Ante tal planteamiento hipotético, y con el objeto de encontrar los suficientes elementos explicativos del fenómeno objeto de estudio, la presente investigación combina **aspectos metodológicos cuantitativos y cualitativos**. Desde esa perspectiva, se estableció para el presente trabajo, en primera instancia, el **alcance exploratorio y explicativo**, para trascender después hacia un estudio **correlacional**. Ello significa que al inicio de la investigación, se elabora un análisis que describe el comportamiento en el tiempo (2000-2012) de la deuda subnacional y su incidencia en el gasto público (gasto corriente y de inversión), intentando ubicar los principales factores exegéticos de dicha evolución, a fin de establecer elementos de juicio, encaminados a proponer una estrategia de gestión de la deuda, a favor de las finanzas públicas de las entidades federativas.

En cuanto a las técnicas de investigación, se utiliza básicamente la **documental**, con el objeto de recopilar información teórica y estadística tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través del Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD), necesaria para sustentar el estudio de la evolución de la deuda subnacional, así como su estructura y costo financiero, para su posterior análisis de la incidencia en el gasto público de las entidades federativas. Se elaboran además, cuadros comparativos, series temporales y análisis de correlación, a

partir de los cuales, se construyen diferentes tipos de gráficas, con el objeto de facilitar su interpretación numérica y visual.

Para la consecución del objetivo general, se plantean encomiendas específicas en armonía con los objetivos particulares, que guían, de manera lógica y secuencial, la presente investigación. Para tal efecto, **el primer capítulo** tiene como prioridad discernir los elementos conceptuales, tanto del amplio campo de la economía del sector público, como de las finanzas públicas, necesarios para la interpretación de la realidad económica prevaleciente en el contexto mexicano, destacando las posturas ideológicas antagónicas respecto al grado de intervención del Estado en la economía y su relación con la contratación de deuda pública y el manejo del gasto público, representadas por el pensamiento keynesiano, en oposición a la escuela clásica, a fin de encontrar las razones y argumentos que las sustentan, sin el temor de conciliar las manifestaciones convincentes de cada una de ellas.

Cabe señalar que no obstante a contar con una vasta fuente de datos estadísticos en materia de finanzas públicas, pocos son los documentos que se concretan a la revisión y estudio de las implicaciones del crecimiento acelerado de la deuda subnacional en México y su incidencia en el gasto público de las entidades federativas.

A manera de diagnóstico, en el **segundo capítulo** se expone el devenir de la deuda pública subnacional en nuestro país, durante el periodo comprendido entre el año 2000 y 2012, basado en la información registrada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para tal efecto, se ha excluido del análisis al Distrito Federal, por tener un tratamiento metodológico particular y marco legal de la deuda pública distinto al resto de las entidades federativas, al no contar, al momento del estudio, con una Constitución Política propia.

En dicho capítulo se lleva a cabo el análisis del endeudamiento en las entidades federativas, a fin de describir la estructura real y el estado que guarda la deuda pública en las entidades y su relación a indicadores como el producto interno bruto estatal (PIBE), las transferencias federales y por supuesto, respecto al gasto público, tratando de preparar el terreno para que en un siguiente apartado, se proceda a identificar los factores de mayor incidencia en su acelerado crecimiento.

Sólo así, conociendo primero la estructura de la deuda pública subnacional, se estaría en condiciones de comprender su justificación y no sólo como una posibilidad de los gobiernos locales para echar mano de los recursos extraordinarios, de los que dispone gracias a sus condiciones en densidad de población o porque la ley en la materia se los permite, por mencionar algunas triviales causas.

Es precisamente en el **tercer capítulo**, en el que se inicia la revisión de los elementos que explican fuertemente el crecimiento acelerado de la deuda subnacional, sobre todo a partir de la más reciente crisis económica, registrada a entre 2008 y 2009. Para tal efecto, y desde una óptica y criterio particular, se ha dividido para su estudio, en factores de corte financiero y jurídico, en función a las características preponderantes de su naturaleza, aunque es importante mencionar que los cuatro elementos en estudio, al final, comparten ambos rasgos, sin perder de vista que todos ellos confluyen en un mismo camino, al incidir, en cierto grado, al crecimiento acelerado de la deuda subnacional y por ende, en la afectación al gasto público.

En ese sentido, congruentes con el posicionamiento de reconocer la insuficiencia de recursos financieros de las entidades federativas y la elevada dependencia de los ingresos federales, resultado del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en dicho apartado, se analizan las características predominantes del gran pacto federal, en el que conviven los diferentes órdenes de gobierno incluyendo,

por supuesto, las entidades federativas, a fin de explicar las causas de sus actuales estructuras financieras.

Otro factor que se estudia en éste capítulo por su relación lógica al primero, es la deficiente gestión financiera para mantener niveles adecuados de deuda, medida en función de la capacidad de pago de las entidades, dadas las características de alta dependencia de los recursos provenientes de la federación.

En el **capítulo cuarto** se analizan los factores de corte jurídico; el primero de ellos, refiere a la opacidad y discrecionalidad en la contratación de la deuda pública, producto de la legislación aplicable en la materia. En ese sentido, a efecto distinguir los elementos que contribuyan a explicar el fenómeno económico objeto de estudio, se contrastan las características prevaletes de dichos ordenamientos entre las entidades federativas de mayor crecimiento en su deuda (Coahuila, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León y Veracruz), en oposición a aquellas que presentaron la menor progresión (Tlaxcala, Guerrero, Querétaro y Baja California Sur) durante el periodo de estudio (2000-2012).

Cabe mencionar que en este apartado se incluye el análisis de la *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (LDFEFM)*, disposición de reciente creación (vigente a partir de 27/04/2016), que pretende contener el crecimiento desproporcionado de la deuda subnacional.

De la misma manera, como segundo factor de naturaleza jurídica, se estudia el creciente y predominante poderío del capitalismo financiero denominado proceso de *financiarización*, incentivado por la desregulación de los mercados financieros globales, del cual el sector público no ha podido prescindir de su injerencia en los presupuestos, tanto de ingresos como de egresos, con implicaciones de altos costos económicos y sociales, dada las condiciones de contratación de deuda que imperan en México.

Finalmente, es importante mencionar que el propósito del análisis de los factores de injerencia al crecimiento acelerado de la deuda subnacional, radica en la posibilidad, primero, mediante un análisis prospectivo, de visualizar los posibles riesgos de desequilibrio financiero, dadas las circunstancias actuales del manejo de la deuda, para establecer, en consecuencia, alternativas viables de solución, tendientes a contrarrestar los efectos negativos emanados de los factores en estudio, todo ello a favor de optimizar los recursos destinados al gasto público, que permita atender, en mayor grado, las necesidades sociales de las entidades federativas de nuestro país.

CAPÍTULO I

ECONOMÍA PÚBLICA Y DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL

Introducción.

En el actual entorno económico que impera en nuestro país, resulta ineludible el estudio de la deuda pública subnacional en México y los factores que han propiciado su vertiginoso crecimiento, particularmente durante el periodo 2000-2012, a fin de explicar las circunstancias de las finanzas públicas estatales, cada vez más dependientes, no sólo de los recursos provenientes de las transferencias federales, dado el actual esquema fiscal mexicano, sino peor aún, del férreo capitalismo financiero y sus indeseables, pero inevitables, costos que implica la contratación de deuda con dicho sector, en detrimento del cada vez disminuido gasto público, indispensable para el desarrollo de nuestra sociedad.

A esa asfixiante realidad se suma la discrecionalidad en la contratación de la deuda pública y la opacidad en la gestión y rendición de cuentas, provocando un ciclo vicioso difícil de contrarrestar, dadas las circunstancias de dependencia financiera y los costos inexcusables que resulta acudir reincidentemente al endeudamiento, como una válvula de escape cada vez menos eficiente por parte de las entidades federativas mexicanas.

Por lo anterior, el presente capítulo tiene como prioridad discernir los elementos conceptuales del amplio campo de las finanzas públicas, necesarios para la interpretación de la realidad económica prevaleciente en el contexto mexicano, destacando las posturas ideológicas antagónicas respecto al grado de intervención del Estado en la economía, a fin de ubicar y profundizar en los elementos explicativos a las circunstancias del acelerado crecimiento de la deuda subnacional registrada en los últimos años y su consecuente afectación del gasto público.

1.1 Economía Pública.

La intervención del Estado en la economía, básicamente encuentra su razón de ser en los fallos del mercado, es decir, su participación se intensifica desde el momento en que la economía de libre mercado no logra satisfacer las necesidades sociales básicas, incluso en países económicamente poderosos, tal y como ocurrió en el momento histórico que rompió paradigmas de ideología económica y política, conocido como “la gran depresión” de la década de 1930.

Para responder a dicha depresión, en afinidad con Stiglitz (1995), los gobiernos no sólo asumieron un papel más activo en el intento de estabilizar el nivel de la actividad económica, sino que también emprendieron el diseño de políticas públicas encaminadas a paliar muchos de los problemas sociales engendrados a raíz de la gran crisis, como el desempleo, problemas de salud pública, vivienda, pobreza, desabasto de bienes básicos, por citar sólo algunos.

La participación activa del Estado en diferentes ámbitos de la economía como la salida a ese espasmo económico, utilizando para ello la intensificación del gasto público, fue precisamente la contribución ideológica que hizo que propios y extraños reconocieran en Keynes a un personaje con una visión extraordinaria, capaz de exponer las debilidades de un sistema y enfrentarlo con propuestas emanadas de argumentos económicos lógicos, como alternativas a las fallas del mercado derivadas de un sistema económico que había dejado de funcionar, y junto con ella, la “mano invisible” de Smith que veía a los mercados privados como proveedores eficientes de bienes.

No obstante, los momentos económicos que se viven en la mayoría de las sociedades de segunda década del siglo XXI, parecen estar a favor nuevamente de los argumentos de los promotores del sistema capitalista (nuevos clásicos). Milton Fritman, principal exponente de la teoría monetarista, sostiene que la

política de un gobierno afecta al sector privado principalmente a través del control de la oferta monetaria. Los monetaristas, quienes alcanzaron su apogeo a finales de los años setenta y principios de los ochenta, periodo en el que los gobiernos de todo el mundo estaban preocupados por el problema de la inflación, sostienen que lo mejor que puede hacer el gobierno es intentar estabilizar el nivel de precios, controlando la oferta monetaria, de tal manera que aumente en proporción a la renta nacional real Stiglitz (1995), en combinación con una presencia mínima en la actividad económica.

Sin olvidar que entre los principales objetivos de los poderes públicos se encuentran: fomentar el crecimiento de la economía, garantizar la distribución justa de la riqueza y promover, primordialmente, el bienestar y bien común de los gobernados. Es precisamente esta última encomienda, la que permite determinar la viabilidad de una u otra corriente del pensamiento económico. Lo cierto es que cuando se anteponen los niveles de los indicadores macroeconómicos, por encima del mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de los habitantes, se pierde todo sentido de las políticas económicas, al centrar la atención en los medios dejando de lado los fines.

En virtud a lo anterior, y de acuerdo con Retchkiman (1977), la economía pública la cual se ocupa de la asignación de recursos (económicos) por medio de los gastos e ingresos del Estado; de la distribución del ingreso y de la riqueza mediante los impuestos y las transferencias; de mantener la estabilidad económica usando las políticas presupuestales y de deuda, de los programas de obras públicas y de empresas del Estado.

Para efectuar sus tareas, la economía pública desglosa sus funciones en cuatro grandes apartados: gastos públicos, ingresos gubernamentales, deuda pública y administración financiera. Por tratarse de una disciplina que integra diferentes ámbitos de estudio, se le considera como una disciplina “límitrofe o fronteriza”, es

decir, que debido a su gran amplitud en su campo de acción pudiera confundírsele, algunas veces con otras disciplinas por ejemplo con la economía política, la sociología e incluso con las finanzas públicas.

Al respecto, Retchkitman (1977), menciona que no obstante a que aun cuando las operaciones del erario público involucran flujos monetarios de ingresos y gastos, los asuntos básicos no son cuestiones de flujo de dinero, liquidez o solvencia, sino fundamentalmente cuestiones de asignación de recursos, de distribución del ingreso, de pleno empleo y de desarrollo, esto es, el estudio de la economía del Estado que comprende las relaciones entre Gobierno y ciudadanos.

Así, aunque la economía pública es independiente, sus relaciones con la economía, la ciencia política y la administración pública, resultan de lo más intrínsecas. Con la economía, porque estudia y analiza los actos económicos del sector público (Estado); con la política, debido a que ambas conocen de actividades gubernamentales y de los efectos de éstas sobre el ciudadano, así como de las relaciones individuo-Estado; y con la administración pública por las diferentes técnicas y mecanismos para determinar el estado que guardan los estados financieros de las entidades públicas. Teniendo como fin último la adecuada asignación de recursos, la distribución del ingreso, así como la estabilidad y el desarrollo de las sociedades.

Si bien es cierto, las funciones del Estado se sintetizan en el presupuesto público, ya que en él se encuentran reunidos los elementos que constituyen parte de su actividad, siendo útil además para formular programas de actividades a ejecutar para el logro de sus objetivos encaminados a contrarrestar las fallas del mercado; el manejo de los ingresos y egresos no son en sí, el objetivo central de la economía pública.

En cuanto a la gestión del presupuesto, refiere Musgrave (1995), que los ingresos y gastos buscan proveer bienes sociales (función de asignación), incidir en la

distribución de la renta y la riqueza (función de distribución) y promover el crecimiento económico al incidir en la creación de empleos y sus efectos colaterales positivos.

En suma, en afinidad con Ayala (1997), la economía pública es una rama de la economía que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público de la economía en su sentido más amplio. Comprende las teorías del gasto y el ingreso, ya tradicional en las finanzas públicas, pero también incorpora la economía del bienestar y la elección pública. La diferencia con los diversos enfoques tradicionales de estudio del papel del Estado, radica en estudiar la economía del sector público desde una nueva perspectiva de análisis, contrastando las diferentes posturas ideológicas que buscan explicar las diversas aristas del desempeño del Estado en sus tareas en busca del bien común, de ahí su fuerte contenido político.

En teoría, el Estado en busca de cumplir su función del bienestar social promueve la eficiente asignación de los recursos y una mejor distribución del ingreso, en oposición a la propuesta de modelos convencionales de equilibrio general y competencia perfecta, según los cuales el mercado era por definición el mecanismo más eficiente de asignación de recursos en la economía. Sin embargo, los teóricos de la economía del bienestar creyeron que sólo con intervenciones públicas crecientes se aseguraba el objetivo planteado, sin considerar las mismas “fallas del Estado”, al no acotar el crecimiento del mismo al socialmente necesario y lo económicamente eficiente, de ahí el amplio y complejo campo de estudio de la economía pública y sus diferentes aristas.

1.1.1 La Actividad Financiera del Estado.

Las funciones principales del Estado contemporáneo son similares a las que le dieron origen, pues sólo cambian los mecanismos, los términos y las formas para

cumplir con sus finalidades esenciales. El Estado tiene a su cargo tareas que le han sido encomendadas por sus gobernados, a efecto de velar por el bienestar de la colectividad, lo que implica instrumentar y coordinar todo un aparato burocrático que desempeñe esa pluralidad de tareas y funciones, lo que implica realizar gastos para lo cual deberá ser responsable del manejo de su hacienda pública.

En virtud de lo anterior, la hacienda pública representa el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de la administración pública que el gobierno emplea para cumplir con sus finalidades. En consecuencia, la actividad financiera del Estado es el universo de acciones y actos mediante el cual éste obtiene recursos para ejercer el gasto público, es decir, la obtención de medios económicos y su inversión en la atención de las necesidades generales de la población y, por supuesto, las propias del Estado.

El tema de las finanzas públicas ha sido abordado desde diferentes enfoques, uno de ellos es la postura clásica, que apela a las finanzas sanas, anteponiendo “el equilibrio financiero” por encima del bienestar y desarrollo social.

En el pensamiento keynesiano, el aumento del gasto público deficitario es primordial como política anticíclica, sobre todo en momentos en que las inversiones privadas sufren un debilitamiento, afectando en cascada a los sectores económicos en general. Sin embargo, en el caso mexicano, debido a un déficit fiscal inherente al sistema en los últimos años, la deuda pública, lejos de mejorar las condiciones de la producción, ha revertido su efecto.

Lo anterior debido, por un lado, a los altos costos que la disposición de recursos provenientes del sistema financiero mexicano implica, y por el otro, a la poca efectividad y transparencia con que se manejan los recursos, haciendo de esa necesidad permanente de financiamiento para la contribución al gasto público, un negocio coludido, donde los ganadores resultan ser los grandes capitalistas

financieros, por cierto la mayoría extranjeros, en combinación a aquellos funcionarios, que aprovechando su autoridad, se alejan de los principios constitucionales de la aplicación y manejo de los recursos provenientes del mercado de intermediación financiera.

Lo expuesto anteriormente se puede explicar en buena medida, porque a pesar de que la actividad financiera del Estado es de contenido eminentemente económico, como lo destaca Faya (1981), es innegable la extraordinaria importancia e injerencia de los derroteros políticos y de los elementos sociológicos que prevalecen en cada país. Por lo que al estudiar la actividad financiera, se deberá considerar tanto la estructura económica, la composición social y la conformación política.

Una de las disyuntivas más relevantes de la ciencia política a lo largo de la historia, es la concerniente a la intervención, decisiva o no, del Estado en asuntos económicos y sociales, y en consecuencia la posición que guardan las finanzas públicas, lo que implica, que si el Estado intervenía en la formulación y ejecución de políticas económicas y sociales, la ciencia de las finanzas públicas adoptaría una participación activa y dinámica en estas cuestiones. Si por el contrario, el Estado se mantiene al margen del desarrollo, permitiría absoluta libertad a los particulares, y por lo tanto la ciencia de las finanzas adoptaría un carácter pasivo y estático, tal y como lo destaca Faya:

Para los liberales clásicos, el liberalismo económico y el político eran las dos caras de una misma realidad, dado que la libertad de la industria y del comercio constituía una manifestación de la libertad individual y de la igualdad entre los ciudadanos. Para esto el Estado liberal tenía funciones limitadas que consistían fundamentalmente en mantener el orden público interior, protegerse contra las invasiones exteriores y garantizar eventualmente el complemento de las reglas de la competencia entre los individuos y las empresas (Faya, 1981: 26).

De esa manera, los teóricos del neoliberalismo afirmaban que la virtud fundamental del liberalismo económico, radicaba en que se deslindaba el poder político del poder económico, lo que lógicamente venía a debilitar al Estado. El socialismo por el contrario, al pugnar por la concentración del poder político y del poder económico, concedía al Estado un enorme poderío.

Históricamente se ha demostrado que la separación del poder político del económico es artificial, ya que el poder económico cuenta con eficaces medios de persuasión sobre el poder político, siendo éste un reflejo del poder económico. Esto se manifiesta en el sometimiento de ideales liberales, antes que aceptar atentados contra la propiedad privada de los medios de producción.

La ciencia económica vivió, a partir de 1930, una etapa de gran expansión en el plano de la teoría, pero también en la aplicación de sus conclusiones en las políticas económicas implementadas en un gran número de gobiernos. Época en la que destaca la teoría keynesiana, la cual no sólo representa una doctrina sino un verdadero régimen económico que se opone al liberalismo pleno.

Como doctrina, el keynesianismo, pone en duda lo automático de la regulación natural y los beneficios del *laisser faire*. También difiere, en una postura equilibrada, del socialismo aun cuando éste sea esencialmente planificador. El Estado para Keynes es un ente que asume la responsabilidad de la vida económico-política y en la práctica ejerce un poder de decisión para dirigir la actividad económica de un país. Keynes en su obra clásica: Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, analiza todas estas posibles injerencias estatales.

En función a lo anterior, Keynes consideraba que la inestabilidad de la demanda agregada era el origen de problemas de diferentes tipos y concibió la política fiscal como el instrumento universal capaz de resolver dichos problemas.

La inflación sería así la consecuencia de un exceso de demanda que podría ser resuelto disminuyendo, mediante impuestos, parte de los ingresos familiares. Pero la preocupación principal en los años treinta no era la inflación sino la deflación y el desempleo. Fue aquí donde Keynes puso el énfasis, recomendando el aumento del gasto público, aunque fuese en trabajos estériles.

Para implementar el plan de Keynes era necesario contar con mayores recursos públicos, por lo que consideraba tres formas de financiar el aumento de los gastos públicos: vía impuestos, mediante la emisión de dinero y a través de la emisión de deuda pública. Según Keynes, sería incorrecto pensar que la financiación de los gastos mediante deuda pública, implicaría beneficiar a la generación presente con cargo a la generación futura que deberá amortizar la deuda. De hecho siempre es posible amortizar deuda con nuevas emisiones, como efectivamente suele ocurrir.

No obstante, contrario a la postura a la teoría keynesiana, respecto del endeudamiento permanente para promover el gasto, hoy en día nuestra realidad presenta otros escenarios económicos a aquellos, en las que fueron pensadas dichas medidas para revertir las circunstancias de crisis.

Es innegable la efectividad del incremento del gasto público en el crecimiento de las economías, dado el efecto multiplicador que ello implica, sin embargo, en los últimos años en México, se ha aplicado dicha medida económica sin la efectividad adecuada, a tal grado que falsos promotores del bienestar social, a cargo de algunos gobiernos estatales, amparados en políticas que en épocas pasadas funcionaron, han abusado del endeudamiento y sus bondades que ello implica, poniendo en riesgo, no sólo el crecimiento de la economía en sus respectivas entidades, sino además han propiciado el estancamiento y retroceso económico, lo que se ha reflejado en el incremento del empobrecimiento de amplios sectores sociales y agudizado el nivel de desigualdad social.

Actualmente, la ausencia de programas gubernamentales de promoción financiera efectiva y una banca de desarrollo cada vez más debilitada, ajena a la dinámica económica que vive nuestro país, la alternativa inmediata para allegarse recursos, recae en el sistema financiero mexicano, principalmente en la banca comercial.

Lo anterior debido a los altos costos financieros que implica el endeudamiento, muchas de las veces, lejos de constituirse en un instrumento viable, se convierte en una carga y factor en contra de vigorosas estructuras financieras en las haciendas públicas estatales.

1.1.2 Finanzas Públicas Locales en México en el Marco del Sistema Federal

El estudio de las finanzas locales en México, está ligado invariablemente al concepto de federalismo, lo que implica considerar los ingresos que requieren los tres ámbitos de gobierno para financiar los gastos que originan las funciones a su cargo.

En ese sentido, Astudillo (2002) cita a Kenneth Wheare, quien define el federalismo como el sistema que coordina tanto el gobierno federal como los gobiernos locales, respetando a cada uno, dentro de su esfera, su autonomía explícita de responsabilidad y autoridad.

En un sistema federal, la facultad que tiene cada nivel de gobierno de determinar su nivel de gasto, en correlación a sus disposiciones en materia tributaria, propicia una serie de problemas que dificulta una estructura adecuada de las finanzas públicas, habida cuenta que los niveles de gobierno toman como base de su ingreso, a la misma población que se beneficia de los servicios públicos y programas sociales, lo que origina una serie de problemas inherentes al complejo sistema de coordinación fiscal.

Entre los problemas más comunes, destacan la imposición múltiple de los tres ámbitos de gobierno, lo que implica recaer sobre la misma fuente una serie de gravámenes, obligando al causante a enfrentarse a una amplia gama de disposiciones fiscales, que pudiera dar lugar a una imposición excesiva en detrimento del contribuyente.

Otro problema que se deriva de un sistema federal, con incidencia directa a la hacienda local, es la falta de coordinación entre las funciones asignadas y su capacidad para financiarlas, no sólo entre los diversos niveles de gobierno, sino en reiteradas ocasiones, entre las unidades a un mismo nivel, sea estatal o municipal. Esto sucede en países subdesarrollados como el nuestro, en el que prevalecen zonas o regiones con una dispersión de la población, que propicia una distinta capacidad recaudatoria de los impuestos, aunado a las distintas condiciones materiales, tecnológicas y humanas, que hacen desigual la capacidad para administrar los recursos.

Otro inconveniente, en afinidad con Astudillo (2002), es la enorme preponderancia del gobierno federal en el campo fiscal, que incluye no sólo los ingresos derivados del esquema tributario y su aplicación en forma de gasto público, sino la gran capacidad de endeudamiento, por la calidad de garantías con la que cuenta para contratarla. Lo que implica reservar al gobierno federal las mejores fuentes de ingresos, relegando a la hacienda local, ingresos raquíticos, lo que propicia problemas fundamentales de asignación, tanto de actividades como de recursos entre los distintos ámbitos de gobierno.

En un estado federal donde confluyen diversos ámbitos gubernamentales, se entrelazan diferentes centros de decisión en materia de gastos y de ingresos públicos, lo que eleva la dificultad de sincronía en las relaciones fiscales intergubernamentales. Esto sucede porque cada nivel de gobierno cuenta con cierta autonomía tanto en sus fuentes de ingresos como en la aplicación de los

recursos, situación que se acentúa si consideramos la ideología política de cada gobierno.

Esta falta de correspondencia entre las funciones asignadas a cada ámbito y las fuentes de recursos para cada plano gubernamental, abre la brecha entre las condiciones económicas que guarda cada uno de los niveles de gobierno, provocando que éstos tengan que subsanar esa desigualdad con endeudamiento, lo que no justifica el creciente y excesivo nivel de deuda que presentan la mayoría de las entidades locales, pero si explica en buena medida la causa de dicho fenómeno.

En un sistema federalizado, el inconveniente de la deuda pública para el financiamiento de las haciendas públicas locales, además del costo financiero de su utilización, es que se pierde la dimensión del costo real de los servicios públicos y programas sociales otorgados, desvirtuándose de esa manera, la relación directa entre los beneficios recibidos y las contribuciones efectuadas, tal y como sucede en el caso de las subvenciones.

En esas circunstancias, es claro que los residentes tratarán de sacar el mayor beneficio posible, sin preocuparse de la forma en que se pagarán los empréstitos en un futuro, resultándoles más barato la obtención de servicios públicos en el presente, sin embargo, tarde que temprano el costo real de dichos suministros se amortizarán, la mayoría de las veces con creces, es decir, aunque el problema no se presente de inmediato, toda vez que los gobiernos en turno podrán recurrir a los mismos mecanismos de financiamiento, tal y como lo hicieron en su momento los anteriores.

La descompensación que altera las finanzas públicas, se presenta cuando se ha abusado de esas alternativas más allá de las capacidades financieras de las haciendas públicas, de tal manera que resulte insostenible el pago de los

compromisos contraídos en el pasado, sumergiendo, en círculos viciosos de dependencia permanente, a los presupuestos de los gobiernos subnacionales.

1.2 El Presupuesto Público

Técnicamente el presupuesto financiero es un instrumento organizador de sus gastos y de sus ingresos, que tiene como objetivo cumplir con un papel central de previsión y planificación económica del Estado.

Teóricamente, el presupuesto se utiliza como un eficaz medio para asegurar una redistribución de la riqueza del Estado, sin embargo a lo largo de la historia, la percepción que se ha tenido de dicho instrumento ha cambiado en función al pensamiento económico prevaleciente, así la escuela clásica, al considerar la menor intervención del Estado en la economía, le otorgaban un mínimo o casi nula importancia al presupuesto, por esa razón, como lo explica Faya (1981), los economistas clásicos eran férreos opositores a un presupuesto fuerte, pues ello implicaba una vigorosa intervención del Estado, contra lo que siempre lidiaron.

El presupuesto público representa el más importante medio para la planificación económica y social, pasó de una indiferente neutralidad al protagonismo más activo. Tan esencial cambio tuvo como fundamental causa un giro total en el ámbito ideológico, es decir, al pasar de los principios clásicos de las finanzas, en la que se pugnaba por un Estado mínimo, a la época en la que la el Estado y por ende la Hacienda Pública, adopta un papel estratégico y decisivo en desarrollo económico y social, utilizando al presupuesto como un instrumento de distribución del ingreso.

Hoy en día las necesidades económicas y sociales en expansión, han hecho del presupuesto además de una importante herramienta administrativa y financiera, un poderoso instrumento de política económica. Sin embargo, el incremento del gasto

público ha conducido al Estado a la imperiosa necesidad de diseñar estrategias fiscales que a toda costa cumplan con el requisito de “equilibrios” financieros, sin importar el costo social y el cada vez más disminuido poder adquisitivo de la población.

A lo largo de la historia, se ha observado que uno de los mayores errores del liberalismo económico es contemplar al presupuesto desde una perspectiva eminentemente jurídica, en oposición a ello, en épocas de una renovada presencia del Estado en la conducción económica del país, se ha optado por privilegiar el gasto social, sin importar el recurrente déficit financiero que ello ha provocado, enarbolando la bandera del mejoramiento del bienestar social.

Lo anterior implica que la ciencia financiera, concebida con un corte social, tendrá como misión coordinar y orientar las actividades políticas, de una manera consciente y voluntaria hacia la prosperidad social, por encima del aspecto exclusivamente jurídico.

En suma, el devenir económico ha venido a transformar el papel del presupuesto, en la época del predominio del pensamiento clásico alejada de las reales necesidades populares, se concebía sólo como un instrumento financiero sujeto al orden jurídico en sintonía con un Constitucionalismo Liberal. Posteriormente, influenciado por un pensamiento de corte social (keynesiano), se le consideró como un verdadero instrumento de la Hacienda Pública intervencionista y planificadora, prevaleciendo un Constitucionalismo Social.

Uno de los principios superiores de las finanzas públicas en la época del pensamiento clásico consistía en el “equilibrio presupuestario”, prioridad que se abandonó con la presencia del pensamiento keynesiano, etapa en la que incluso se defiende la conveniencia de que, en ciertas situaciones económicas, se maneje una política deficitaria del gasto público.

Si bien una saludable Hacienda Pública reclama una ordenación jurídica a fondo del presupuesto, la concepción clásica del presupuesto se contrapone a la postura elástica del gasto, que exige un presupuesto de corte social, como camino obligado para la óptima adaptación del mecanismo financiero a la evolución de la economía, como bien lo señala Faya:

“Si la economía impactó las estructuras políticas y sociales, tendrá forzosamente que regular las nuevas formas de vida financiera, pues sólo el Derecho es capaz de dar permanencia y seguridad en el tiempo a los cambios producidos por las revoluciones del pensamiento, o de las estructuras y relaciones sociales”. Faya (1982: 224)

Esta postura del fortalecimiento de facultades económicas a favor del Ejecutivo, tiene su fundamento en que sólo de esta manera se puede garantizar el real ejercicio de la rectoría económica del Estado, sin embargo en la época reciente, con su adelgazamiento y alejamiento de las actividades estratégicas y prioritarias, el equilibrio financiero vuelve a ser motivo de amplias discusiones, de tal manera que los argumentos a favor y en contra resultan interminables.

1.3 Los Recursos Financieros del Estado.

Independientemente de la concepción del papel del Estado en la economía, es indiscutible la necesidad estatal de obtener recursos en atención de los propósitos perseguidos.

En sintonía con Hicks (1950), el concepto de ingreso debe ser concebido como guía de conducta prudente al consumidor en tanto a la cantidad gastada sin riesgo de empobrecerse y así, el ingreso debería considerarse como el valor máximo que puede consumirse en un lapso de tiempo determinado. Más aún en economías como la nuestra, en donde prácticamente la propensión al consumo suprime la posibilidad al ahorro, dada la debilidad y muchas veces, falta de ingreso.

En virtud de lo anterior, el Estado como cualquier ente económico, necesita recursos financieros tanto para cumplir con sus fines como para asegurar su propia supervivencia. Son varios los medios de que dispone el Estado para obtener sus recursos, existiendo algunas modalidades, según se trate de un Estado de corte liberal o, en su caso, de un Estado con marcada intervención en los procesos económicos y sociales.

Tal como lo menciona De la Cueva (2007), la actividad financiera tiene un carácter fundamentalmente económico, si bien no por ello deja de ser influenciada por factores de tipo sociopolítico, muchas de las veces de manera determinante, razón por la cual se tiende a cuestionar la naturaleza de su gestión.

Ahora bien, las necesidades económicas del Estado han aumentado en función a las necesidades del mismo, no obstante a ello y en afinidad a Duverger (1978), “el Estado calcula sus gastos en función de sus ingresos y no sus ingresos en función de sus gastos”. Esta aseveración es importante considerarla ya que de otra manera no habría recursos suficientes para cumplir con el encargo social, es decir, establecer primero los recursos con los que se cuenta, permite presupuestar las funciones y actividades a ejecutar y el gasto que ello representa.

Al incrementar el Estado su actividad en los procesos económicos y sociales, dejando atrás las limitadas funciones de policía, justicia y ejército, también evolucionó la concepción clásica de las finanzas públicas, constituyéndose los recursos como verdaderos medios para elaborar y ejecutar sus políticas de intervención en la economía en general.

En la medida en que se enriquecía ideológicamente la ciencia del Estado, otorgándole el papel central que le correspondía en el manejo del interés público, las finanzas públicas fueron suprimiendo algunos instrumentos económicos, y

creando otros más, a fin de adecuar las nuevas tareas de gobierno impuestas como representante de la soberanía popular.

En ese sentido, las prácticas financieras consideraron más adecuado ir reduciendo paulatinamente la importancia de los ingresos provenientes de los bienes patrimoniales del Estado, a cambio de una mayor importancia y presencia de los recursos tributarios (impuestos, tasas, contribuciones especiales, aportaciones de mejoras, etc.). Estas prestaciones obligatorias que el Estado exige en virtud de su potestad de imperio y obligación de cumplir con sus fines políticos, económicos y sociales establecidos.

Actualmente son varios los medios de que el Estado dispone para obtener recursos, según se trate de un gobierno liberal o, en su caso, de un Estado con una marcada intervención en los procesos económicos y sociales. Expresamente, los medios por los que el Estado obtiene recursos financieros son los siguientes: impuestos, tasas públicas, contribuciones especiales; rentas de su patrimonio y de sus servicios; así como la posibilidad constitucional de allegarse recursos vía empréstitos.

Es relevante mencionar que la composición y fuente de financiamiento del gasto público ha evolucionado en la historia. Hasta el siglo XIX, dicha fuente provenía básicamente de la explotación de los bienes del dominio público. Con el desarrollo de las sociedades, la estructura financiera se fue diversificando al incorporar nuevas formas de financiamiento, como fueron los tributos y los empréstitos.

Otra forma mediante la cual puede el Estado obtener recursos es la entrega voluntaria de bienes por terceros. La característica esencial de esa transmisión de bienes consiste en que el Estado no utiliza su poder de imperio, sino que es voluntad del particular entregar recursos monetarios o en especie mediante donaciones, legados, etc. Es importante mencionar que los recursos de esta

naturaleza son de escasa importancia en relación a los ingresos totales del Estado.

De acuerdo con Faya (1981) para los hacendistas clásicos, los empréstitos no formaban parte de una forma normal de financiamiento, por lo que no constituían un auténtico recurso para el Estado. En cambio para los hacendistas afines a la corriente keynesiana y sucesores, los empréstitos públicos constituyen verdaderos recursos patrimoniales, siendo considerada una manera normal de allegarse recursos para el Estado, negando esta tendencia el carácter de instrumento excepcional a todo recurso proveniente del endeudamiento.

En México, los empréstitos públicos son un medio normal de que el Estado se vale para obtener recursos adicionales con el objeto de implementar su política de ingreso y de gasto, no obstante a estar clasificados como ingresos extraordinarios.

1.4 Gasto Público

Para la realización de las diversas actividades públicas de los gobiernos locales, los recursos financieros son de vital importancia, ya que deben realizar erogaciones destinadas a llevar mejores y mayores satisfactores a la población, y como consecuencia deben obtener los medios suficientes para estar en posibilidad de ofertarlos.

Los egresos y los ingresos constituyen los dos ciclos fundamentales de las finanzas públicas, donde por supuesto está inmerso el endeudamiento. Cuando los ingresos son mayores que los gastos existe un superávit público, es decir, el gobierno cuenta con un ahorro que se puede canalizar a incrementar la inversión. La situación contraria se da cuando los gastos del gobierno son mayores a sus ingresos provocando un déficit público.

Refiere Ayala (1997) que el gasto público, a pesar de su creciente importancia, fue relativamente menos estudiado que los ingresos públicos. El gasto se analizaba de acuerdo con un principio relativamente sencillo: el nivel de gasto presupuestado dependería de las necesidades económicas y sociales, pero sobre todo de la disponibilidad presupuestaria existente.

La ortodoxia presupuestaria promovía gastar sólo lo que se tenía. Gradualmente empezó a reconocerse que el gasto tenía implicaciones que rebasan con mucho el manejo de un presupuesto equilibrado, y se inició el estudio de sus implicaciones macroeconómicas. En efecto, se descubrió que el gasto agregado tenía una influencia decisiva en el crecimiento de la economía. Los efectos acelerador y multiplicador fueron un descubrimiento trascendental que permitió analizar el papel anti-cíclico y estabilizador del gasto público.

Más tarde, el estudio del gasto público se acentuó al considerársele, además, como un factor de incidencia en la asignación eficiente de recursos y en el logro de la equidad social, nada menos que las dos funciones sustantivas del gobierno. Poco se había reparado, también, en las causas estructurales del crecimiento del gasto, una tendencia prácticamente permanente a lo largo del siglo pasado.

En el diseño de los programas de gasto público era prácticamente desconocido el análisis costo-beneficio que en mucho ayudaría a decidir, por ejemplo, no únicamente cuál programa de gasto debería llevarse a la práctica, sino cuál era económicamente eficiente y socialmente equitativo.

La economía del bienestar tradicional contribuyó decisivamente a mejorar la comprensión del papel del Estado en la economía. Primero, descubrió que en el mercado podían surgir fallas que provocarían pérdidas irrecuperables de eficiencia y bienestar y que, en consecuencia, el gobierno tenía un papel importante que desempeñar en la corrección de estas “fallas”.

Esta postura, sostuvo la idea de que la intervención gubernamental permitiría alcanzar una más eficiente asignación de recursos y una mejor distribución del ingreso si se corrigieran las fallas del mercado y la sociedad aceptaba una mejor distribución del ingreso que ampliara el bienestar social. Esta original propuesta desafió los modelos convencionales de equilibrio general y competencia perfecta, según los cuales el mercado era por definición el mecanismo más eficiente de asignación de recursos en la economía.

El cambio en la producción y distribución de la riqueza se produce, cuando las actividades del poder público generan una serie continua de transferencias del poder adquisitivo de los particulares al Estado y de éste al conglomerado social. Los teóricos de la economía del bienestar pensaron que el desempeño eficiente de la economía y la mejor distribución del ingreso se resolvían con intervenciones públicas crecientes, sin advertir que la excesiva intervención también podría acarrear problemas.

Actualmente, el Estado se ha vuelto una complicidad de conveniencia entre electores, políticos y burócratas para que el gasto público creciera año tras año, al grado que se ha ido al extremo, que tan excesiva intervención terminarían por impedir que los mercados funcionaran adecuadamente.

La intervención del Estado, que propone Keynes, en épocas de recesión para fomentar la recuperación, es mediante el manejo del gasto público, debido a que el Estado puede compensar la caída en la inversión privada con inversión pública, especialmente invirtiendo en obras de infraestructura, por el efecto multiplicador que ello implica; asimismo, tiene la posibilidad de reducir impuesto para estimular el consumo.

Ante este planteamiento ideológico, las finanzas públicas adquirieron mayor predominio, ya que el uso racional de los recursos se convertía en un instrumento

clave de cambio económico y social. No obstante, en los hechos, el Estado no puede limitarse a implementar una política de ingresos mínimos para cubrir sus necesidades indispensables, ni a canalizar recursos para mantener solamente una situación de orden y supervisión, requiere para una participación contundente y eficaz, hacer uso de la deuda para allegarse de recursos provenientes de entes superavitarios y romper de esa manera los límites que le impone el gasto primario.

Por su parte, los continuadores de las ideas de Adam Smith, como Juan Bautista Say, consideraban que la autoridad pública no debía intervenir demasiado, ya que su excesiva participación en la vida privada podría afectar la producción, de ahí la conveniencia de una participación mínima.

En la teoría financiera neoclásica, se pone de manifiesto que los ingresos que el Estado percibe, deben ser suficientes para el financiamiento del gasto público ordinario y que la estructura impositiva debe regirse por el principio de justicia tributaria; no obstante, omitieron examinar los efectos económicos tanto del sistema impositivo como del gasto público, tal y como lo refiere Santillán (1962).

En ese sentido, la teoría keynesiana y poskeynesiana contrasta al pensamiento neoclásico, en la que no sólo se pretende una intervención mínima del Estado en la economía (Estado gendarme); sino que, de forma previamente planeada, influir en ella, tratando de propiciar la redistribución de la riqueza mediante la incentivación de la producción, la ocupación, la distribución y el nivel de precios.

Es precisamente, mediante esta nueva concepción, que el gasto público cobra una gran importancia, porque es mediante este instrumento, como el Estado influye contundentemente en la vida económica y social de un país. En la teoría keynesiana, la inversión pública es el factor determinante de la generación y estabilidad del nivel de ingreso, de la ocupación y de la demanda efectiva.

En esa lógica, si la inversión puede ser controlada por la intervención estatal. Se deduce que el empleo también puede ser incentivado, por lo que Keynes consideraba que lo deseable, sobre todo en época de depresión en que la inversión privada se rezaga, que el poder público realice grandes desembolsos a través de obras públicas, aprovechando el efecto multiplicador a favor de mejores condiciones económicas de la sociedad.

La gran desigualdad de riqueza y de ingresos en una sociedad, limita la capacidad de consumo, debido a que, en la medida en que los pobres restringen su posibilidad de adquisición de bienes y servicios a sus escasos recursos y los ricos obtienen más de los necesarios para su consumo ordinario, se produce un excedente considerable de recursos, mismos que no necesariamente retornan al flujo económico en forma de inversión, necesaria para influir en el grado de ocupación y sostener así la demanda de bienes de consumo ya existentes.

Es por lo anterior que, el mayor estímulo para el empleo proviene de los programas de obras públicas financiados por recursos adicionales en forma de empréstitos, por significar recursos adicionales; y es menor cuando se financia con los recursos provenientes de mayor carga impositiva a los gobernados, en virtud de que, estos recursos significan una sustitución de la inversión privada por la pública y no necesariamente un incremento neto de la inversión en su conjunto.

Lo cierto es que la deuda pública es un instrumento estratégico, que permite a los gobiernos locales no detenerse en la implementación de sus programas y proyectos de trabajo, limitados casi siempre por los ingresos ordinarios de sus finanzas públicas. Sin embargo, hay que tener presente que la deuda es generadora de cargas de financieras (en forma de intereses), que deben cubrirse durante el periodo de amortización de la misma.

En ese sentido, lo cuestionable no es la contratación de deuda, sino el destino o aplicación de los recursos, ya que se ha desvirtuado su original concepción, al

convertirse en una válvula de escape para algunos gobiernos locales, quienes en un manejo irresponsable de sus haciendas públicas, intensifican su uso por igual; tanto en momentos de estabilidad, como aquellos de presión económica, social y política, incluyendo los tan cuestionados periodos electorales.

Lo anterior implica, el uso recurrente de la deuda, pasando por alto parámetros de solvencia y sustentabilidad financiera, a la luz de un marco regulatorio que da holgura, tanto en su justificación como en su garantía, situación que es aprovechada por algunos gobernantes para matizar sus debilidades financieras, producto de un manejo ineficaz de sus haciendas públicas.

1.4.1 Efecto Multiplicador y Acelerador del Gasto Público.

Tomando como punto de partida la teoría de la *demanda efectiva* desarrollada por Keynes, en la que el consumo depende de manera directa del ingreso que resulta de un determinado nivel de empleo, y no, como lo admiten los neoclásicos, de la tasa de interés que define la elección de los individuos entre consumo presente y consumo futuro, Caballero (2012). Desde esa perspectiva, el *efecto multiplicador*, el cual representa una secuencia lógica de efectos, considera al empleo como elemento primario para alcanzar mayores niveles de ingresos y la posibilidad de un mayor consumo de bienes y servicios, propiciando a su vez, la necesidad de incrementar el nivel de oferta de los mismos y con ello la contratación de factores de producción, generándose así, un círculo virtuoso en la economía.

Contrario a la teoría neoclásica, en la que el gasto público no genera efecto multiplicador alguno sobre la producción, para Keynes el gasto del gobierno provoca un incremento del empleo y en consecuencia la oferta de bienes, siempre y cuando exista capacidad instalada ociosa. Esta es la verdadera razón por la cual el gasto público es conveniente, al cumplir su función redistributiva de la riqueza, permite elevar la capacidad de consumo de los sectores sociales desfavorecidos,

creando con ello incentivos suficientes, para que los productores incrementen su inversión, con la intención de elevar la oferta de los mismos y con ello sus propias ganancias.

Desde ese plano, para Keynes, el ahorro resulta de la diferencia entre el ingreso y el consumo, por lo que la inversión siempre tendrá que ser igual al ahorro como condición para mantener un determinado nivel de empleo e ingreso, sin embargo ello no significa que dicho nivel sea necesariamente el de pleno empleo. Esto puede ocurrir, de acuerdo a Keynes, sólo accidentalmente. En virtud a este planteamiento, el valor de la propensión al consumo será mayor (cercano a 1), mientras más equitativa sea la distribución del ingreso y viceversa.

En ese sentido, *el principio del acelerador*; significa que los cambios en la demanda de bienes de consumo, producen cambios mayores en la demanda de bienes de capital utilizados para producirlos, debido a que dicha demanda se determina por la reposición de las partes gastadas en el procesos productivo y por la necesidad de aumentar la producción debido a que existe una demanda que busca satisfactores, de aquí la trascendencia de acrecentar el gasto de inversión.

El nivel de bienes de capital necesarios para la sociedad, depende principalmente del nivel de renta o de la producción. Esto es que, las adiciones a las existencia de capital, sólo tendrá lugar cuando la renta esté aumentando y viceversa. Por lo que, la trascendencia del efecto acelerador radica, precisamente, en que el gasto destinado a la inversión productiva tenga incidencia en el crecimiento del ingreso nacional, por encima del gasto que se destina al gasto corriente, Samuelson (1968).

El análisis anterior tiene plena vigencia en nuestros días, al admitir que destinar recursos públicos al gasto social y a la inversión productiva, crea condiciones favorables a la marcha de la economía. Sin embargo, el crecimiento acelerado de

la deuda subnacional, objeto de estudio de esta investigación, debilita el efecto multiplicador, al distraer ingresos públicos al pago del servicio de la deuda, por cierto, cada vez en mayores proporciones en relación al gasto total, en detrimento del gasto social y en especial de los rubros de inversión, afectando así la propensión a consumir, que se reflejará a su vez, en menos consumo agregado y por ende de demanda efectiva.

De esa manera, tal como refiere la siguiente aseveración, se ha perdido el sentido de disponer de recursos adicionales para corregir fallas del mercado, dando por descontado que la existencia de déficits públicos, conlleva necesariamente a la implementación de acciones y programas sociales a favor de sectores de la población con mayores carencias económicas, cuando en realidad, la presencia de mayores saldos de deuda, ha venido a afectar los volúmenes de recursos destinados a dichas encomiendas:

“El problema en los últimos años, es que el gasto público ha alcanzado niveles históricos y actualmente representa en países occidentales cifras próximas o superiores a un tercio del producto nacional bruto. Los déficits públicos resultantes han alarmado a los economistas e intelectuales de todas las convicciones políticas. Ya no basta saber de dónde procede el dinero, sino también cómo se paga. (Stiglitz, 1995: 5)

Aunado a lo anterior, de acuerdo a la composición actual de la deuda subnacional en México, en la que el más del 60% de los créditos (de acuerdo a los registros de acreedores de la SHCP al 31 de diciembre de 2012) provienen de la banca comercial, se generan condiciones propicias para la concentración de recursos en manos de los dueños de los grupos financieros, que dicho sea de paso, la mayoría de ellos de origen extranjero, lo que neutraliza el efecto positivo del propósito de la deuda pública, más aún, si a ello le sumamos la opacidad y corrupción que priva en actual ambiente de la gestión pública, objeto de estudio, digno de ser abordado de forma exclusiva en otra investigación.

1.5 Déficit Presupuestal

Partiendo de que el déficit fiscal es resultado del exceso de los egresos respecto a los ingresos públicos, una de las formas como se subsana o compensa el desfase, es mediante la contratación de deuda pública, con la carga financiera que ello implica. Sin embargo es preciso considerar que el incremento del nivel de deuda podría, en ciertas circunstancias, revertir el efecto de dicho instrumento, poniendo en peligro el bienestar a largo plazo de la economía.

En épocas de depresión, la acción del Estado a través de su política fiscal, se refleja en un mayor gasto público para combatir el periodo de crisis, financiado por medio de deuda pública, buscando aumentar con ello el nivel de ocupación, procurando no afectar al contribuyente, en virtud de que una mayor carga impositiva, desincentivaría la inversión privada.

No obstante al incurrir en déficits financieros, lo que se buscaría como el fin último de toda acción gubernamental, estaría condicionada por el bienestar de la sociedad, antes de anteponer cualquier equilibrio financiero. Sin embargo, así como se dijo que la teoría keynesiana se pensó y funcionó en épocas con distintas características a la nuestra, también hay que reconocer que las condiciones de opacidad y malos manejos de los recursos públicos eran distintos a las que hoy en día prevalecen en economías en desarrollo, de las cuales nuestro país se distingue ampliamente, en ese rubro.

La discusión entre la poca o excesiva intervención del Estado en la economía se terminaría si se volviera los ojos al origen que da sentido a dicha discrepancia y escogen entre aquellas magnitudes de participación aquella que permita alcanzar la máxima ventaja social.

La relación aritmética de igualdad monetaria entre ingresos y gastos públicos, férreamente defendida por las escuelas clásicas, se abandona por una política de

evaluación de efectos económicos. Los presupuestos flexibles sustituyen a aquellos tradicionalmente rígidos, en función de los cambios introducidos en el proceso de ejecución de los programas de desarrollo elaborados anticipadamente.

La teoría keynesiana surge como una necesidad del sistema capitalista, de explicar la existencia del desempleo, la insuficiencia de la demanda y la alta preferencia por la liquidez, para lo cual, parte desde un punto de vista macroeconómico y general, examinando el ingreso, la ocupación, la oferta y demanda globales, así como el ahorro y la inversión, estableciendo las relaciones que guardan entre sí, como lo describe Santillán (1962).

Es indudable la contribución de Keynes en la vida económica. Sin embargo, con el devenir del tiempo, la explicación a los fenómenos económicos deben buscarse no sólo en la teoría keynesiana, ya que ésta fue pensada como solución a problemas en épocas de depresión para economías capitalistas altamente industrializadas, circunstancias que difieren de países poco desarrollados como el nuestro. No obstante, ello no implica desconocer la aportación tan clara y visionaria que hasta nuestros días dilucida, en buena medida, la lógica del funcionamiento fiscal de las economías.

La nueva función gubernamental, encaminada a sostener el desarrollo económico equilibrado y a neutralizar el ciclo, dio lugar a los gastos compensatorios de inversión pública con empréstitos, desechándose el viejo concepto del equilibrio presupuestal.

En la teoría keynesiana, la inversión pública es el factor determinante de la generación y estabilidad del nivel del ingreso, de la ocupación y de la demanda efectiva.

Los postulados de Keynes y las aportaciones de los poskeynesianos, siguen vigentes, ya que es innegable la importancia que tiene el gasto público como

instrumento de política económica, mediante el cual, el Estado influye en mayor grado en la vida económica y social, sin embargo, se ha abusado del endeudamiento para cumplir, a toda costa, con los principios que en algún momento funcionaron bajo otras circunstancias, aunado a la ineficiente asignación del gasto, desvirtuándose en su mayoría a cubrir gasto corriente en sacrificio del gasto de inversión.

Si a lo anterior le adicionamos la opacidad y corrupción que priva en los ámbitos donde se manejan recursos públicos, se convierte en un factor que convierte a la política de gasto, por encima de presupuestos equilibrados, en una muy buena excusa para aquellos funcionarios irresponsables, que dicho sea de paso, lo que menos les preocupa es el verdadero sentido de la política del gasto público, que privilegia la redistribución de la riqueza y combate las fallas inherentes al sistema capitalista.

Hoy en día el Estado ha cedido terreno ante la fuerte presencia del capitalismo neoliberal en combinación con el retorno de ideas del pensamiento clásico, mismas que han impuesto condiciones, separando paulatinamente al Estado de las actividades que, a todas luces, resultan rentables para los dueños de los capitales financieros. Esta nueva realidad ha conducido a las Haciendas Públicas de los diferentes órdenes de gobierno, a registrar permanentemente déficits financieros.

Lo cierto es que la presencia de déficits en las Haciendas Públicas, son convenientes para el capitalismo financiero, que ve en esta constante inercia de las finanzas públicas, un negocio rentable y seguro. Ello es así, debido a la permanente necesidad que tienen los diferentes órdenes de gobierno para sanear temporalmente sus finanzas, aprovechando los resquicios y deficiencias jurídicas en materia de deuda pública, no obstante a los altos costos financieros por el servicio de la misma, en detrimento del gasto público y por ende de los beneficios

sociales que implican los programas de inversión, cada vez condicionados por el nivel de deuda contratado por los gobiernos en las entidades federativas.

Tal y como lo refiere Hernández (2003), al citar a Kane, autor del término de *dialéctica regulatoria*, al señalar que una deficiente regulación ofrece una gran cantidad de huecos que son constantemente evadidos por astutos agentes económicos. En materia de deuda subnacional, por los representantes del ejecutivo y la complacencia del legislativo local, por lo que siempre se tiene que estar re-regulando, para subsanar las deficiencias o lagunas jurídicas aprovechadas por aquellos, que ven en ello la posibilidad de obtener un beneficio propio en detrimento de las mayorías.

1.5.1 Implicaciones del Déficit Presupuestal

Es evidente que el déficit afecta la capacidad de la actividad del Estado. Si se quiere estimular a la economía utilizando los mecanismos que ofrece la política fiscal, ya sea mediante la reducción de los impuestos o el incremento del gasto, para aumentar el monto disponible para la inversión pública. En circunstancias de déficit, deberá endeudarse tanto como sea necesario para compensar la diferencia, de tal manera que si eso sucede año tras año, debe endeudarse en esa misma tendencia.

El endeudamiento puede justificarse en función del fin al que se destina el dinero. Tiene sentido endeudarse para invertir en infraestructura (carreteras, escuelas, proyectos industriales, etc.), misma que generará empleos directos y permanentes. Sin embargo, endeudarse para financiar proyectos que nunca se concluyen o que incluso quizá no se empiezan jamás, o en gasto corriente, como los sueldos de los funcionarios, plantea verdaderos problemas.

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

Cuando la economía se encuentra en el nivel de pleno empleo, un aumento del consumo significa que hay menos margen para invertir.

La financiación mediante déficit provoca una reducción de la inversión y, por lo tanto, a largo plazo, una reducción de la producción y del consumo. Mientras que la reducción del déficit produce el efecto contrario, es decir, permite que disminuya la carga financiera por concepto de intereses, estimulando la inversión necesaria para el crecimiento económico y con ello la mejora del nivel de vida en el futuro.

De esa manera, el endeudamiento del Estado impone una carga económica a las futuras generaciones, es decir, se efectúa por un lado, una transferencia de recursos de una generación a otra al tener que soportar la devolución de la deuda contratada en épocas pasadas; por otra parte, la afectación a la inversión que implica destinar recursos al servicio de la deuda, disminuyendo el gasto a rubros como infraestructura, programas sociales y proyectos productivos, indispensables para desarrollo y bienestar de las sociedades.

Es importante mencionar que algunas posturas al respecto, sostienen que la carga a generaciones futuras se neutraliza, ya que como las anteriores, pueden disponer de recursos adicionales provenientes de deuda. Efectivamente ello sucedería en circunstancias en que el gasto se destine a rubros de inversión, sin embargo en las condiciones actuales, donde en una proporción importante del financiamiento por deuda se destina al pago de intereses y gasto corriente, se rompe con esa lógica, más aún si a ello se le adiciona el grave problema de opacidad y corrupción en el manejo de los recursos financieros característico al sistema político y económico mexicano.

1.6 Teoría De La Deuda Pública

Este apartado tiene como objetivo exponer los diferentes elementos conceptuales del amplio entramado que implica el estudio de la deuda pública, en particular en

su ámbito subnacional y su consecuente incidencia en el gasto público de inversión, dada su indiscutible importancia y contribución en el bienestar de las sociedades.

1.6.1 Conceptualización de Deuda Pública Subnacional

La deuda representa la obligación financiera que adquiere un agente económico (deudor), quien se compromete a pagar a otro denominado acreedor, una cantidad monetaria en un cierto plazo y en determinadas condiciones. La deuda puede ser externa o interna, así como pública o privada. El Banco Mundial (BM) define la deuda pública como el importe total de las obligaciones de corto y largo plazo adquiridas por el gobierno.

Tanto la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), como la Ley General de Deuda Pública (LGDP), publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 31 de diciembre de 2008 y el 31 de diciembre de 1976 respectivamente, establecen que la deuda pública comprende las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo del gobierno federal, las entidades federativas, o los municipios.

De acuerdo con Hernández (2003), los agentes económicos adquieren deuda, primero para suavizar el consumo a través del tiempo y, segundo, permitir el aprovechamiento de oportunidades de inversión rentable. No obstante, si bien hay características comunes, cada agente guarda particularidades específicas, por lo que el análisis de cada tipo de deuda demanda un trato específico.

Por su parte Ayala (1999) define la deuda pública como una obligación que adquiere un gobierno para pagar una cantidad monetaria como rendimiento a los que poseen legalmente los documentos de deuda (bonos de gobierno). El carácter

de subnacional está dado por quien lo contrata, es decir obligaciones contraídas por las entidades federativas.

Mientras que Samuelson (1968), concibe la deuda pública como los préstamos totales o acumulados recibidos por el Estado; es decir, representan el valor monetario total de los bonos del Estado que se encuentran en manos del público inversionista (familias, bancos, empresas, extranjeros y dependencias no gubernamentales). De igual manera, el servicio de la deuda representa el conjunto de pagos por concepto de intereses y amortización de capital que realiza el deudor al acreedor.

Musgrave (1995) refiere que la deuda contratada por los gobiernos estatales y municipales se explica por el problema de equidad entre generaciones, toda vez que el grueso del gasto en inversión se efectúan en esas esferas de gobierno, por lo que para su cumplimiento con sus funciones de inversión, se aplica el principio del beneficio, que refiere que la amortización de la deuda y el costo de su servicio, se distribuirán entre las generaciones por venir, ya que resultaría difícil incrementar los ingresos fiscales de un año a otro, pero sobre todo injusto que las generaciones actuales paguen por el beneficio que también gozarán las siguientes.

Lo anterior significa que la traslación de la carga de la deuda a generaciones futuras, es adecuada en términos de equidad intergeneracional, para la financiación del gasto público de inversión, lo verdaderamente interesante y lo que debería preocupar a los gestores de la deuda, es la estructura de plazos de los tipos de interés y los criterios para conseguir una combinación óptima de los vencimientos.

En suma, luego de revisar distintos autores, la deuda pública implica una obligación establecida por el gobierno (prestatario), con aquellos que compran los

títulos gubernamentales (prestamista), relación en la que el gobierno se compromete a regresar el préstamo (principal), en un período determinado con los intereses devengados establecidos por la tasa de interés. Conceptos que contribuyen a entender la relación que guardan los beneficios que el capital financiero obtiene de las necesidades permanentes del endeudamiento para compensar los déficits presupuestario de las entidades federativas, en detrimento del gasto público.

1.6.2 Posturas Ideológicas de la Deuda Pública

Retchkiman (1977) reconoce tres grandes corrientes o escuelas de pensamiento que abordan la deuda pública desde su particular punto de vista: La ideología clásica, que comprende a los tratadistas del siglo XIX y sus seguidores neoclásicos de principios del XX; proyección de la Nueva Economía, representada por Keynes y sus seguidores inmediatos; y por último, el intento de la síntesis, que trata más o menos –favoreciendo naturalmente las ideas positivas sobre la deuda pública- de armonizar los grupos anteriores, y que se refiere al punto de vista de la ciencia económica posterior a la segunda guerra mundial.

En relación a las posturas de los diversos economistas, en las diferentes épocas del pensamiento económico, podemos discernir que el estudio de la deuda pública, siempre va acompañado inexorablemente, del análisis del presupuesto, toda vez que representa su contraparte.

De lo anterior se desprenden dos posturas perfectamente establecidas, la primera representada por quienes consideran aceptable y muchas veces hasta necesaria, la presencia de déficit o superávit en los presupuestos, constituyéndose la deuda pública como un instrumento viable de política económica, en oposición a aquellos ideólogos quienes apuestan por presupuestos equilibrados, es decir por cubrir

gastos con ingresos ordinarios, opositores a los gastos extraordinarios por temor grave al aumento de la deuda gubernamental.

No obstante a que la deuda pública es un instrumento gubernamental útil para enfrentar los compromisos del Estado, generalmente ante situaciones que demandan financiamiento del déficit presupuestario, es responsabilidad de cada gobierno mantener sus obligaciones dentro de ciertos límites establecidos por sus posibilidades de solvencia y liquidez financiera, para evitar la posibilidad de incurrir en incumplimiento de sus compromisos contratados.

1.6.3 Incumplimiento de Pago de la Deuda Pública

La extinción de un empréstito es el momento en que el Estado se libera de sus obligaciones contraídas, según Faya (1981), la forma más común y normal de extinguir un empréstito es la amortización, siendo los medios excepcionales la conversión y la consolidación, que representan modificaciones, en lo individual o en combinación, de las condiciones originales de la deuda, tales como la tasa de interés y los plazos pactados.

El derecho de los suscriptores de deuda a recibir el interés pactado y a ser reembolsados en los plazos convenidos, es una obligación ineludible del Estado. No obstante, el Estado puede incumplir con sus obligaciones fundamentales cuando no reembolsa el capital suscrito, no cubre los intereses pactados y no acata los plazos establecidos en el contrato, por lo que la doctrina ha reconocido, de acuerdo a Faya (1981), como formas directas de incumplimiento las siguientes: el repudio de la deuda, la moratoria, y la bancarrota.

El repudio de la deuda representa una de las formas directas de incumplimiento, que consiste en la decisión soberana del Estado de desconocer o negar integralmente sus obligaciones derivadas de un empréstito público. Por lo general,

este tipo de decisiones estatales tiene como causa fundamental motivos de orden político e ideológico.

Es evidente que esta forma directa de incumplimiento, es y constituye desde el punto de vista jurídico y financiero, una manera excepcional de extinguir las obligaciones contraídas por el Estado en la emisión de un empréstito. Cabe señalar que no todos los incumplimientos por parte del Estado se deben a la simple decisión apoyados en causas ideológicas o factores de corte político, para repudiar o desconocer la deuda.

Es preciso mencionar que el incumplimiento a las obligaciones contraídas por parte del Estado puede ser total (repudio de la deuda) o parcial. De no haber pago de intereses o amortización de capital en el plazo convenido de manera transitoria, reanudándose de manera breve, estaríamos ante una situación de mora en la observancia de una obligación.

En cambio, si el atraso en el cumplimiento de los compromisos es a largo plazo, se denomina moratoria, como lo refiere Faya (1981). Más aún, cuando la estructura financiera del Estado no permite prever el momento en que podrán cumplir con sus obligaciones, suspendiendo los pagos de manera indefinida, estamos ante la presencia de una circunstancia de bancarrota.

En suma, se considera mora y moratoria, a la interrupción de pagos por parte del Estado del servicio de la deuda contratada, con la posibilidad de reanudar su cumplimiento en las circunstancias pactadas, situación contraria a la bancarrota, en la que la suspensión es de forma definitiva, basada en la imposibilidad financiera terminante de reanudar el pago del servicio de la deuda.

1.6.3.1 Rescate Financiero.

Conocido es que la descentralización fiscal puede traer beneficios a la población, específicamente una mejor asignación de los recursos; sin embargo en materia de

deuda subnacional, un sistema centralizado hacia uno descentralizado puede conllevar ciertos problemas, en particular, la posibilidad de que un nivel superior de gobierno pueda rescatar financieramente a las entidades federativas que enfrentan problemas financieros, tal y como lo refiere Hernández (2003), situación que lejos de disciplinar fiscalmente a los gobiernos locales, podría propiciar incentivos negativos para un endeudamiento recurrente.

Lo anterior resulta lógico que así suceda, ya que el motivo que tiene el gobierno central para rescatar a una entidad subnacional, es verdaderamente trascendental, no obstante a estar consciente del problema adquirido del gobierno local, por su propia responsabilidad. Su intervención será inminente para evitar la “quiebra” de la entidad, ya que de no hacerlo, podría generar incertidumbre tanto al interior del mismo país, como fuera de él, con consecuencias macroeconómicas indeseables.

No obstante a que de manera expresa, en nuestro país no existe mecanismo legal de salvamento financiero, ante una situación extrema de quiebra de entidades federativas, existe la presencia garante de un gobierno central que, para evitar poner en riesgo el ambiente nacional, por el efecto en cascada que pueda suscitarse entre los gobiernos locales, y el riesgo lógico de trascender al entorno financiero y político internacional, ofrecerá al actual mercado crediticio las medidas contingentes de respaldo financiero necesarias para dicho propósito.

En México, sin que se haya llegado a un rescate formal de algún gobierno subnacional en situación de quiebra, si se ha tenido casos en los que el gobierno federal ha tenido que intervenir, mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para no llegar a situaciones de colapso financiero, tal y como sucedió con el gobierno de Coahuila a finales de 2011, en el que trascendió en el ambiente nacional el sobreendeudamiento y el posible riesgo de parálisis financiero. Intervención que se orientó a cerrar la posibilidad de endeudamiento al ritmo

registrado, y con ello moderar la acelerada tendencia, limitando el acceso al crédito en proporciones menores, bajo la supervisión del gobierno central.

Como se analizará en el apartado del análisis jurídico de la deuda, una de las principales causas de estos rescates, es un inadecuado proceso de descentralización fiscal y un inconveniente marco institucional y legal, que permitió evadir constantemente la legislación en materia de endeudamiento subnacional.

“En términos de la dialéctica regulatoria, concepto acuñado por Kane (1981), una mala regulación presenta una gran cantidad de huecos que son constantemente evadidas por los agentes, por lo que siempre se tiene que estar re-regulando” (Hernández, 2003: 220).

Lo anterior refleja el verdadero problema de un acelerado crecimiento de la deuda subnacional, ya que al esquivar permanentemente la legislación, los grupos en el poder buscan obtener el mayor provecho posible, bien por los vacíos de ley o bien por las interpretaciones a su favor, en detrimento de la inmensa mayoría de los gobernados, que sólo se enteran del proceder de aquellos, en el mejor de los casos, cuando el daño ya se ha consumado.

1.6.3.2 Disciplina Financiera.

Como ha sucedido, los gobiernos subnacionales para realizar obras de inversión pública, tienen la posibilidad de endeudarse en el actual sistema financiero mexicano, que dada su difícil regulación y supervisión en la aplicación de los recursos, resulta un escenario conveniente para que lo originalmente presupuestado en inversión, se sustituya con deuda, destinando lo programado hacia gasto corriente.

Si a lo anterior se suma la débil capacidad recaudatoria de las entidades federativas, condicionadas en muchos casos, por los pasajes políticos de corte electoral y la gran dependencia de las transferencias (participaciones y

aportaciones federales) por arriba del 80% de sus recursos totales, dado el actual sistema fiscal mexicano.

Si bien es cierto, la deuda subnacional no representa un peligro macroeconómico, al oscilar entre 2 y 3% en relación al PIB del país, cuando se comparan con los ingresos totales, el panorama cambia, al ubicarse alrededor del 28% para el año 2012, lo que puede representar un peligro de desequilibrio financiero si no se replica en lo posible lo que Hernández (2003) retoma de Lane (1997) como “disciplina financiera de mercado”, que refiere a que los mercados financieros emiten señales que conducen a los prestatarios y prestamistas a comportarse de manera congruente con las circunstancias económicas del país.

Lo anterior significa que ante circunstancias macroeconómicas adversas, los gobiernos subnacionales deberían implementar políticas de gasto sostenible en el mediano y largo plazos, mientras que las instituciones acreedoras deberían evaluar objetivamente el riesgo que implican, no sólo el retorno de los créditos otorgados, sino aquellos solicitados para nuevos proyectos.

De esa manera la disciplina financiera de mercado, ante circunstancias de desequilibrios macroeconómicos, representa un elemento que desempeña un papel persuasivo en la política financiera, que puede acotar comportamientos indeseables en un mercado crediticio general, no por parte de los agentes deudores, sino de aquellas unidades superavitarias (intermediarios financieros), que conlleve al otorgamiento de créditos prudentes y congruentes con la solvencia financiera, bajo una supervisión directa y constante por la autoridad hacendaria federal.

La disciplina de mercado requiere para su efectividad, según Lane (1997) citado por Hernández (2003), de cuatro condiciones generales. La ausencia de alguna de ellas puede ponerla en riesgo. La primera, es el libre acceso al mercado crediticio. Segundo, que la información financiera de los acreedores sea pública y de fácil

acceso para su consulta. Tercero, que ante el incumplimiento del contrato de deuda por el acreedor, no exista la posibilidad de rescate financiero. Finalmente, que el prestamista responda a las señales del mercado, ajustándose ante los cambios en las tasas de interés, antes de ser excluido del mercado.

En síntesis, la disciplina financiera puede ser un elemento importante para provocar una conducta responsable en el manejo de las finanzas públicas estatales, si prestamistas y prestatarios consideran seriamente las señales que emite el mercado en su conjunto sobre el mercado crediticio en general, podrían darse condiciones para no sobregirar los niveles de deuda por encima de las capacidades de endeudamiento de las entidades federativas.

Cabe señalar que por muchos años, la mayoría de los estados y municipios en nuestro país, específicamente hasta finales de 1994 no publicaban información acerca de la situación financiera de sus haciendas públicas. En el mejor de los casos, aquellos que la reportaban, lo hacían bajo distintos criterios contables, por lo que difícilmente se podía anticipar riesgos de desequilibrios financieros.

1.6.4 La Deuda como Instrumento de Política Económica.

Existen posturas encontradas respecto a la deuda pública como instrumento de la política económica, que van desde quienes la consideran como un elemento dañino del cual sólo se tendría que recurrir en situaciones extremadamente contingentes, hasta quienes ven en ella, la posibilidad de brindar a la sociedad los bienes y servicios para su desarrollo, casi de manera innata al presupuesto público, como elemento complementario a los recursos públicos.

De acuerdo con Stiglitz (1995), es adecuado el financiamiento a través de deuda pública en el caso de proyectos de alto impacto como carreteras, escuelas, complejos industriales, que brinden beneficios por muchos años; pero no es

correcto cuando los recursos se utilizan para financiar planes inconclusos o gasto corriente de la administración pública.

De lo anterior se deduce la importancia que tiene la deuda pública, al aprovechar el ahorro del sector superavitario y dirigir estos recursos hacia proyectos de inversión, encaminados a mejorar el bienestar social, y en una segunda etapa, cubrir déficits temporales y hacer frente a situaciones de emergencia.

La deuda pública debe constituir un mecanismo de financiamiento promotor del desarrollo socioeconómico y justicia social, se requiere que los gobiernos diseñen e impulsen políticas de deuda pública responsables, las cuales promuevan el desarrollo integral de la sociedad, pero sin poner en riesgo el futuro de sus finanzas públicas, sobre todo sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras.

Keynes sostiene que el pleno empleo difícilmente se cumple en la realidad, por el contrario, existe siempre un cierto nivel de desempleo de los recursos existentes. En ese sentido, la emisión de deuda pública por parte del gobierno, si bien tiene repercusiones sobre las finanzas públicas, permite incidir favorablemente en el nivel de producción global y el empleo en la economía, es decir, que mediante la ampliación de la capacidad productiva se genera un efecto positivo que se reproduce en el tiempo.

Así se explica la emisión de deuda pública por parte del gobierno como una forma de financiar proyectos de inversión de largo plazo. En este caso, la deuda pública se convierte en un instrumento de redistribución del ingreso a favor de sectores de bajos ingresos, lo que justifica su uso (Cuamatzin, 2006).

De lo anterior se puede establecer que la deuda pública requiere la existencia de un Estado responsable y comprometido con la sociedad a la cual se debe, cuya tarea no se reduzca a alcanzar la eficiencia económica o el equilibrio presupuestal;

sino que su acción se enfoque a mejorar el desarrollo humano de los gobernados, en especial de los grupos que se encuentran en condiciones más desfavorables, lo cual implica privilegiar criterios de justicia y equidad social.

Sin lugar a dudas, el papel de la deuda pública puede ser fundamental en muchas entidades, en especial en aquellas en donde la desigualdad en la distribución del ingreso, se ha acrecentado con el devenir de los años, agravado por el poco interés de la iniciativa privada por promover infraestructura económica, agudizando la pobreza para la mayoría y opulencia para un reducido sector de la sociedad, lo cual constituye un lastre que ninguna sociedad puede tolerar.

En términos generales, para Keynes la causa de las crisis económicas es una disminución en la demanda agregada, básicamente por un desplome en la confianza de los dueños del capital, que afecta la realización de nuevas inversiones privadas. Ante esta situación, la demanda agregada se ve afectada y se genera una paralización de la economía, las empresas ven disminuidas sus ventas y reducen la producción al mismo tiempo que se generan despidos de personal.

De esa manera se genera un círculo vicioso por el cual el incremento en el desempleo, provoca una caída en el consumo y la caída en las ventas tornan más pesimistas a los inversionistas privados, profundizando aún más el problema, dada la desconfianza se presenta sobre algún mercado o sector de la economía respecto al rendimiento de las inversiones, es común que se propague al resto de la economía.

Bajo este esquema, las crisis son consecuencia del desplome en el optimismo de los inversionistas respecto a sus ganancias. Por lo tanto, se mantendrá la situación de crisis mientras los inversionistas mantengan su pesimismo. De esta forma, generalmente debe transcurrir un cierto intervalo de tiempo antes que

empiece la recuperación a no ser que el Estado decida intervenir, tal y como lo expresa Keynes en el siguiente párrafo:

El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios. Por otra parte, parece improbable que la influencia de la política bancaria sobre la tasa de interés sea suficiente por sí misma para determinar otra de inversión óptima. Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada (Keynes, 1987: 332).

En suma, para Keynes es necesaria la participación activa del Estado en la economía mediante la administración de la inversión pública, para estabilizar el nivel de actividad evitando las fluctuaciones. En “La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”, Keynes lo argumenta así:

En condiciones de laissez-faire, quizá sea imposible evitar las fluctuaciones amplias en la ocupación sin un cambio trascendental en la psicología de los mercados de inversión, cambio que no hay razón para esperar que ocurra. En conclusión, afirmo que el deber de ordenar el volumen actual de inversión no puede dejarse con garantías de seguridad en manos de los particulares (Keynes, 1987: 285).

En ese sentido, el gasto público en infraestructura estimula directa e indirectamente el nivel de actividad, proveyendo por un lado a la iniciativa privada de infraestructura, quien a su vez aprovecha las condiciones para iniciar o fortalecer sus negocios. En el mismo sentido, el gasto público en subsidios a personas de bajos recursos o en planes de empleo público también posee un efecto multiplicador, satisfaciendo directamente las necesidades de los individuos de alimentos, vestimenta, vivienda, etc. contribuyendo de esa manera al desarrollo social.

1.6.5. Implicaciones de la Deuda en el Gasto Público.

Hoy en día los gobiernos subnacionales enfrentan, entre muchos otros problemas, una situación de desequilibrio financiero, asociado a una necesidad de mayor gasto público y la dificultad de obtener recursos para financiar los mismos.

Dado el actual esquema fiscal que presenta nuestro país, las entidades federativas y los municipios han recurrido cada vez más a la deuda pública en busca de recursos para hacer frente a la creciente demanda social de bienes y servicios públicos, situación que ha generado en la mayoría de los casos, un sobreendeudamiento por encima de su capacidad de pago, que lejos de resolver de manera contundente los problemas de liquidez y solvencia, han implicado una carga financiera que dificulta la gestión financiera de las haciendas locales.

Utilizar en forma indiscriminada el financiamiento mediante deuda pública, puede resultar contraproducente y, generar más problemas de los que resuelve. Para validar la deuda pública como mecanismo de financiamiento del gobierno; se requiere analizarla desde diferentes enfoques, para determinar sus implicaciones y consecuencias.

En afinidad a Cuamatzin (2006), la deuda pública debe constituirse como un mecanismo de financiamiento generador e impulsor del desarrollo socioeconómico y equidad social, razón por la cual es fundamental que los gobiernos subnacionales desarrollen estrategias e impulsen políticas de deuda pública en busca de dicho objetivo, cuidando no incurrir en excesos y desequilibrios financieros que pongan en peligro el bienestar de las generaciones por venir.

Al recurrir al crédito los agentes económicos, incluyendo por supuesto a los gobiernos locales, se da una especie de expropiación financiera por parte de quienes poseen los fondos, que al imponer condiciones a los entes deficitarios,

logran grandes beneficios económicos que les permite captar a muchos otros con problemas de liquidez y solvencia, circunstancias propicias para la proliferación de la financiarización, misma que se ubica, históricamente de la siguiente manera:

La financiarización es resultado de la nueva era de cambios que comenzó con la primera crisis del petróleo de 1973 a 1974, periodo durante el cual tuvo lugar una revolución tecnológica en el campo del procesamiento de la información y las telecomunicaciones en el ámbito de la circulación del capital. Aunado a los intensos cambios institucionales y políticos, incluyendo la desregulación de los mercados de trabajo y del sistema financiero, en una marcada tendencia de posicionamiento del neoliberalismo por encima del keynesianismo (Lapavitsas, 2011: 48).

En virtud de lo anterior, la financiarización significa una transformación de las economías capitalistas que han alterado el equilibrio de la producción y de la circulación financiera, favoreciendo eminentemente a esta última. La financiarización se caracteriza por una orientación de las empresas capitalistas hacia los mercados financieros abiertos y la orientación correspondiente de los bancos hacia los particulares y hacia la intermediación de los mercados financieros.

Estas implicaciones de la financiarización en la economía internacional y las afectaciones hacia los países más pobres como el nuestro, ponen de manifiesto las circunstancias que privilegian las ganancias de los capitalistas financieros por encima de las condiciones que propicien un verdadero bien común.

Destaca Lapavitsas (2011), que la intervención del Estado mediante su política monetaria y fiscal, ha contribuido a la proliferación de los grandes negocios del sector financiero, transfiriendo el riesgo a la población en general, al poner recursos sociales vía pago de intereses, a disposición de los bancos privados y sus voraces actividades especulativas.

Las repercusiones de la deuda pública se centran, preponderantemente, en el costo financiero e importancia en la estructura del gasto público, derivado de la financiarización como elemento de la rentabilidad del capital financiero por medio de la titulación de activos fijos, incrementando el costo financiero del sector público a costa de la inversión pública en infraestructura, requisito indispensable para el crecimiento, el empleo y la reducción de la pobreza, tal y como lo refiere Mendoza al considerar lo siguiente:

El Estado ha sido uno de los principales instrumentos utilizados por las oligarquías financieras para defender los intereses de las altas finanzas, manteniendo, a toda costa, los rendimientos de los activos financieros y en caso de crisis, convirtiéndose en garante de última instancia de las instituciones financieras y socializando sus pérdidas (Mendoza, 2012: 75).

En ese sentido, Mendoza (2012) argumenta que desde mediados de los ochenta en México surgen nuevas formas de gestión del Estado en la actividad económica, que implicó que se abandonaran los principios del Estado de bienestar keynesiano y se regresó a un Estado mínimo, desregulador, promotor del libre comercio y la liberalización financiera, validando nuevas formas de realización de la ganancia, relacionadas eminentemente con el capital ficticio.

En un escenario de libre circulación del flujo de capitales y bajo el predominio de un capital financiero altamente concentrado, las políticas macroeconómicas se subordinan a mantener la rentabilidad de los activos financieros. Con lo que el gobierno ha tenido que recurrir a contener el gasto tanto en programas sociales como en infraestructura.

Los suscriptores del Consenso de Washington recurrieron el argumento del efecto expulsión del gasto público sobre el financiamiento privado. La expansión del gasto público, supuestamente, aumentaba las tasas de interés, y por ende,

restringía la inversión. Desde esta perspectiva, deberían prevalecer finanzas públicas equilibradas (Mendoza, 2012: 80).

En ese tenor, los gobiernos neoliberales impulsaron políticas que limitaban el gasto social y la inversión pública, teniendo que dirigir una parte significativa del gasto público a cubrir el costo financiero de la deuda pública.

De esa manera el Estado pierde capacidad de gestión y sobre todo de aplicar políticas contra-cíclicas, lo que significa que los gobiernos se ven obligados a gastar más durante una etapa de bonanza y mucho menos durante épocas de recesión, lo que complica el rompimiento de una tendencia de retroceso, tal y como lo refiere Mendoza (2012).

En términos generales, la financiarización propicia el estancamiento del gasto público, ya que al privilegiar la rentabilidad de los activos financieros, la contratación de deuda implica altos costos financieros sin fines productivos, mismos que se ven cubiertos por grandes porciones del presupuesto público.

Lo anterior debido a que, ante la necesidad casi permanente de recurrir en mayor medida al financiamiento privado, las entidades federativas, como garantía del retorno de dichos capitales, comprometen parte importante de sus ingresos provenientes de las participaciones federales, limitando con ello los recursos necesarios para implementar los programas sociales que los amplios sectores en condiciones de pobreza demandan, así como los recursos necesarios para la inversión en infraestructura, condición necesaria para el crecimiento de las economías.

CAPÍTULO 2

DIAGNÓSTICO DE LA DEUDA SUBNACIONAL EN MÉXICO, PERIODO 2000-2012

Introducción.

No obstante a contar con una vasta fuente de datos estadísticos en materia de finanzas públicas, pocos son los documentos que se concretan a la revisión y estudio de las implicaciones del crecimiento acelerado de la deuda subnacional en México y su incidencia en el gasto público de las entidades federativas, en busca de alternativas que planteen esquemas de planeación y control financiero, en beneficio del manejo presupuestal de los gobiernos locales.

Es una realidad que en los círculos burocráticos oficialistas, hay una mayor preocupación por cuadrar cifras y dar a conocer el estado que guardan las finanzas públicas de las entidades, incluida la deuda pública, así como de informar acerca de los indicadores como el PIBE, desempleo, transparencia, etc. y otras tantas variables económicas y sociales, sin darle la debida importancia a la relación que entraña la deuda pública y su incidencia en las finanzas públicas estatales.

Lo anterior implicaría primero partir de un profundo y crítico análisis del endeudamiento en las entidades federativas, es decir conocer y reconocer la estructura real y el estado que guarda la deuda pública en las entidades, que incluya identificar las fuentes de financiamiento, los montos y el costo del capital, para transitar luego al estudio del costo financiero y sus implicaciones futuras.

Sólo así, conociendo primero la estructura de la deuda pública subnacional, se estaría en condiciones de comprender su justificación y no sólo como una posibilidad de los gobiernos locales para echar mano de los recursos extraordinarios, de los que dispone gracias a sus condiciones en densidad de

población y otras consideraciones, como las participaciones federales a las que tiene derecho, sin una conciencia y responsabilidad social que implica el uso de la deuda pública.

En virtud de lo anterior, el presente capítulo tiene como objetivo analizar y exponer el devenir de la deuda pública subnacional en nuestro país, durante el periodo comprendido entre el año 2000 y 2012, basado en la información registrada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para tal efecto, se ha excluido del análisis al Distrito Federal, por tener un tratamiento metodológico particular y marco legal de la deuda pública distinto al resto de las entidades federativas, al no contar con una Constitución Política propia, por lo menos durante el periodo objeto de estudio.

A manera de aclaración, es prudente mencionar que la deuda del Distrito Federal, se encuentra regulada por los artículos 73 y 122 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y sustentada en su Estatuto de Gobierno, específicamente en su artículo 67, fracciones XIV y XV.

2.1 Evolución de la Deuda Subnacional en México en el periodo 2000-2012

Según saldos al 31 de diciembre de los ejercicios fiscales de 2000 a 2012 en millones de pesos (mdp) reportados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y mediante un análisis de los mismos a valores constantes, considerando como año base el 2008, en los últimos años no sólo se ha observado un constante crecimiento de las obligaciones financieras de las entidades federativas de nuestro país, sino que éste ha ido acompañado de un dinamismo acelerado sobre todo a partir del año 2005, situación que se agudizó con la crisis financiera registrada en el año 2008. Lo preocupante no es en sí el crecimiento de la deuda subnacional, sino las afectaciones que pudiera recaer sobre el gasto público, por el costo que

implica su contratación, y su poca efectividad en su aplicación, como de hecho sucede.

A efecto de contrastar su acelerada evolución, se consideró incorporar registros de la deuda desde el año 1993 hasta 2012, tal y como se ilustra en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (información consultada el 06 de Julio de 2013).

A diferencia de la Federación, los Estados han venido endeudándose de forma extraordinaria en los últimos años, y en algunos casos de manera irresponsable. Lo cuestionable no es el monto en sí, sino la proporción que guarda con sus recursos disponibles respectivos y otros indicadores relevantes como el gasto en programas sociales y en inversión, así como respecto al producto interno bruto estatal (PIBE), entre otros.

La justificación inmediata de algunos gobiernos estatales en cuanto a sus altos índices de endeudamiento, se sustenta en el incremento en los últimos años de las necesidades de la población a atender, sin restar crédito a ello, se podría admitir como válido dicho argumento, siempre y cuando se viera reflejado en

mejores condiciones de vida para la población, sin embargo ejemplos sobran respecto al uso indebido de los recursos públicos y el detrimento de las condiciones de vida de los gobernados.

Varias son las causas que podrían explicar el incremento acelerado de la deuda subnacional en nuestro país durante el periodo 2000-2012, entre ellas podemos identificar las siguientes: el actual esquema fiscal mexicano, que implica un mayor requerimiento de recursos para la gestión pública estatal; la deficiente administración o gestión de la deuda, incentivada por la opacidad en el manejo de los recursos y rendición de cuentas; el vigente marco jurídico de contratación de deuda, que permite a los Estados garantizar sus compromisos de deuda con las participaciones federales; así como el fenómeno denominado “financiarización” que ha impregnado paulatinamente la gestión financiera de las entidades federativas y que ha tenido en los factores antes mencionados, precisamente sus áreas de oportunidad para su proliferación.

Cuadro 2.1	Evolución Histórica de la Deuda Subnacional en México, período 2000-2012	
	AÑO	Millones de pesos (a precios constantes de 2008)
	2000	142,483
	2001	100,111
	2002	107,885
	2003	110,199
	2004	110,186
	2005	117,839
	2006	129,024
	2007	150,980
	2008	157,491
	2009	197,673
	2010	242,315
	2011	293,996
	2012	319,924

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2013).

2.2 Análisis de la Deuda Subnacional por Entidad Federativa

El endeudamiento constituye una fuente de liquidez en casos de emergencia que, de no disponerse, podría generar mayores costos económicos y sociales, de esa manera la deuda es un instrumento que puede ayudar a promover crecimiento y bienestar, si se usa para financiar inversiones de alto impacto económico y social, siempre y cuando se preserve la sostenibilidad fiscal y la estabilidad financiera.

El sobreendeudamiento que registran muchas entidades federativas, ha tenido como consecuencia un importante ajuste en la capacidad de gasto público en otros servicios distintos al servicio de la deuda, lo que ha provocado momentos de inestabilidad financiera, que pone a las entidades ante la presencia de un círculo vicioso difícil de romper.

Es evidente que en algunas entidades del país, las políticas de endeudamiento exceden las capacidades reales de generación de flujos de efectivo para cubrir el servicio de la deuda, sea porque indiscriminadamente recurren al crédito, o porque se destina a inversiones no recuperables (a gasto corriente o pago de la deuda). En términos generales, se comprometen en exceso los ingresos futuros, estableciendo una creciente carga para las generaciones por venir, incurriendo reiteradamente en un círculo vicioso de la deuda, lo que constituye un factor de desequilibrio en la situación financiera de la entidad endeudada.

Lo anterior implica que la deuda adquirida, se destine a refinanciar vencimientos próximos sin reducir de manera significativa el saldo acumulado, esto a costa de la inversión en los proyectos de infraestructura básica o proyectos productivos, que impulse la economía de las entidades.

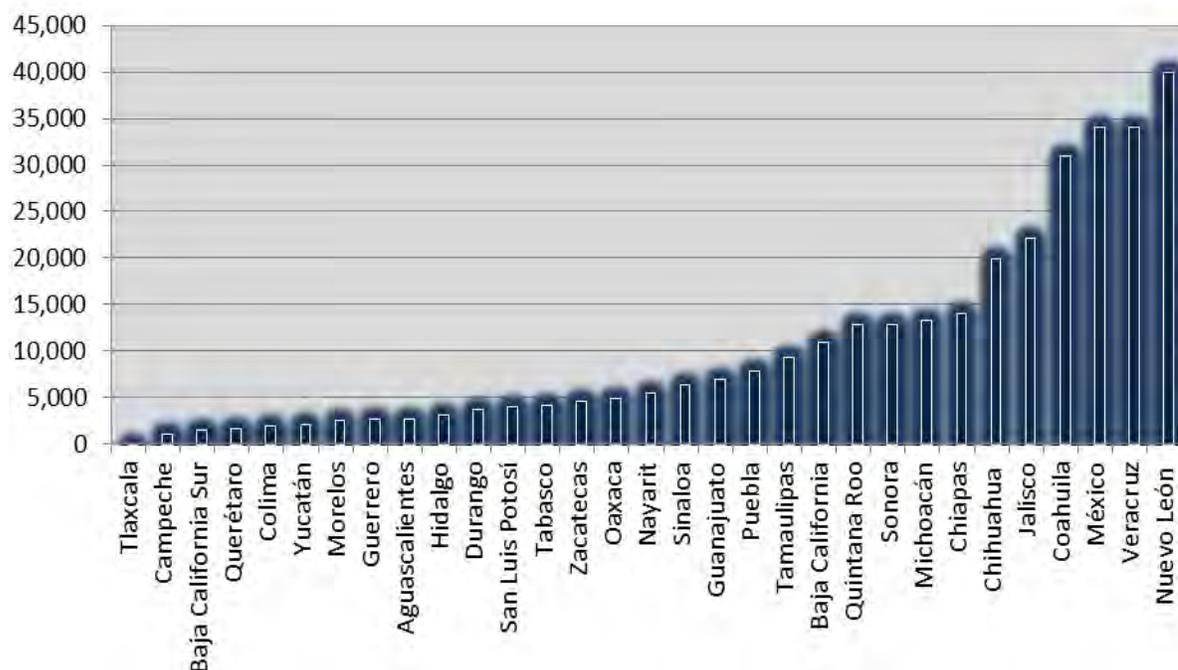
La gráfica 2.2 contiene los saldos de deuda de cada entidad federativa de México, registrada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al 31 de diciembre del año 2012, expresada a valores constantes (considerando 2008 como año base),

misma que asciende a 319,923.7 millones de pesos en su conjunto (375,987.4 mdp. a precios corrientes), esto sin considerar al Distrito Federal, por cuestiones meramente metodológicas.

Al respecto, se aprecia que entre los Estados con mayor deuda registrada se encuentran los gobiernos de Chihuahua, Jalisco, Coahuila, México, Veracruz y Nuevo León, principalmente, con deudas de 19,812.8; 22,136.1; 30,990.8; 33,975.4; 34,060.2 y 39,951.8 millones de pesos respectivamente. En el polo opuesto aquellas entidades que con adeudos en menores dimensiones como: Tlaxcala, Campeche, Baja California Sur, Querétaro, Colima y Yucatán; con saldos de 36.7; 948.9; 1,436.0; 1,541.0; 1,819.8 y 2,064.2 millones de pesos respectivamente.

Gráfica 2.2

Deuda Pública de Entidades Federativas en México 2012
(Millones de pesos a precios constantes de 2008)



FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2013).

Si partimos de que el endeudamiento tanto a nivel nacional como subnacional, deberá estar dirigido únicamente al financiamiento de inversión productiva o bien a

enfrentar contingencias presupuestarias temporales como lo estipula el artículo 117 de nuestra Carta Magna, lo que implicaría que el endeudamiento bien utilizado permitiría ampliar la capacidad productiva de un país o una entidad, así como las posibilidades de gasto de las mismas.

La siguiente gráfica muestra la participación de las entidades federativas en el total de la deuda subnacional sin incluir al Distrito Federal, de la cual se desprende que los Estados con mayor deuda contratada en relación al total se encuentran: Nuevo León, Veracruz, Estado de México, Coahuila, Jalisco y Chihuahua, quienes juntos representan alrededor del 57% del total de la deuda pública de las entidades, situación que contrasta con los Estados que registran deuda en menores magnitudes tales como: Yucatán, Colima, Querétaro, Baja California Sur, Campeche y Tlaxcala, con una representación de apenas del 2.5% respecto al total nacional, lo que refleja una gran concentración de la deuda tan sólo en un reducido grupo de entidades.



FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2013).

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

2.2.1 Crecimiento Promedio de la Deuda Subnacional por Entidad Federativa.

Si a lo anterior se le suma la tasa de crecimiento de cada una de las entidades en el periodo en estudio, criterios de mayor alcance que permitan no sólo observar su comportamiento, sino plantear posibles explicaciones que permitan dilucidar su vertiginoso crecimiento registrado en los últimos años.

A efecto de ilustrar la tendencia que ha observado la deuda subnacional en México, el cuadro 2.2 muestra un panorama histórico a partir del año 1993 hasta el año 2012, en la cual se aprecia un crecimiento promedio del 2.6% entre los años 1993 y 2000, particularmente un fuerte crecimiento entre 1994 y 1995, explicado principalmente por la crisis económica que experimentó nuestro país en dicha época.

Cuadro 2.2	Crecimiento Promedio de la Deuda Subnacional, período 1993-2012 (precios constantes de 2008)
Periodo	Crecimiento Promedio Anual
1993-2000	2.6%
2000-2012	10.5%
2000-2006	4.9%
2006-2012	16.3%

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2013).

Al desglosar el periodo en estudio en dos etapas (2000-2006 y 2006-2012), destaca el crecimiento que ha registrado la deuda subnacional durante la segunda etapa, la cual refleja una tasa de crecimiento promedio del 16.3%, superior tanto a la observada durante todo el periodo en estudio (2000-2012) calculada en 10.5%, así como como la de la primer etapa del 2000-2006 de casi

el 5%, lo que confirma un dinamismo acelerado de la deuda subnacional, destacando el incremento registrado a partir del año 2009, más aún, el contraste incrementa si lo comparamos con el periodo previo, comprendido entre los años 1993 y 2000, lapso durante el cual el crecimiento promedio alcanzó apenas el 2.6% anual.

Por lo anterior, resulta indispensable examinar el comportamiento de la deuda subnacional en su conjunto, pero más aún, el de las entidades federativas en lo individual, a fin de revisar y analizar las causas que motivaron tan acelerado crecimiento, tratando de dimensionar el fenómeno en el contexto macroeconómico, y establecer así las posibles alternativas que conlleven a un control y eficiencia en el uso de los recursos captados vía financiamiento.

Al respecto, al analizar los registros de deuda pública de cada entidad federativa, reportados ante la SHCP, se observa que algunos Estados han reportado un crecimiento porcentual, considerablemente mayor al promedio observado durante el periodo 2000-2012, lo que ha puesto a dicho fenómeno en el foco de atención, por las implicaciones económicas y sociales que su acelerado crecimiento representa.

En un primer grupo despunta el Estado de Veracruz, el cual registra de entre las entidades federativas de nuestro país, el mayor crecimiento promedio de su deuda pública durante el periodo de 2000-2012, mismo que se sitúa en un 81% anual, muy por arriba del promedio nacional establecido en 10.5%.

En la misma tesitura, destacan los Estados de Zacatecas, Michoacán y Nayarit, quienes registraron tasas de crecimiento en sus obligaciones financieras del 43%; 36% y 35% respectivamente. En un segundo grupo se encuentran, Coahuila, Oaxaca, Aguascalientes, Hidalgo y Chiapas con tasas de crecimiento que oscilan entre 20% y 30% en el mismo periodo, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.3 (a)**Crecimiento Promedio de la Deuda Subnacional en México, periodo 2000-2012**

(Millones de pesos a precios constantes de 2008)

Entidad Federativa	2000	2012	Tasa de crecimiento promedio
Veracruz	28	34,060	81%
Zacatecas	63	4,528	43%
Michoacán	340	13,213	36%
Nayarit	147	5,378	35%
Coahuila	1,278	30,991	30%
Oaxaca	393	4,816	23%
Aguascalientes	224	2,685	23%
Hidalgo	260	3,100	23%
Quintana Roo	1,192	12,769	22%
Chiapas	1,590	13,966	20%

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2013).

Otro bloque conformado por 11 entidades, registran una tasa de crecimiento en sus obligaciones financieras relativamente moderada, que van del 10% al 19% promedio durante el periodo, entre ellas se encuentran: Chihuahua, Tamaulipas, Guanajuato, Yucatán, Colima, Puebla, Campeche, Tabasco, Baja California, Morelos y San Luis Potosí. Mientras que con tasas menores al crecimiento promedio nacional del 10.5%, registrado en el periodo 2000-2012, se encuentran: Nuevo León, Jalisco, Durango, Sonora, Sinaloa y Baja California Sur, como se muestra en el cuadro 2.3 (b) y 2.3 (c).

Cuadro 2.3 (b)**Crecimiento Promedio de la Deuda Subnacional en México, periodo 2000-2012**

(Millones de pesos a precios constantes de 2008)

Entidad Federativa	2000	2012	Tasa de crecimiento promedio anual
Chihuahua	2,446	19,813	19%
Tamaulipas	1,301	9,295	18%
Guanajuato	998	6,870	17%
Yucatán	301	2,064	17%
Colima	289	1,820	17%
Puebla	1,362	7,756	16%
Campeche	177	949	15%
Tabasco	959	4,105	13%

Entidad Federativa	2000	2012	Tasa de crecimiento promedio anual
Baja California	2,826	10,859	12%
Morelos	809	2,443	10%
San Luis Potosí	1,341	3,989	10%

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2013).

Cuadro 2.3 (c)
Crecimiento Promedio de la Deuda Subnacional en México, periodo 2000-2012

(Millones de pesos a precios constantes de 2008)

Entidad Federativa	2000	2012	Tasa de crecimiento promedio anual
Nuevo León	14,003	39,952	9%
Jalisco	8,217	22,136	9%
Durango	1,589	3,628	7%
Sonora	7,858	12,853	4%
Sinaloa	3,899	6,311	4%
Baja California Sur	943	1,436	4%

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2013).

Casos especiales representan los Estados de Guerrero y Tlaxcala, quienes prácticamente no registran crecimiento en su deuda pública durante el periodo, pero más aún son los casos de México y Querétaro, que no sólo no crecieron sino que reflejan en sus deudas públicas porcentajes de -1% y -3% respectivamente.

Cuadro 2.3 (d)
Crecimiento Promedio de la Deuda Subnacional en México, periodo 2000-2012

(Millones de pesos a precios constantes de 2008)

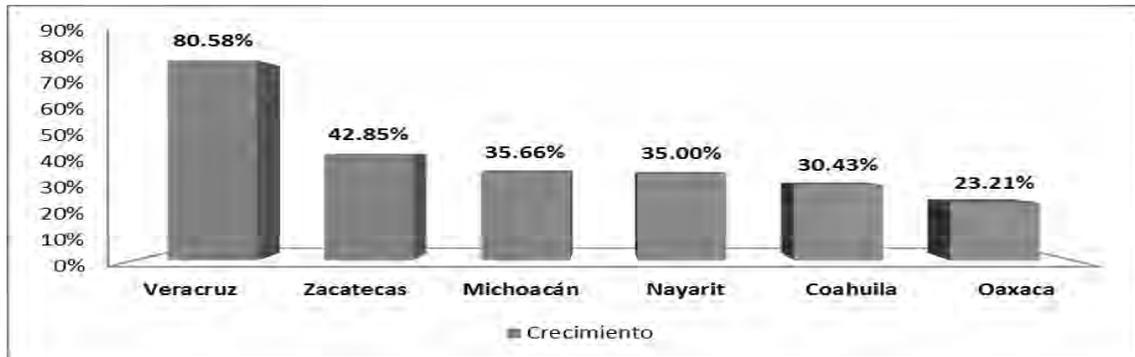
Entidad Federativa	2000	2012	Tasa de crecimiento promedio anual
Guerrero	2,546	2,586	0.13%
Tlaxcala	0	37	0%
México	37,159	33,975	-1%
Querétaro	2,228	1,541	-3%

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2013).

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

Gráfica 2.4

Crecimiento Promedio de la Deuda Subnacional en México 2012
(Millones de pesos a precios constantes de 2008)

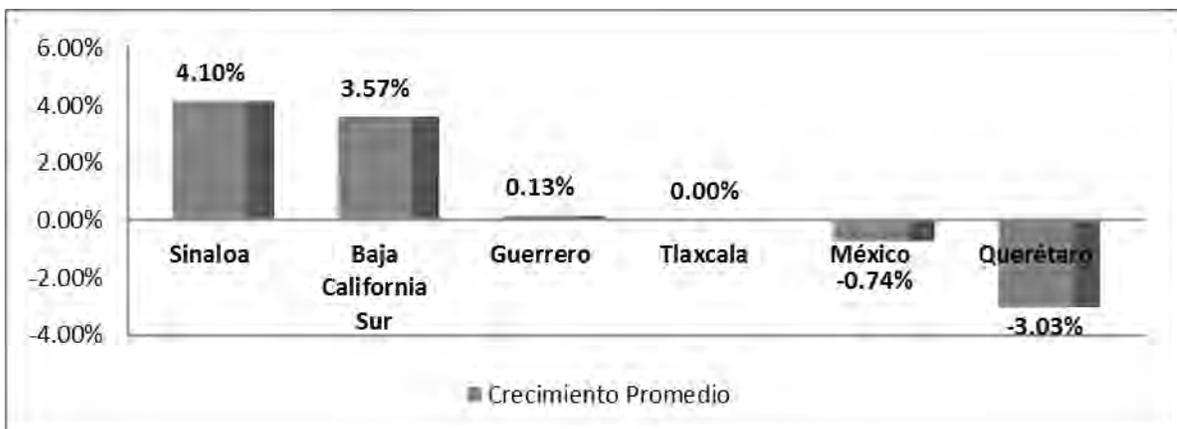


FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2013).

En contraste, el grupo con un crecimiento promedio menor lo conforman los Estados de Sinaloa, Baja California Sur y Guerrero, con tasas de crecimiento de 4.10%, 3.57%, 0.13% respectivamente. El Estado de Tlaxcala prácticamente no registra crecimiento alguno en su deuda durante el periodo en estudio, como se puede observar en la gráfica 2.5. Así mismo las entidades de México y Querétaro no sólo no han crecido, sino que registran decrementos en sus cargas financieras.

Gráfica 2.5

Crecimiento Promedio de la Deuda Subnacional en México, 2000-2012
(Millones de pesos a precios constantes de 2008)



FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2013).

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

2.3 Magnitud de la Deuda Subnacional respecto a Indicadores Económico-Financieros.

La deuda subnacional es un fenómeno económico que tiene diversas interpretaciones, desde quien la considera un elemento innato al funcionamiento de las entidades federativas, hasta quienes la aprecian como un verdadero peligro en la estabilidad de las finanzas públicas locales.

La forma de conocer sus verdaderas implicaciones, requiere del análisis y desglose de los principales factores que han incidido en su evolución y tendencia. En ese sentido, los siguientes apartados tienen como principal objetivo, contrastar algunos rubros y variables económicas respecto a la deuda subnacional, a fin de conocer su magnitud y establecer relaciones que pudieran abonar a la explicación del fenómeno en estudio.

2.3.1 La Deuda Subnacional y el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE)

La deuda pública subnacional se ha convertido en una válvula de escape para la mayoría de los gobiernos locales, intensificando su uso en momentos de presión política, económica y social, incluidas aquellas fases electorales, en las que se privilegia, a toda costa, la eficacia del resultado para mantener el poder, por encima de la eficiencia de la política económica, no importado el desequilibrio financiero que ello pudiera implicar.

Se habla reiteradamente de la proporción que existe entre la deuda subnacional y el Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (PIBE), sobre todo cuándo se trata de minimizar su proporción, argumentando que ello no pone en peligro la estabilidad de las finanzas públicas federales, ni mucho menos el entorno macroeconómico nacional, habida cuenta que la proporción de la deuda oscila entre 2.5 y 3% en años recientes.

Lo anterior, como si de manera automática cada peso contratado, vía deuda subnacional, tuviera un impacto directo en la generación de la riqueza de los Estados, tal vez ello sucedería en condiciones de mayor certidumbre y transparencia financiera, pero nuestra realidad mexicana es distinta a la de otros países, es decir, los criterios con los que se aplican los recursos provenientes de deuda, deja mucho que dejar, debido a la opacidad y discrecionalidad con que se manejan los recursos, mismos que no obstante se convierten en compromisos, cargas financieras imposibles de esquivar, que tarde que temprano retornarán a las arcas de los consorcios dueños de los grandes capitales financieros.

Si bien es cierto, para algunos países la proporción de la deuda pública subnacional en su conjunto, en relación al PIB, es mayor a la de México, también lo es la eficiencia de manejo y la aplicación de los recursos, pero sobre todo la estructura de sus finanzas públicas, en donde tienen una composición que les permite hacer contrataciones de recursos extraordinarios, al depender menos de los recursos transferidos de sus esferas superiores de gobierno, caso distinto al de nuestro país, en el que de acuerdo al esquema fiscal actual, cerca del 90% de los recursos que sostienen los erarios estatales provienen de la federación.

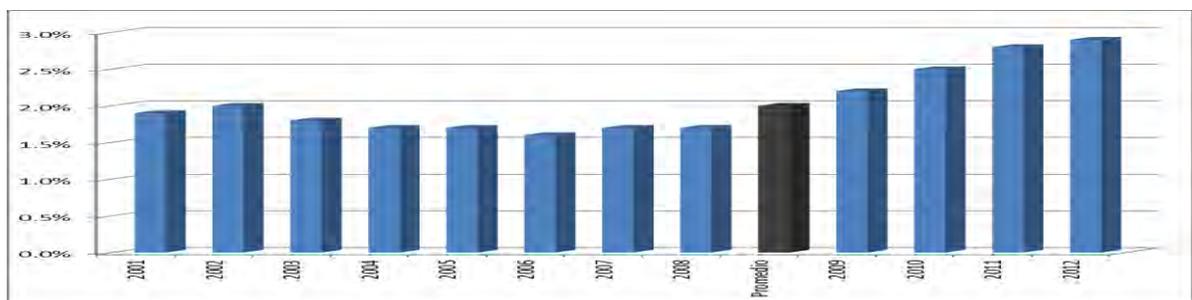
El juicio respecto al crecimiento acelerado de la deuda subnacional, depende del ángulo con que se analice, es posible que bajo una óptica de generación de riqueza estatal, no preocupe sobre manera, ya que en relación al producto interno bruto estatal (PIBE), no rebasa el 2.5% en promedio, a excepción de los años 2011 y 2012 como se muestra en la tabla siguiente:

Cuadro 2.4	Relación de la Deuda Subnacional respecto al PIBE, periodo 2001-2012
2001	1.9%
2002	2.0%
2003	1.8%
2004	1.7%
2005	1.7%
2006	1.6%
2007	1.7%
2008	1.7%
2009	2.2%
2010	2.5%
2011	2.8%
2012	2.9%

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 25 de julio de 2014).

No obstante a la modesta proporción establecida entre la deuda subnacional y el PIBE (actualmente entre 2 y 3%), así considerada por la postura oficialista en comparsa con varios analistas del medio, quienes sostienen que dicho indicador no representa un riesgo macroeconómico para el país. Lo cierto es que no puede pasar desapercibida la evolución que ha registrado, sobre todo en los últimos años del periodo en estudio, misma que ha superado el promedio del 2%, ubicándose alrededor del 3% tan sólo del año 2008 al 2012 como se muestra en la gráfica 2.6, situación que debiera ser objeto, por ese simple hecho, de un análisis tanto de los factores de crecimiento como de sus implicaciones.

Gráfica 2.6 Proporción de la Deuda Subnacional en México respecto al PIBE, periodo 2001-2012 (Millones de pesos a precios constantes de 2008)



Fuente: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (información recuperada el 06 de Julio de 2013)

2.3.2 La Deuda Subnacional y los Ingresos Públicos.

La realidad del actual sistema fiscal mexicano, sigue teniendo como característica primordial, una alta dependencia de las haciendas estatales respecto a las transferencias federales, misma que se ha elevado en los últimos años. Sin embargo, no es el único rubro del que depende, la proporción entre la deuda subnacional y las transferencias ha evolucionado de manera notable, al pasar de 17% para el año 2000 a 32% en el año 2012, es decir, un crecimiento de casi el doble al registrado a inicios del periodo, situación que pone de manifiesto la alta dependencia financiera, ahora no sólo de los recursos federales, sino además, de los provenientes del capital financiero, como se representa en el cuadro 2.5.

Cuadro 2.5 Deuda Subnacional y Transferencias Federales, periodo 2000-2012
(Millones de pesos a precios constantes, año base 2008)

Año	Deuda Subnacional	Transferencias Federales	Deuda Subnacional/ Transferencias Federales
2000	96,765.07	557,253.07	17%
2001	100,111.41	610,511.11	16%
2002	107,885.43	621,205.69	17%
2003	110,198.55	667,400.30	17%
2004	110,185.98	677,438.89	16%
2005	117,838.91	722,304.40	16%
2006	129,023.60	782,958.63	16%
2007	150,980.13	776,959.20	19%
2008	157,490.66	898,160.19	18%
2009	197,672.56	930,863.44	21%
2010	242,314.84	927,720.74	26%
2011	293,995.54	1,050,066.71	28%
2012	319,923.74	1,010,832.00	32%

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información consultada el 06 de julio de 2013).

El análisis anterior resulta muy interesante, si consideramos que las transferencias han crecido en promedio en un 5.1% anual, mientras que la deuda subnacional lo ha hecho en un 10.5%, es decir a un ritmo mayor al doble, lo que de mantenerse

la tendencia, tendrán que disponerse recursos públicos en mayores cantidades para cubrir el costo financiero que los empréstitos implican, situación que contraviene al espíritu del crédito, habida cuenta que se ha caído en un espiral que no tiene fin, al necesitar de recursos adicionales para cubrir los compromisos adquiridos, sacrificando los fondos reservados para la inversión productiva a cambio de mantener los niveles de gasto corriente, que dicho sea de paso, no ha dejado de crecer, como se verá más adelante.

2.3.2.1 La Deuda Subnacional y las Transferencias no condicionadas.

El riesgo del acelerado incremento de las obligaciones financieras frente a la restricción de los recursos públicos, podría provocar, en el corto plazo, un agudo desequilibrio en las finanzas públicas de las entidades con mayor crecimiento de pasivos financieros, dada la gran dependencia que tienen las entidades federativas respecto a las transferencias no condicionadas (participaciones federales), aunado al alto costo que implica el servicio de la deuda, en menoscabo de los recursos destinados al gasto de inversión.

La importancia de transparentar las obligaciones financieras a cargo de los gobiernos subnacionales, a fin de estimar la capacidad de pago de las finanzas públicas y la sostenibilidad del servicio de la deuda, conduce a evaluar las acciones más convenientes, de acuerdo a las disposiciones aplicables y en armonía con las leyes y presupuestos aprobados por los congresos locales correspondientes.

El siguiente cuadro refleja un incremento paulatino de la proporción de la deuda subnacional, en relación a las participaciones federales, pasando del 39% y 41% para el año 2000 y 2006 respectivamente a 86% para el año 2012, es decir, un incremento de más de dos veces durante el periodo, lo que refleja una evolución más que proporcional, que en términos de crecimiento promedio anual, las

participaciones federales se incrementaron en 3.6%, mientras que la deuda lo hizo en 10.5%, lo que implicó una proporción de casi 3 veces, lo que refuerza el análisis de la tendencia de un acelerado crecimiento.

Cuadro 2.6 Deuda Subnacional y las Participaciones Federales periodo 2000-2012
(Millones de pesos a precios constantes, año base 2008)

Año	Deuda Subnacional	Participaciones Federales	Deuda Subnacional/ Participaciones Federales
2000	96,765.07	245,193.93	39%
2001	100,111.41	258,203.37	39%
2002	107,885.43	258,586.11	42%
2003	110,198.55	275,103.80	40%
2004	110,185.98	270,597.32	41%
2005	117,838.91	289,974.75	41%
2006	129,023.60	314,461.59	41%
2007	150,980.13	309,988.87	49%
2008	157,490.66	368,908.98	43%
2009	197,672.56	327,980.45	60%
2010	242,314.84	353,809.00	68%
2011	293,995.54	373,112.47	79%
2012	319,923.74	373,360.37	86%

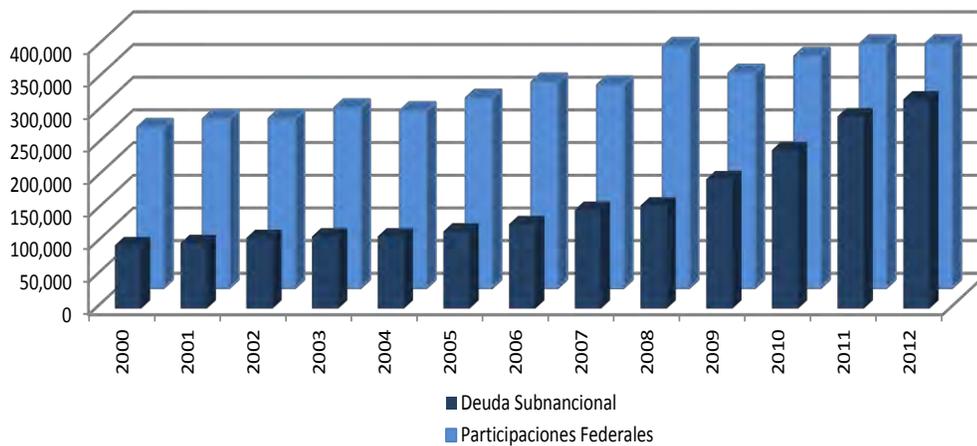
FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2013).

Lo anterior repercute directamente en los ingresos públicos, toda vez que al incrementar los compromisos y obligaciones financieras, conlleva a mayores costos por concepto del servicio de la deuda, en detrimento de los ingresos disponibles para la inversión productiva.

La gráfica 2.7 muestra un crecimiento permanente de la deuda subnacional en una proporción mayor en relación con las participaciones federales. El crecimiento es más evidente a partir del año 2007, año en que la proporción se ubica en un 49%, es decir una deuda subnacional casi al doble respecto a las participaciones federales; la relación desciende para el año 2008 en un 43%, sin embargo repunta para los años subsecuentes ubicándose en 60%, 68%, 79% y 86% para

los años 2009, 2010, 2011 y 2012 respectivamente, como se observa en el cuadro 2.4. Dicha tendencia confirma el terreno ganado por la deuda en las entidades federativas en relación a los ingresos que se obtienen vía participaciones federales.

Gráfica 2.7 Evolución de la Deuda Subnacional y las Participaciones Federales, periodo 2000-2012 (Millones de pesos a precios constantes de 2008)



FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2013).

La relación que muestra el cuadro anterior, además de expresar la proporción de la deuda pública de las entidades respecto a los recursos captados por concepto de participaciones federales durante el periodo comprendido entre 2000 y 2012, refleja un crecimiento en la dependencia financiera con los acreedores, dada la importancia que representan los recursos en análisis en los presupuestos de ingresos, que ascienden alrededor del **34%** durante el periodo en estudio como se observa en la tabla 2.5, aunado a la función jurídica que cumplen en los contratos de deuda, al quedar sujetos como garantía de pago de los mismos, lo que implica una menor holgura y flexibilidad financiera para la toma de decisiones en los Estados.

2.3.2.2. La Deuda Subnacional y los Ingresos Garantizables.

En cuanto al comportamiento de la deuda subnacional en relación a los ingresos totales garantizables, los cuales salvaguardan los recursos obtenidos de los prestamistas (reportados a partir de las modificaciones en la Ley de Coordinación Fiscal del año 2007), que incluyen las participaciones en ingresos federales - Ramo 28-, los incentivos fiscales, el 25% del Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social -FAIS, el 25% del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas -FAFEF- y los ingresos propios de las Entidades Federativas, muestran también un ascenso en su proporción, pasando del 41.1% en 2007 a 65.1% en 2012, lo que se traduce en un crecimiento del 58%, situación que refleja el terreno que ha ganado la deuda en relación a los flujos financieros disponibles estatales, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.7		Proporción de los Ingresos Garantizables respecto a la Deuda Subnacional, periodo 2007-2012	
(Millones de pesos a precios constantes, año base 2008)			
Año	Deuda Subnacional	Ingresos Garantizables	Deuda Subnacional/ Ingresos Garantizables
2007	197,718.66	480,950.27	41.1%
2008	203,070.20	476,020.16	42.7%
2009	243,587.44	551,302.38	44.2%
2010	290,927.18	518,446.30	56.1%
2011	343,411.86	559,346.99	61.4%
2012	369,933.77	568,341.36	65.1%

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2014).

Lo anterior se explica en buena parte, debido a que al incrementar la gama de recursos garantes de los créditos contratados, se propicia una mayor certidumbre a los acreedores, incentivándolos a tomar como clientes cautivos a los gobiernos subnacionales, a quienes se aprestan a facilitar un mayor volumen de recursos.

2.3.4 La Deuda Subnacional y el Gasto Público.

En la siguiente gráfica se aprecia el crecimiento, más que proporcional, de la contratación de deuda por parte de las entidades federativas, en relación al gasto total aplicado a las mismas.

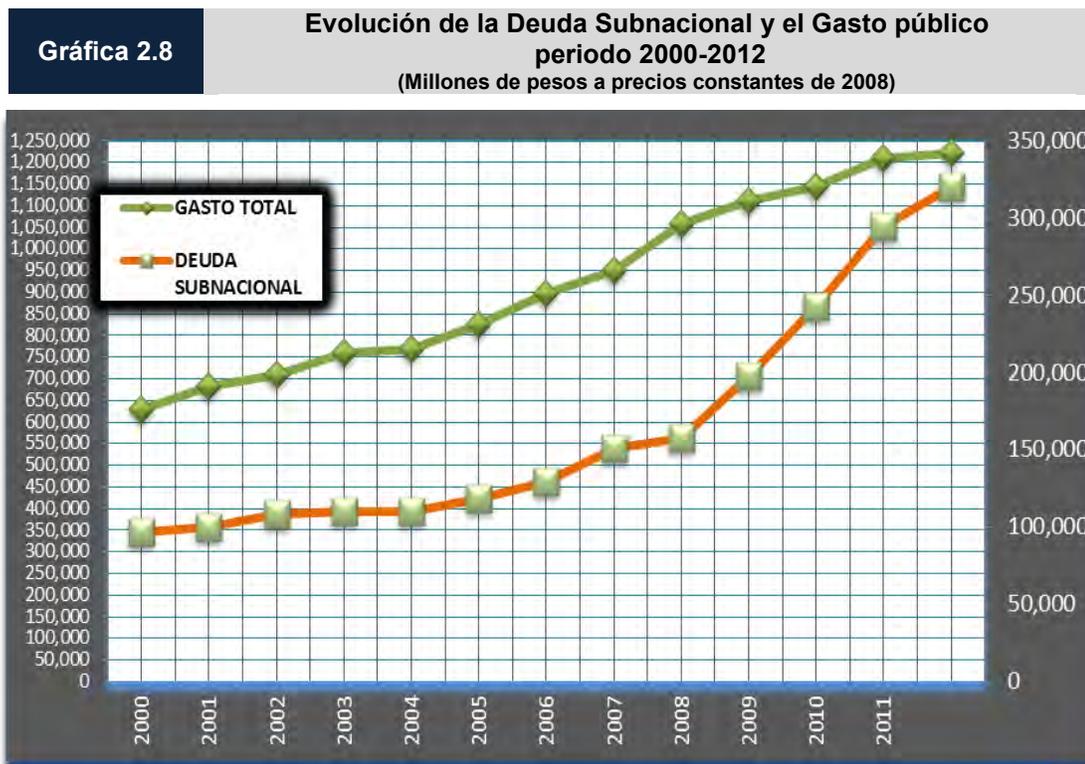
Como se ha venido sosteniendo a lo largo de la presente investigación, la deuda es un instrumento que juega a favor de las haciendas públicas estatales, habida cuenta que permite romper con alguna limitante presupuestaria para la ejecución de obra pública, la implementación de proyectos productivos y el diseño de programas sociales, que de otra manera sería difícil de propiciar.

En virtud de lo anterior, la deuda se justifica plenamente si se refleja en bienes y servicios de alcance social, sin embargo el fenómeno en estudio, nos lleva a revisar la incidencia que tienen los recursos contratados con terceros, respecto al gasto público.

En un primer acercamiento estadístico, se observa un crecimiento de la deuda subnacional a un ritmo mayor al registrado por el gasto total, en particular a partir del año 2008, lo que hace deducir que los recursos extraordinarios, no se reflejan del todo en los montos del gasto, como sí sucedía hasta antes de dicho quiebre, situación que contrasta a lo sucedido del año 2008 al 2012, en el que no obstante a seguir ambas variables en una misma dirección, es decir en una correlación positiva cercana a 1, la deuda subnacional creció más de prisa que el gasto.

En el periodo que va del año 2000 al 2008, el crecimiento promedio de la deuda se ubicó en 3.3%, mientras que el gasto se estableció en 3.7%, lo que hasta ese momento parecía una relación lógica de evolución, sin embargo, del año 2008 a 2012, el crecimiento promedio de la deuda, supera por mucho al del gasto público, ubicándose en crecimientos promedio de 19.4% y 3.7% respectivamente.

Lo anterior permite deducir que mientras que la deuda subnacional incrementó su ritmo en casi el 20% promedio anual, el nivel de gasto total se mantuvo en un promedio cercano al 4% anual, similar al comportamiento durante todo el periodo en estudio, esto es, que mientras que el gasto permanece en un crecimiento constante, la deuda se dispara a partir del año 2008 en una proporción de 5 a 1 respecto al gasto, tal y como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2014).

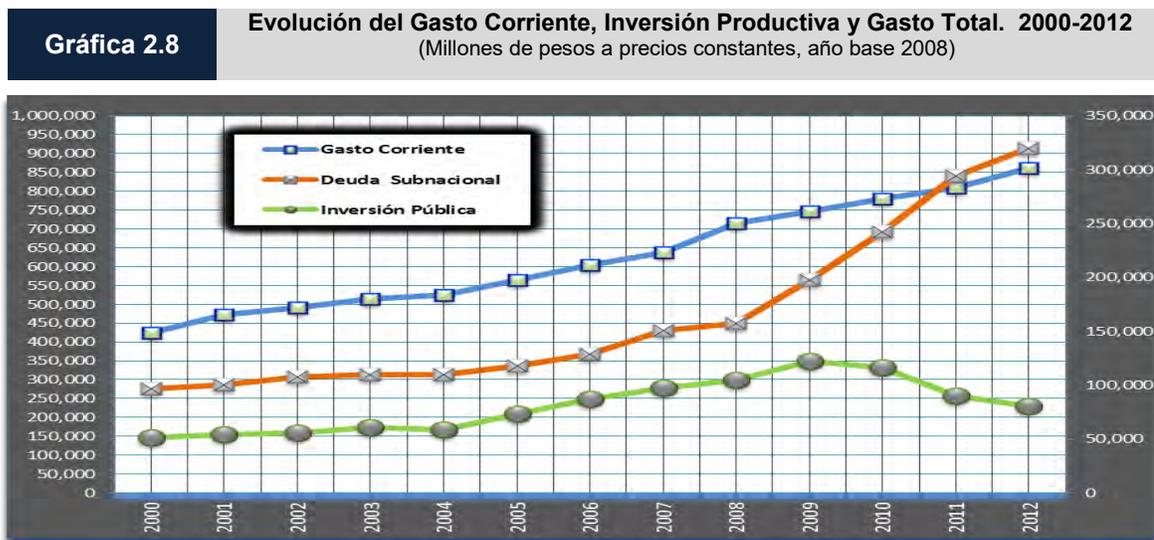
2.3.4.1 La Deuda Subnacional, el Gasto Corriente y Gasto de Inversión.

El comportamiento del gasto corriente, respecto al total, se ha mantenido casi uniforme durante el periodo 2000-2012, con un ligero crecimiento para el año 2012 el cual coincide con el descenso de la proporción de la inversión productiva respecto al gasto total, como se registra en la siguiente tabla:

Cuadro 2.8		
Evolución de la proporción del Gasto Corriente e Inversión Productiva, respecto al Gasto Total. 2000-2012		
	Gasto Corriente/ Gasto Total	Gasto de Inversión/ Gasto Total
2000	68%	8%
2006	68%	10%
2012	71%	7%

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2014).

Es de destacar la evolución que siguieron cada uno de los dos rubros respecto al gasto total, mientras que el gasto corriente creció de 2006 a 2012 en 5% aproximadamente, el gasto en inversión productiva se redujo en cerca del 30% en el mismo periodo, lo que explica, en gran medida, el abandono paulatino de proyectos de infraestructura y programas de impacto social, indispensables para el desarrollo de nuestro país, como queda de manifiesto en la gráfica 2.8 en la que se observa una tendencia descendente del gasto de inversión productiva y la creciente evolución del gasto corriente y deuda pública.



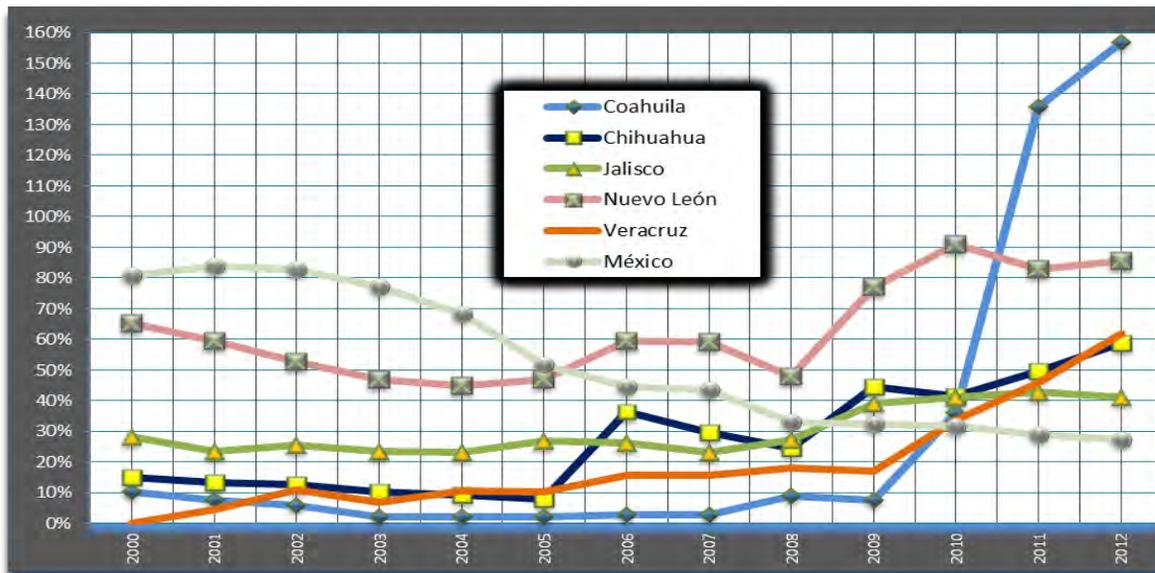
FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2014).

Lo anterior ha propiciado condiciones favorables para que la iniciativa privada siga en la ruta de desplazamiento del Estado, especialmente en aquellas actividades

altamente lucrativas, abonando, con ello, al encarecimiento de los bienes y servicios, en detrimento de la calidad de vida y economía familiar.

En cuanto a la proporción del gasto corriente y la deuda subnacional, la siguiente gráfica refleja un crecimiento generalizado de las entidades más endeudadas, que a excepción del Estado de México, los Estados de Coahuila, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León y Veracruz, reportan en los recientes años (sobre todo a partir de 2008) un crecimiento del gasto corriente más que proporcional en relación a la deuda subnacional pública, lo que implica que mayor parte de los recursos provenientes de deuda pública, se destinen a cubrir los principales rubros de gasto corriente, incluyendo el pago del costo financiero de su contratación.

Gráfica 2.9 Evolución del Gasto Corriente, Inversión Productiva y Gasto Total. 2000-2012
(Millones de pesos a precios constantes, año base 2008)



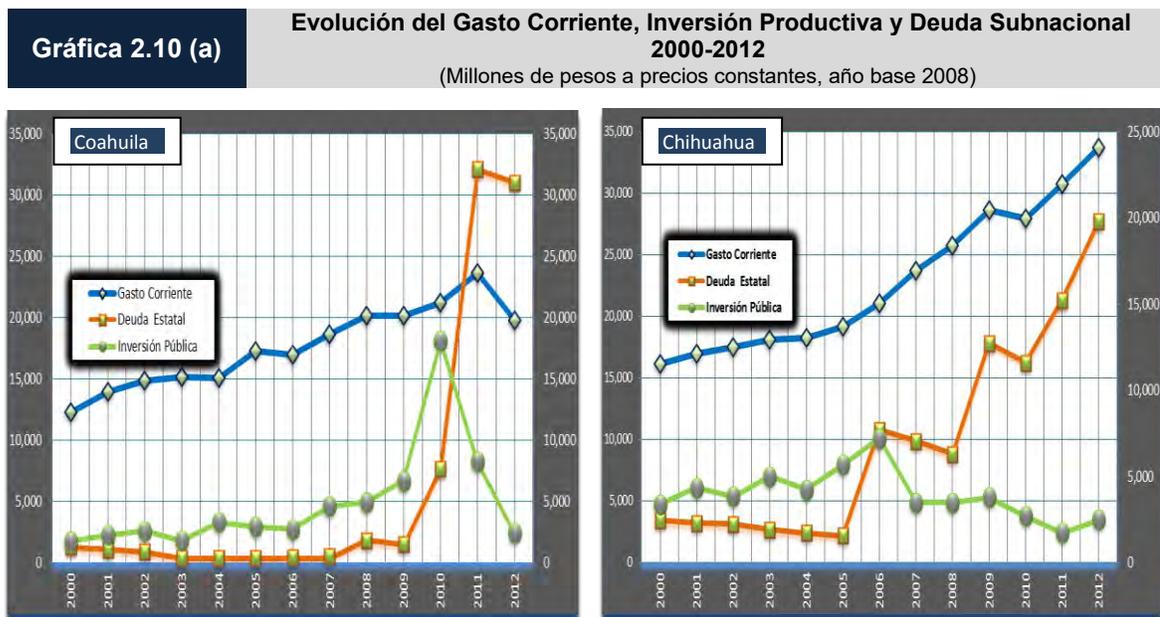
FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2014).

Ante tales circunstancias, la contratación de deuda pública, principalmente con la banca comercial, primordialmente, representa para las entidades federativas, sólo en un paliativo para cubrir sus compromisos contemplados en los flujos de efectivo, principalmente a corto plazo, sin que ello implique un saneamiento de fondo de las finanzas de las entidades federativas, que sólo provocan mantener

cautivas las haciendas públicas estatales como seguras y generosas deudoras del Sistema Financiero Mexicano.

Lo anterior implica disponer de recursos públicos para seguir operando, aparentemente con normalidad, sin embargo, el problema estructural mantiene latente un colapso financiero de las entidades, que sólo posponen sanear sus debilidades financieras, y peor aún, se agudizan al mantener en ascenso rubros de gasto corriente, en combinación con un endeudamiento creciente para cubrir los mismos, dejando de lado la atención a rubros de inversión pública y programas sociales.

La tendencia creciente de la deuda subnacional y el gasto corriente (datos que se pueden consultar a detalle en el anexo I), en contraste con el descenso de la inversión productiva, se acentúa en aquellas entidades que registran un mayor nivel de endeudamiento como: Coahuila, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León y Veracruz, como se muestra en las siguientes gráficas:

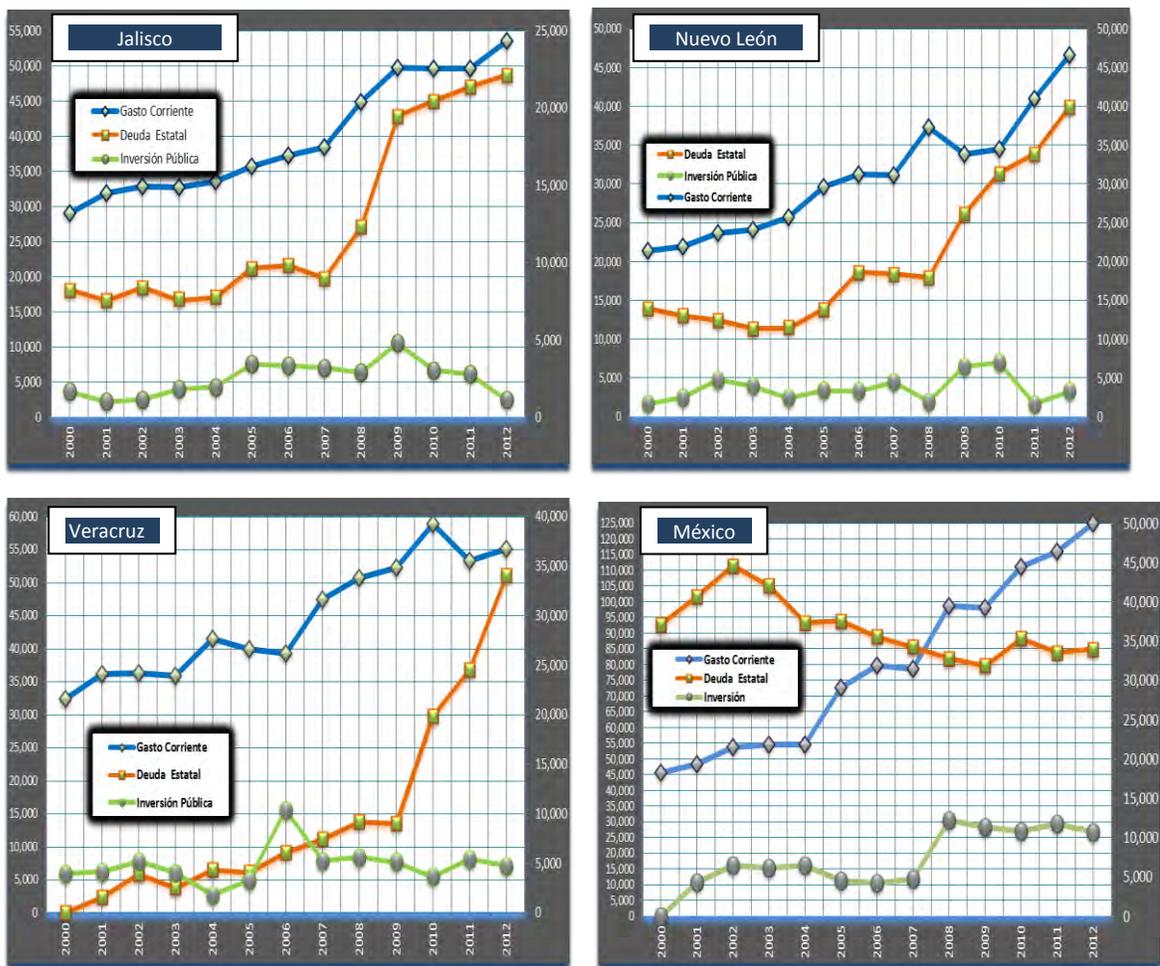


FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2014).

Es evidente que los rubros en cuestión, manifiestan un progresivo incremento de la deuda subnacional y el gasto corriente, en detrimento de los rubros de inversión

productiva, lo que explica, en gran medida, que aquellas entidades con mayor presión en sus estructuras de gasto corriente, que a excepción del Estado de México, mantengan como alternativa inmediata, el recurrente endeudamiento para cubrir sus compromisos de esta naturaleza.

Gráfica 2.10 (b) Evolución del Gasto Corriente, Inversión Productiva y Deuda Subnacional. 2000-2012
(Millones de pesos a precios constantes, año base 2008)



FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2014).

En suma, la propensión a un progresivo incremento de la deuda subnacional y el gasto corriente, en detrimento de los rubros de inversión productiva, explica, en gran medida, que aquellas entidades con mayor presión en sus estructuras de gasto corriente, tengan como alternativa inmediata, el recurrente endeudamiento para cubrir sus compromisos de esta naturaleza, sin que ello resuelva de fondo

sus endebles estructuras financieras que permitan un relanzamiento a la atención de rubros de inversión productiva.

2.3.4.2 Tendencia del Servicio de la Deuda y la Inversión Productiva.

En secuencia del apartado anterior, en el que se observa una afectación del gasto público total, en especial de la inversión productiva, la siguiente tabla tiene como objetivo expresar la evolución de la relación del servicio de la deuda contra la inversión pública productiva a precios constantes de 2008.

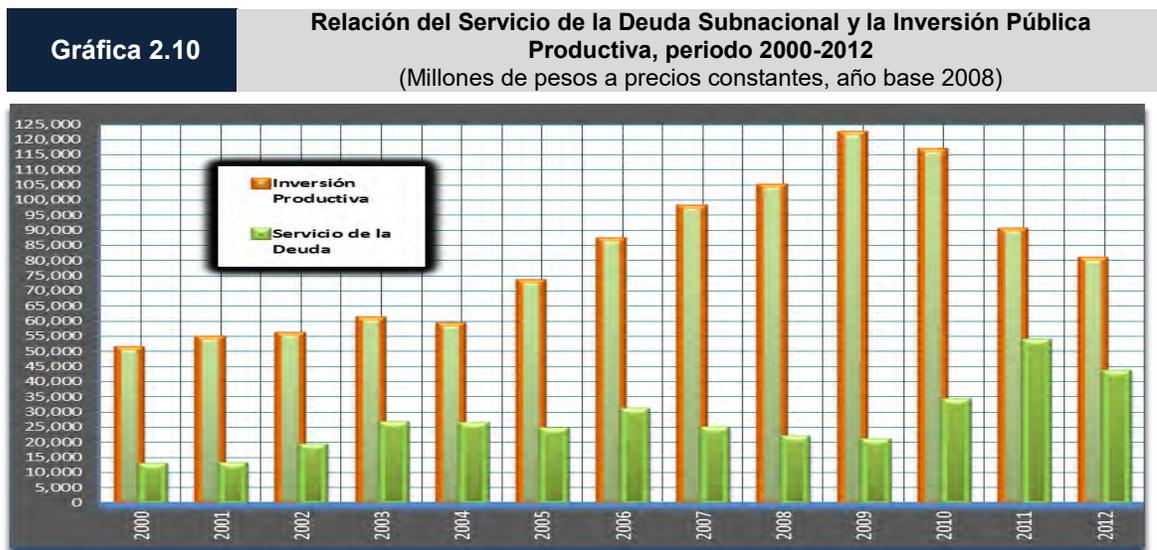
Al respecto, Es de destacar el comportamiento que siguen estas dos variables a partir del año 2009, donde la inversión productiva denota un descenso constante, contrario al comportamiento del servicio de la deuda, la cual crece permanentemente. Sin embargo lo más relevante es la evolución de la proporción que guardan entre sí, como se observa en el siguiente cuadro:

Año	Servicio de la Deuda	Inversión Productiva	Servicio de la Deuda/Inversión Pública
	2000	12,427.29	51,139.40
2001	12,756.75	54,524.76	23.4%
2002	18,888.99	55,775.78	33.9%
2003	26,201.14	60,964.72	43.0%
2004	25,869.59	59,024.10	43.8%
2005	24,295.86	73,174.40	33.2%
2006	30,570.54	87,084.13	35.1%
2007	24,565.27	97,749.06	25.1%
2008	21,671.57	104,709.99	20.7%
2009	20,667.55	122,176.42	16.9%
2010	33,953.56	116,489.20	29.1%
2011	53,533.26	90,224.62	59.3%
2012	43,107.02	80,513.43	53.5%

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 09 de septiembre de 2014).

Es importante señalar que para el año 2000, la proporción del servicio de la deuda en relación a la inversión se ubicaba en un 24%, para el año 2006 registró una razón del 35%, para ascender hasta un 54% en el año 2016, lo que significa que el monto que se asigna al pago del servicio de la deuda, representa más de la mitad respecto al gasto de inversión, por lo que se concluye que los grandes beneficiados de un incremento de la deuda y el costo que ello implica, son los capitalistas financieros, quienes captan buena parte de los recursos públicos, vía pago de intereses.

Este incremento en la proporción que ha registrado el servicio de la deuda ha afectado al gasto de inversión, la cual se ha visto disminuida considerablemente a partir del año 2009, como se puede observar en la siguiente gráfica:



FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2014).

En un enfoque promedio durante el periodo objeto de estudio, se confirma la tendencia de un mayor crecimiento de la deuda subnacional y el costo financiero que ello implica, en comparación a la evolución del volumen de recursos canalizados a la inversión pública productiva, ya que mientras la inversión creció durante el periodo del 2000 al 2012 sólo en un 7% promedio anual, el servicio de la deuda lo hizo en un 15%, que representa una proporción de más del doble, como se observa en la siguiente tabla:

**Cuadro
2.10****Crecimiento promedio del Servicio de la Deuda
Subnacional y la Inversión Productiva. 2000-2012**
(precios constantes de 2008)

Periodo	Servicio de la Deuda Pública Subnacional	Inversión Productiva
2000-2006	26%	17%
2006-2012	5%	-2%
2000-2012	15%	7%

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 09 de septiembre de 2014).

En suma, el análisis efectuado en este apartado, nos permitió dilucidar el crecimiento acelerado de la deuda subnacional en México, durante el periodo 2000-2012, punto de partida para tratar de investigar las causas principales que explican el comportamiento de dicho fenómeno económico y su evidente incidencia en el gasto público.

Por lo anterior, el siguiente capítulo tiene como objetivo analizar los factores de incidencia en el crecimiento de la deuda pública subnacional y sus repercusiones en el gasto público, con la firme intención de establecer diversas alternativas que hagan efectiva la contratación de deuda, tratando de reivindicarla como un instrumento eficaz de política fiscal, que busca como fin último, abonar al desarrollo social y económico de nuestra sociedad, lo cual no implica derrochar recursos públicos.

CAPÍTULO 3

FACTORES FINANCIEROS DEL CRECIMIENTO ACELERADO DE LA DEUDA SUBNACIONAL EN MÉXICO

Introducción.

Como ya se ha mencionado en los primeros capítulos, el crecimiento acelerado de la deuda subnacional en México, registrado durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2012, se explica por diferentes factores, aquellos de corte eminentemente financieros; en combinación con los de características predominantemente jurídicas, clasificados así en la presente investigación, y para efectos prácticos, en razón a su naturaleza.

En función a lo anterior, en el presente capítulo se analizan los factores de naturaleza financiera, mismos que explican en importante medida, el fenómeno económico objeto de estudio. En primer lugar, la insuficiencia de recursos financieros de las entidades federativas y la elevada dependencia de los ingresos federales, resultado del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Por otro lado, se expone la deficiente gestión financiera para mantener niveles adecuados de deuda, medida en función de la capacidad de pago de las entidades.

Examinado los elementos de características financieras, el capítulo cuatro, atenderá los factores considerados de carácter jurídico, los cuales tienen que ver con la discrecionalidad en la contratación de la deuda pública, motivado por el actual marco regulatorio en la materia, y el denominado proceso de financiarización, incentivado por la desregulación de los mercados financieros.

3.1 SISTEMA FISCAL MEXICANO

En este apartado se pretende examinar las circunstancias actuales que guarda el sistema fiscal mexicano, a manera de entender las características que presentan las haciendas públicas de las entidades federativas, orientado a encontrar los elementos explicativos de un permanente endeudamiento subnacional observado durante la última década, en particular el acelerado ritmo que registró a partir de 2008, tendencia que se ha mantenido hasta nuestros días.

Sabido es que los gobiernos subnacionales de nuestro país, obtienen los ingresos totales para la dotación de bienes y servicios públicos de tres fuentes básicamente: en primer lugar del sistema de transferencias provenientes de la Federación; en segundo lugar de los ingresos propios tributarios y no tributarios, y por último los recursos provenientes del financiamiento.

Las actuales condiciones del sistema fiscal mexicano, han propiciado los crecientes déficits de las haciendas públicas locales, al establecer una mayor dependencia de los flujos financieros en forma de transferencias provenientes del gobierno central, si a ello le sumamos una frágil capacidad para captar recursos propios, circunstancias que favorecen a la recurrente necesidad de endeudamiento financiero.

La presencia de constantes y permanentes balances de déficit financiero en las entidades federativas, parece innato al sistema fiscal mexicano, quien responde al federalismo fiscal en que se inserta nuestro país, por lo que se hace necesario el mayor requerimiento de recursos para la gestión pública estatal.

Por lo anterior, buscar una respuesta a la actual dependencia financiera, que a su vez favorece al sistema financiero local, por cierto controlado por grupos financieros de procedencia internacional, obliga a examinar las condiciones que

guarda el actual sistema fiscal de nuestro país, caracterizado por su corte eminentemente federalista.

3.1.1 Federalismo Fiscal

En afinidad con Astudillo (2009), el federalismo fiscal comprende las interrelaciones de los procesos de ingreso y gasto público, entre cada una de las haciendas de los tres ámbitos de gobierno que conforman la nación.

Esta organización federal implica una distribución de competencias entre las tres esferas de gobierno: federal, estatal y municipal, predominando la dotación de recursos financieros (ingresos públicos), para financiar los gastos que se desprenden de las funciones propias de cada uno.

El federalismo fiscal, visto desde la óptica de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1993), es el proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales. En ese sentido, se despliega un proceso de descentralización fiscal de las finanzas públicas, caracterizado por un proceso dirigido desde el nivel central, mismo que se materializa en el momento en que las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) fluyen del nivel central o superior hacia el subnacional o inferior.

Lo anterior implica una división de competencias entre un gobierno general y los gobiernos locales, lo que conduce a problemas de tipo financiero, al existir más de un centro de decisión tanto en materia de ingresos como de gastos públicos, la disyuntiva es encontrar una asignación de potestades entre las esferas de gobierno que garanticen un equilibrio entre el gobierno federal y los Estados.

La teoría económica sobre federalismo fiscal, señala como principales beneficios de la descentralización, la mejor toma de decisiones de los gobiernos locales a partir de la mejor información de sus propias necesidades y preferencia que poseen, a diferencia del Gobierno Federal, y en segundo lugar, la competencia que se propicia entre las entidades en la gestión de los recursos públicos, que deriva en el incremento de su bienestar común.

Entre los aspectos significativos del estudio de los regímenes unitarios o federados, está relacionado con la distribución de las potestades fiscales de sus haciendas públicas

Reyes (2012), quien cita a Montecinos (2009), expone la existencia en los gobiernos nacionales de dos formas de organización y distribución territorial del poder, los regímenes federados y los unitarios. Al primero lo define como la conformación de entidades territoriales que gozan de autonomía política, fiscal y administrativa que comparten poderes con el centro, por otro lado, el régimen unitario lo concibe, a grandes rasgos, como aquel en donde existe un único centro nacional organizador de la vida política, económico y social.

Es importante identificar las características que distinguen los regímenes unitarios de los federados, habida cuenta que ello define la distribución de las potestades fiscales de sus haciendas públicas. En ese sentido, de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL,1993), el llamado federalismo fiscal implica un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración central de un determinado Estado-País, hacia las administraciones estatales y municipales en los países federales.

Desde un enfoque federalista de acuerdo a los fundamentos teóricos de diversos autores como Sempere y Sobarzo (1998), así como Merino (2001), que han contribuido en la consolidación de la *Teoría Normativa del Federalismo Fiscal*,

sostienen que los factores de la producción de alta movilidad como el trabajo y el capital, así como el consumo deben ser gravados por el gobierno central, mientras que aquellos de poca o nula movilidad como la tierra y los bienes inmuebles, pueden y deben ser gravados por los gobiernos locales.

El planteamiento asociado con la distribución de las potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno, en función de la movilidad de los factores de la producción, tiene su principal fundamento, en evitar las distorsiones o prácticas que impactan negativamente la eficiencia económica, mismas que se traduzcan en la reducción de la productividad recaudatoria de cada uno de los gravámenes que conforman el sistema impositivo central y local, en primer lugar; la doble tributación que pudiera entorpecer la libre movilidad de los factores y de los bienes y servicios; así como, impedir que una jurisdicción aumente su competitividad con respecto a otra a partir de un diferencial de tasas, es decir la práctica de arbitraje en la aplicación de las tasas impositivas.

Entre las aportaciones de mayor trascendencia de la Teoría Normativa del Federalismo Fiscal, se encuentra el establecimiento de un sistema de coordinación para evitar la concurrencia tributaria entre la autoridad federal y las locales, lo que permite delimitar los impuestos que cada nivel de gobierno recauda, en función de los criterios de movilidad de los factores de la producción.

De esa manera, se considera que para evitar confusiones que deriven en controversias de potestades, factores de producción de alta movilidad como el trabajo y el capital, así como el consumo, deben ser gravados por la autoridad central, mientras aquellos que representen poca o nula movilidad como las propiedades inmobiliarias, pueden ser grabados por las autoridades locales.

Esta clasificación se sustenta en que tanto el impuesto sobre la renta, que gravan el capital y el trabajo, como el impuesto sobre el consumo general y los especiales, deben ser asignados al gobierno central, ya que se consideran

instrumentos de estabilización macroeconómica y de redistribución del ingreso. De la misma manera los derechos derivados de la explotación de los recursos naturales están a cargo de éste nivel de gobierno, que por la naturaleza de quien los administra y suministra, implica economías de escala; estas condiciones son precisamente las que posibilitan al nivel federal la generación de mayores ingresos. En cuanto hace a las potestades tributarias de los gobiernos locales, estos tienen la facultad de recaudar aquellos que recaen sobre la propiedad inmobiliaria.

3.1.2 Transferencias Intergubernamentales

De acuerdo a Retchkitman (1987), citado por Astudillo (2009), la mayoría de los países federales recurren a las transferencias, que consisten en el otorgamiento de recursos de un ámbito gubernamental a otro. Esto debido a la mayor capacidad material y potestad jurídica que posee el gobierno central, en cuanto a la obtención de los ingresos de una nación, mismos que traslada para apoyar a los otros dos ámbitos de gobierno.

Dado que los gobiernos federales generalmente han controlado las fuentes impositivas más importantes, los acuerdos generalmente han tomado la forma de transferencias a los gobiernos estatales y municipales. Sus objetivos han sido, por un lado, eliminar el desequilibrio vertical por medio de transferencias en la forma de participación de impuestos, subvenciones condicionales o incondicionales y, por otro, eliminar los desequilibrios horizontales para ayudar a las localidades más pobres (desfavorecidas).

Las transferencias que pueden ser no condicionadas o condicionadas permiten corregir los desequilibrios fiscales tanto verticales como horizontales. Las primeras, que son de libre asignación por el nivel de gobierno que las recibe, tienen su fundamento en el principio de equidad, consiste en asignar recursos de las entidades municipales o estatales más ricas a las más pobres, con el propósito

de redistribuir el ingreso en la sociedad; mientras que las segundas, representan recursos que el gobierno central asigna para el financiamiento específico de programas, en beneficio de las otras esferas de gobierno (municipales o estatales).

En materia de economía pública, se admite que la distribución de los recursos captados en esquema fiscal federalizado, prevalecen principios no sólo económicos, sino que en afinidad a Shah (2009), en los sistemas de transferencias intergubernamentales están presentes criterios de índole político, por ello, el análisis de las transferencias y sus efectos sobre el desarrollo debe realizarse considerando que las decisiones de asignación de los recursos dependen de la exigencia de las instituciones políticas y económicas.

3.1.3 Dependencia Financiera y Déficit Fiscal.

Adherirse al sistema de coordinación en materia de recaudación, compromete a los gobiernos subnacionales expresamente, a renunciar a la potestad de cobrar determinados impuestos en sus jurisdicciones territoriales, cediéndoselas a la autoridad central. A cambio, serán compensados financieramente por los gobiernos nacionales, bajo los criterios de equidad y proporcionalidad, a través del sistema de transferencias intergubernamentales.

Algo distintivo del federalismo fiscal en México es la alta dependencia financiera que las haciendas locales tienen de las transferencias provenientes del gobierno Federal, respecto a sus ingresos totales, incluidas las no condicionadas (sistema de participaciones) como las condicionadas (sistema de aportaciones), proporción por arriba del 80% promedio en los últimos años.

En un marco de gran dependencia financiera, los gobiernos subnacionales han incrementado su deuda pública, sustentado su justificación en la necesidad de satisfacer la cada vez más exigente demanda de bienes y servicios públicos,

condicionado a su vez por el estrecho margen de maniobra que ofrecen sus recursos propios.

En afinidad a Astudillo (2009), quien refiere que las transferencias son resultado de la creciente demanda de servicios públicos por encima del ingreso público, debido principalmente al crecimiento poblacional, la urbanización y la mayor densidad, situaciones que presionan al incremento de requerimientos de satisfactores públicos, que generalmente están a cargo de los gobiernos estatales y municipales. Es por ello que se le considera que dicho esquema de transferencias, es resultado de la irracionalidad de las instituciones del federalismo fiscal.

Resulta evidente encontrar la respuesta de un constante desfase entre los ingresos y egresos públicos, al tener por obligación constitucional la atención y satisfacción de necesidades cada vez mayores, derivados de una creciente población en las entidades federativas y municipales.

3.1.3.1 Proporción de las Transferencias Federales respecto al Ingreso Total

El déficit fiscal de los gobiernos subnacionales se ha agudizado debido a la evidente disminución de los ingresos propios, así como un aumento del gasto público de las haciendas locales, que en combinación con una alta dependencia de las transferencias condicionadas y no condicionadas, propicia el permanente desajuste financiero, el cuadro 3.1 da cuenta de la gran dependencia que las entidades federativas guardan respecto a los ingresos provenientes de la federación.

Durante el periodo de estudio, se observa una proporción por arriba del 80% de las transferencias federales respecto al ingreso total, lo que refleja la gran dependencia de las haciendas públicas de entidades federativas en relación a los

recursos provenientes de la federación, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Entidad	Proporción de las Transferencias Federales respecto al Ingreso Total (Dependencia Financiera) (Millones de pesos a precios constantes de 2008)												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Promedio Nacional	89%	89%	88%	88%	88%	88%	87%	82%	85%	84%	81%	87%	83%
Promedio De la Muestra	89%	88%	85%	84%	84%	83%	84%	79%	80%	80%	72%	71%	76%
Coahuila	94%	91%	84%	86%	86%	87%	89%	81%	81%	83%	50%	41%	85%
Chihuahua	80%	81%	76%	77%	82%	76%	80%	78%	79%	77%	78%	73%	67%
Jalisco	96%	95%	94%	87%	89%	86%	84%	81%	82%	76%	85%	89%	85%
México	94%	89%	81%	87%	88%	77%	88%	71%	70%	80%	78%	79%	84%
Nuevo León	87%	86%	89%	77%	78%	80%	80%	80%	83%	83%	72%	65%	66%
Veracruz	86%	88%	88%	90%	85%	91%	84%	86%	87%	80%	69%	77%	68%

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales
[Fecha de consulta: 07 de octubre, 2015]

Para el año 2012 la dependencia promedio nacional ascendió alrededor de 83%, lo que se traduce a que de cada 100 pesos que las entidades federativas captan, casi 83 pesos provienen del gobierno central. En cuanto al promedio de la muestra de este representó el 76%, lo que no precisamente significa una menor dependencia sino el terreno ganado por la deuda en la composición total de los ingresos de las haciendas locales.

3.1.3.2 Evolución del Gasto Total y Transferencias Federales (2000-2012).

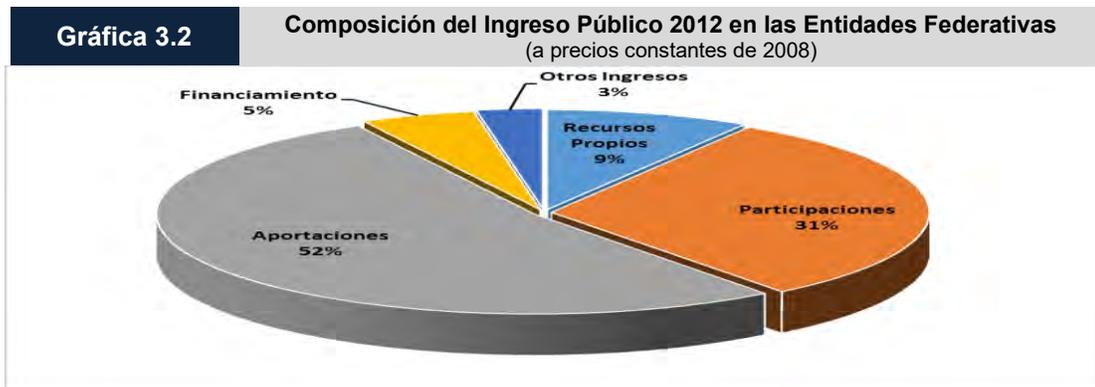
En buena medida, el crecimiento de la deuda pública de las entidades federativas durante el periodo de 2000 a 2012, encuentra su explicación en esta marcada dependencia financiera, dado que las transferencias condicionadas y no condicionadas se han incrementado en una menor proporción, respecto al

aumento del gasto público de las haciendas locales tal como se observa en la siguiente gráfica:



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales [Fecha de consulta: 07 de octubre, 2015]

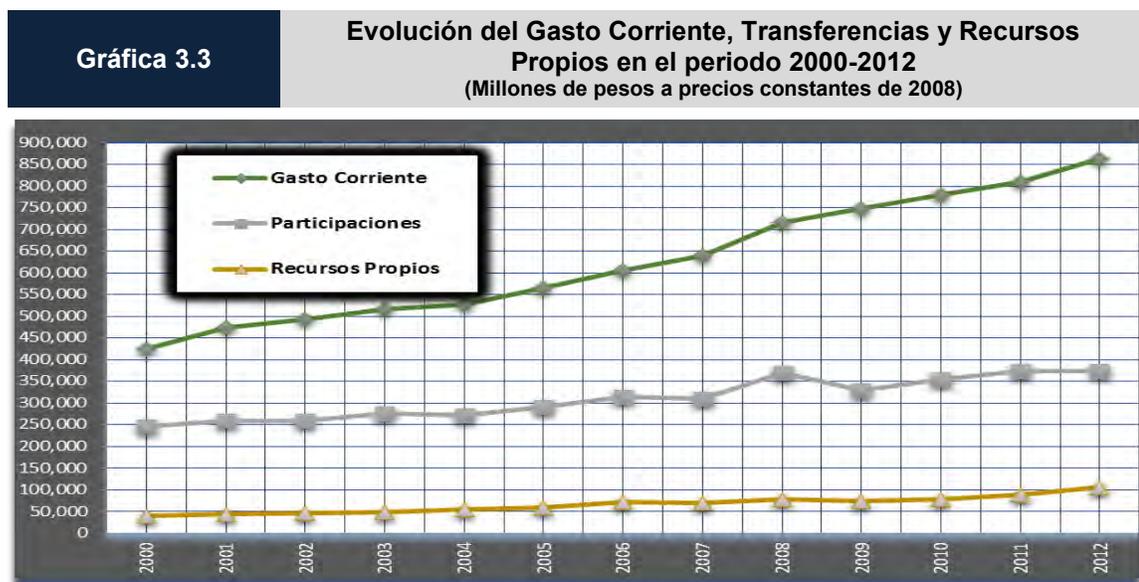
El crecimiento del gasto público registró un crecimiento promedio del 6% anual, que no obstante a que las aportaciones presentaron una tendencia similar, las participaciones lo hicieron alrededor del 4%, es decir en una menor proporción de casi del 50%. Esta relación significa que, dada la naturaleza de los recursos no condicionados, al crecer el gasto público, el margen de maniobra se acota para hacerle frente, teniendo que recurrir al endeudamiento para subsanar el déficit, más aún, si analizamos las endebles estructuras financieras de las haciendas estatales, como se ilustra a continuación:



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales [Fecha de consulta: 07 de octubre, 2015]

Del análisis de la anterior gráfica, se desprende que la proporción de los recursos propios en relación al total de los Ingresos representa el 9%, mientras que las aportaciones y las participaciones el 52 y 31% respectivamente, lo que reafirma la gran dependencia de los recursos provenientes de la federación.

El déficit se profundiza si a ello sumamos la reducción de los ingresos propios en relación al incremento del gasto corriente, como se presenta en la siguiente gráfica:



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales [Fecha de consulta: 07 de octubre, 2015]

La tendencia creciente del gasto corriente más que proporcional a las participaciones, es indicativo del cada vez mayor requerimiento de recursos para cubrir el gasto de esa naturaleza. De esa manera, la proporción del gasto corriente, respecto a los ingresos propios, prácticamente se mantuvo en alrededor del 10.5 veces durante el periodo comprendido entre 2000 y 2012; mientras que en relación a las participaciones evolucionaron de 1.7 a 2.3 veces durante ese mismo periodo, lo que significó un crecimiento de la brecha de casi del 35%.

Esta circunstancia es importante de considerar, dada la posibilidad de maniobra que proporcionan a las haciendas estatales los ingresos provenientes tanto de

recursos propios como de transferencias no condicionadas, lo que se traduce en un desfase acumulado entre el gasto corriente y los ingresos de maniobra, difícil de romper, dado el actual esquema fiscal en México.

La siguiente tabla da cuenta de la evolución de la proporción de los recursos propios como proporción de los ingresos totales:

Cuadro 3.2		Proporción de los Recursos Propios respecto al Ingreso Total. 2000-2012				
Año	Veracruz	Coahuila	Chihuahua	Nuevo León	Jalisco	México
2000	3.17%	6.35%	18.47%	12.34%	8.49%	6.40%
2001	4.11%	8.99%	17.69%	12.06%	7.97%	6.72%
2002	5.30%	7.64%	19.44%	11.95%	8.39%	6.78%
2003	5.61%	8.84%	18.38%	10.54%	7.34%	6.43%
2004	5.98%	10.80%	17.26%	11.23%	8.14%	9.01%
2005	6.75%	9.84%	16.73%	12.49%	7.15%	5.96%
2006	11.33%	5.64%	16.61%	15.00%	7.08%	6.53%
2007	3.99%	10.19%	16.77%	14.08%	7.30%	8.96%
2008	3.58%	6.26%	15.09%	15.32%	7.13%	10.14%
2009	3.56%	4.65%	13.55%	15.18%	6.26%	7.01%
2010	3.11%	4.44%	12.43%	9.09%	6.26%	11.29%
2011	4.71%	4.00%	11.05%	13.29%	6.36%	10.98%
2012	4.43%	13.02%	12.08%	11.82%	7.93%	11.51%
Promedio	5.05%	7.74%	15.81%	12.64%	7.37%	8.29%

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales [Fecha de consulta: 07 de octubre, 2015]

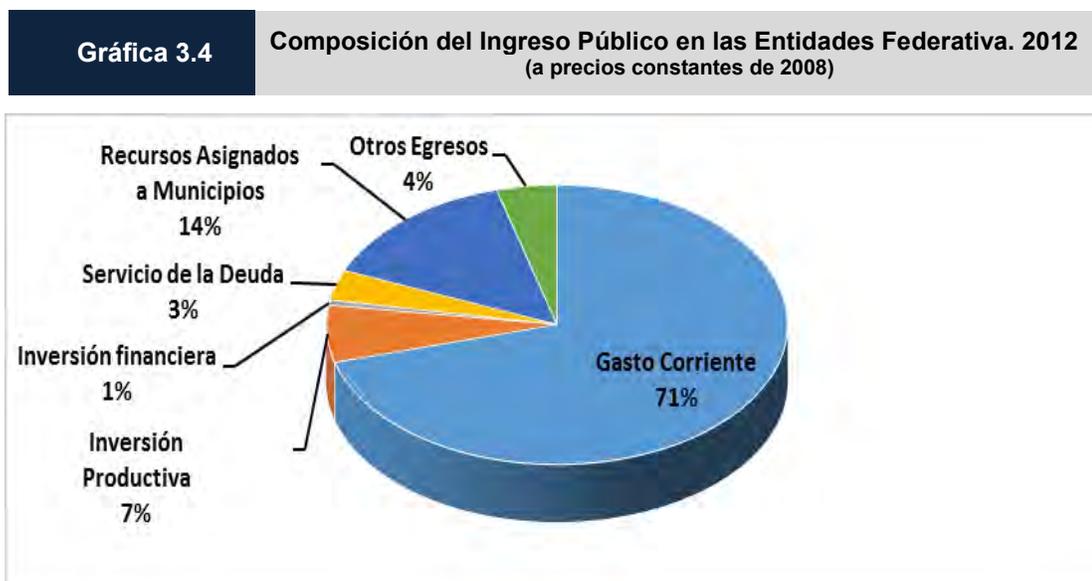
Como se puede apreciar, al año 2012, los Estados de Veracruz y Jalisco registraron niveles de ingresos propios por debajo del promedio nacional (9%), tan sólo con 4.43% y 7.37% respectivamente en relación a sus ingresos totales. Al hacer el comparativo durante el periodo (2000-2012), se suman a esa categoría Coahuila con una proporción del 7.74% y el Estado de México 8.29%, lo que representa una pobre capacidad para generar recursos propios, situación que revela una alta dependencia de los fondos provenientes de la federación.

Si a la situación anterior se suma que los recursos propios de los Estados objeto de estudio, apenas alcanzan el 14% en relación al gasto corriente, y peor aún, Veracruz, Jalisco, Coahuila y el Estado de México con índices de 8%, 10% y 12%

respectivamente (tal como se puede consultar en el anexo II), lo que implica un desproporción de recursos para hacerle frente al gasto operativo de las administraciones estatales, traduciéndose en situaciones de debilitadas estructuras financieras hacendarias en las entidades, que de no mejorar el indicador, se corre el riesgo de colapsos financieros y por supuesto, de menores proporciones de recursos destinados a la inversión productiva, dada la prioridad de pagar el servicio de la deuda contratada.

3.1.4 Incidencia de la Deuda Subnacional en el Gasto de Inversión Productiva

El gasto en el rubro de inversión productiva para el año 2012, que incluye la asignación de recursos a obra pública y acciones sociales, así como la adquisición de bienes muebles e inmuebles, representa tan sólo el 7% del total de los egresos subnacionales, mientras que el rubro de gasto corriente significa el 71% respecto al mismo como se representa en la gráfica 3.4, lo que explica fuertemente la desproporción entre estos rubros y la cada vez menor asignación de recursos a renglones con una incidencia directa en la creación de empleos y por ende al crecimiento económico de las entidades federativas.



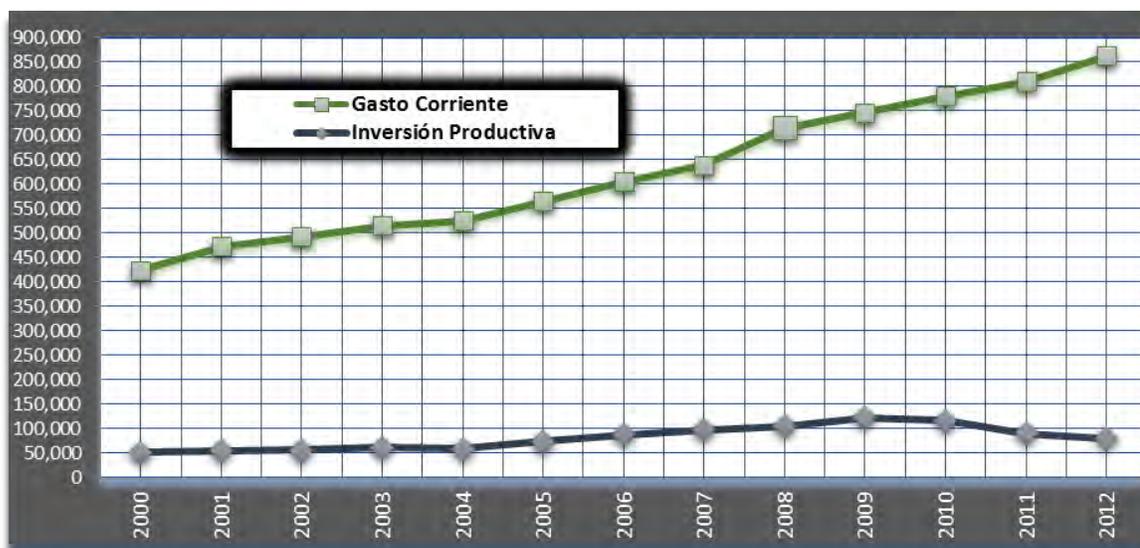
FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales [Fecha de consulta: 07 de octubre, 2015]

Prácticamente la proporción del gasto destinado a la inversión productiva, es 10 veces menor al volumen de recursos canalizados a rubros agrupados en el gasto corriente, mismos que se desglosan en: servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, así como al rubro de subsidios, transferencias y ayudas, si a ello agregamos que el servicio de la deuda representa el 3% del total de los egresos, podemos deducir que casi la mitad de los recursos respecto a la inversión productiva, se destinan al pago por el uso de recursos ajenos, situación que se suma a la afectación de la disponibilidad de recursos públicos necesarios para la promoción de acciones que incentiven la inversión productiva y los beneficios sociales y económicos que ello conlleva.

La gráfica 3.5 refleja la evolución que ha seguido la inversión productiva, respecto al gasto corriente durante el periodo comprendido entre 2000 y 2012. Al respecto podemos verificar una creciente tendencia del gasto corriente en detrimento de los recursos destinados a la inversión pública, sobre todo a partir del año 2009, producto de la crisis económica que registró nuestro país.

Gráfica 3.5

Evolución del Gasto Corriente e Inversión Productiva 2000-2012 (Millones de pesos a precios constantes de 2008)



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales [Fecha de consulta: 07 de octubre, 2015]

En cuanto a la correlación registrada durante el periodo 2000-2008, ésta se ubicó en **0.97**, lo cual significa un crecimiento del gasto corriente y de inversión productiva casi en la misma proporción, tendencia que se revierte durante la etapa de 2008 a 2012, cuando la correlación se ubica en **-0.75**, lo que traduce en una relación inversa, es decir, ante un crecimiento del gasto corriente en 1 unidad monetaria, la inversión productiva decrece en alrededor un tercio, lo cual implica una afectación irreversible a la infraestructura pública y acciones sociales, necesarias para la aspiración de crecimiento y desarrollo de nuestro país.

La proporción de la inversión productiva, en relación al gasto corriente durante el periodo en estudio, pasó de 12% a 14% de 2000 a 2006; y de 16% a 9% de 2009 a 2012 respectivamente. Tendencia similar muestra respecto al gasto total como se refleja en la gráfica 3.6, lo cual significa un retroceso en el gasto de inversión, al ganar terreno el gasto corriente respecto al gasto total, mismo que pasó de 68% promedio en 2000 a 71% en el 2012.

Gráfica 3.6 Evolución de la proporción de la Inversión Productiva respecto al Gasto Corriente y Gasto Total 2000-2012 (a precios constantes de 2008)



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales [Fecha de consulta: 07 de octubre, 2015]

Si a las circunstancias que guardan las haciendas públicas estatales, adicionamos que, en el contexto de nuestro federalismo hacendario, acorde a lo mencionado

por Reyes (2012), el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sólo está facultado para que los gobiernos locales suscriban los montos de los endeudamientos en el *Registro de Obligaciones y Empréstitos*, limita a la autoridad administrativa central en cuanto a la fiscalización y la evaluación del endeudamiento de los gobiernos locales, facultad reservada a las legislaturas estatales.

Las Legislaturas Locales en las entidades federativas del país, juegan un papel de mucha trascendencia ya que representan los pesos y contrapesos del desempeño de los Ejecutivos Estatales, no obstante, en muchos casos se observa una simulación y complacencia, sobre todo en aquellas entidades donde se goza de gobiernos con mayorías en las cámaras, lo que propicia aprobar los trámites de endeudamiento contemplados en las respectivas disposiciones legales, sin ahondar en ámbitos trascendentales tales como el destino de los recursos, la fiscalización mucho menos en la rendición de cuentas.

Para una correcta y objetiva evaluación, se requiere conocer de manera transparente y objetiva, los aspectos fundamentales de la contratación de la deuda pública tales como: el origen y destino de la misma, los montos contratados, los prestamistas involucrados, los plazos, el costo financiero del crédito, así como la contribución al crecimiento en las economías locales, entre otros aspectos.

Es evidente que el actual esquema del federalismo hacendario, lejos de propiciar una responsable gestión de la deuda pública en las entidades federativas, ha impedido a la autoridad administrativa central tener injerencia en los límites, la fiscalización y la evaluación del endeudamiento de aquellas, reduciendo su actividad a un simple registrador de deuda, toda vez que las entidades federativas a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sólo se obligan a suscribir los montos de los endeudamientos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos.

Lo anterior representa un retroceso en los fundamentos del federalismo, toda vez que lejos de otorgarle mayor libertad a las entidades públicas en el manejo de sus haciendas públicas, particularmente en la administración de su deuda, se retorna a prácticas centralistas, al tomar fuerza la necesidad del intervencionismo de la autoridad central que regule y vigile el endeudamiento en los gobiernos locales. Todo esto propiciado por una razón justificada, ya que ante un deliberado y tendencioso manejo de la deuda por quienes ostentan el poderío en las entidades, tanto protagonistas del poder legislativo como del ejecutivo, que en contubernio y por así convenir a sus intereses políticos y económicos, no escatiman en darle rienda suelta a su pretensiones, a costa del gasto público y por ende, en detrimento del bienestar de los gobernados.

Uno de los problemas asociados con la excesiva dependencia de las transferencias que tienen los gobiernos subnacionales, en sintonía con Cabrero y Carrera (2004), es que ante un deficiente diseño de transferencias, podría propiciar el denominado “problema de comunes”, lo cual ocurre cuando los gobiernos subnacionales no cubren el costo total de sus programas, mismos que serán financiados con recursos de otros niveles de gobierno, es decir, con el dinero de otras jurisdicciones.

El problema de los comunes puede ser más grave, argumentan los autores referidos, si además de no cubrir sus compromisos financieros de las acciones de gobierno, los gobiernos locales tienen una mayor capacidad para adquirir préstamos, ya que esta circunstancia generalmente conduce a un sobreendeudamiento y a un sobregiro en el gasto, obligando al gobierno central a rescatarlos en situaciones extremas de moratoria. Refieren además, que si estas entidades federativas tienen una considerable autonomía o influencia política, es más difícil para los gobiernos centrales controlar su endeudamiento.

Por lo anterior, los estudios teóricos para entender el funcionamiento del federalismo fiscal, deben buscarse mediante la conjunción de elementos tanto de

la ciencia económica como de la ciencia política, situación que obliga no sólo a considerar la teoría económica en el ámbito público, sino mirar la composición política de las legislaturas locales, para hallar elementos explicativos del comportamiento de sus respectivas haciendas públicas.

3.1.5. Marco Jurídico del Sistema de Coordinación Fiscal Mexicano

En cuanto al ámbito constitucional que reglamenta la distribución de las potestades recaudatorias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, se busca a grandes rasgos exponer las características de las imposiciones que captan cada una de las esferas de gobierno.

En el marco del federalismo fiscal, las participaciones y los incentivos económicos son transferencias no condicionadas que la Federación asigna a los gobiernos locales. En virtud a ello, el Gobierno Federal no establece su destino del gasto, son las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, las que determinan su aplicación en la adquisición de bienes y servicios. En consecuencia, menciona Reyes (2012), pierden su carácter federal, porque en el momento que la autoridad central los transfiere a los gobiernos subnacionales, se les responsabiliza de su uso y, mediante sus respectivos órganos de control, la rendición de cuentas y fiscalización.

Las condiciones del actual modelo de federalismo fiscal en nuestro país, se caracteriza por una alta dependencia financiera que las entidades federativas tienen del gobierno central, que se amplió a partir de 1997, año en que el sistema de participaciones se complementó con el de las aportaciones federales.

La evolución de los ingresos totales para el conjunto de las entidades federativas de México durante el periodo 2000-2012, como se muestra en la siguiente gráfica, mantuvo su dependencia respecto a las transferencias por arriba del 80%. A precios corrientes, los ingresos totales de las entidades pasaron de 394 mil 595.07

mdp. a 1 billón 435 mil 499.55 mdp. de 2000 a 2012 respectivamente; mientras que los recursos provenientes del gobierno central lo hicieron de 350 mil 040.96 mdp. a 1 billón 187 mil 979.82 mdp. en el mismo periodo, lo que significó un importante descenso en la proporción, pasando de 89% a 83%, específicamente a partir de 2009, año en que la economía mexicana vivió una etapa recesiva.

En síntesis, el comportamiento de los ingresos totales crecieron en 2.64 veces, mientras que las transferencias lo hicieron en 2.39, lo que significa un crecimiento menos que proporcional de los ingresos provenientes de la federación respecto al total de ingresos captados por las entidades federativas.

Las potestades tributarias establecidas a cada esfera de gobierno de nuestro país, forman parte de un entramado jurídico, conformado por artículos constitucionales, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y por leyes tributarias de tipo federal y local.

En cuanto a los artículos constitucionales que representan la base para la conformación de nuestro federalismo fiscal, regulan las facultades concurrentes para los tres niveles de gobierno.

El artículo 31, en su fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere la obligación que tenemos los mexicanos de contribuir con el gasto público de los tres órdenes de gobierno, en función a los criterios de proporcionalidad y equidad que dispongan las leyes (CPEUM, 2014). De esa manera regula la facultad concurrente para el gobierno Federal, las Entidades Federativas y los municipios del país.

Por lo que hace al artículo 73 constitucional, fracción XXIX, numeral 1 al 5, se establece un conjunto de potestades en materia de contribuciones especiales, reservadas para la Federación, otorgadas a través de las facultades del Congreso de la Unión, tal como a continuación se enuncia:

*“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
XXIX. Para establecer contribuciones:
1o. Sobre el comercio exterior;*

- 2o. *Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;*
- 3o. *Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;*
- 4o. *Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y*
- 5o. *Especiales sobre:*
 - a) *Energía eléctrica;*
 - b) *Producción y consumo de tabacos labrados;*
 - c) *Gasolina y otros productos derivados del petróleo;*
 - d) *Cerillos y fósforos;*
 - e) *Aguamiel y productos de su fermentación; y*
 - f) *Explotación forestal.*
 - g) *Producción y consumo de cerveza”.*

Agrega la fracción XXIX, que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. A su vez las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

En cuanto al precepto jurídico relacionado con la doble tributación de algunos bienes factores productivos o actividades económicas, el artículo 117 de la Constitución, en sus fracciones IV al IX establece las facultades exclusivas de la federación por ser prohibitivas para las entidades federativas, el cual señala:

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

- IV. *Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.*
- V. *Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.*
- VI. *Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.*
- VII. *Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (sic DOF 05-02-1917) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.*
- VIII. *Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.*

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

- IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.*

Aunado a lo señalado por el precepto anterior, el artículo 118 Constitucional, específicamente en su fracción I, refiere que las entidades federativas tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- “I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.”*

Lo cual implica facultades prohibitivas para los Estados y que a su vez están condicionadas al consentimiento del Congreso.

Respecto a las facultades implícitas para los Estados, el artículo 124 de nuestra Constitución, refiere que “las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.” De esa manera, es evidente que los Estados tendrán libertad acotada por las normas, explícitamente establecidas por nuestra Carta Magna.

Por último, en el artículo 131 se establece la facultad privativa de la Federación de gravar las mercancías que se importen o exporten o transiten por el territorio nacional. Asimismo, refiere que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas arancelarios expedidas por el propio Congreso, o bien, si lo estima urgente, restringir o prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos.

Las facultades exclusivas para el ámbito municipal, se encuentran contempladas en el artículo 115 Constitucional, particularmente en sus fracciones III y IV, mediante los cuales se establecen, por un lado, las funciones y servicios públicos a cargo de los Ayuntamientos; así como la libertad relativa en la administración de sus haciendas, respectivamente.

En las mismas fracciones, se autoriza a los Ayuntamientos la posibilidad de coordinarse o asociarse con municipios o Estados para una eficaz prestación de

los servicios públicos. Tratándose de la asociación de dos o más Entidades Federativas, deberán contar con la aprobación de las legislaturas respectivas.

De igual manera, los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

En síntesis, los preceptos constitucionales que son la base para la cimentación del federalismo fiscal mexicano, regulan las facultades concurrentes para los tres órdenes de gobierno; es decir, las exclusivas para la federación, otorgadas a través del Congreso de la Unión; las exclusivas para la federación y prohibitivas para las entidades federativas.

3.2 Indicadores de Gestión de Financiera de la Deuda.

Es evidente que la deuda pública subnacional representa una elemental herramienta de financiamiento, que permite incrementar la capacidad de atender las tareas públicas prioritarias, incluyendo la inversión en infraestructura y proyectos productivos. De ahí que su adecuada gestión, a la luz de indicadores de liquidez, solvencia y sostenibilidad, representa la posibilidad de evitar incurrir en costos mayores y trastornos en las finanzas públicas de las entidades federativas, sobre todo en épocas de un acelerado crecimiento de la deuda como ha sido el caso en los últimos años, particularmente a partir del año 2008.

Por lo anterior, se hace indispensable hoy más que nunca, que las entidades federativas observen una disciplina financiera en el manejo de los recursos, incluyendo la gestión de su deuda, aunado a un mejor nivel de transparencia sobre la aplicación de los recursos, lo que se verá reflejado en un ambiente macroeconómico de mejores condiciones.

Autores como Hurtado y Zamarripa (2014), concluyen que el nivel actual de deuda subnacional en México, al no representar proporciones significativas

respecto al PIB, no significan un problema que implique un riesgo macroeconómico para nuestro país.

En oposición a la postura planteada, si bien es cierto la deuda subnacional no representa proporciones superiores al 3% respecto al PIB nacional, de continuar la tendencia en su crecimiento registrada en los últimos años, podría significar un problema de liquidez y solvencia financiera para algunos estados, lo que hace latente la posibilidad de un riesgo sistémico para el país, más aún cuando las circunstancias que guarda el esquema fiscal de nuestro país no permite una autonomía financiera para las entidades, sino todo lo contrario.

Atendiendo al principio básico de sostenibilidad financiera de la deuda, que considera al superávit primario como un punto de partida para la contratación de la deuda, los niveles altos de endeudamiento y el dinamismo en particular, podrían traer riesgo de insolvencia en el futuro, más aún cuando la falta de transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales, impiden conocer en qué se gasta la deuda contratada.

Por lo anterior, se hace indispensable revisar los principales indicadores de gestión financiera, a efecto de medir las proporciones que representan los principales rubros de ingresos y egresos de las cuentas públicas estatales en relación a la de la subnacional, y ubicar de esa manera, posibles riesgos de liquidez y solvencia financiera.

3.2.1 Dependencia Financiera.

De acuerdo a Cabrero (2004) la dependencia financiera es la relación que indica la proporción de las participaciones federales respecto el gasto total. Refiere que un mayor índice de dependencia financiera es indicador de menor autonomía de la hacienda estatal. Tiende a relacionarse inversamente al índice de capacidad financiera que compara los ingresos propios con el gasto corriente.

El cuadro 3.2 refleja la proporción de las transferencias federales, desglosado tanto en participaciones como en aportaciones federales respecto al gasto total de las entidades objeto de estudio.

Entidad Federativa	Gasto Total	Participaciones Federales	Aportaciones Federales	Proporción de las Participaciones y Aportaciones Federales respecto al Gasto Total 2012.	
				Participaciones/ Gasto Total	Aportaciones/ Gasto Total
Veracruz	98,594.2	24,809.1	42,116.1	25%	43%
Coahuila	29,745.8	9,945.0	15,467.5	33%	52%
Chihuahua	44,094.8	11,957.3	17,686.7	27%	40%
Nuevo León	67,953.0	19,514.0	25,295.5	29%	37%
Jalisco	70,097.4	26,517.9	32,817.1	38%	47%
México	170,686.3	51,858.3	90,928.3	30%	53%
Promedio				30%	45%

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público [Fecha de consulta: 12 de abril, 2013].

En cuanto a la dependencia financiera, se observa que en promedio para el año 2012, las transferencias federales representan alrededor del 75% respecto al gasto total que efectúan los Estados, y particularmente los ingresos provenientes de las participaciones federales significan casi una tercera parte del gasto de las entidades, lo que evidencia una clara dependencia de los recursos provenientes de la federación, situación que limita el grado de flexibilidad financiera, sobre todo si consideramos que de acuerdo a la legislación vigente, las participaciones federales cumplen la función de garantías de pago frente a créditos contratados en el actual sistema financiero mexicano.

El cuadro 3.3 muestra la tendencia de la proporción de las transferencias federales respecto al gasto total durante el periodo de 2000 a 2012, al respecto se observa que las entidades como Nuevo León y Chihuahua se sitúan en 76% y 77% respectivamente, esto es, una magnitud por debajo del promedio de las entidades en estudio misma que se ubican alrededor de 81%, lo que significa una menor dependencia financiera respecto a recursos provenientes de la federación, contrario al Estado de Jalisco que registra un 85% promedio durante el mismo periodo.

Cuadro 3.4

**Proporción de las Transferencias Federales respecto al Gasto Total
(periodo 2000-2012)**

Año	Veracruz	Coahuila	Chihuahua	Nuevo León	Jalisco	México
2000	93%	94%	80%	75%	88%	94%
2001	91%	91%	81%	74%	86%	89%
2002	88%	84%	76%	74%	86%	81%
2003	90%	89%	77%	77%	87%	86%
2004	85%	86%	82%	78%	89%	88%
2005	91%	87%	76%	80%	86%	77%
2006	84%	89%	80%	80%	84%	88%
2007	86%	81%	78%	80%	81%	71%
2008	87%	81%	79%	83%	82%	70%
2009	80%	83%	77%	83%	76%	80%
2010	69%	50%	78%	72%	85%	78%
2011	77%	41%	73%	65%	89%	79%
2012	68%	85%	67%	66%	85%	84%
Promedio	84%	80%	77%	76%	85%	82%

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (consulta en línea), [Fecha de consulta: 12 de abril, 2013]

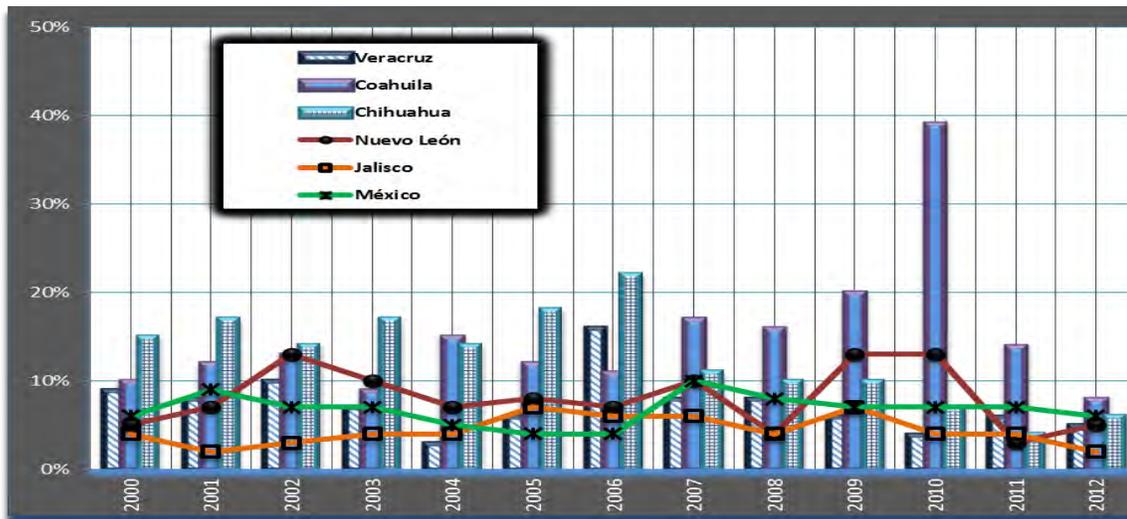
Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentación.aspx

La gráfica 3.7 refleja una tendencia más o menos uniforme de la dependencia financiera de los Estados en estudio, donde los recursos provenientes de la federación se sitúan alrededor del 81% promedio.

Mención especial requiere Coahuila, que derivado de los altos montos de endeudamiento que registró en 2010 y 2011, su proporción se ubicó en 50% y 41% respectivamente, lo que implica que sus ingresos se incrementaron de manera considerable gracias al endeudamiento contratado y por ende, la razón financiera se vio sensiblemente alterada a la baja, sin que ello signifique precisamente mejores condiciones financieras en dicha entidad, sino todo lo contrario, la dependencia financiera ahora la comparte no sólo con la federación, sino con el sistema financiero mexicano ante la obligación adquirida del servicio de la deuda convenida.

La siguiente gráfica refleja el comportamiento de la proporción de los recursos provenientes de la federación respecto al gasto total de los Estados en estudio.

Gráfica 3.7 Evolución de la proporción de las Transferencias Federales respecto al Gasto Total 2000-2012



FUENTE: Elaboración propia con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público [fecha de consulta: 12 de abril, 2013]

En términos generales, gracias al acelerado crecimiento registrado principalmente a partir de 2009, a excepción del estado de México, la proporción de dependencia financiera se mantuvo en un margen ya mencionado, sin embargo de no haber sido por la deuda subnacional, la dependencia financiera se hubiera incrementado, a niveles cercanos al 90%, lo que significaría poco margen de maniobra con recursos propios.

No obstante a lo anterior, aunque la proporción de los recursos provenientes de la federación, se ha mantenido en un rango del 80% promedio en los últimos años respecto al gasto total de los Estados, es inminente que el costo financiero se verá acrecentado como consecuencia de la deuda contratada, afectando la liquidez y solvencia en los años por venir, toda vez que el impacto financiero empezará a afectar negativamente los flujos financieros de las haciendas estatales, que tal vez se subsane temporalmente con la reestructuración o renegociación de la deuda, haciendo más prolongada la aparición de posibles colapsos financieros en algunas entidades federativas, pero no se puede, sólo esperar lo inevitable.

Lo que es claro que la banca comercial en México ha sacado provecho ante la cada vez más ausente banca de desarrollo, al tener hoy más que nunca a merced a las haciendas públicas estatales.

3.2.2 Inversión Estatal

Este índice financiero refleja el porcentaje de gasto dedicado a la inversión pública productiva, es decir, el peso porcentual que representa este rubro respecto al total de los egresos.

En el cuadro 3.5 se aprecia un comportamiento heterogéneo en la proporción de la inversión pública productiva en relación al gasto total durante el periodo en estudio, destacando los Estados de Chihuahua y Coahuila con una mayor magnitud de recursos de alrededor del 15% y 13% respectivamente, mientras que Jalisco apenas destina un 4% del total de su gasto público, seguido del Estado de México así como Veracruz con un 7% y Nuevo León con una razón del 8%.

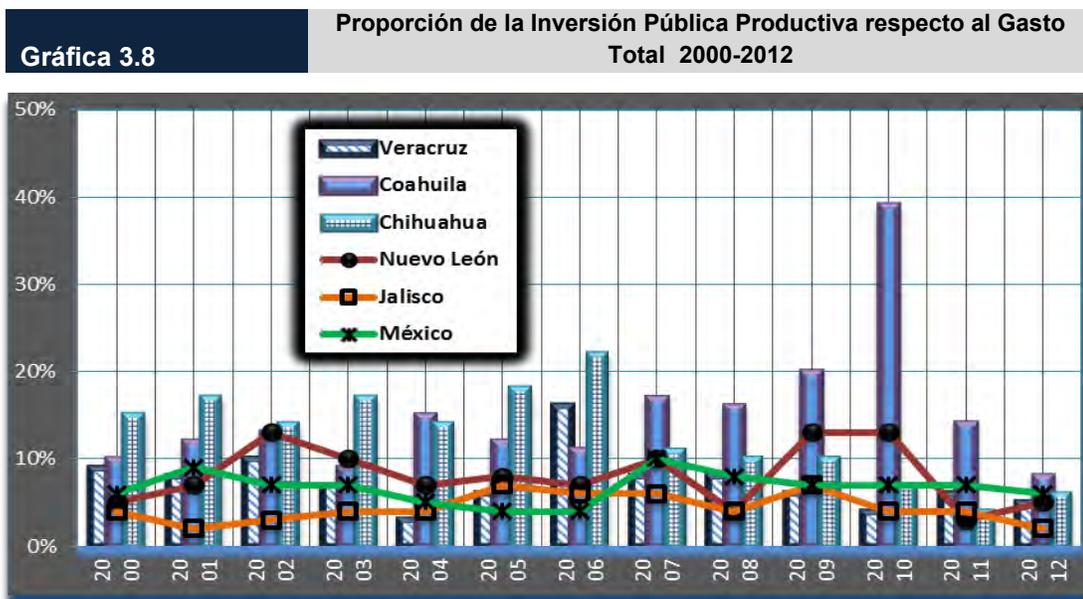
Año	Proporción de la Inversión Pública Productiva* respecto al Gasto Total (a precios constantes de 2008)					
	Veracruz	Coahuila	Chihuahua	Nuevo León	Jalisco	México
2000	9%	10%	15%	5%	4%	6%
2001	8%	12%	17%	7%	2%	9%
2002	10%	13%	14%	13%	3%	7%
2003	7%	9%	17%	10%	4%	7%
2004	3%	15%	14%	7%	4%	5%
2005	6%	12%	18%	8%	7%	4%
2006	16%	11%	22%	7%	6%	4%
2007	8%	17%	11%	10%	6%	10%
2008	8%	16%	10%	4%	4%	8%
2009	6%	20%	10%	13%	7%	7%
2010	4%	39%	7%	13%	4%	7%
2011	6%	14%	4%	3%	4%	7%
2012	5%	8%	6%	5%	2%	6%
Promedio	7%	15%	13%	8%	4%	7%

*Incluye: Obras públicas, acciones sociales y adquisición de bienes muebles e inmuebles

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (consulta en línea) [Fecha de consulta: 12 de abril, 2013]
Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentación.aspx

En la siguiente gráfica se observa la relación que existe entre los recursos destinados a la inversión pública productiva respecto al gasto total, al respecto, se observa una tendencia ligeramente a la baja, sobre todo de 2010 a 2012, no obstante al acelerado crecimiento de la deuda subnacional en los mismos años, lo que evidencia una incongruencia financiera, dado que por un lado los años en que más creció la deuda subnacional fueron precisamente durante el periodo comprendido entre 2006 y 2012, situación que no se reflejó en el crecimiento de los recursos destinados a la inversión pública productiva en las mismas proporciones.

Mención aparte requiere el Estado de Coahuila, quien registró un incremento excepcional sobre todo en los años 2009 y 2010 al llegar a proporciones del alrededor del 20% y 40% respectivamente, seguido de marcados descensos en los siguientes años.



FUENTE: Elaboración propia con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público [fecha de consulta: 12 de abril, 2013]

3.2.3 Inversión Estatal Per Cápita

Este índice expresa la relación entre el gasto de inversión y la población total; es útil para comparar el esfuerzo de inversión entre entidades federativas.

El índice de inversión per cápita tiene como principal valía, permitir verificar el comportamiento del monto destinado a la inversión productiva por habitante entre las diferentes entidades, con el propósito de ubicar ciertas tendencias, de las cuales se puedan desprender conclusiones que expliquen de alguna manera su comportamiento.

En ese sentido, del cuadro 3.5 se desprende que entre 2010 y 2012 se registraron en los Estados en estudio, sensibles descensos en el indicador de la inversión estatal per cápita, esto en relación al comportamiento observado en los años previos.

Llama la atención el Estado del Coahuila, que debido a su excesivo endeudamiento, logró altos niveles de inversión pública per cápita, en especial en el año de 2010 donde ascendió a más de 6,500 pesos, después de que en 2009 se ubicara en 2,451 pesos por habitante, es decir un crecimiento en la proporción de casi tres veces.

Cuadro 3.6**Inversión Pública Productiva Per cápita**

(Pesos a Precios constantes de 2008)

Año	Veracruz	Coahuila	Chihuahua	Nuevo León	Jalisco	México
2000	437	745	1,141	548	256	335
2001	632	934	1,443	567	155	496
2002	1,177	1,062	1,246	711	175	463
2003	956	714	1,596	550	271	479
2004	587	1,312	1,329	241	290	329
2005	795	1,137	1,749	443	500	301
2006	755	1,053	2,187	1,396	481	333
2007	1,019	1,735	1,035	702	452	835
2008	441	1,841	1,024	743	406	764
2009	1,420	2,451	1,091	675	659	714
2010	1,498	6,545	765	477	412	761
2011	342	2,938	488	699	372	679
2012	688	850	689	606	149	597
Promedio	643	1,794	1,214	827	352	545

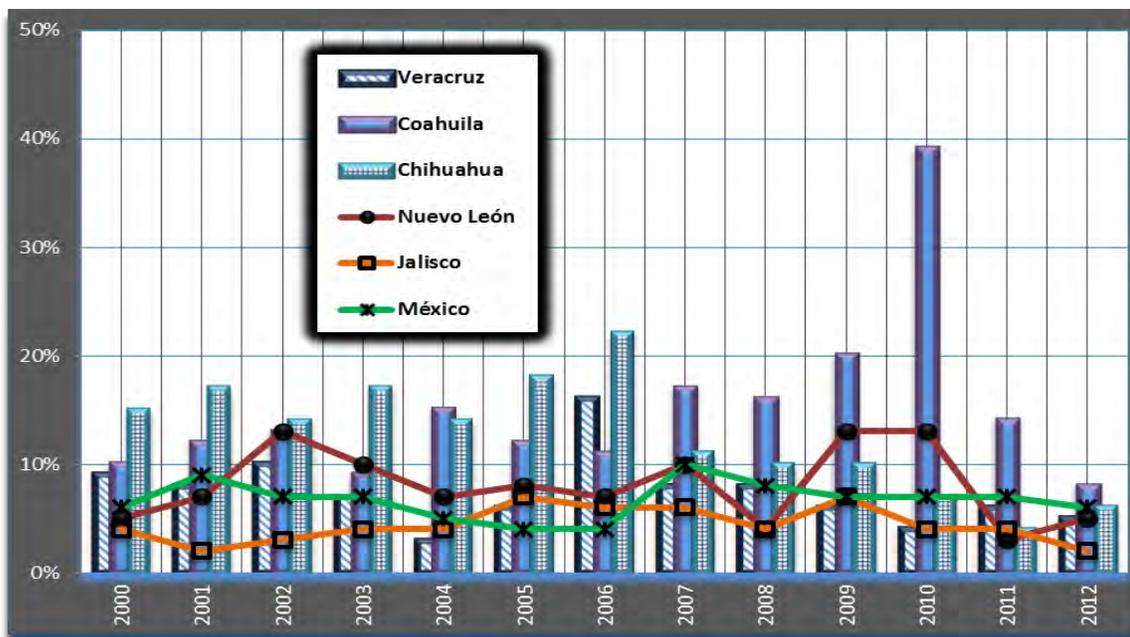
*Incluye: Obras públicas, acciones sociales y adquisición de bienes muebles e inmuebles

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (consulta en línea) [Fecha de consulta: 12 de abril, 2013]
Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentación.aspx

La gráfica 3.9 sintetiza el comportamiento que siguió el índice de inversión pública por habitante a partir del año 2000, observándose una clara tendencia generalizada a la baja, particularmente en los últimos dos años de estudio.

Es de destacar que Estados como Veracruz y Coahuila, disminuyeron ostensiblemente su asignación a la inversión pública por habitante, al pasar de 1,498 a 688 y de 6,545 a 850 pesos, tan sólo de 2010 a 2012 respectivamente. Coincidentemente estas entidades son quienes registran el mayor ritmo de endeudamiento del país en el periodo y entre las de mayor nivel de endeudamiento también a nivel nacional, lo que significa que no obstante a que en épocas de mayor endeudamiento, se elevó el indicador en los años posteriores al mismo, tan pronto como se disminuyó el flujo financiero proveniente del endeudamiento público, éste se desplomó, no alcanzando siquiera niveles registrados a principios de la década pasada, lo que reafirma la alta dependencia que tiene la inversión pública con relación a los recursos ajenos a las haciendas públicas de los Estados de nuestro país.

Gráfica 3.9 Inversión Pública Productiva Per cápita 2000-2012



FUENTE: Elaboración propia con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público [fecha de consulta: 12 de abril, 2013]

3.2.4 Apalancamiento Financiero.

Esta proporción refleja la magnitud del financiamiento por deuda pública en el total de los ingresos estatales, en ese sentido se observa un crecimiento generalizado de las entidades en estudio, que a excepción del Estado de México, registraron una marcada evolución al alza, destacando los Estados de Veracruz y Coahuila, quienes pasaron de 10% y 2% en el año de 2006 a magnitudes de 35% y 104% para 2012 respectivamente, mientras que Chihuahua, Nuevo León y Jalisco lo hicieron de 23% a 45%; 42% a 59% y 17% a 32% respectivamente como se muestra en el cuadro siguiente:

Año	Proporción del Financiamiento por Deuda Pública respecto a Los Ingresos Totales (A precios constantes de 2008)					
	Veracruz	Coahuila	Chihuahua	Nuevo León	Jalisco	México
2000	0%	7%	11%	41%	20%	56%
2001	3%	6%	9%	36%	17%	54%
2002	8%	4%	8%	33%	18%	51%
2003	5%	2%	6%	30%	16%	48%
2004	8%	2%	6%	31%	16%	42%
2005	7%	2%	5%	34%	18%	36%
2006	10%	2%	23%	42%	17%	31%
2007	11%	2%	22%	42%	16%	28%
2008	13%	6%	18%	38%	19%	22%
2009	11%	5%	33%	51%	27%	22%
2010	22%	16%	31%	57%	30%	22%
2011	29%	56%	39%	54%	31%	21%
2012	35%	104%	45%	59%	32%	20%
Promedio	12%	16%	20%	42%	21%	35%

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (consulta en línea)

[Fecha de consulta: 12 de abril, 2013]

Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentación.aspx

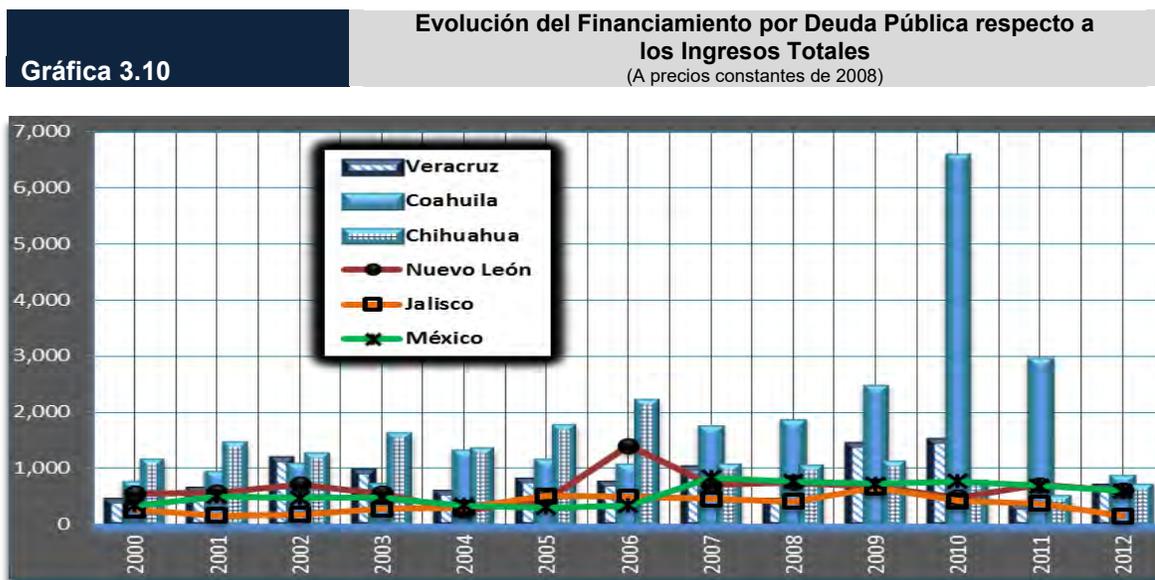
Es interesante y a la vez preocupante, observar como el incremento de la dimensión de los recursos financieros particulares, canalizados a las entidades federativas en forma de deuda pública, tienen implicaciones de sometimiento financiero, lo que impide una libertad y autonomía de gestión de las haciendas públicas estatales, al tener que distraer recursos públicos por los altos costos

financieros, que de otra manera deberían aplicarse de forma efectiva a los programas de infraestructura y proyectos productivos.

Se observa como los Estados de Veracruz y Coahuila, han incrementado la proporción de los recursos provenientes de fuentes de financiamiento ajenas a sus haciendas públicas, en relación al total de sus ingresos, ya que como se refleja en el cuadro 3.6, tan sólo de 2006 al 2012 la proporción pasó de 10 a 35% y de 2 a 104%, respectivamente.

Con incrementos de menor magnitud, pero no menos importantes se encuentra los Estados de Chihuahua, Nuevo León y Jalisco, quienes pasaron de una proporción en el mismo periodo de 23 a 45%; 42 a 59% y 17 a 32% respectivamente.

Lo anterior evidencia un crecimiento del apalancamiento financiero, mismo que se traduce en una cada vez más arraigada dependencia financiera, a todas luces difícil de romper por los altos costos financiero que ello implica, como se ilustra en la siguiente gráfica:



FUENTE: Elaboración propia con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público [fecha de consulta: 12 de abril, 2013]

Es de destacar la tendencia que ha mostrado el Estado de México, el cual ha pasado de un 31% en la proporción de su saldo de deuda pública, respecto a sus

ingresos totales en el año 2006, a 20% para 2012, contrario a los Estados en estudio, esta propensión a la baja motiva a un estudio a fondo de las causas y circunstancias que han conducido a mostrar esa dinámica.

Haciendo una recapitulación del presente capítulo, se ha efectuado el análisis jurídico y financiero de las entidades tomadas como muestra, a efecto de examinar tanto el sentido de su influencia como la magnitud, con el firme propósito de detectar evidencias ciertas y concretas que han impulsado la deuda en las entidades federativas a niveles nunca antes vistos en nuestro país.

Al respecto, se han detectado que las legislaciones estatales reflejan grandes inconsistencias, en las que no precisan, ni mucho menos contienen los acotamientos a la contratación de deuda pública, dejando al libre designio y conveniencia de los ejecutivos estatales, en contubernio con las legislaturas locales.

En cuanto a la gestión financiera de la deuda, evidente es que la discrecionalidad con que se manejan los recursos, privilegiando el gasto corriente por encima de la inversión productiva, se omite considerar los indicadores financieros que establecen la capacidad de liquidez y solvencia de las haciendas estatales.

Lo anterior significa que no hay criterios claros y firmes que anclen los montos máximos de deuda en virtud de los indicadores financieros estrictamente vinculados a las condiciones que cada entidad guarda, es decir, que la contratación de deuda, no abone al desequilibrio permanente de las finanzas estatales, ni mucho menos, arraigue la dependencia del financiamiento privado, con los costos económicos y sociales que ello implica.

CAPÍTULO 4

FACTORES JURÍDICOS DEL CRECIMIENTO ACELERADO DE LA DEUDA SUBNACIONAL EN MÉXICO

Introducción.

En el capítulo anterior se analizaron los factores que, de acuerdo a su naturaleza, se consideran de influencia financiera, los cuales en alguna medida, han contribuido en el crecimiento acelerado de la deuda pública de las entidades federativas de nuestro país, sobre todo a partir de la más reciente crisis económica registrada a finales de la década pasada. En ese sentido, se analizó el funcionamiento del actual Sistema Fiscal Mexicano y sus características predominantes, en combinación con la revisión a las condiciones prevalecientes en las haciendas públicas estatales, destacando la deficiente gestión de la deuda, medida en indicadores financieros básicos.

En esa misma lógica, el presente capítulo pretende analizar los factores considerados de corte jurídico, que han contribuido al crecimiento acelerado de la deuda subnacional. En virtud a ello, se analiza la discrecionalidad, tanto en la contratación como en el manejo, de los recursos provenientes del financiamiento, propiciado por el marco jurídico actual en materia de deuda pública subnacional. De manera complementaria, se analiza el creciente y predominante poderío del capitalismo financiero, denominado proceso de financiarización, del cual el sector público no ha podido prescindir de su injerencia en los presupuestos tanto de ingresos como de egresos, con implicaciones de altos costos económicos y sociales.

4.1 Análisis Jurídico de la Deuda Subnacional en México.

Por motivos económicos y prácticos, se ha decidido trabajar la investigación con una muestra conformada por 6 entidades federativas, en función en primer lugar,

al crecimiento promedio anual de su deuda pública, durante el periodo 2000 y 2012, y por segundo criterio, a su participación respecto al total de la deuda subnacional, como se muestra en el siguiente cuadro:

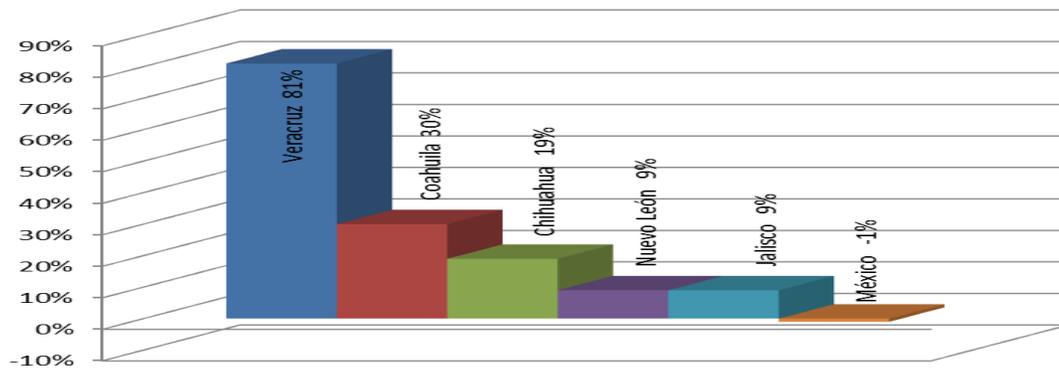
Cuadro 4.1 Crecimiento Promedio de la Deuda y Participación Nacional

Entidad Federativa	Crecimiento Promedio de la Deuda Pública (periodo 2000-2012)	Participación sobre el Total Nacional*
Veracruz	81%	10.65%
Coahuila	30%	9.69%
Chihuahua	19%	6.19%
Nuevo León	9%	12.49%
Jalisco	9%	6.92%
México	-1%	10.62%
* Sin incluir al Distrito Federal		TOTAL 56.56%

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 04 de octubre de 2014).

La muestra se conforma por 6 Estados de la República Mexicana, encabezado por Veracruz, quien refleja el mayor crecimiento en el periodo con un 48%, seguido de Coahuila y Chihuahua con un 30% y 19% respectivamente, con crecimientos moderados de un dígito se ubican Nuevo León y Jalisco con un 9%. Finalmente se ha considerado al Estado de México, quien refleja una disminución promedio en su deuda de -1%, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 4.1 Crecimiento Promedio Anual de la Deuda Pública (Periodo 2000-2012)



FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información consultada el 04 de octubre de 2014).

Al criterio anterior, se adiciona el de la participación de las entidades respecto al total nacional, que en suma, las deudas de estos 6 Estados representan poco más del 56%, porcentaje suficientemente representativo, si consideramos que el resto de las entidades, es decir 25 entidades federativas representan casi un 44% del total nacional como se observa en la siguiente gráfica:



FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 04 de octubre de 2014).

Una vez determinada la muestra con datos estadísticos actualizados al año 2012, se procede a revisar y analizar las leyes en materia de deuda pública de las entidades federativas seleccionadas, considerando, sólo para fines analíticos, las disposiciones vigentes al año 2014, esto a efecto de actualizar en lo posible, las fuentes jurídicas que permitan identificar rasgos o evidencias, que expliquen las condiciones que propiciaron la acelerada evolución de la deuda subnacional particularmente en los Estados de Veracruz, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Jalisco y el Estado de México.

La revisión jurídica consiste en un análisis comparativo, que comprende el escrutinio de Constituciones Locales y leyes en materia de deuda pública, así como aquellos ordenamientos, que sin ser específicos contemplan el tema, esto a fin de conocer las circunstancias y condiciones jurídicas de su contratación en las entidades objeto de estudio.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución y leyes estatales en materia de deuda pública, lo lógico sería encontrar una correlación positiva, entre un incremento en la deuda subnacional con una mayor inversión en obra pública, sin embargo en los datos estadísticos que más adelante se exponen, no se refleja dicha tendencia, por lo que no es requisito indispensable incrementar la deuda para una mayor inversión en infraestructura.

El análisis jurídico inicia con la revisión de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 117 fracción VIII del mismo ordenamiento jurídico, señala que los Estados están facultados para contratar deuda en moneda nacional, con la condición de que se destine a inversión pública y no a gasto corriente, tal y como a continuación se expone:

“Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.” (CPEUM, 2014)

No obstante a la restricción, la Carta Magna remite a las entidades federativas mediante sus legislaturas, la facultad de autorizar los conceptos y montos de la deuda, situación que precisamente deja a la interpretación de los congresos locales las circunstancias emergentes o contingentes, a las que hacen referencia la mayoría de las constituciones locales y leyes en materia de deuda, como se observa en el siguiente análisis correspondientes a cada entidad federativa objeto de estudio.

4.1.1 Análisis de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios.

Como ha quedado documentado en la presente investigación, en los últimos años se ha observado un acelerado crecimiento del endeudamiento en la mayoría de

las entidades federativas, situación que ha contribuido al deterioro sistemático en las finanzas públicas de algunos gobiernos subnacionales. No obstante a que la postura oficialista aduce que el aumento del nivel de deuda pública no representa un riesgo de desequilibrio macroeconómico, la realidad es que para algunas entidades federativas significa un riesgo en la estabilidad de sus finanzas públicas.

La ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM), publicada el 27 de abril de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, tiene como finalidad regular tanto el nivel de endeudamiento, como aspectos presupuestales de las finanzas públicas locales, privilegiando un manejo “sostenido” y transparente de las mismas.

La Ley pretende inducir a los gobiernos subnacionales a regirse bajo ciertos criterios que incentiven una gestión responsable de las finanzas públicas locales, a partir del uso responsable de la deuda pública y prácticas de rendición de cuentas y transparencia.

En el Artículo 6 se establece que el gasto total, propuesto por el Ejecutivo de la Entidad Federativa en el proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá contribuir a un “balance presupuestario sostenible”. Se cumple con dicha premisa, cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea igual o mayor a cero, es decir, que *los ingresos de libre disposición* -que incluye a los ingresos locales, las participaciones federales, el FEIEF (Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas) y cualquier otro recurso no destinado a un fin específico (no etiquetado)-, *más el financiamiento neto, menos el gasto no etiquetado, con excepción de los recursos destinados a la amortización de la deuda*, den como resultado un saldo positivo o igual a cero, constituyéndose ésta, en la regla de oro del balance presupuestario que deben cumplir las entidades federativas.

En caso de que se presente un balance negativo, las entidades deberán notificar a la legislatura local las razones que justifican el saldo adverso, así como los recursos, fuentes, plazos y en general las acciones necesarias para restablecer el Balance presupuestario de recursos disponibles.

No obstante a lo anterior, la Ley contempla, en su Artículo 7, las circunstancias excepcionales que pudieran justificar un Balance presupuestario de recursos disponibles negativo, mismas que conceden la posibilidad de rebasar los niveles de recursos disponibles, entre ellas las siguientes:

a) Cuando derivado de una caída en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional en términos reales, se ocasione caídas en las Participaciones Federales y que no alcancen a ser compensadas por el Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).

b) Que por motivos de reconstrucción provocada por los desastres naturales, sea necesario cubrir los costos originados, en los términos de la Ley General de Protección Civil.

c) Cuando se tenga la necesidad de prever un costo mayor al 2 por ciento del Gasto no etiquetado, en relación al Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior, y que la implementación de ordenamientos jurídicos o medidas de política fiscal, se refleje en mayores ingresos locales y futuras reducciones permanentes del gasto, esto es, que el valor presente neto de dicha medida supere significativamente el costo de la misma en el ejercicio fiscal que se ejecute.

Lo anterior se concatena con el Artículo 8, que refiere la obligatoriedad de acompañar a cualquier propuesta de incremento del gasto del Presupuesto de Egresos, con la iniciativa de ingresos correspondiente o compensar, por la vía de la reducción del gasto estatal. Lo que se traduce como la improcedencia de pago

alguno que no se contemple en el Presupuesto de Egresos; sea determinado por ley posterior, o bien, con cargo a ingresos excedentes.

En cuanto a la contratación de servicios bajo el esquema de Asociación Público Privada (APP), el Artículo 11, establece la obligatoriedad de considerar en el Presupuesto de Egresos de la entidad federativa correspondiente, el gasto necesario para hacer frente a los compromisos derivados de los contratos de esta índole.

El Artículo 13, en su fracción V, refiere que la asignación global de servicios personales aprobada originalmente en el Presupuesto de Egresos no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal. De la misma manera la Fracción VI promueve la racionalización del gasto corriente, disposiciones que intentan detener el crecimiento acelerado de dicho gasto.

En caso de ingresos excedentes de cada entidad federativa, el Artículo 14 regula el destino de los mismos de la siguiente manera:

- Por lo menos el 50% deberá utilizarse para la amortización anticipada de la deuda, ADEFAS (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores), pasivos circulantes, pago de sentencias definitivas emitidas por autoridades competentes, así como para fondos de desastres naturales y pensiones.
- En caso de existir remanentes de estos ingresos excedentes, se deberá utilizar dichos recursos para la Inversión Pública Productiva o para la creación de un fondo cuyo objetivo sea compensar una caída en los ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes.

El Artículo 22 reitera el requisito Constitucional respecto a la contratación de obligaciones y financiamiento únicamente cuando se destinen a Inversiones Públicas Productivas y al refinanciamiento o reestructuración de la deuda,

incluyendo los gastos y costos relacionados con la contratación de dichas obligaciones y financiamientos.

Refiere el mismo precepto, que cuando las obligaciones se deriven de esquemas de Asociaciones Público-Privadas, el destino de los recursos podrá ser la contratación de servicios, cuyo componente de pago incluya la Inversión Público Productiva.

A manera de candado jurídico, el Artículo 23 establece que la legislatura local tendrá que autorizar la contratación de deuda por el voto de las dos terceras partes de sus miembros (hasta hoy, requisito sólo para algunos Estados), previo análisis de la capacidad de pago, el destino de los recursos y las garantías correspondientes.

Adicional a lo anterior, se precisa que las operaciones de refinanciamiento y reestructura que no requieren de la autorización de la legislatura local tendrán que cumplir lo siguiente:

- La existencia de una mejora en tasa de interés efectiva, incluyendo todos los costos asociados.
- No implique el incremento del saldo insoluto y
- No se amplíe plazo de vencimiento original durante la vida del crédito.

Por lo que hace al concepto de **deuda a corto plazo**, el Artículo 30 reitera que se tiene esa característica cuando las obligaciones financieras y compromisos crediticios tengan una temporalidad menor a doce meses de vencimiento, establece que la permisibilidad de contratar deuda a corto plazo será únicamente para hacer frente a la falta de liquidez temporal y tener un gasto público ágil. Las entidades federativas pueden contratar obligaciones de corto plazo, sin la autorización del Congreso local, siempre que se cumpla con las siguientes condiciones:

- Si los saldos insolutos de las obligaciones financieras, no exceden el 6% de los ingresos totales aprobados en su respectiva Ley de Ingresos, sin incluir financiamiento neto.
- Liquidar las obligaciones contraídas al menos tres meses antes de que acabe el periodo constitucional de la Administración contratante, tiempo durante el cual no podrá incurrir en más compromisos crediticios de financiamiento.
- Ser inscritas en el Registro Público único.

Finalmente, se pone como norma que la deuda de corto plazo no podrá ser objeto de un refinanciamiento o reestructura a un plazo mayor de un año, con la única excepción extraordinaria de que tenga como objeto que el monto resultante sea ejercido en Inversión Pública Productiva como lo señala el Artículo 32.

Refiere el Artículo 35 que en ningún momento, el saldo de la Deuda Estatal Garantizada podrá exceder el 3.5% del Producto Interno Bruto (PIB) nominal nacional, teniendo como límite de Deuda Estatal Garantizada por entidad federativa hasta el total de los ingresos de libre disposición, implementándose de manera escalonada de la siguiente forma:

Durante el primer año de vigencia del convenio, el gobierno federal podrá garantizar Deuda de las entidades hasta por el equivalente al 25% de los ingresos disponibles de libre disposición; en el segundo año se respaldará hasta por el equivalente del 50 por ciento de los mismos, para que en los subsecuentes ejercicios, es decir segundo y tercero, se ascienda hasta tres cuartas partes y el total de los ingresos disponibles, respectivamente.

Un mecanismo fundamental que incorpora la nueva legislación, referido en el Artículo 43, es el “Sistema de Alertas”, el cual refiere a la evaluación a cargo de la SHCP respecto al nivel de endeudamiento de los Entes públicos inscritos en el

Registro Público único. En el caso de las APP, la valoración se realizará en base a las erogaciones pendientes de pago destinadas a cubrir los gastos correspondientes a la Inversión Público Privada.

El Artículo 44 establece tres indicadores como base del Sistema de Alertas para medir el nivel de endeudamiento de cada Ente Público, mismos que a continuación se enuncian:

- Indicador de Deuda Pública y Obligaciones sobre los ingresos de libre disposición. A mayor nivel de apalancamiento menor sostenibilidad financiera.
- Indicador de Servicio de la Deuda sobre los ingresos de libre disposición, (incluye amortizaciones, intereses, anualidades y costos relacionados a los financiamientos). Mide la capacidad de pago.
- Indicador de Obligaciones a corto plazo y proveedores sobre ingresos totales. Muestra la disponibilidad financiera para hacer frente a los compromisos de corto plazo.

En función a estos indicadores, los niveles de endeudamiento de los entes públicos se clasificarán en: sostenibles, en observación y elevados (Artículo 45) y de acuerdo a ello, corresponderá un distinto Techo de Financiamiento Neto Anual, desde el 15%, 5% hasta el 0% en relación a sus ingresos de libre disposición respectivamente, tal y como lo refiere el Artículo 46.

En materia de transparencia, el Artículo 48 establece la publicidad permanente del Sistema de Alertas en la página oficial de internet de la SHCP. En ese mismo sentido, la Ley en su Artículo 49 contempla como otro de sus pilares fundamentales, un registro a cargo de la SHCP de todo tipo de financiamientos y obligaciones de pago mayores a un año, incluyendo los contratos de Asociaciones Público Privadas.

En términos generales, la nueva Ley contiene disposiciones que intentan promover la transparencia y un nuevo registro de pasivos, con la intención de dar conocer los compromisos de pago adquiridos por los gobiernos locales, incluyendo las obligaciones adquiridas mediante las denominadas Asociaciones Público Privadas, mismas que habitualmente no se registraban como deuda.

Destaca el requerimiento del voto favorable de las dos terceras partes de los diputados locales para la aprobación de nuevas deudas, la posibilidad de obtener el aval del gobierno federal para mejorar la calificación crediticia de los Estados, así como un nuevo mecanismo de “alertas” oportunas que pretenden anticipar cualquier situación de riesgo de insolvencia financiera.

El sistema de alertas limita a los Estados la posibilidad de adquirir mayor deuda cuando su nivel actual de endeudamiento sea elevado, poniendo límites a las cantidades de deuda que se pueden contratar.

Esta Ley contiene disposiciones financieras que obligan a los gobiernos locales a destinar la mitad de los recursos a amortizar deuda pública, con el objeto de propiciar el saneamiento financiero mediante la disminución del costo de la misma. En materia de ingresos excedentes de libre disposición, la nueva Ley contiene disposiciones de racionalidad financiera que obligan a los gobiernos locales a destinar el 50 por ciento de estos recursos a amortizar deuda pública, lo cual es, sin duda, conveniente para el saneamiento de las haciendas estatales.

En cuanto a los aspectos cuestionables, subsiste la posibilidad, como se establece en las legislaciones locales en la materia, de recurrir a los criterios de excepcionalidad en la contratación de deuda pública, tanto por razones de afectación a las participaciones por motivos de reducción del Producto Interno Bruto, como por motivos de reconstrucción por desastres naturales.

En suma, la Ley surge de admitir una realidad social que tiene que ver con el crecimiento acelerado de la deuda subnacional en los últimos años, que pone de manifiesto la necesidad imperiosa de una gestión responsable de los recursos financieros para evitar colapsos en las haciendas públicas estatales.

Se reconoce la intención, por un lado, de admitir un fenómeno que pone en riesgo la estabilidad financiera en las entidades con un alto nivel de deuda y por el otro, un intento de poner orden y disciplina a la disposición de recursos públicos. Sin embargo, es importante tener presente que no obstante a la buena intención de la legislación en comento, media la discrecionalidad en la interpretación y aplicación de la misma, muchas veces de manera irresponsable por los representantes del ejecutivo estatal en contubernio con las legislaturas locales, tratando de sacar provecho a cualquier resquicio jurídico.

A manera de resumen, la siguiente tabla confronta las bondades y áreas de oportunidad de la Ley de Disciplina Financiera, a fin de visualizar de manera general el alcance y limitaciones de la misma:

Cuadro 4.2

Contrastes de la Ley de Disciplina Financiera

Fortalezas	Debilidades
Sistemas de Alertas	Centralización (confiere mayores facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público)
Indicadores Financieros	Excluye medidas y compromisos de disciplina financiera a nivel federal.
Fomento de Planeación Financiera.	Contempla excepciones en la contratación de deuda (tanto por motivos económicos como por desastres naturales) abriendo la posibilidad de prácticas discrecionales y actos de corrupción.
Registro Público Único	Promueve el endeudamiento a corto plazo, lo que implica encarecimiento del servicio de la deuda, en beneficio de la banca comercial del Sistema Financiero Mexicano.
Incluye el registro de deudas derivadas de las Asociaciones Público privadas (APP).	
Voto favorable de las dos terceras partes de los diputados locales para la aprobación de nueva deuda.	

FUENTE: Elaboración propia a partir del análisis de la Ley de Disciplina Financiera (Publicada el 27 de abril de 2016).

De la tabla anterior, se puede concluir que ante una necesidad permanente de recursos financieros, producto de las actuales condiciones del sistema fiscal mexicano, las entidades federativas tienen la posibilidad de contratar créditos a corto plazo para evitar la obligación de reportar la deuda contratada en periodos menores a doce meses, no obstante a los requisitos y altos costos financieros impuestos por las instituciones de la banca comercial, todo ello a costa del gasto público cada vez más adelgazado por el servicio de la deuda.

Lo anterior abre la necesidad de una línea de investigación que permitirá seguirle la incidencia de los recursos sacrificados a favor del Sistema Financiero Mexicano, que dicho sea de paso, además de estar dominado por capitalistas extranjeros, representa altos costos económicos y sociales para nuestro país.

En algunos aspectos, la Ley de Disciplina Financiera establece reglas para las entidades como si se tratara de un borrón y cuenta nueva, perdiendo de vista que hay estados que ya tienen un nivel de endeudamiento que superan por mucho las premisas que establecen, (específicamente, la posibilidad de contratar deuda utilizando como parámetro los recursos de libre disposición) tal es el caso de entidades como: Veracruz, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Jalisco, por citar sólo algunos, quienes ya han excedido por mucho dichos referentes.

4.1.2 Análisis Jurídico en Materia de Deuda Pública del Estado de Veracruz.

La Constitución Política del Estado de Veracruz de la Llave establece en su artículo 73 párrafo segundo, que el Estado podrá recurrir al endeudamiento directo como fuente de recursos, previa autorización del Congreso del Estado y para casos excepcionales, mandatando su aplicación a la inversión pública productiva. Asimismo, refiere que se podrá hacer uso del crédito del Estado, en los términos que dispongan tanto la Constitución local y las leyes respectivas, en los términos que dispongan para cubrir un déficit imprevisto en la hacienda pública estatal.

Derivado del escrutinio de las disposiciones legales, la Ley de Ingresos del gobierno del Estado de Veracruz (LIEV) para el ejercicio fiscal 2014, específicamente en su artículo 9°, autoriza al Ejecutivo del Estado endeudarse, hasta por un monto equivalente al cinco por ciento del total de los ingresos ordinarios, siempre y cuando se destinen a la inversión pública productiva y a la reducción de la estacionalidad de las participaciones federales, que repercuten sobre los pagos a proveedores de la misma. Asimismo, la ley señala que el Ejecutivo del Estado podrá ejercer la autorización, sin que el término de la liquidación del endeudamiento exceda el periodo constitucional (LIEV, 2014).

En relación a las garantías o fuentes de pago, el gobierno del estado podrá afectar el derecho y los ingresos a las participaciones que en ingresos federales le correspondan, el derecho y los ingresos que deriven de programas, ramos o aportaciones de apoyo instrumentados por el Gobierno Federal que puedan destinarse al saneamiento financiero y los ingresos propios.

Por otra parte, el libro quinto del Código Financiero de la entidad (CFEV), establece en su artículo 312, que el ejecutivo del Estado podrá solicitar la contratación de montos adicionales de endeudamiento a los originalmente presupuestados, cuando considere que existen situaciones económicas extraordinarias que así lo exijan (CFEV, 2014).

De lo anterior, se observa que la ampliación a los montos de deuda presupuestados, queda sujeta a la subjetiva interpretación y definición de “situaciones económicas extraordinarias”, lo que faculta al ejecutivo ir más allá de los montos originalmente estipulados, situación que permite al Estado incrementar su deuda a la originalmente presupuestada.

Prevalece la absoluta discrecionalidad por parte del ejecutivo del Estado, al no tener un referente financiero que lo contenga, o condición jurídica objetiva que

delimite los términos del endeudamiento, lo que da pauta a un crecimiento desproporcionado a la capacidad real de pago de la entidad, no obstante a que el artículo 322 del mismo código, remite la autorización de financiamientos en función a la capacidad de pago de las entidades, circunstancias que no resuelve la flexibilidad o discrecionalidad de su contratación por parte del ejecutivo, ya que no establece concretamente un índice o proporción financiera, que deba cumplirse para determinar el monto a contratar.

En materia de transparencia, el artículo 310 del Código Financiero, adicionado el 26 de agosto de 2013, señala la obligatoriedad de la publicación de la deuda pública en términos de la Ley de Contabilidad y demás disposiciones aplicables.

El artículo 313 establece que se ofrecerán como garantía o fuente de pago o ambas, los ingresos estatales derivados de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y sus respectivos accesorios, además de las participaciones federales derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En cuanto al destino de los recursos, el artículo 316 señala que éstos deberán aplicarse a inversiones públicas productivas, concretamente a la ejecución de obras, contratación de servicios, adquisición de bienes y los asignados para rehabilitación de bienes que generen un aumento en la capacidad o vida útil de los mismos, siempre que con la operación de dichos activos se genere, directa o indirectamente, un incremento en los ingresos públicos del Estado.

Además, establece el artículo en comento, que los recursos derivados de operaciones de financiamiento podrán destinarse a cubrir un déficit en la Hacienda del Estado, generado por situaciones de la economía nacional o estatal, o suscitadas por algún acontecimiento futuro e incierto que altere la planeación financiera original del Estado.

Finalmente, el artículo 319 refiere al “programa de deuda pública” como instrumento para planear, programar y, en su caso, suscribir operaciones de endeudamiento, así mismo, el artículo 322 refiere que en ningún caso se autorizará financiamientos que generen obligaciones que excedan la capacidad de pago del Estado.

Al respecto, es de destacarse que éste artículo es tan subjetivo e impreciso, al no establecer un índice o proporción financiera que precise el monto de endeudamiento permitido para garantizar la “capacidad de pago” de la entidad.

4.1.3 Análisis Jurídico en materia de deuda pública del estado de Coahuila.

Atención especial merece el caso de Coahuila, por las circunstancias en que se ha dado el proceso de endeudamiento, permeado por una serie de cuestionamientos y falta de transparencia.

Según la Constitución Política del Estado de Coahuila, en su artículo 67 fracción XIV, faculta al poder legislativo a establecer las bases, para que la entidad contraiga obligaciones y empréstitos, incluyendo los conceptos y montos de los mismos, en concordancia con dispuesto en la Constitución General en su artículo 117 fracción VIII.

En cuanto al monto a ejercer por concepto de deuda pública, la Ley de Ingresos para el ejercicio 2014, en su artículo 6° señala que:

Se autoriza al Gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas, para que de ser conveniente para los intereses del Gobierno del Estado, reestructure o refinance los créditos que tenga contratados con el sistema financiero, y que fueron autorizados por el H. Congreso del Estado, ajustándose en todos los casos al Decreto No. 534 de fecha 18 de agosto de 2011, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 66 en fecha 19 de agosto de 2011, por el cual se autoriza al Estado de Coahuila de Zaragoza a contratar empréstitos para ser destinados al refinanciamiento de la deuda pública estatal a

su cargo que se indica, y a celebrar las demás operaciones financieras y actos jurídicos que se señalan; así como al Decreto No. 536 de fecha 28 de septiembre de 2011, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 77, en fecha 29 de septiembre de 2011, en todo caso los actos jurídicos que celebre en aplicación de este artículo, deberán ajustarse a lo autorizado en los Decretos señalados (LIEC, 2014).

El artículo anterior remite a los Decretos 534 y 536 de fechas 18 de agosto y 28 de septiembre de 2011 respectivamente, publicados en el Diario Oficial del Gobierno del Estado en sus números 66 y 77, mismos que autorizan al gobierno de Coahuila, de ser conveniente para la entidad, reestructurar o refinanciar los créditos que tenga contratados con el sistema financiero.

Del mismo modo, el artículo 7° de la Ley de Deuda Pública, autoriza al Gobierno del Estado, de acuerdo al decreto No. 109, publicado en el Diario Oficial de la entidad el 9 de noviembre de 2012, contratar créditos con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), por el monto autorizado por el H. Congreso del Estado y no ejercido, por la cantidad de \$950,000,000.00 (Novecientos cincuenta millones de pesos 00/100 M.N).

Por su parte, la Ley de Deuda Pública para el Estado de Coahuila establece en su artículo 4°, que los recursos obtenidos por las entidades vía operaciones de deuda pública, exclusivamente podrán ser destinados a inversiones públicas productivas, instando en el artículo 5°, la prohibición de aplicar tales recursos para financiar gasto corriente.

Respecto a la aplicación de los recursos, en el artículo cuarto de la ley en mención, queda asentado que podrá ser realizada en forma directa por la entidad o en forma indirecta, a través de fondos o fideicomisos públicos constituidos para tal efecto, previa autorización del congreso.

El artículo 8° refiere al desvío de los recursos provenientes de deuda pública, señalando que será responsabilidad de los servidores públicos que incurran en ella, sancionándose conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Estatales y Municipales del Estado.

El artículo 9° plantea los supuestos en los que la entidad podrán contraer empréstitos sin la autorización del Congreso, mismos que refieren en primer lugar, cuando el plazo de pago del capital no exceda a trescientos sesenta días naturales; no se afecten en garantía, ni como fuente de pago, ingresos derivados de la coordinación fiscal; y se informe al congreso al rendir la cuenta pública correspondiente.

En artículo 12 en su artículo I, faculta al Congreso del Estado, analizar y en su caso autorizar anualmente en la Ley de Ingresos del Estado, los montos y conceptos de endeudamiento, directo y contingente durante el ejercicio fiscal correspondiente, en términos de lo dispuesto por el Artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La fracción II, hace referencia a la facultad del Congreso de analizar y autorizar, el ejercicio de montos y conceptos de endeudamiento no previstos o adicionales a los autorizados en la Ley de Ingresos del Estado, cuando, a juicio del propio Congreso, se presentan circunstancias extraordinarias que así lo requieran.

En cuanto a las garantías que el Estado de Coahuila ofrece, refiere el artículo 71 de la Ley de Deuda Pública lo siguiente:

El Estado y los Municipios podrán, con la autorización previa del Congreso emitida mediante ley o decreto, afectar como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que contraten directamente o de aquellos en los que funjan como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, los bienes del dominio privado de su propiedad o sus ingresos derivados de contribuciones, cobranza de cuotas,

cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales o cualesquier otros ingresos de los que puedan disponer de conformidad con la legislación aplicable incluidos sus accesorios....(LDPEC 2014).

Lo anterior denota una amplia gama de fuentes de ingresos y bienes como garantía, siendo el común denominador, al igual que las entidades objeto de estudio, las participaciones federales, circunstancia que da amplia certidumbre a los acreedores del Estado.

Finalmente cabe señalar que para efectos declarativos y a solicitud de la entidad, el artículo 92 instituye que los financiamientos que constituyen deuda pública, directa o contingente, se inscriban en el Registro único de Obligaciones y Empréstitos del Estado.

4.1.4 Análisis Jurídico en Materia de Deuda Pública del Estado de Chihuahua.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, faculta al Congreso Local autorizar al Gobernador para celebrar contratos o empréstitos sobre el crédito del Estado, con la limitación que establece el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución General, tal como lo refiere en su artículo 64, fracción IX, inciso B.

De igual manera, el artículo 29 del Código Fiscal del Estado de Chihuahua, reitera lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, al señalar la sujeción a las bases que fije el Congreso del Estado, respecto a los convenios de empréstitos celebrados por el Poder Ejecutivo.

En cuanto al monto autorizado para la contratación de financiamiento a través del crédito público, el artículo decimoctavo de la Ley de Ingresos, autoriza al Ejecutivo del Estado un monto de 25,000 millones de pesos, incluyendo la emisión de títulos

en el mercado de valores, asimismo destaca la condición a verificarse para el refinanciamiento:

El destino de los recursos de los financiamientos que sean objeto de refinanciamiento deberá haber sido, en su origen, inversiones públicas productivas, en términos de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 3 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios (LIECH).

El destino de los recursos financieros, provenientes de los empréstitos y créditos contraídos por el Estado, según refiere el artículo 3° de la Ley de Deuda del Estado de Chihuahua, deberán canalizarse a inversiones públicas, entendiendo como tales, aquellas que produzcan de manera directa o indirecta, un incremento en sus ingresos, tales como las relativas a la ejecución de obras públicas, adquisición de bienes y prestación de servicios. En este mismo sentido, el artículo 34 de la misma ley, prohíbe efectuar operaciones de crédito para financiar gasto corriente, excepto cuando se presente una circunstancia extraordinaria como lo refiere el artículo 4° del mismo ordenamiento.

4.1.5 Análisis Jurídico en Materia de Deuda Pública del Estado de Nuevo León.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León , en su artículo 63 fracción XXXII, faculta al Congreso local autorizar la contratación de empréstitos, cuando en garantía se afecten ingresos o bienes del Estado, disposición que se replica en el artículo 127 de la Ley de Administración Financiera del Estado de Nuevo León (2014).

En cuanto a la aplicación de los recursos provenientes del crédito público, refiere el artículo 128 en su fracción III de la Ley de Administración Financiera (2014) del Estado de Nuevo León, que el Ejecutivo Estatal, previa autorización del Congreso Local, podrá contratar, reestructurar y manejar el crédito público del

Gobierno del Estado, siempre que los recursos sean destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas, tal y como refiere el artículo 2° de la Ley de Ingresos.

Respecto a los montos autorizados de endeudamiento, la Ley de Ingresos en el decreto número 140, establece un monto igual o menor al 2%, en relación del presupuesto total de ingresos, destacando la obligación de aplicar los recursos a inversiones públicas productivas.

La Ley de Ingresos (2014), en su artículo 2° faculta al Ejecutivo del Estado para contratar y ejercer financiamiento a través del crédito público, incluyendo la emisión de valores, con el objeto no sólo de sufragar los conceptos contenidos en el presupuesto de egresos, sino además, para cubrir los “desequilibrios presupuestales” a causa de contingencias que impliquen una disminución en los ingresos estimados.

De lo anterior se deduce que, bastará acreditar un desequilibrio presupuestal, producto de una contingencia de cualquier naturaleza, para hacer efectiva la posibilidad de contratar deuda pública adicional a la programada en la Ley de Ingresos.

Cabe señalar que el Estado de Nuevo León, a diferencia de otras entidades, cuenta con una Ley denominada de Administración Financiera, que en su artículo 43 faculta al Estado para la contratación de deuda a cargo de presupuestos de egresos de ejercicios posteriores, siempre que correspondan a programas y partidas contenidas en la Ley de Egresos vigente en que se contrate la obligación, así como se conserve un equilibrio en el calendario de pagos (LAFENL).

Refiere el mismo artículo (43, LAFENL), la posibilidad de exceder el periodo constitucional de la Administración Pública Estatal, cuando las obligaciones que se contraigan se apliquen a:

- Proyectos autofinanciables;
- Gastos de inversión;
- Catástrofes;
- Situaciones que atenten contra la seguridad o integridad del Estado o de la Nación;
- Obras y servicios públicos financiados con créditos a largo plazo, relativos a proyectos de interés público y comunitario; y
- Erogaciones relativas a obligaciones de pago contraídas en el último año del periodo constitucional y pagaderas al inicio del siguiente periodo, comprendidas en la Ley de Egresos del Estado, incluyendo sus ampliaciones autorizadas.

Lo anterior, abre la posibilidad no sólo de incrementar los montos de endeudamiento, sustentada en las circunstancias referidas, sino convenir plazos más allá del periodo constitucional vigente, es decir, permite comprometer flujos de pagos futuros, sin establecer o referenciar criterios o indicadores de liquidez y solvencia financiera, lo que provoca un endeudamiento por encima de la capacidad económica de la entidad en el corto plazo, aunado a una permanente dependencia al sector financiero nacional, con las implicaciones del costo de capital que ello implica.

4.1.6 Análisis Jurídico en materia de deuda pública del Estado de Jalisco.

El capítulo III de la Constitución Política del Estado de Jalisco, específicamente en el artículo 35, fracción VI, faculta al Congreso del Estado, proporcionar las bases al Ejecutivo, para celebrar empréstitos sobre el crédito del Estado, que incluye: aprobar los contratos respectivos, reconocer y pagar las deudas que contraiga la

entidad, en función a las limitaciones que establece la Constitución Federal en la fracción VIII del artículo 117 (CPEJ: 2014).

La ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco (2014) en su artículo 4°, refiere la obligatoriedad de aplicar los recursos provenientes del crédito público, al gasto de inversión pública productiva. Asimismo el artículo 5° del mismo ordenamiento, establece el límite de deuda directa a contratar, mismo que será hasta por un importe del 10% del total de su presupuesto de egresos, autorizado para el ejercicio fiscal en el que se contrate el crédito.

No obstante a lo anterior, el párrafo segundo del mismo artículo, permite incrementar el monto referido en el primer párrafo del artículo 5°, toda vez que señala lo siguiente:

EL Congreso del Estado podrá autorizar al Ejecutivo del Estado para contratar deuda directa con montos superiores a los señalados en el párrafo anterior, cuando tengan capacidad financiera para pagarlos considerando su naturaleza, objeto y destino del empréstito (LDPEJ, 2014).

Derivado de lo anterior, es evidente que se puede rebasar el límite de financiamiento público establecido en el artículo 4° de la Ley de Deuda, cumpliendo tan sólo con el requisito, por cierto un tanto subjetivo, como refiere el ordenamiento al considerar que bastará de tener “capacidad financiera” para amortizar las obligaciones contraídas, circunstancia que da total libertad a los gestores de empréstitos desde el Ejecutivo del Estado, para allegarse recursos sin mayor restricción que asegurar el servicio de la deuda, aún a costa del gasto de inversión.

Por otra parte, el artículo 8° de la Ley de Deuda, prohíbe realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, excepto cuando el vencimiento y liquidación de la deuda se realicen en el mismo ejercicio anual, para

el cual fue contratada, como lo señala el artículo 6°. De igual manera, el artículo 11 en su fracción II del mismo ordenamiento, refiere que es facultad del Congreso del Estado:

Autorizar, previa solicitud del titular del Poder Ejecutivo del Estado debidamente justificada, los montos de endeudamiento adicionales a los señalados en la fracción anterior, cuando medien circunstancias que lo ameriten, siempre y cuando no rebase el monto establecido por el Artículo 5° de esta Ley. No se requerirá autorización cuando el Estado deba hacer frente a una urgente necesidad, pero deberá dar aviso al Congreso del estado de la deuda contratada y quedará sujeta a las reglas de información y registro, previstas en esta Ley (LDEJ, 2014).

La anterior disposición da la posibilidad de ampliar los montos establecidos en la Ley de Ingresos, al extender los criterios de contratación, específicamente cuando menciona que el Ejecutivo del Estado podrá acceder a montos adicionales, en “circunstancias que lo ameriten” o ante una “necesidad urgente”, situaciones que dejan al criterio del Ejecutivo, en combinación con la anuencia del Congreso del Estado para su negociación.

No obstante a que la contratación de deuda pública, remite a la restricción de no rebasar el 10% respecto del total del presupuesto de egresos, el margen de maniobra es sustancialmente mayor, en comparación con el promedio de las entidades en estudio, como se muestra más adelante en el cuadro 4.5, referente a los montos autorizados para las entidades objeto de análisis.

Respecto a las garantías, la Ley de Deuda Pública en su artículo 11, fracción V, confiere al Estado el derecho a autorizar al Ejecutivo del Estado afectar en garantía de pago de la deuda pública, las participaciones que le correspondan, en ingresos federales y estatales. Adicional a lo anterior, el artículo 17-Bis de la ley en mención, refiere lo siguiente:

Únicamente podrán ser afectadas para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento o servir de fuente de pago de dichas obligaciones las aportaciones federales derivadas de los fondos que expresamente establece la Ley de Coordinación Fiscal, siempre y cuando los financiamientos que den origen a las obligaciones se destinen a los fines previstos en el mencionado ordenamiento (LDPEJ, 2014).

Lo expuesto en el artículo anterior, amplía la posibilidad de hacer uso de recursos provenientes de las aportaciones federales, adicionales a las participaciones referidas en el artículo 11 fracción V, como garantía a los acreedores de la devolución de los empréstitos otorgados, circunstancia que hace más atractivo para el sistema financiero mexicano otorgar recursos, a los gobiernos locales.

4.2.7 Análisis Jurídico en materia de deuda pública del Estado de México.

Al igual que cada una de las entidades federativas de nuestro país, el estado de México cuenta con su propia Constitución Política, misma que faculta a la Legislatura Local, en su artículo 61, fracción XXXVII, aprobar los montos y conceptos de endeudamiento anual de la entidad, conforme a los lineamientos establecidos en las leyes de la materia, dentro de los acotamientos previstos por la Constitución Federal.

La Ley de Ingresos en su artículo primero (2014), instituye que la Hacienda Pública del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal de 2014 por concepto de financiamiento, ingresos netos por \$8,860,661,000.00

Por otra parte, la entidad cuenta con un Código Financiero (2014), que en su artículo 3°, fracción XXXV define al Servicio de Deuda Pública, como el importe de las erogaciones, destinadas a cubrir los intereses generados por los créditos y empréstitos concertados.

Lo anterior es relevante, ya que la definición y descripción de los conceptos, contribuyen tanto al análisis jurídico como al financiero, así como a una adecuada interpretación, al conocer los contenidos y alcances de los principales elementos involucrados en el escrutinio, lo que permite formular juicios de mayor objetividad y certeza.

El Título Octavo del Código Financiero (2014) referente a la Deuda Pública, específicamente en su artículo 260, establece la obligatoriedad de destinar los recursos provenientes de deuda pública a la inversión productiva:

En términos del artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las obligaciones de deuda pública estarán destinadas al financiamiento de inversiones públicas productivas; a la prestación de servicios públicos que en forma directa o mediata generen recursos públicos, incluyendo sin limitar, la contratación de obligaciones de deuda para el pago de pasivos anteriores o la reestructuración de pasivos a cargo del Estado y/o de los municipios CFEM (2014).

El artículo antes descrito, contempla como destino de los recursos provenientes del endeudamiento público, tanto al pago de pasivos anteriores como a la reestructuración de los mismos, lo que proporciona otras opciones en la aplicación de los recursos diferentes a la inversión productiva.

Adicional a lo anterior, menciona el artículo 260 en su párrafo segundo del Código Financiero del Estado de México (2014), que se podrá incrementar el saldo de la deuda pública, previo aviso a la Legislatura, cuando los costos del financiamiento se eleven por efecto de la inflación, o bien cuando por circunstancias especiales, el costo financiero sea mayor a lo programado.

Respecto a los recursos en garantía por las obligaciones contraídas, el artículo 262 en su fracción III del Código Financiero (2014), así como el artículo 9° de la Ley de Deuda Pública del Estado de México en su fracción IV, refieren previa

autorización de la Legislatura, la afectación tanto en garantía como fuente de pago, de los ingresos provenientes de las participaciones federales pago, así como de los ingresos del Estado derivados de otros recursos federales susceptibles de afectación.

El artículo en mención, específicamente en su fracción IV, refiere que ante circunstancias extraordinarias ajenas al control del Gobierno del Estado, así como ante declaratoria de emergencia y desastre, podrá acceder a montos adicionales a los establecidos en la Ley de Ingresos, previa autorización de la Legislatura. Esto da la posibilidad al Ejecutivo del Estado ampliar los montos de deuda pública con el hecho de acreditar la existencia de tales circunstancias, lo que no implica mayores dificultades debido a la composición política que guarda el congreso local de la entidad, en donde predomina el partido en el poder.

Adicional a lo anterior, el artículo 2° en su párrafo V de la Ley de Ingresos (2014), refiere lo siguiente:

Si las condiciones del mercado son adecuadas, el Gobierno del Estado de México podrá refinanciar, reestructurar y/o recontractar créditos u obligaciones de garantía o pago derivadas de operaciones crediticias inscritas en el Registro de Deuda Pública o de los proyectos de prestación de servicios o programas multianuales con componentes financieros, informando a la legislatura de los ahorros y beneficios que se espera obtener, sin que dicha reestructuración compute para el techo de endeudamiento señalado en el presente artículo LIEM (2014).

El artículo antes descrito, permite refinanciar y reestructurar obligaciones financieras a cargo de la entidad, tan sólo con la acreditación de beneficios y ahorros esperados, sin que ello se contabilice en el techo de endeudamiento autorizado, situación que se traduce a no impactar en el monto de deuda pública, a diferencia de otras entidades federativas que no lo eximen de su cómputo.

Finalmente, los artículos 270 Bis, del Código Financiero y 30 de la Ley de Deuda Pública de la entidad, reconocen la posibilidad de adquirir bienes y servicios

mediante proyectos de infraestructura a largo plazo, sin que ello se considere deuda pública, siempre que se dirijan a actividades “prioritarias”, cuya fuente de pago sea exclusivamente el flujo de recursos que el mismo proyecto genere, mismos que deberán considerarse para su autorización tanto en la Ley de Ingresos como en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal según corresponda.

El esquema anterior de proyectos de prestación de servicios, permite la construcción de obras de relevante magnitud, sin recurrir a deuda a cargo del Estado, sin embargo se deja al capital privado su administración y por supuesto sus beneficios económicos en detrimento del poder adquisitivo de los gobernados.

4.1.7.1 Las Asociaciones Público Privadas y su incidencia en la deuda subnacional.

El Estado de México representa un caso peculiar, no obstante a ser una de las entidades más endeudadas (entre las primeras cinco con 39,929.3 mdp. al 2012, según informe de la SHCP), registró un descenso en el su crecimiento durante el periodo 2000-2012 (-1% promedio anual), debido, en buena medida, a la adopción de esquema de las Asociaciones Público Privadas (APP) en la prestación de servicios, principalmente de índole carretero, transporte y de salud.

Lo anterior permitió desacelerar el ritmo de crecimiento de su deuda, principalmente entre 2010 y 2011, al tiempo que su gasto corriente se incrementó más que proporcionalmente a la inversión pública, debido a que en esos años aún no se legislaba la obligatoriedad de reportar los recursos involucrados en las APP's como deuda pública (como se pretende en la reciente Ley de Disciplina Financiera para Estados y Municipios). Esto confirma la imperiosa intención de la entidad de mejorar sólo el aspecto de sus finanzas públicas, previo al relevo presidencial del año 2012 y no la esencia de la estructura financiera de la entidad, a costa del encarecimiento de algunos servicios en el Estado de México.

Por lo anterior, es ineludible analizar los aspectos más relevantes de la Ley de Disciplina Financiera, misma que en su Artículo segundo, define a los proyectos de asociación público-privada como aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.

Las Asociaciones Público Privadas (APP), representan la formalización de los arreglos de la administración pública con los capitales particulares para la prestación de servicios al sector público, en los que se contempla la plurianualidad (largo plazo) de la relación contractual, como lo establece el artículo 2 de la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP), publicada el 16 de enero de 2012.

El Artículo 10 de LAPP refiere que los esquemas de asociación entre el gobierno y los particulares son opcionales y podrán utilizarse en relación con actividades cuya legislación específica prevea la libre participación del sector privado, o bien, mediante el otorgamiento de permisos, autorizaciones o concesiones, para la prestación de los servicios correspondientes. Ello implica la amplia posibilidad de la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y la prestación de los servicios públicos.

En cuanto a los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), como su nombre lo indica, originalmente fueron concebidos para la prestación de un servicio a largo plazo y, por lo mismo, a los recursos públicos involucrados se les clasificó como un gasto corriente; en contraste a los canalizados a proyectos de infraestructura a largo plazo, a los que se les considera como gasto de inversión. A esta diferenciación obedece que algunas entidades federativas distinguen si el gasto

derivado de una APP debe ser considerado como gasto corriente o gasto de inversión.

Por lo anterior, para darle mayor certidumbre y transparencia al manejo de los recursos financieros de las entidades, se determinó considerar como deuda pública, indistintamente, a todas las obligaciones de pago a largo plazo que contraigan las entidades federativas, sin importar el esquema de asociación o concesión alguna.

Lo anterior implica la prelación en el pago de los compromisos financieros que de ello se derivan, en los términos que lo establece el Artículo 74, Fracción IV de la CPEUM (siempre que sean para proyectos de inversión en infraestructura).

Al menos en teoría, como lo establece el artículo 49 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, los financiamientos y obligaciones de pago a largo plazo que contraigan las entidades federativas, deben ser consideradas como deuda pública del Estado, sin importar si es un empréstito, APP, PPS o algún compromiso de pago derivado de cualquier contrato similar (emisiones bursátiles, arrendamiento financiero, operaciones de factoraje, instrumentos derivados), mismos que deberán inscribirse en el Registro Público Único para efectos de transparencia.

Es innegable que la transparente contratación y registro de todo tipo de pasivos, permite que la ciudadanía, las agencias calificadoras y los órganos de auditoría superior y todos aquellos interesados en la información, tengan mejores elementos para reconocer la real situación financiera de los diferentes órdenes de gobierno. De ahí la importancia de la regulación de las obligaciones derivadas de un contrato de APP o PPS, para dirimir la controversia en cuanto a que si dichos compromisos deban ser o no, considerados como deuda pública.

Al respecto, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, reformada recientemente, busca armonizar el tratamiento contable de las diversas

operaciones que dan lugar a un pasivo e informar de todas las obligaciones de pago que contraigan los gobiernos (federal, estatal o municipal), con independencia de que sea considerado o no como deuda pública en los ordenamientos aplicables.

En efecto, de acuerdo al Artículo 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en su fracción I, inciso b), la Federación, las entidades federativas y los municipios, deberán informar sobre las obligaciones de garantía o pago, causantes de deuda pública u otros pasivos de cualquier naturaleza, con proveedores, contratistas y acreedores, incluyendo la disposición de bienes o expectativa de derechos sobre estos, contraídos directamente o a través de cualquier instrumento jurídico, considerado o no, dentro de la estructura orgánica de la administración pública correspondiente, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores, así como la composición de dichas obligaciones y el destino de los recursos obtenidos.

En suma, es amplio el marco legal que las entidades federativas han reformado para sustentar la contratación y operación de las asociaciones público privadas y los proyectos de prestación de servicios, tratando de dar certidumbre a su tratamiento y reconocimiento como pasivos en sus estados financieros, modificaciones que incluyen las mismas Constituciones estatales, las leyes de asociaciones público privadas o su equivalente, sus leyes de deuda pública y leyes de presupuesto y gasto público, principalmente.

Es pertinente destacar que actualmente el tratamiento jurídico y contable de las APP y PPS no es del todo armonizado. Por ejemplo, el nombre asignado a las leyes que las regula difiere ligeramente (Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios, Ley de Contratos de Colaboración Público Privada, Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios, entre otras), aunque en esencia en

todos los casos se trata de regular la participación del capital privado en el desarrollo de infraestructura y en la prestación de los servicios públicos.

La principal discordancia de efectos trascendentales, es la ausencia de una definición contundente para considerar los compromisos de largo plazo, derivados, indistintamente, de la prestación de un servicio o la realización de proyectos de infraestructura, como deuda pública y no la posibilidad de discrecionalidad de registrar dichas erogaciones algunas veces como gasto corriente y en otras como gasto de inversión o capital.

En general, existen los ordenamientos jurídicos que promueven el registro y la publicación de los compromisos adquiridos en sus diferentes modalidades, y que, finalmente implican deuda pública, sin embargo, aún falta que en los hechos, los mecanismo e instituciones encargadas del seguimiento y control en la materia, proporcionen la certeza de su cabal cumplimiento, que de no suceder, podrían no sólo, a la práctica de la simulación y maquillaje de cifras, sino a situaciones que escondan realidades, que al ser descubiertas, haya muy poco que enmendar, siempre en perjuicio y deterioro de la calidad de vida de los gobernados y en beneficio de unos cuantos actores de ambiciones y mezquindades insaciables, como en el caso de Coahuila y más recientemente de Veracruz, Sonora, Quintana Roo y Chihuahua, sólo por citar aquellos casos de noticia nacional.

4.1.8 Evaluación de aspectos comunes de incidencia en el endeudamiento subnacional.

El siguiente apartado tiene como propósito exponer y evaluar las condiciones de contratación de deuda pública, mismos que pudieran explicar el creciente y acelerado endeudamiento subnacional, entre los que destacan: El destino de fondos provenientes de empréstitos públicos, las circunstancias de excepción en la contratación de créditos, la naturaleza de recursos que se ofrecen en garantía del financiamiento recibido, así como el monto de los empréstitos.

El siguiente cuadro muestra el destino de los recursos de las entidades en estudio, en el cual se aprecia que, en armonía al mandato constitucional en su artículo 117, segundo párrafo de su fracción VIII, las leyes en materia de deuda, refieren la obligatoriedad de aplicación de los recursos provenientes de deuda, hacia inversión pública productiva, restringiendo su uso al gasto corriente.

Cabe mencionar que lo dispuesto en las legislaciones que regulan la deuda, en principio, parece acotar el uso de los recursos derivados del financiamiento exclusivamente a inversión pública productiva, sin embargo, dado que la Constitución General no describe el concepto, permite a las Legislaturas de los Estados su interpretación y conceptualización, dando pauta a una amplia gama de posibilidades en la aplicación de los recursos contratados, a manera de ejemplo la Ley de Deuda Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, específicamente en su artículo 3° fracción XXI, considera a la “Inversión Pública Productiva” de la siguiente manera:

Inversiones Públicas Productivas: Las destinadas a la ejecución de obras públicas, a la adquisición o manufactura de bienes, a la prestación de servicios públicos, al mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente o de la que se pretenda contraer, incluyendo el refinanciamiento o reestructuración de empréstitos o créditos celebrados con o sin la autorización del Congreso siempre que en su origen hayan sido destinados a Inversiones Públicas Productivas, o a cualquier otra finalidad de interés público o social, cuando en forma directa o indirecta, inmediata o mediata, generen recursos públicos (LDPEC, 2014).

Por su parte, el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal (2014), considera a la Inversión Pública en su Capítulo 6000, como: “Asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación de proyectos”.

En términos generales, los ordenamientos jurídicos de las entidades relacionados a la deuda pública, consideran como parte de la “Inversión Pública Productiva”, a

los créditos contratados para el refinanciamiento o reestructuración de sus compromisos contraídos.

Cuadro 4.3	Destino de Fondos Provenientes de Deuda
Entidad Federativa	
Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inversión Pública Productiva
Coahuila	
Chihuahua	
Nuevo León	
Jalisco	
México	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inversión Pública Productiva ▪ Prestación de servicios públicos que en forma directa o mediata generen recursos públicos ▪ La contratación de obligaciones de deuda para el pago de pasivos anteriores o la reestructuración de pasivos

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

A la luz de lo antes expuesto, se deduce que si bien es cierto, las leyes que regulan la deuda pública en los Estados, mandatan la aplicación de los recursos provenientes del crédito público a obras y acciones de inversión pública productiva, ello no limita a ser utilizado en aspectos distintos, tales como el refinanciamiento o reestructuración de deuda, de cualquier manera, se observa un amplio margen de maniobra que la misma ley otorga.

La gama de posibilidades para la contratación de deuda está dada en primer lugar, en el propio concepto de “Inversión Productiva” que cada entidad determine, es decir de acuerdo a las definiciones dadas por las autoridades legislativas, en el que cabe la posibilidad, como lo es, que se incluyan conceptos o circunstancias de diversa índole.

Por otra parte, al existir la posibilidad de recurrir a las circunstancias de excepción que cada legislación otorga, entre las que destacan conceptos como: situaciones económicas extraordinarias, de contingencia, de emergencia y hasta de desastre, inclusive conceptos tan ambiguos que consideran la contratación de deuda

extraordinaria “por causa debidamente justificada” como lo permite la legislación de Veracruz.

Todo lo anterior deriva en la amplia posibilidad de endeudamiento, en arreglo a las leyes, mediado en todo caso por el juicio de quien promueve y quien autoriza, en un combinación perfecta para atender el “marco de la ley” sin que ello garantice un verdadero análisis de la necesidad de los recursos, y lo que es todavía más preocupante, la evaluación del impacto en el beneficio social en relación con la sostenibilidad de la deuda.

Finalmente, en relación al Estado de México, destaca la alternativa de endeudamiento por concepto de proyectos de prestación de servicios (PPS), el cual a partir de las reformas efectuadas a su Constitución Política del Estado en el año 2006, y adecuaciones a los ordenamientos jurídicos en materia de deuda pública motivó su implementación, con los beneficios para la hacienda pública que ello conlleva, como la de no contabilizar los importes contratados en los saldos de deuda directa por un lado, y la posibilidad de afectar tanto en garantía como fuente de pago, los recursos generados de las obras o servicios públicos efectuados mediante dicha modalidad.

El cuadro 4.4 representa el resumen de las circunstancias de excepción, previstas en las leyes en materia de deuda pública, mediante las cuales las entidades en estudio, pueden ampliar la gama de posibilidades para justificar la necesidad de recursos extraordinarios, que conlleva por supuesto a la posibilidad de acceder a mayores niveles de deuda.

Es preciso mencionar que no obstante que la legislación en materia de ingresos, precisa los montos autorizados de financiamiento para los ejercicios fiscales correspondientes, al igual que las leyes que reglamentan la deuda pública, regulan la aplicación de los recursos por este concepto única y exclusivamente a la “inversión pública productiva” como lo mandata la Constitución Política de nuestro país, existe la posibilidad de excepción que permite tanto incrementar el nivel de

ingresos por deuda pública, así como dirigir los recursos financieros a conceptos diversos de apremio y urgencia, que en la mayoría de los casos, representan cargas y costos irreversibles en detrimento de la hacienda pública estatal.

Cuadro 4.4		Excepciones en el Destino de Fondos	
Entidad Federativa		Circunstancias de excepción	
Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Situaciones económicas extraordinarias. ▪ Cubrir un déficit en la Hacienda del Estado 		
Coahuila	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Situaciones económicas extraordinarias a juicio del congreso estatal. 		
Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por causa debidamente justificada, ▪ Para cumplir compromisos de inversión de carácter extraordinario. 		
Nuevo León	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En situaciones de contingencia ▪ Para afrontar los desequilibrios presupuestales que se presenten por contingencias, que impliquen una disminución en los ingresos estimados 		
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuando el Estado tenga capacidad financiera ▪ Circunstancias contingentes, siempre y cuando no rebase el 10% del presupuesto de egresos. 		
México	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Circunstancias extraordinarias ajenas al control del Gobierno del Estado, ▪ Exista una declaratoria de emergencia o desastre. ▪ No se considerará deuda los proyectos de infraestructura de largo plazo, cuya fuente de pago sea exclusivamente el flujo de recursos que el mismo proyecto genere. 		

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

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

legislativo de cada entidad, más aún cuando la afinidad o “consenso” político se impone.

Lo anteriormente expuesto, procede sin mayores dificultades, es decir tanto la autorización y liberación de mayores recursos, cuando las condiciones políticas son favorables al interior del congreso local, que al no encontrar dificultad en el consenso principalmente por el grupo mayoritario para su aprobación, se autoriza casi siempre sin mayores dificultades.

El cuadro 4.5 describe las garantías que las entidades federativas en estudio ofrecen como medio de pago del financiamiento recibido, destacando en primer lugar las participaciones federales, las cuales representan en promedio alrededor del 31% respecto a los ingresos totales, aunadas a los bienes e ingresos propios, así como ingresos federales destinados al saneamiento financiero.

Cuadro 4.5	Garantías
Entidad Federativa	
Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PARTICIPACIONES FEDERALES ▪ BIENES E INGRESOS PROPIOS ▪ INGRESOS FEDERALES DESTINADOS AL SANEAMIENTO FINANCIERO
Coahuila	
Chihuahua	
Nuevo León	
Jalisco	
México	

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

Respecto a los montos de financiamiento autorizados por las legislaturas de los Estados, Jalisco cuenta con la anuencia de endeudarse hasta por el 10% del importe total de sus respectivo presupuesto de egresos; el Estado de Veracruz de la Llave por la un importe del 5% en relación a sus ingresos ordinarios; mientras que Nuevo León por un importe igual o menos al 2% respecto a su presupuesto total de ingresos.

Por otra parte el Estado de Coahuila de Zaragoza, tiene autorizado un importe de 950 millones de pesos, tal como refiere el decreto No. 109, publicado en el

Periódico Oficial de la entidad No. 90 de fecha 9 de noviembre de 2012; por su parte el Estado de Chihuahua, cuenta con la anuencia de la Legislatura local para adquirir compromisos u obligaciones de endeudamiento, hasta por un monto de 25,000 millones de pesos, cifra superior a la del Estado de México, que se ubica alrededor de los 8,860 millones de pesos.

Es de destacar que los montos autorizados por las diferentes Legislaturas locales, no guardan una proporción uniforme respecto a sus ingresos o egresos, sino que se deja a la libre designación del poder Legislativo local, a propuesta del poder ejecutivo. Tal es el caso del Estado de Coahuila que tan sólo en los años de 2010 y 2011, adquirió financiamiento por un monto de alrededor de 50,000 millones de pesos, medido a valores constantes de 2008, motivo por el cual para los ejercicios subsecuentes, el importe de endeudamiento se redujo considerablemente, fijándose en la Ley de Ingresos para el año 2012 tan sólo en 950 millones de pesos, que traducido a valores constantes del 2008, giró alrededor de 810 millones de pesos, cifra muy inferior a la ejercida en los años anteriores.

Cuadro 4.6	MONTOS AUTORIZADOS
Entidad Federativa	
Veracruz	Hasta por un monto equivalente al 5% del total de los ingresos ordinarios
Coahuila	El monto autorizado por el H. Congreso del Estado y no ejercido, por la cantidad de \$950,000,000.00
Entidad Federativa	
MONTOS AUTORIZADOS	
Chihuahua	Hasta por un monto de \$25,000'000,000.00 (veinticinco mil millones de pesos 00/100 M.N.) o su equivalente en Unidades de Inversión (UDIs).
Nuevo León	Hasta por un monto igual o menor al 2% del presupuesto total de ingresos.
Jalisco	Hasta por el monto neto del 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
México	Hasta por un monto de \$8,860,661,000.00

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

En resumen, al analizar los aspectos más relevantes de las condiciones, en las que se contrata la deuda en las entidades federativas, tales como: El destino de los fondos; las excepciones tanto en su justificación como en sus montos; las garantías y sumas contratadas, se confirma que el actual marco jurídico que regula la deuda subnacional en México, propicia que predomine la discrecionalidad y libre interpretación de los ordenamientos jurídicos, dada la ambigüedad y flexibilidad de la ley.

Las circunstancias enunciadas en el párrafo anterior, se conjugan a favor de los directamente interesados en el manejo de los recursos provenientes del financiamiento, que en la mayoría de los casos, coincide con el poder ejecutivo de las entidades, representadas regularmente por las secretarías de finanzas locales, como promotoras de iniciativas de endeudamiento, que en combinación con la anuencia del poder legislativo, sobre todo cuando la afinidad o negociación política allana el camino para su autorización, al encuadrar la justificación a alguno de los supuestos establecidos, se materializa el acto jurídico que deriva en un incremento del endeudamiento público, con todos los costos que ello implica, a cargo del presupuesto de egresos.

4.1.9. Análisis Jurídico de Entidades Federativas con Menor Crecimiento en su Deuda Pública.

El siguiente apartado tiene como finalidad contrastar las condiciones jurídicas en materia de deuda pública, de las entidades que registraron un menor crecimiento de su deuda durante el periodo de estudio 2000-2012 (Guerrero, Tlaxcala, Querétaro, Baja California Sur, Sinaloa), en oposición a aquellas que mostraron un crecimiento acelerado de la misma.

Lo anterior a efecto de ubicar algún elemento en común, que permita explicar las condiciones que propiciaron la proliferación del crecimiento de la deuda, para tal efecto, se analizaron las Constituciones Políticas y Leyes de Deuda Pública para

el año 2012 de las entidades objeto de estudio, encontrando las siguientes evidencias:

Tlaxcala.

En la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, en su artículo 101 fracción IV, se hace énfasis de la obligatoriedad en la contratación de deuda, misma que deberá destinarse a inversiones públicas productivas, como lo establece el artículo 117 fracción VIII de la nuestra Carta Magna.

La contratación de deuda deberá ser aprobada por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura local, misma que no deberá ser mayor al 20% del equivalente al presupuesto anual de la entidad durante el ejercicio fiscal respectivo, limitando la contratación de nuevos créditos al existir adeudos derivados de este concepto, lo que representa un candado que ninguna entidad contempla en sus legislaciones en la materia.

Adicional a lo anterior, el artículo 4° de la Ley de Deuda del Estado de Tlaxcala, señala que las obligaciones que contraiga el gobierno del Estado no se considerarán como deuda pública, siempre que el saldo total acumulado de dichos empréstitos y/o préstamos no exceda el tres por ciento de los ingresos ordinarios del ejercicio fiscal correspondiente.

Por su parte, el artículo 20 de la ley en comento, enlista los requisitos que se presentan ante el Congreso del Estado para su análisis y posterior autorización, entre los que destacan: el proyecto ejecutivo a financiar, desglosado por etapas; el costo beneficio de la obra; las acciones para mantener el equilibrio financiero; dictamen financiero; tabla comparativa de condiciones de contratación de cuatro instituciones financieras como mínimo.

En ese orden de ideas, el artículo 21, señala los plazos a los que se ajusta el proceso de autorización de la solicitud de deuda, que en términos generales, refiere que presentada la solicitud de endeudamiento, el Congreso en sesión de pleno turnará el expediente a la Comisión de Finanzas y Fiscalización, la cual será la encargada de su análisis y autorización.

Es importante puntualizar que en caso de negar la autorización en la contratación del crédito, éstas no podrán volver a proponer el mismo proyecto durante el ejercicio fiscal en que se haya presentado.

La restricción anterior, representa una imposibilidad para promover proyectos desechados en el mismo ejercicio, lo que implica rediseñar o sustituir por otros proyectos, con todo lo que demanda su trámite, lo que en muchas ocasiones hace desistir su promoción.

Es importante destacar que en artículo 34 de la Ley de Ingresos del año 2012, se reitera que el saldo neto de la deuda pública de Tlaxcala es de \$0.00 y que la asignación presupuestaria para el ejercicio siguiente es también de \$0.00, lo que hace a esta entidad particularmente diferente al resto de las entidades del país, al no registrar deuda pública, al menos hasta el periodo objeto de estudio.

Guerrero

En el artículo 62 fracción IV de la Constitución Política del Estado de Guerrero, se autoriza la contratación de endeudamiento con el voto de las dos terceras partes del total de la cámara de diputados local, con la restricción de no exceder el 10% del monto de su presupuesto anual.

La disminución del nivel de endeudamiento se explica en buena medida a que en diciembre del año 2010, se aprobó por unanimidad de votos, la **Ley número 616**, en la cual se autorizó una línea de crédito por la cantidad de \$632,500,000.00, a

fin ser destinada a inversión pública productiva, misma que no fue ejercida por la administración estatal en turno, para no incrementar el nivel de deuda pública, atendiendo a la política fiscal de “austeridad presupuestal”, implementada por el gobierno en turno, lo que fortalece la premisa planteada que refiere a la discrecionalidad del representante del ejecutivo estatal, con la anuencia de la legislación en materia de deuda pública, para agotar la posibilidad de adquirir recursos vía deuda pública. En este caso, se desistió en uso de los recursos autorizados.

En cuanto al límite de endeudamiento, el artículo 9° de la Ley de Deuda del Estado de Guerrero, refiere que éste será fijado por el congreso del Estado, en función a la capacidad de pago de la entidad, considerando sus ingresos propios, así como a las participaciones que en ingresos federales o cualquier otro ingreso le corresponda.

Querétaro.

Por lo que se refiere al Estado de Querétaro, el artículo 14 de su Constitución Política, precisa que el gobierno del Estado, sólo podrá contraer deuda pública con la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, cuando se destine a inversiones públicas productivas, incluyendo operaciones de refinanciamiento y reestructura, excluyendo cualquier destino a gasto corriente, y siempre que se satisfagan condiciones tales como:

- a) Que salvo el caso de emergencia legalmente declaradas, los recursos se destinen a inversión física de beneficio para la comunidad, cuya vida útil sea igual o mayor al plazo de la deuda, misma que no deberá exceder de doce años.

- b) El monto de la deuda contingente no podrá exceder la cuarta parte de los recursos disponibles por el Estado para inversión sin considerar los recursos derivados del endeudamiento.
- c) En caso de deuda contratada para afrontar una circunstancia de emergencia, se dedique a pagarla cuando menos una cantidad igual a la que se destine a inversión en los siguientes ejercicios hasta su liquidación.

Se precisa que el Gobierno del Estado no podrá contraer e inscribir deuda durante el último año de su gestión, salvo casos de emergencia legalmente aprobada por la Legislatura.

Por su parte, el artículo 7° de la Ley de Deuda de Querétaro, reitera la obligatoriedad de aplicar los recursos de los empréstitos a inversión pública productiva.

Es importante destacar que la Ley de Deuda de la entidad, contempla un apartado dentro del capítulo tercero, denominado “De la Transparencia” en el cual, el artículo 18° refiere la obligación que tiene el Poder Ejecutivo del Estado, a enviar trimestralmente informe sobre el ejercicio y destino de los recursos provenientes de la contratación de deuda pública, misma que será difundida en páginas oficiales de internet y medios de comunicación local, sobre el costo, beneficio social, periodo de ejecución y el grado de avance de los proyectos a financiados a través de mecanismos de deuda pública.

Finalmente, a diferencia de las entidades examinadas, Querétaro cuenta con una “Ley para el Manejo de los Recursos Públicos”, que contempla tanto la formulación de los presupuestos de ingresos como la ejecución de los recursos públicos y rendición de la cuenta pública básicamente, lo que contribuye a transparentar el ejercicio de los recursos públicos, en especial de aquellos provenientes de deuda pública.

Baja California Sur

El Art. 6° de la Ley de Ingresos de Baja California Sur, faculta al Ejecutivo del Estado para la contratación de líneas de crédito, previa solicitud, análisis y en su caso aprobación del H. Congreso del Estado. Así mismo, el artículo 7° autoriza reestructuración y refinanciamiento de adeudos, siempre que medie como criterio mejores condiciones en el costo del servicio de la deuda.

Cabe señalar que en el artículo 9°, también de la Ley de Deuda de la entidad, específicamente en su fracción II, resalta la obligación de mantener el “equilibrio financiero”, por lo que, la programación, contratación y pago de los financiamientos se deberán ajustar a su capacidad de pago

Por lo que hace al concepto de recursos extraordinarios, en el artículo 135 de la Ley de Hacienda del Estado de BCS, quedan comprendidos los que decreta la Legislatura del Estado, para atender situaciones de emergencia.

En suma, al revisar las condiciones bajo las cuales el Estado de BJS puede contratar deuda, podemos observar que no tiene requisitos extraordinarios, ni explícito requerimiento de la autorización del poder legislativo por mayoría calificada (3/4 partes de sus integrantes). Lo que fortalece la hipótesis de la voluntad política del representante del ejecutivo en combinación con el legislativo para incrementar el nivel de deuda sin considerar criterios responsables del manejo financiero de capacidad y solvencia financiera de la entidad

Del análisis anterior, los hallazgos confirman simultáneamente dos factores que inciden en el incremento del nivel de deuda en entidades, por un lado, ***el marco jurídico en materia de deuda pública***, el cual facilita la contratación de financiamiento, al tener como requisito primario, el aval de la legislatura local en una votación de mayoría simple (tal es el caso de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Jalisco, Veracruz y el Estado de México); en contraste con aquellas

entidades que han mantenido un menor nivel de deuda, las cuales requieren, para su autorización de financiamiento a largo plazo, una mayoría calificada (3/4 de los miembros de la legislatura), como sucede con Tlaxcala, Guerrero, y Querétaro, lo que complica el consenso de las diferentes expresiones políticas para avalar a las autoridades hacendarias, sus intenciones de mayores recursos vía endeudamiento.

El segundo elemento que queda de manifiesto, es la **discrecionalidad de las autoridades estatales para promover mayores niveles de deuda**, como ocurrió con Baja California Sur, que no obstante a tener la posibilidad de promover mayores recursos mediante deuda pública, aprovechando la facilidad que otorga su ley de deuda pública, al someter su autorización tan sólo a la mayoría simple de su congreso, sólo registro un incremento del 4% promedio durante el periodo 2000-2012; y en el caso de Guerrero que en afinidad a una política fiscal de “austeridad presupuestal”, decidió no ejercer recursos previamente autorizados (Ley número 616, en la cual se concede una línea de crédito \$632,500,000).

Todo lo anterior refuerza la premisa que considera la voluntad y criterio del representante del ejecutivo de las entidades, para promover a su libre albedrío niveles de endeudamiento, que en su mayoría de los casos en México, registran altos niveles de endeudamiento, anteponiendo su libre interpretación de la ley, apartados de criterios de solvencia y capacidad económica, lo que conduce a una dependencia financiera permanente de los recursos financieros, que en su mayoría provienen del sistema financiero mexicano.

A continuación, a manera de contraste de hallazgos, derivado del análisis de la legislación estatal en materia de deuda pública, se exponen las principales características respecto a la contratación de financiamiento, tanto de las entidades con menores índices de crecimiento de la misma (Tlaxcala, Guerrero, Querétaro y Baja California Sur), como de aquellas que registran en el periodo de estudio mayores tasas (Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Nuevo León y Veracruz), a fin de

dilucidar aquellas condiciones que, por un lado, propician niveles de endeudamiento, como de aquellas circunstancias que han limitado la contratación discrecional de la deuda, como da cuenta los siguientes cuadros:

Cuadro 4.7**Características jurídicas de entidades con bajo crecimiento promedio de deuda subnacional, periodo 2000-2012**

	Tlaxcala	Guerrero	Querétaro	Baja California Sur
Autorización de dos terceras partes del Congreso.	✓	✓	✓	
Definición de Inversión Productiva.	✓	✓	✓	✓
Circunstancias extraordinarias o excepciones.	✓	✓	✓	✓
Refinanciamiento y reestructura financiera			✓	✓
Ley de deuda pública estatal	✓	✓	✓	✓
Ley para el Manejo de los Recursos Públicos			✓	

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

Cuadro 4.8**Características de entidades con alto crecimiento promedio de deuda subnacional, Periodo 2000-2012**

	Chihuahua	Coahuila	Jalisco	Nuevo León	Veracruz
Autorización de dos terceras partes del congreso					
Definición de Inversión productiva	✓	✓	✓	✓	✓
Circunstancias extraordinarias o excepciones.	✓	✓	✓	✓	✓
Ley de deuda pública estatal				✓	✓
Refinanciamiento y reestructura financiera	✓	✓	✓	✓	✓
Ley de administración financiera				✓	
Código Financiero					✓

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

La posibilidad de contratar recursos por circunstancias extraordinarias, es un común denominador prácticamente en todas las entidades del país, lo que hace más relevante la discrecionalidad y voluntad del representante del ejecutivo para promover endeudamiento público en combinación con su legislatura local.

En cuanto a la definición de inversión productiva, se observa una falta de uniformidad de la concepción de dicho rubro, lo que deja a la libre consideración de las autoridades hacendarias estatales, considerar a uno u otro rubro como parte de dicho concepto, teniendo la posibilidad de ampliarlo a conveniencia con el objeto de cumplir con el requisito constitucional plasmado en el Artículo 117 fracción VIII.

Como ha quedado de manifiesto a lo largo de esta investigación, en la mayoría de los Estados, las legislaciones locales en materia de endeudamiento, son bastante laxas, lo cual ha permitido un significativo crecimiento en las deudas públicas de las entidades, especialmente a partir del año 2009, cuando las participaciones se vieron afectadas de manera importante producto de la crisis económica.

4.2 PROCESO DE FINANCIARIZACIÓN EN MÉXICO

El siguiente apartado tiene como objetivo analizar el proceso de financiarización en nuestro país, visto como un importante factor que explica en buena medida, el acelerado crecimiento de la deuda subnacional en México, resultado del proceso de globalización y desregulación de los mercados financieros, incluyendo las adecuaciones al marco jurídico en materia de deuda pública.

El proceso de desregulación financiera en México ha permitido la apertura a nuevos campos de operación, que en combinación con el paulatino desarrollo y globalización de las comunicaciones, ha propiciado que los capitales financieros puedan incrementar sus actividades lucrativas, iniciando de esta manera una etapa de expansión del capitalismo financiero como nunca en la historia. Al

respecto Correa (2008), refiere que la profundización de las políticas neoliberales ha conducido a la financiarización del gasto público y la privatización.

Lo anterior repercute directamente en el funcionamiento de las administraciones públicas, ya que al afectarse el gasto público por el servicio de la deuda, se reduce la capacidad del gobierno para dotar de servicios públicos y programas sociales a los gobernados, aunado a una mayor dependencia respecto de los prestamistas privados y por supuesto, al sometimiento a las reglas que dictan los mercados financieros.

Entre las modificaciones al marco jurídico en materia de deuda pública subnacional, que han contribuido al incremento acelerado de la deuda, encontramos la reforma al artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal en 1995 y la publicación de su reglamento en 2001, año en el que también se reforma el mercado de valores y la nueva ley en la materia en 2005, que permite la emisión de certificados bursátiles y con ello la posibilidad de obtener recursos directamente del mercado de valores.

Si a lo anterior sumamos que la banca comercial ha ampliado los créditos otorgados y las garantías de pago se han diversificado, ya que, además de las participaciones federales, la deuda de las entidades federativas se garantiza con impuestos, así como con derechos o flujos de los activos financiados con estas operaciones crediticias; adicionalmente, se han utilizado nuevas fuentes de recursos como las ya mencionadas emisiones bursátiles, todo lo cual resta margen de gestión presupuestaria a los gobiernos locales, por las cargas financieras que implican la disposición de recursos ajenos.

El Estado ha dado primordial importancia a crear condiciones favorables para el fortalecimiento al sistema financiero mexicano, en sintonía con los mercados internacionales y peor aún, a las prácticas de especulación financiera alentadas

por las políticas neoliberales, relegando la expansión de la acumulación basada en la producción en perjuicio del fomento de condiciones económicas para el desarrollo social, tales como la generación de empleos y el impulso al mercado interno.

En un predominante ambiente de globalización financiera, se requiere fortalecer la relación entre el Estado y la economía nacional, conciliando propósitos entre la acumulación financiera y la acumulación productiva, y no los intereses de la primera por encima de la segunda, que pone en riesgo las condiciones económicas y sociales propicias para el beneficio de la sociedad civil en general y dan pauta al empoderamiento de los grupos financieros nacionales e internacionales.

Ante el insaciable apetito de las clases dominantes por amasar el mayor volumen de ganancias y preservar sus privilegios, los dueños del capital financiero, no escatiman en sacar más ventajas de la era de la modernidad, como lo deduce Vargas (2011), dada la industrialización centrada en las tecnologías y las telecomunicaciones.

De esa manera, como lo asevera (Vargas, 2011: 3), “el sistema financiero internacional asociado a la gestión neoliberal, para mostrar que la base de la financiarización que surge a partir de la crisis histórica del capitalismo fordistakeynesiano, abre una fase de desacoplamiento entre la esfera de la producción y la esfera financiera, así como la política neoliberal que le acompaña”.

4.2.1 ¿Qué es la Financiarización?

El término financiarización hace alusión al predominio de los capitales financieros internacionales, en un contexto de libre movilidad de los mismos, como resultado de la globalización de los mercados, donde se propicia el aumento de los rendimientos derivados de esas inversiones financieras.

Arreggi citado por Epstein (2001) y retomado por Girón y Chapoy (2009), define la “la financiarización” como el patrón de acumulación en el cual los beneficios se obtienen principalmente a través de canales financieros más que a través del comercio y la producción de materias primas.

De lo anterior se deduce que la financiarización antepone la acumulación de riqueza a través de mecanismos especulativos, por encima de actividades de comercio internacional o producción de bienes y servicios, en perjuicio del crecimiento y desarrollo de las sociedades.

De esa manera, la financiarización se asume como la creciente jerarquía de las élites financieras que operan en la economía, acompañadas de las instituciones rectoras del gobierno, tanto a nivel nacional como internacional, encargadas de crear condiciones para su supremacía, por encima de otros sectores productivos.

De acuerdo a Wade (2005), el proceso de financiarización representa los cambios que se han presentado en la relación entre las economías domésticas y el sistema financiero internacional, con un claro y ascendente dominio de la economía financiera sobre la economía real, lo que se ve reflejado en la adecuación del marco institucional y normativo en torno a los intereses de los representantes de la riqueza monetaria.

Lo anterior significa que los mercados, activos y agentes financieros han adquirido de manera paulatina, una privilegiada posición en la economía, que se traduce en un mayor poder de acción de alcances ilimitados, alcanzando y cautivando incluso, a las instituciones y gobiernos que les abren paso, es decir a la administración pública. Al respecto Orchangazi (2008) establece que los activos financieros han adquirido vida propia, sembrando incertidumbre y riesgos crecientes en el sistema financiero global.

Los gobiernos y entidades del sector público se integraron a esta estructura principalmente como prestatarios de los mercados financieros, cuya presencia se

fue incrementando de manera creciente. Estos prestatarios fueron observados como la base de expansión de los mercados financieros, donde los déficits públicos se han financiado crecientemente en los mercados financieros. Esta situación se reforzó particularmente en América Latina dada la declaración de autonomía de los bancos centrales, razón por la cual cesó el financiamiento del desarrollo como una estrategia para lograr el crecimiento, como lo refiere Girón (2007).

Es evidente que la situación de endeudamiento de las entidades federativas de nuestro país, se han visto afectadas por éste fenómeno internacional, a tal grado que como lo expresan Correa y Girón (2010, 3) “la financiarización ha llegado al punto en que los gobiernos de toda índole política-ideológica están quedando presos, acobardados, extorsionados, intimidados, amenazados o cínicamente cómplices, coautores y partícipes de los intereses financieros más concentrados”

En afinidad a Girón (2009) el proceso de financiarización es la venta y compra de activos o títulos en forma ordenada en el mercado de capitales y la intervención de las formas de financiamiento que ofrece el mercado de derivados resultado de la innovación tecnológica y financiera.

Así, el proceso de financiarización ha dado vida al término “titulización” que refiere al auge de los títulos o valores como forma predominante de financiamiento, la estrecha relación entre ambos conceptos nace de la necesidad de liquidez por parte de los intermediarios financieros, ya que a partir del desarrollo de la innovación financiera, permiten la proliferación de títulos que tienen un alto grado de especulación y riesgo, en especial en economías como la nuestra, inmersas en un clima de fragilidad y volatilidad constante.

En las condiciones descritas, las entidades federativas que no tienen alternativa alguna para sufragar sus estructuras de gasto público, recurren permanentemente al entorno financiero globalizado, aun reconociendo los altos costos que implica la

contratación de créditos, aunado a las condiciones y requisitos para su autorización.

Pero ¿qué es la “titulización”? al respecto Girón y Chapoy (2009: 46) refieren que: “siendo una palabra que no existe en español, se decidió utilizar titulización, que es la forma en que se traduce “securitización” (derivado de securities, valores o títulos) en las publicaciones del FMI”.

En suma, la financiarización y la titulización como mecanismos que derivan de las políticas monetarias, cambiarias y financieras especulativas, a favor de la acumulación financiera, han afectado crecientemente a los sectores desprotegidos de las economías del mundo neoliberal, en especial a los países subdesarrollados como el nuestro, que limitado en sus recursos públicos, toman como alternativa la recurrente contratación de créditos provenientes del sistema financiero, para cubrir sus altos niveles de gasto corriente, relegando en un segundo plano el cumplimiento de sus compromisos de inversión pública productiva. Si a ello le sumamos la discrecionalidad de la aplicación de los recursos por los funcionarios responsables del manejo de las haciendas públicas y la opacidad en la rendición de cuentas, se da una combinación propicia para el arraigo de dicha dependencia difícil de romper.

4.2.2 Antecedentes históricos de la Financiarización

Algunos autores (Chesnais y Plihon, 2005; Vargas, 2011) coinciden en que el proceso de financiarización tiene su origen en la dinámica que adoptó la economía mundial desde principios de los años setenta, época en la que la crisis histórica del capitalismo dio fin a la etapa denominada fordista-keynesiana de prosperidad.

Período que se caracterizó por un debilitamiento de las condiciones económicas, políticas y sociales, que décadas atrás hicieron posible el auge de la etapa fordista-keynesiana, derivando en un estancamiento e incluso descenso, de la tasa de ganancia en el contexto capitalista en crisis, provocando un cuantioso

excedente del capital financiero, resultado de la dificultad de valorizarse en ámbito productivo.

Dabat (2010) sostiene que el estancamiento económico inició primero en los países industrializados desde finales de los años setenta y en la primera mitad de esa década se generalizó en la economía mundial, retomando lo que Marx refería en un pasaje de su obra denominada el Capital, quien aseveró que al no desplegarse con eficiencia la acumulación real, se produce una sobreabundancia de capital de préstamo, que sólo tiene relación con la acumulación productiva en la medida en que guarda con ella una proporcionalidad inversa.

Esa proporción inversa a la que se refería Marx es precisamente el comportamiento que hoy en día ha registrado el capitalismo financiero y la llamada titulización, que tienen en la especulación y operaciones de crédito sus fuentes de ganancia, más que en el proceso productivo de mercancías, que implica la incorporación de factores de producción y sus beneficios que conlleva, tales como la generación de empleo, consumo de materias primas, insumos y bienes de capital.

En perspectiva histórica, de acuerdo a Lapavitsas (2011), la financiarización es producto de la nueva era de cambios que comenzó con la primera crisis del petróleo de 1973 a 1974, tiempo durante el cual se gestó una revolución tecnológica en el terreno de la informática y las telecomunicaciones con grandes injerencias en la circulación del capital financiero, aunado a los importantes cambios institucionales y políticos, en particular la desregulación de los mercados de trabajo y el sistema financiero, en un claro desplazamiento del keynesianismo por el imponente neoliberalismo.

Las evidencias históricas establecen que la financiarización en la economía mexicana, es producto de las tendencias mundiales de la apertura económica y la desregulación financiera a la que México se integró después de la segunda mitad de los años ochenta del siglo pasado, se extendió a fines de esa década y se

consolidó en los años noventa, cabe mencionar que hasta la década de 1970 el papel global del Estado predominaba en las funciones económicas.

Según los defensores de la instrumentación de políticas de desregulación de la economía, en especial del sector financiero, se propicia la competencia en los mercados y mayor acceso a capitales para estimular la inversión, y por tanto, el crecimiento económico estable y sostenido.

Entre las modificaciones al marco jurídico en materia de deuda pública subnacional que han contribuido al incremento acelerado de la deuda, encontramos la reforma al artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal en 1995 y la publicación de su reglamento en 2001, año en el que también se reforma el mercado de valores y la nueva ley en la materia en 2005, que permite la emisión de certificados bursátiles y obtener recursos directamente del mercado de valores.

Si a lo anterior sumamos que la banca comercial ha ampliado los créditos otorgados y las garantías de pago se han diversificado, ya que, además de las participaciones federales, la deuda de las entidades federativas se garantiza con impuestos, así como con derechos o flujos de los activos financiados con estas operaciones crediticias; adicionalmente, se han utilizado nuevas fuentes de recursos como las emisiones bursátiles, todo lo cual resta margen de gestión presupuestaria a los gobiernos locales.

Los Estados y Municipios, principalmente en América Latina, han recurrido a bancos comerciales porque la banca de desarrollo dejó fuera de sus servicios financieros a entidades del sector público, gobiernos y municipios: “el déficit público, ha dejado de ser una de las fuentes dinamizadoras del crecimiento económico para convertirse en un fondo de financiamiento del pago de intereses de la deuda pública interna que genera la colocación de valores públicos con fines estabilizadores” (López, 2006, 228).

A partir de la década de los 80, la financiarización del capitalismo modificó el papel del Estado en los países en desarrollo y México no fue la excepción, la acumulación económica transformó la gestión del Estado a favor del capitalismo financiero, olvidando paulatinamente los principios del Estado de bienestar keynesiano, retornando a un Estado mínimo, desregulador, privatizador, promotor de la liberalización comercial y financiera, admitiendo nuevas formas de realización de la ganancia, relacionadas primordialmente con el capital virtual.

Mendoza (2012) sintetiza perfectamente el momento histórico que trazó y allanó el camino del capitalismo financiero, al mencionar que los suscriptores del Consenso de Washington utilizaron el argumento del efecto negativo del gasto público sobre el financiamiento privado, quienes sostienen que la expansión del gasto público, supuestamente, aumentaba las tasas de interés, y por ende, restringía la inversión. Desde esta óptica, deberían prevalecer finanzas públicas equilibradas.

De esa manera, los gobiernos neoliberales promovieron políticas que restringían el gasto social y la inversión pública, canalizando una parte significativa del gasto público a cubrir el costo financiero de la deuda pública.

Se inició un proceso de privatización de empresas estatales, desregulación de los mercados internos, ajustando los niveles de gasto público, reflejado en un debilitamiento de las políticas de promoción de sectores específicos, en combinación con un descenso en la inversión pública en infraestructura, procurando finanzas públicas subordinadas a los principios del equilibrio presupuestal.

Al modificar el Estado su participación en la economía, abrió la posibilidad de nuevas formas de realización de la ganancia y acumulación económica, especialmente en el sector financiero global, de esa manera el proceso de financiarización repercutió de manera directa en el gasto público, al incidir fuertemente en el costo financiero de la deuda pública y su efecto en la contracción del gasto público, en particular del gasto de inversión.

Las repercusiones de la financiarización en el gasto público en México, se materializa en el costo financiero de la deuda pública en las entidades federativas, lo que incide de manera negativa en el gasto público, en especial, porque permite la expansión de la rentabilidad del capital financiero por medio de la titulización de activos públicos y por otro la afectación de los recursos públicos reservados a la dotación de servicios públicos, programas sociales e inversión pública.

Lo anterior significa una nueva forma de sometimiento del Estado por el capitalismo financiero, al atraparlo en un ciclo vicioso de dependencia permanente difícil de escapar, más cuando se entrelazan intereses comunes en las altas esferas del poder, que significa una gran derrama de ganancias para algunos y un alto costo para la mayoría, quienes verán pospuestas la atención a sus demandas sociales, como consecuencia de la carga financiera que impone la contratación de empréstitos.

Las tendencias mundiales de apertura económica, acompañadas de la desregulación financiera que vivió la economía mexicana a mediados de los años ochenta del siglo pasado, no sólo propició el nacimiento en nuestro país del fenómeno económico denominado “financiarización” sino su expansión y consolidación en las décadas siguientes, al tiempo que se inició el proceso de desmantelamiento del “Estado del Bienestar”, el impulso a las privatizaciones y la apertura de la economía al mercado global.

Lapavitsas (2011) ubica las raíces de la financiarización en las transformaciones que experimentó el proceso de acumulación de capital, que al entrar en las crisis de sobreproducción capitalista, el sistema financiero asumió el papel en la creación de nuevas fuentes de ganancias, es decir que desde una perspectiva marxista, es resultado de la transformación sistémica de la economía capitalista.

En ese mismo sentido, Ham (2002) ubica el inicio del proceso de desregulación financiera en la economía mexicana en 1986, cuando la banca privada asume la facultad de determinar las tasas de interés y los plazos relacionados a las

transacciones activas y pasivas, quienes además en 1989 autorizaron la eliminación de los cajones selectivos de crédito y el encaje legal, el cual fue sustituido por un coeficiente de liquidez del 30% constituido por depósitos en el Banco de México y/o en valores gubernamentales, mismo que fue suprimido en 1991.

En conclusión, México no escapa al proceso de financiarización ni al proceso de especulación financiera, de las actividades de la banca y de la bolsa de valores relacionados con el sistema de crédito en general, de hecho el endeudamiento de las entidades federativas representa una fuente de absorción y valoración del excedente de capital financiero.

Lo anterior es síntoma de que estamos ante la presencia de una nueva fase de acumulación de capital, donde se efectúa la transferencia masiva de los recursos públicos, hacia las arcas del sector financiero privado, con la complacencia y conveniencia de los altos funcionarios públicos, sobre todo en los países como el nuestro, donde sus altos índices de corrupción y opacidad lo permiten.

En esas circunstancias, los promotores de las políticas neoliberales han optado por utilizar el mecanismo del endeudamiento externo e interno. En particular el otorgamiento de recursos financieros a las entidades federativas, como factores para contrarrestar el descenso de la tasa de ganancia, ha transferido a los grandes grupos financieros, recursos públicos por concepto del servicio de la deuda, a costa de los ingresos públicos que los contribuyentes pagan mediante las imposiciones fiscales que el Estado establece y cuya contrapartida no encuentra correspondencia de desarrollo económico de las entidades.

4.2.3. Comportamiento de la Deuda Pública Subnacional y el Producto Interno Bruto Estatal Per cápita.

En un contexto de predominio del capital financiero, de insignificante crecimiento económico y estancamiento de las fuentes de ingreso del sector público, el gasto

se ha ajustado al principio de finanzas públicas equilibradas, optando los gobiernos estatales por la contracción del gasto en programas sociales e infraestructura, privilegiando el proceso de privatizaciones e impulso de las asociaciones público privadas (APP).

La deuda subnacional per cápita creció alrededor del 250% durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2012, al pasar de 854 a 2,959 pesos por habitante, lo que implicó un crecimiento promedio anual del 4.5% de 2000 a 2006 y del 17.7% de 2006 a 2012, es decir prácticamente se cuadruplico la velocidad con que creció la deuda, particularmente en la segunda etapa del periodo en estudio, situación que refuerza lo analizado en el capítulo correspondiente a la evolución de la deuda subnacional en México, como se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.9 Deuda Subnacional Vs. PIB Per Cápita periodo 2000-2012 (precios constantes de 2008)

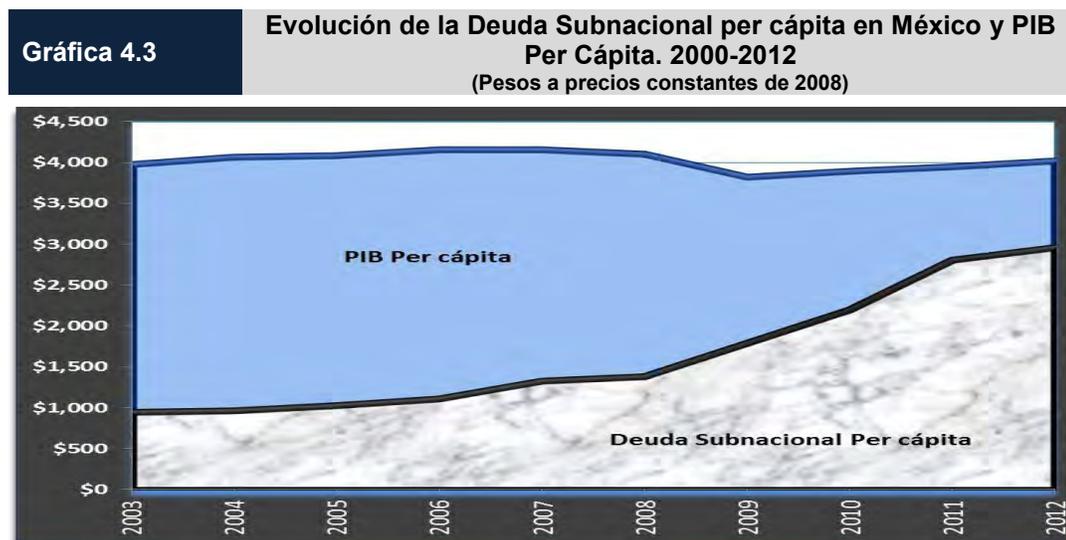
AÑO	Deuda Subnacional Per Cápita	PIB Subnacional Per Cápita
2003	\$946	\$3,967
2004	\$961	\$4,055
2005	\$1,028	\$4,072
2006	\$1,112	\$4,150
2007	\$1,327	\$4,153
2008	\$1,381	\$4,098
2009	\$1,785	\$3,813
2010	\$2,196	\$3,886
2011	\$2,800	\$3,943
2012	\$2,959	\$4,013

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporc (Información recuperada el 06 de julio de 2013).

La situación contrasta al momento de comparar el crecimiento de la deuda subnacional contra el crecimiento del Producto Interno Bruto por habitante, teóricamente la deuda pública subnacional se contrata para fomentar la inversión pública, con el propósito de influir positivamente en el crecimiento de las entidades

y por ende del país, sin embargo, la tendencia indica que a partir de la segunda mitad de la década pasada y en particular a partir del año 2008, lejos coincidir con una tendencia en la misma dirección, es decir un crecimiento de la deuda que se reflejara en el crecimiento de la PIB per cápita.

La siguiente gráfica permite observar la evolución tanto del PIB per cápita y la Deuda Subnacional durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2012, al respecto se aprecia una tendencia en direcciones opuestas, es decir, mientras la primera evoluciona hacia la baja, la segunda lo hace en sentido contrario, con lo que se puede deducir que el crecimiento de la deuda no se ha visto reflejado en el crecimiento del Producto Interno Bruto por habitante, confirmando que no necesariamente mayor deuda contratada se refleja en un mayor crecimiento de las economías subnacionales.



Fuente: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (información recuperada el 06 de Julio de 2013)

En suma, la financiarización transformó el papel del gasto público en el proceso de acumulación económica, poniéndolo al servicio de la acumulación financiera global. De esa manera el libre flujo financiero y el predominio de la concentración de capitales financieros altamente concentrados en grupos de élite, determinan las políticas macroeconómicas encaminadas a mantener la rentabilidad de los activos

financieros. En especial, el superávit fiscal primario se ha convertido en la garantía de solvencia de los gobiernos para saldar sus compromisos con el capital financiero.

4.2.4 Implicaciones de la Financiarización en el gasto público de inversión.

En México el proceso de financiarización alentado por la desregulación financiera, y la actual revolución tecnológica, ha debilitado paulatinamente la base productiva del sistema, al haber alentado la especulación y con ello expandido el esquema de crédito, lo que implica la proliferación de prestamistas que, aprovechando la necesidad de recursos financieros por parte de las entidades del país, encuentran campo fértil para sus propósitos de ganancias y de paso, mantener en estado de dependencia permanente a las mismas.

Es evidente que mientras se siga promoviendo la libre movilidad de los factores en circunstancias desiguales, es decir entre países en condiciones económicas muy dispares, seguirá consolidándose su estancamiento económico y empobrecimiento del grueso de la población, en contraste con el enriquecimiento de grupos potentados.

El crecimiento acelerado del endeudamiento de las entidades federativas en la última década, es una de las manifestaciones palpables del predominio del capitalismo financiero en nuestra economía, que aprovechando el contexto del paulatino debilitamiento de las finanzas públicas estatales, asegura una dependencia creciente de los gobiernos subnacionales de recursos monetarios excedentes a un alto costo financiero, en detrimento del gasto público y por su puesto del bienestar social de los gobernados.

Vicher (2012) destaca la creciente participación del sector gubernamental en los mercados financieros, mediante la contratación directa de deuda pública con

instituciones financieras privadas, así como la colocación de bonos gubernamentales y otros papeles de deuda pública, lo cual implica pagos por intereses, calificaciones y seguros de garantías financieras, es decir la financiarización del gasto público.

También se ha vuelto popular la práctica de solicitar préstamos brindando como garantía ingresos en impuestos aún no recaudados. El gobierno y la administración pública han estado sometidos a pagar elevadas sobretasas por los préstamos recibidos o los bonos colocados en el mercado.

La política neoliberal instrumentada por el Estado mexicano, propicia el fortalecimiento de los grupos financieros que monopolizan la banca privada, ya que al apoyar la expansión internacional de grandes corporaciones, constituyéndose como flamantes acreedores de la banca privada y utilizando los recursos públicos para el pago de intereses por servicio de la deuda, mantienen vigente el interés de los dueños del capital monetario, quienes buscan contrarrestar la limitación que impone la contracción de la tasa de ganancia al sector real de la economía, profundizando de esa manera la financiarización que tiene en la especulación financiera su instrumento generador de riqueza.

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 grandes corporaciones y transformó su gasto.

Resulta paradójico que, desde finales del siglo pasado hasta la fecha a pesar de que el sector público se rige bajo los principios de la disciplina fiscal, la deuda pública de las entidades registra un ascenso continuo. Esta paradoja es a su vez, resultado de políticas macroeconómicas que persigue la estabilidad cambiaria, la cual genera altas tasas de interés y baja competitividad, lo que se traduce a bajos

ingresos para las empresas, las familias y por ende afectación a las finanzas del sector público. Por lo tanto, las necesidades financieras del gobierno son mayores que los ingresos tributarios, lo que incrementa la necesidad de recurrir a deuda pública, como lo argumenta (Huerta, 2006).

En sintonía con Paineira (2011: 337) quien considera que “en los primeros años de este siglo, la financiarización en los países en desarrollo se ha basado en el incremento de la deuda pública; sin embargo, el aspecto más impresionante del fenómeno es que la deuda pública se ha aumentado para sostener los flujos de capital de los países en desarrollo a los países industrializados”.

Tanto en los países avanzados como en las economías emergentes, la liberalización y desregulación financiera han sido impulsadas activamente por el Estado, constituyéndose como uno de los principales instrumentos utilizados por las oligarquías financieras para defender los intereses del capitalismo financiero, garantizando, en cualquier circunstancia, los rendimientos de los activos financieros y por supuesto de la acumulación del capital.

Las necesidades de estabilización, en un contexto de predominio de los intereses del capital financiero, han determinado que el Estado pierda su capacidad de aplicar políticas contra-cíclicas. Los gobiernos, al estar subordinados al principio de finanzas equilibradas, se ven obligados a gastar más durante épocas de auge y menos durante la recesión. Desde la década de los ochenta, el compromiso con la “estabilidad permanente de las finanzas públicas” ha sido uno de los pilares de la política económica neoliberal.

En síntesis, la financiarización de la economía se afianzó a partir de mediado de la década de los 80, cuando el modelo neoliberal replegó al Estado en su papel de motor del crecimiento económico a promotor del capitalismo financiero, mediante una serie de medidas y tareas encaminadas a dicho propósito, entre las que

destacan: Privatización de empresas públicas; desregulación de sectores económicos; estabilidad económica mediante los principios de las finanzas públicas equilibradas, entre otras. Lo que se tradujo al abandono de políticas de promoción de sectores específicos en detrimento de la inversión pública en infraestructura.

El alto costo financiero de la deuda pública derivado del reiterado financiamiento privado, aunado a las partidas del presupuesto comprometidas al establecimiento de asociaciones público privadas (APP), han incidido negativamente en el debilitamiento del gasto público para financiar los proyectos de inversión que requieren los estados para su desarrollo, más aún, si a ello agregamos que sus ingresos por participaciones son tomadas como garantía del retorno de dichos capitales, se reduce la posibilidad de romper con dicha inercia de dependencia financiera y deterioro del gasto disponible para inversión productiva.

4.2.4.1 Correlación de la Deuda Subnacional y la Inversión Pública.

Resulta claro que el proceso de financiarización ha sometido al gasto público en garante de rendimientos financieros, esto se refleja en los altos costos financieros de la deuda dentro de la estructura del gasto público, lo que implica una pérdida paulatina de margen de maniobra del Estado para canalizar recursos suficientes a gasto de inversión.

Ante tales circunstancias, el capital privado asume un papel de promotor de la inversión a un costo muy alto para la sociedad civil, que al no tener alternativa, absorbe los altos costos de los bienes y servicios que el gobierno ha cedido al sector privado nacional e internacional, quienes además perpetúan al gobierno en su papel de flamante deudor del poder financiero, sólo basta revisar el terreno que ha venido ganando el esquema de inversión compartida denominado asociaciones públicas privadas (APP), tema que merece un espacio aparte, mismo que más adelante se expone.

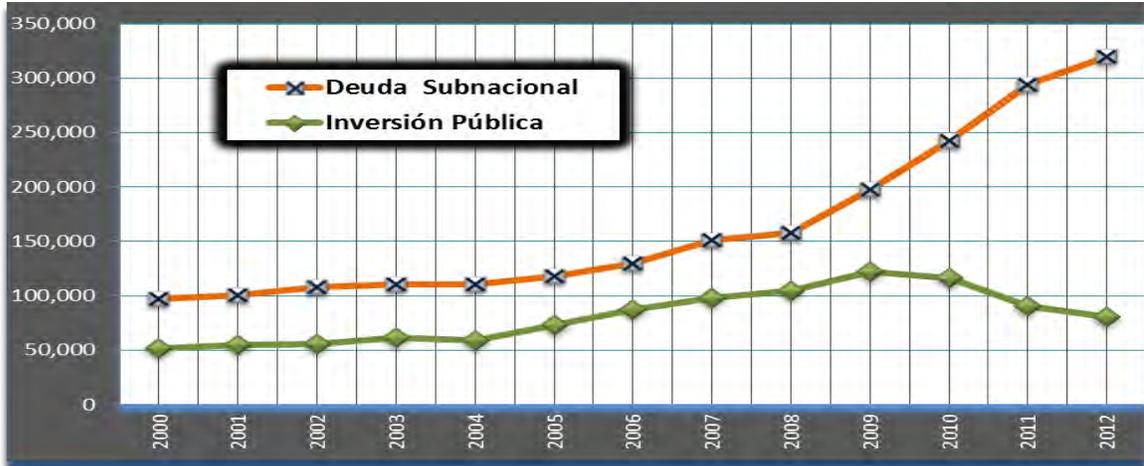
El dinamismo o comportamiento del gasto de inversión (de capital) y el gasto corriente, elementos del gasto programable, durante el periodo 2000 al 2012, crecieron de manera desproporcionadas, mientras que el primero lo hizo en 4.5% promedio anual, el segundo registró un 8.7%; esta tendencia en parte ha estado relacionada al auge de las APP desde mediados de la década pasada, en la que el Estado ha replegado su presencia en los ámbitos tradicionalmente bajo su responsabilidad, como lo son los sectores de: salud, educativo, vivienda, comunicaciones, infraestructura, entre otros.

Lo anterior implica áreas de negocio cedidos al capital privado, para seguir incrementando sus pretensiones de ganancias, a costa de los ingresos de la población carente de estos servicios, que sin otra alternativa, acepta las condiciones de mercado que imponen los particulares o en su defecto, sufre las consecuencias de prescindir de los mismos, agudizando sus circunstancias de precariedad y pobreza.

No obstante a lo anterior, el capital financiero reclama finanzas públicas equilibradas para garantizar el pago del servicio de la deuda pública. En consecuencia los gobiernos repliegan la provisión pública de bienes como: salud, educación, transporte e infraestructura, entre otros a fin de cumplir con los compromisos contraídos con los capitales financieros privados.

Como se ha revisado en apartados anteriores, jurídicamente la contratación de la deuda sólo se justifica si se canaliza a proyectos de inversión pública, no obstante a esa condición y restricción legal consagrada en la Constitución Política de nuestro país, contradictoriamente se observa una correlación inversa entre los saldos de la deuda subnacional y la inversión pública, especialmente a partir del año 2009 y acrecentada en los años posteriores, como se refleja en la siguiente gráfica:

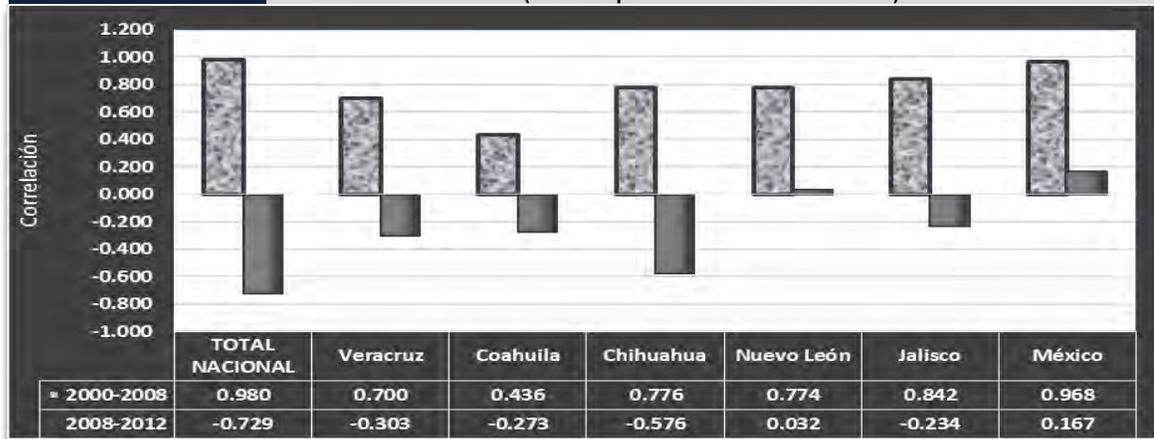
Gráfica 4.4 Evolución de la Deuda Subnacional en México y la Inversión Pública Productiva, periodo 2000-2012 (Millones de pesos a precios constantes de 2008)



Fuente: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (información recuperada el 06 de Julio de 2013)

El siguiente cuadro se muestra una correlación de 0.98 a nivel nacional entre el periodo 2000 y 2008, lo que significa que por cada peso de deuda subnacional, se incrementó casi en la misma cantidad el gasto de inversión, radicalmente opuesto a la correlación reflejada en el periodo comprendido entre 2008 y 2012, donde se observa una relación de -0.729, lo que significa que la inversión no sólo no crece, sino comienza una tendencia descendente (ver anexo III), es decir que por cada peso en que se incrementa la deuda, la inversión disminuye en poco más de 70 centavos.

Gráfica 4.5 Correlación de la Evolución de la Deuda Subnacional Vs. Inversión Pública, periodo 2000-2012 (Pesos a precios constantes de 2008)



Fuente: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (información recuperada el 06 de Julio de 2013)

En nuestro país, la subordinación de las finanzas públicas al principio del equilibrio presupuestario, representa un elemento fundamental para la sustentabilidad financiera de los inversionistas institucionales, en menoscabo del gasto de inversión, dejando de lado la inversión productiva promotora de empleo y el crecimiento.

4.2.5. Análisis a las Condiciones de Contratación de la Deuda Pública Subnacional.

En el contexto de la financiarización, la política fiscal ha dejado de impulsar el crecimiento económico, para subordinarse al objetivo de estabilidad de precios que persigue el Banco de México. A nivel macroeconómico el gobierno restringe su gasto e inversión con el fin de no generar mayores presiones sobre la base monetaria que pongan en peligro la estabilidad del tipo de cambio, postura que se reproduce en la gestión de los gobiernos subnacionales.

La “disciplina fiscal” en las entidades subnacionales, significó el deterioro del gasto en múltiples áreas del fomento económico y social, el proceso de privatización de empresas estatales y el consecuente despido masivo de trabajadores al servicio del Estado. Lo que se ha traducido en la transformación del papel del gasto público en el proceso de acumulación de capital. A medida que prospera la financiarización, la deuda pública se aparta de la tarea promotora de la producción y el empleo, priorizando el ineludible pago de intereses, afectando una parte creciente del presupuesto financiero disponible.

4.2.5.1 Composición de las Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas

El cuadro 4.7 contiene la proporción de las diferentes fuentes de financiamiento garantizadas con participaciones y recursos propios de las entidades federativas,

al 31 de diciembre del año 2012, de su análisis se confirma la alta presencia de la banca comercial, misma que representa el 61% del total de las obligaciones de las entidades federativas, lo que representa tres veces mayor su presencia, en relación de la banca de desarrollo, la cual constituye el 21%; mientras que el 15% y 2% lo representan las emisiones bursátiles y fideicomisos respectivamente, como lo podemos apreciar tanto en el cuadro 4.10 e ilustrar en la gráfica 4.6.

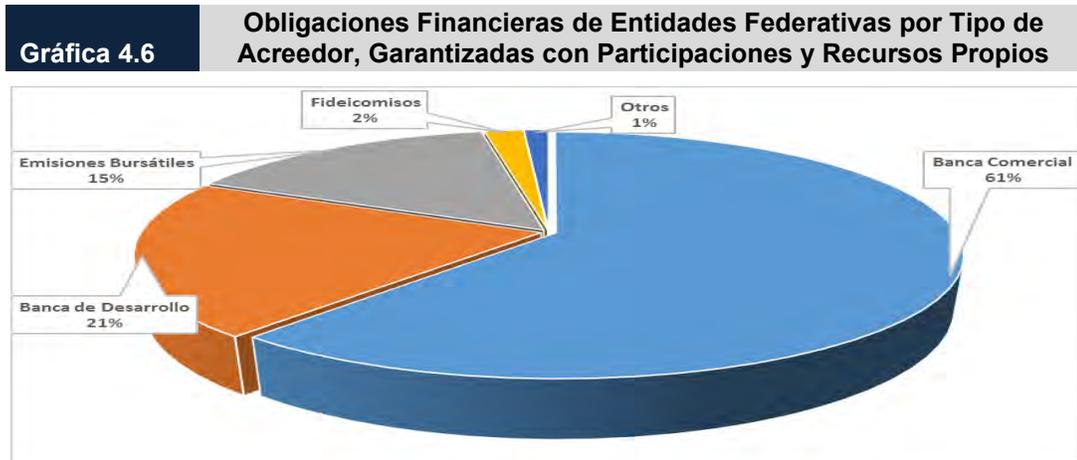
Es de destacar que la cada vez más débil banca de fomento en nuestra economía, y su pobre papel como instrumento de política económica en nuestro país, particularmente en los últimos años, abona al sometimiento de las haciendas públicas subnacionales a la banca eminentemente lucrativa, que ávidas de subsanar sus déficits financieros, recurren permanentemente a la contratación de financiamiento.

Cuadro 4.10	Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios Garantizadas con Participaciones y Recursos Propios	
	(Saldos al 31 de diciembre de 2012, a valores corrientes)	
	TOTAL	Proporción
	434,761.19	
Banca Comercial	266,901.07	61%
Banca de Desarrollo	89,466.95	21%
Emisiones Bursátiles	65,349.99	15%
Fideicomisos	8,005.31	2%
Otros	5,037.88	1%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Registro de Obligaciones Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios proporcionados por la SHCP. (información recuperada el 06 de Julio de 2013)

Cabe señalar que la mayor proporción de créditos contratados con la banca comercial, ha tenido como característica establecer negociaciones a plazos más largos, lo cual significa compromisos futuros de las haciendas estatales irrenunciables, que ante la poca facilidad para allegarse recursos propios,

seguramente buscarán financiarlos con mayores montos de deuda pública, abonando al círculo vicioso referido a lo largo de la investigación.



FUENTE: Elaboración propia con datos del Registro de Obligaciones Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios proporcionados por la SHCP. (Información recuperada el 06 de Julio de 2013)

4.2.5.2 Comportamiento de las Tasas de Interés de la Deuda Subnacional

Según información registrada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante el periodo 2001-2012, las tasas de interés registraron una tendencia descendente, lo que significa una disminución del costo financiero promedio de la deuda subnacional, al pasar de 9.9% en 2001 a 6.5% en 2012, es decir cerca del 35% menos.

Cuadro 4.11 Costo Promedio Ponderado por Entidad Federativa (Tasa de interés nominal anual)

Entidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Promedio Nacional	8.6%	8.7%	7.3%	7.4%	11.2%	9.8%	9.4%	9.6%	6.9%	6.3%	6.4%	6.5%
Promedio De la Muestra	9.9%	9.4%	8.1%	10.6%	9.3%	9.2%	9.6%	9.9%	6.5%	6.3%	6.5%	6.6%
Coahuila	9.2%	9.1%	7.3%	9.9%	7.9%	7.5%	8.4%	9.3%	5.6%	6.1%	7.2%	7.7%
Chihuahua	11.2%	11.1%	9.5%	12.0%	8.2%	7.8%	8.3%	9.1%	6.1%	5.4%	6.3%	7.2%
Jalisco	11.2%	9.4%	7.8%	9.3%	9.4%	8.4%	9.1%	9.3%	6.8%	5.8%	5.7%	5.4%
México	9.3%	9.6%	8.9%	11.0%	12.0%	11.8%	12.2%	10.6%	8.6%	6.8%	6.5%	6.6%
Nuevo León	9.1%	8.6%	7.4%	10.9%	9.6%	9.0%	9.0%	9.8%	6.2%	6.5%	6.8%	6.9%
Veracruz	9.4%	8.7%	7.6%	10.2%	8.9%	10.5%	10.5%	11.3%	5.9%	7.0%	6.7%	5.9%

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios proporcionados por la SHCP.

Esta tendencia permite anticipar un beneficio en el manejo de la deuda, al disminuir considerablemente, según información de la SHCP, el costo promedio ponderado de la deuda, sobre todo a partir del año 2009, en donde la tasa de interés nominal anual se ubicó en 6.9%, condición que debiera reflejarse en ahorros significativos del costo del financiamiento, sin embargo es precisamente en esa misma época en la que se dispara considerablemente el nivel de la deuda subnacional.

Gráfica 4.7
**Costo Promedio Ponderado por Entidad Federativa
(Tasa de interés nominal anual)**


Fuente: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (información recuperada el 06 de Julio de 2013)

4.2.5.3 Plazo Promedio de Vencimiento Ponderado de Obligaciones Financieras.

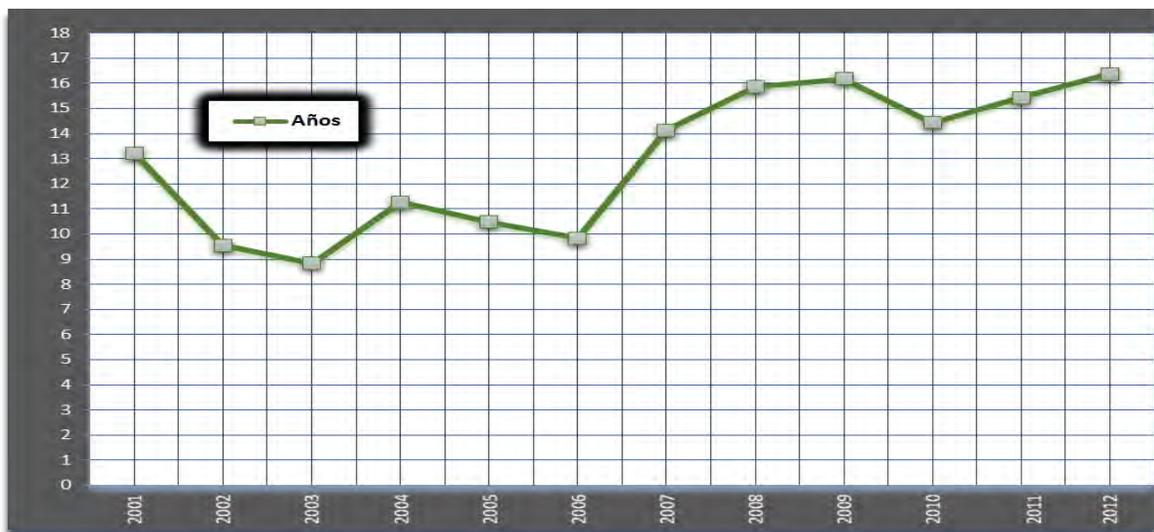
En cuanto al plazo promedio de vencimiento de las obligaciones de las entidades federativas, se observa un incremento considerable en el tiempo de pago, el cual evolucionó de 6 años en 2001, 8.4 en 2006 hasta 13.6 en 2012, prácticamente se duplicó durante el periodo, lo que explica entonces el decremento de las tasas de interés, ya que al ampliar los plazos de pago, se reconfiguraron las condiciones de los créditos, otorgando los acreedores mayores plazos para su amortización, como se observa en el siguiente cuadro y gráfica correspondiente:

Cuadro 4.12 Plazo promedio de vencimiento ponderado por el monto de obligaciones por Entidad Federativa al Cierre del Año (Años)

Entidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Promedio Nacional	6.0	9.6	8.6	8.0	8.5	8.4	9.1	12.1	13.6	14.0	13.7	13.6
Promedio de la Muestra	6.2	13.2	9.6	8.8	11.3	10.5	9.8	14.1	15.9	16.2	14.4	15.4
Coahuila	6.0	9.6	8.6	8.0	8.5	8.4	9.1	12.1	13.6	14.0	13.7	13.6
Chihuahua	6.2	13.2	9.6	8.8	11.3	10.5	9.8	14.1	15.9	16.2	14.4	15.4
Jalisco	7.6	10.7	11.0	9.9	8.5	8.4	8.8	7.1	11.9	11.9	12.5	18.3
México	4.4	11.4	11.5	11.2	10.3	9.5	8.4	6.1	5.2	8.0	9.8	12.3
Nuevo León	7.7	13.0	11.6	11.2	9.5	9.0	9.4	13.4	15.4	14.4	14.5	14.4
Veracruz	5.3	12.6	11.4	10.6	18.6	17.2	16.4	14.3	21.3	20.3	19.4	16.7

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios proporcionados por la SHCP. (información recuperada el 06 de Julio de 2013)

Gráfica 4.8 Plazo Promedio de Vencimiento Ponderado por el Monto de Obligaciones por Entidad Federativa al Cierre del Año



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios proporcionados por la SHCP. (información recuperada el 06 de Julio de 2013)

Ante los precarios márgenes financieros en las hacienda públicas subnacionales, producto del actual esquema fiscal mexicano, la deuda pública se constituye como la alternativa inmediata, que no la más barata, para cubrir los desfases entre los ingresos y egresos presupuestales. De esa manera, los gobiernos estatales le hacen frente a los compromisos de gasto corriente; a los derivados del mismo servicio de la deuda y en última instancia; a las tareas de inversión productiva, lo

que obliga constantemente a incurrir en altos costos de capital, al requerir un mayor endeudamiento para hacer frente al refinanciamiento de las obligaciones contraídas, situación que ha convertido en una permanente y pesada carga para el presupuesto público.

Es precisamente esta dependencia una de las principales expresiones de la hegemonía del capital financiero, el cual, mediante el crédito, ha sometido a las haciendas estatales, restándoles margen de maniobra para implementar acciones en rubros de impacto social, lo que provoca, paradójicamente, que el Estado esté intervenido por el capitalismo financiero, que, al menos, en el corto y mediano plazo, no hay alternativa que cambie la situación de dependencia financiera, que viven la mayoría de las entidades federativas en México.

4.3 Prospectiva de la Deuda Subnacional y el Gasto de Inversión Productiva.

En virtud al análisis de la evolución de la deuda subnacional en México durante el periodo 2000-2012, objeto de estudio de la presente investigación, es ineludible revisar en prospectiva la tendencia de la misma, habida cuenta que en tiempos recientes el gobierno federal ha promovido medidas legislativas tendientes a contener tan vertiginoso crecimiento, tal es el caso de la *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades y los Municipios* y su respectivo *Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos*, en vigor a partir del 27 de abril y 25 de octubre de 2016 respectivamente.

En cuanto a los pasivos a largo plazo, se incluyen los compromisos derivados de los esquemas de Asociaciones Público Privadas, mismos que si bien es cierto, han estado reguladas por las legislaciones de algunas entidades, existen discrepancias notorias en diversos aspectos, entre las más evidentes y trascendentales, la heterogeneidad de los criterios para determinar la clasificación entre gasto corriente y gasto de inversión, producto, principalmente, a la carencia

de una definición jurídica única y generalizada para distinguir claramente los compromisos de corto y largo plazo, lo que propicia una holgura importante para el tratamiento de los conceptos involucrados a conveniencia y discrecionalidad de los responsables de la gestión de los recursos en las entidades, abonando así a la opacidad de tan controvertido esquema de las APPs, mismo que abre la participación de los capitales privados en la dotación de bienes y servicios públicos.

Si bien, la presente investigación consideró para su análisis sólo datos de la deuda subnacional al año de 2012 a precios constantes (año base 2008), sin incluir a la Ciudad de México, es propicio revisar su comportamiento desde entonces a la fecha y proyectar, en función a ello, su tendencia hacia el año 2020, por lo que, sólo para tal efecto, se determinó utilizar información publicada por INEGI al año 2016 (preliminares) a valores corrientes, lo que nos permitió observar mediante la siguiente función, la evolución en prospectiva de la deuda subnacional, tal y como se expone a continuación:

$$y = a + (b * x) + e$$

Donde:

y = Deuda Subnacional

x = Año a proyectar

a = -60,229,978.67

b = 30,108.59

x = 2017

ε = 2,197.36

Sustituyendo:

$$y = -60,229,978.67 + (30,108.59 * 2017) + \epsilon$$

Pronóstico de la deuda subnacional a valores corrientes (millones de pesos):

2017 = 499,056.96

2018 = 529,156.56

2019 = 559,274.15

2020 = 589,328.75

La siguiente gráfica representa la evolución de la deuda subnacional de 2000 a 2020, misma que refleja un crecimiento paulatino durante el periodo, con una ligera desaceleración al final del mismo, que no obstante a las reformas reglamentarias en la materia, mantiene un crecimiento promedio anual del 6%, tendencia muy similar a años anteriores a la crisis de 2008, por lo que se prevé, por lo menos en el corto plazo, una tendencia ascendente a un ritmo menor al registrado a partir de dicho evento económico adverso, pero de ninguna manera, se puede afirmar una solución al fenómeno económico en estudio.



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios proporcionados por la SHCP. (información recuperada el 30 de octubre de 2016)

Dada la tendencia proyectada a 2020 de la deuda subnacional, y mediante el uso de la técnica estadística de regresión lineal simple, se procedió a proyectar la incidencia en la inversión productiva mediante la siguiente función:

$$y = a + (b * x) + \varepsilon$$

Donde:

y = Inversión Pública Productiva

x = Deuda Pública Subnacional

a = 44,518.35

b = 0.1827

ε = 0.0355

Sustituyendo:

$$y = 44,518.35 + (0.1827 * x) + \varepsilon$$

Al retomar nuestro análisis a valores constantes hasta 2016(e), se confirma la relación inversa en cuanto al comportamiento de las variables relacionadas. La siguiente tabla contiene la proyección tanto de la deuda subnacional como de la inversión pública productiva, relación que, como se ha podido verificar, con el paso del tiempo ha tendido a ser inversa, lo que confirma que la contratación de deuda se ha ido alejando de su función principal: *el fortalecimiento de los rubros componentes de la inversión productiva*.

Cabe mencionar que no obstante a dicha evolución a la baja, no deja de ser preocupante el ritmo ascendente de la deuda pública en las entidades, en particular si las comparamos con otras variables de relación directa, las cuales no han seguido la misma tendencia, tal es el caso de los ingresos de libre disposición y los recursos provenientes de las aportaciones federales, con crecimientos menos que proporcionales al endeudamiento y peor aún, la inversión pública productiva que refleja, incluso, una tendencia contraria, sobre todo a partir de la crisis del año 2008, pasando de 67% en 2006 a sólo el 25% en 2014 como se evidencia en la siguiente tabla:

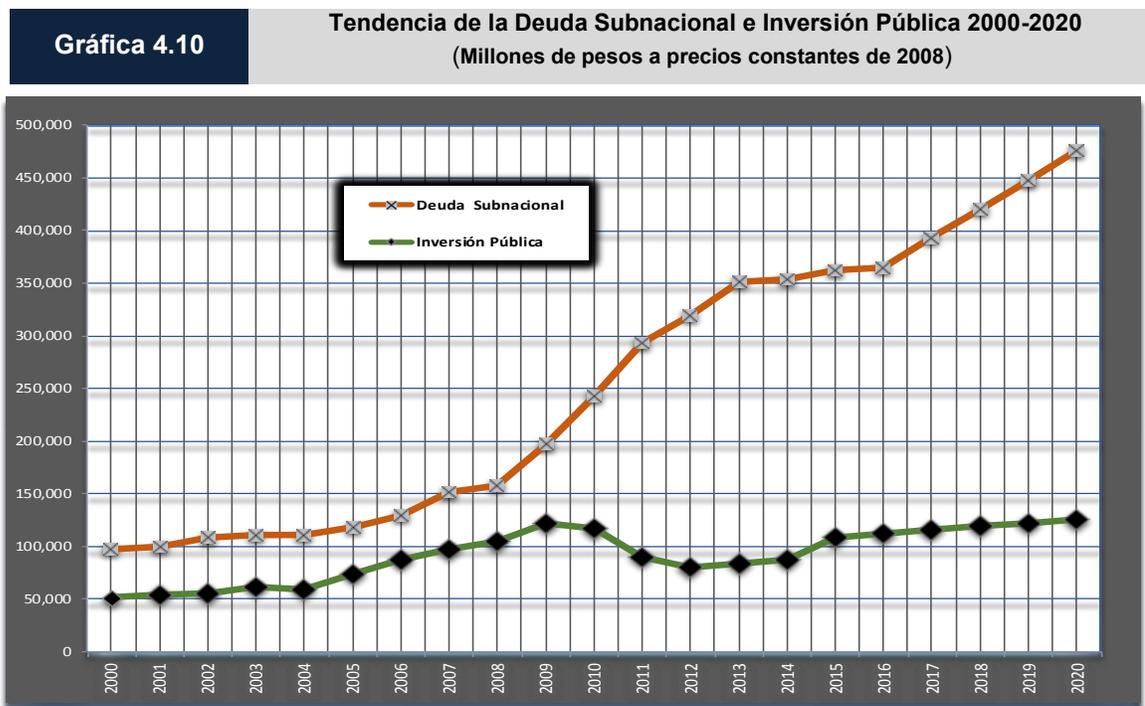
Cuadro 4.13			
Proporción de la Inversión Pública Productiva respecto a la Deuda Subnacional 2000-2016e			
(Millones de pesos a precios constantes de 2008)			
Año	Deuda Subnacional	Inversión Pública Productiva	Inversión Productiva/ Deuda Subnacional
2000	96,765.07	51,139.40	53%
2006	129,023.60	87,084.13	67%
2012	319,923.74	80,513.43	25%
2014	364,852.73	86,702.11	25%

Fuente. Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP, sin incluir a la Ciudad de México;

(Información recuperada el 30 de octubre de 2016).

En virtud al mandato constitucional (artículos 73 y 117 de la CPEUM), en combinación a lo señalado en las diferentes legislaciones en materia de deuda

pública de las entidades federativas, las cuales establecen que la **justificación** de la contratación de pasivos a largo plazo se encuentra en la **inversión pública**, es decir, que salvo en situaciones de contingencia como ya se ha abordado en el apartado correspondiente al análisis jurídico de la deuda, cada peso que se contrate en calidad de deuda pública subnacional se tendrá que reflejar en el rubro de inversión productiva, situación que no ha sucedido en los últimos años, habida cuenta que la brecha entre la ambas variables ha observado una tendencia opuesta, como se puede muestra en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios proporcionados por la SHCP y SIMBAD (información recuperada el 06 de Julio de 2013)

Mientras que las obligaciones de la entidades federativas de México crecieron notablemente, sobre todo aquellas con una mayor proporción de endeudamiento al resto (Veracruz, Jalisco, Coahuila, Chihuahua y Nuevo León), la asignación a la inversión en relación a la deuda subnacional, no sólo no evolucionó al mismo ritmo, sino peor aún, disminuyó de manera considerable, sobre todo al final del

periodo objeto de estudio, cayendo en 25% para 2012 y 2014, en contraste al 66% registrado en 2008.

Es de destacar que el descenso es mucho más drástico en entidades como Coahuila, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León y Veracruz, quienes disminuyeron su proporción de la inversión productiva respecto a la deuda pública estatal, mostrando niveles de 8%, 12%, 5%, 8% y 14% respectivamente para el año 2012, manteniendo la tendencia a la baja para 2014, como da cuenta el siguiente cuadro:

Cuadro 4.14		Proporción de la Inversión Productiva Respecto a la Deuda Pública (Precios constantes de 2008)		
Año	2008	2012	2014	
Total	66%	25%	25%	
Coahuila	270%	8%	6%	
Chihuahua	55%	12%	8%	
Jalisco	24%	5%	7%	
Nuevo León	11%	8%	2%	
Veracruz	61%	14%	24%	

Fuente. Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP, sin incluir a la Ciudad de México;
(Información recuperada el 30 de octubre de 2016).

En suma, del análisis de los datos contenidos en la tabla anterior, se puede determinar que la proporción de la inversión respecto a deuda en las entidades objeto de estudio, ha venido disminuyendo de manera paulatina, lo que confirma no sólo la dependencia de las haciendas estatales del financiamiento externo; principalmente de los recursos provenientes del sistema financiero mexicano, sino la baja efectividad en su aplicación a los rubros de inversión pública productiva. Lo que induce a un espiral sin fin, que pone en riesgo las finanzas estatales en detrimento, evidentemente, de las condiciones sociales de los gobernados.

CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

Como se ha reiterado, la presente investigación tiene su razón de ser en la necesidad de explicar el crecimiento acelerado de la deuda subnacional en México, registrado durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2012 y sus repercusiones en el gasto público, indispensable para el desarrollo de nuestra sociedad.

El sobreendeudamiento que registran muchas entidades federativas en los años recientes, ha tenido como consecuencia un importante ajuste en la capacidad de gasto público, debido, básicamente, a la insuficiencia permanente de recursos para atender la creciente demanda social de bienes y servicios, lo que ha conducido a la mayoría de los gobiernos estatales a buscar fuentes alternativas de financiamiento, principalmente con la banca comercial (la cual representa más del 60% del total de sus pasivos, de acuerdo a los reportes de acreedores de las mismas, emitidos por la SHCP), habida cuenta del costo financiero que ello implica, lo que ha provocado momentos de inestabilidad financiera, que pone a las entidades ante la presencia de un círculo vicioso de dependencia difícil de romper.

En virtud de lo anterior, en el planteamiento hipotético se anticipó que el fenómeno económico objeto de estudio, se explica por diferentes factores, entre los que destacan cuatro principalmente, clasificados, exclusivamente para esta investigación, en factores *financieros y jurídicos*, en función a las características preponderantes de su naturaleza. Aunque es conveniente mencionar que los cuatro elementos, al final, comparten ambos rasgos, sin perder de vista que todos ellos confluyen en un mismo camino, al incidir, en una u otra medida, al crecimiento acelerado de la deuda subnacional y por ende, la afectación al gasto público.

En ese sentido, se exploró en primer lugar, los factores de corte *financiero*, encabezados por el análisis del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a fin de ubicar elementos explicativos de la insuficiencia de recursos financieros de las entidades federativas y la elevada dependencia de los ingresos federales; por otro lado, mediante la determinación de índices financieros, se trató de determinar el grado de eficiencia de la gestión financiera de deuda pública, medida en función a la capacidad de pago de las entidades.

Por lo que hace a los factores de naturaleza jurídica, se revisó el marco regulatorio en materia de deuda pública subnacional (al año 2014, no obstante a que estadísticamente se consideró el periodo de 2000-2012), en busca de las causas que motivan la discrecionalidad en la contratación de la deuda; concluyendo con el estudio del denominado proceso de financiarización, incentivado por la desregulación de los mercados financieros locales, en sintonía con los esquemas del capitalismo financiero global.

En función de las evidencias y hallazgos recopilados a lo largo de esta investigación, los diversos resultados confirman la influencia de los factores que propiciaron el crecimiento acelerado de la deuda pública subnacional durante el periodo objeto de estudio y su incidencia en el gasto público, mismos que se exponen a continuación:

FACTORES FINANCIEROS:

A. Elevada dependencia de las haciendas estatales respecto a las transferencias federales, resultado del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

Dado el actual esquema fiscal mexicano, tomando como referencia el año 2012, se observa una gran dependencia de las finanzas públicas estatales de los recursos provenientes de las transferencias federales, mismas que representan alrededor del 83% respecto a ingresos totales, que aunado a la precaria

generación de recursos propios, los cuales representan sólo el 9% del total de los ingresos y dada la creciente demanda social de bienes y servicios, se explica, en buena medida, la inevitable contratación de deuda pública, no obstante los costos que ello implica, en detrimento del cada vez más disminuido gasto público.

Es de destacar que entidades como Veracruz y Jalisco generan recursos propios por debajo del promedio nacional (alrededor del 9%), mismos que se ubican para el año 2012 en 4.43% y 7.93% respectivamente, lo que revela la necesidad de recursos externos para sostener sus estructuras administrativas y burocráticas existentes.

Durante el periodo comprendido entre el año 2000 y 2012, se observa que el gasto público del total de las entidades de México, registra un crecimiento promedio anual del 6%, que no obstante a que las aportaciones federales presentaron una tendencia similar, las participaciones lo hicieron sólo alrededor del 4%, lo que significa una evolución en proporción menor de casi 50%. Este crecimiento desigual implica que, dada la naturaleza de los recursos no condicionados, al crecer el gasto público, el margen de maniobra de los Estados se acota para hacerle frente a los compromisos y demandas sociales, teniendo que recurrir reincidentemente al endeudamiento para subsanar el déficit público, resultado de dicha tendencia.

De lo anterior, es evidente que el costo financiero se verá acrecentado como consecuencia del crecimiento acelerado de deuda contratada, afectando la liquidez y solvencia de las haciendas estatales en los años por venir, toda vez que el impacto del costo del servicio de la deuda empezará a afectar negativamente sus flujos financieros, que tal vez se subsane temporalmente con esquemas de reestructuración o renegociación de la deuda, haciendo más prolongada la aparición de posibles colapsos financieros en las entidades federativas, sin embargo, no se puede desconocer que el riesgo se encuentra latente.

Durante el periodo del año 2000 a 2012, la proporción del gasto corriente de las entidades en su conjunto, respecto a los ingresos propios, se mantuvo constante en alrededor de 10.5 veces; mientras que en relación a las participaciones evolucionaron de 1.7 a 2.3 veces en ese mismo periodo, lo que significó un crecimiento de la brecha de cerca del 35%. La tendencia creciente del gasto corriente más que proporcional a las participaciones, es indicativo del cada vez mayor requerimiento de recursos para cubrir el gasto de esa naturaleza.

Es de destacar que el Estado de Veracruz supera el promedio nacional (10.5 veces), registrando para el año 2012 un índice de 12.62 veces el monto del gasto corriente respecto a los recursos propios, lo que es un claro indicativo de una deficiencia financiera estructural, debido al estrecho margen de maniobra que representa un nivel muy bajo de generación de recursos propios para hacerle frente al gasto corriente.

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

En cuanto a la correlación del gasto corriente y de inversión productiva registrada durante el periodo 2000-2008, ésta se ubicó en 0.97, lo cual significa un crecimiento de ambas variables casi en la misma proporción, tendencia que se revierte durante la etapa de 2008 a 2012, cuando la correlación se ubica en -0.75, lo que traduce en una relación inversa, es decir, ante un crecimiento del gasto corriente en 1 unidad monetaria, la inversión productiva decrece en alrededor de un tercio, lo cual implica una afectación irreversible a la infraestructura pública y acciones sociales, necesarias para la aspiración de crecimiento y desarrollo de nuestro país.

El gasto en el rubro de inversión productiva para el año 2012, que incluye la asignación de recursos a obra pública y acciones sociales, así como la adquisición de bienes muebles e inmuebles, representa tan sólo el 7% del total de los egresos, nivel inferior al observado en 2006 que se ubicó en cerca del 10%; mientras que el rubro de gasto corriente constituye el 71% respecto al gasto total, lo que explica fuertemente la desproporción entre estos rubros y la cada vez menor asignación de recursos a renglones de inversión, con una incidencia directa en la creación de empleos, necesarios para el fomento del crecimiento económico de las entidades federativas.

En cuanto a las entidades con altos índices de endeudamiento, el comportamiento de la proporción de la inversión productiva respecto al gasto total, ha reflejado un descenso notable, ubicándose, incluso en algunos casos, en niveles inferiores a los registrados a nivel nacional, tal es el caso del Estado de Jalisco que pasó de una proporción de alrededor del 6% en 2006 a 2% en 2012; Coahuila de 11% a 8%; Chihuahua de 22% a 6%; Nuevo León de 7% a 5% y Veracruz de 16% a 5%; lo que confirma un descenso en los recursos destinados a rubros de inversión, sobre todo en aquellos Estados de la república con mayores índices de deuda pública.

La proporción del gasto corriente respecto al gasto total, en 2012, representó el 66%, para el Estado de Coahuila, 76% para Chihuahua y Jalisco, 69% para Nuevo León y 56% para Veracruz, lo que se traduce a una carga significativa de recursos destinados al mantenimiento de las estructuras administrativas de las entidades, limitando el margen de maniobra para la aplicación de recursos en rubros de inversión productiva.

En suma, en el actual esquema fiscal mexicano, es evidente la falta de recursos financieros para hacer frente a la creciente demanda social de bienes y servicios públicos, aunado a la cada vez mayor necesidad de cubrir el gasto corriente que genera la gestión pública estatal, lo que conduce a buscar, permanentemente,

recursos financieros para cubrir dichos compromisos, encontrando como principal acreedor a la banca comercial, no obstante el costo económico que ello significa, todo en detrimento de los rubros de inversión productiva, vital para acelerar el crecimiento en una economía; más aún, cuando los recursos no son asignados de manera íntegra a los proyectos y programas para los cuales fueron gestionados, prevaleciendo ambientes de opacidad y discrecionalidad en su manejo.

Lo anterior, lejos de propiciar una responsable gestión de la deuda pública en las entidades federativas, ha impedido a la autoridad administrativa central, ejercer medidas de acotamiento, fiscalización efectiva y evaluación del endeudamiento de aquéllas, reduciendo su actividad a un simple registrador de deuda, ya que las entidades federativas, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y en el marco jurídico vigente al año 2012, sólo se obligan a suscribir los montos de los endeudamientos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos.

Dicha circunstancia debilita y resta efectividad a la deuda pública como instrumento de política económica, que bien aplicado, permite contrarrestar tendencias y circunstancias sociales desfavorables. Sin embargo, al no considerar para su contratación, factores trascendentales como; las estructuras financieras reales de las haciendas estatales, la carga financiera de los créditos y afectación a sus flujos de efectivo, ni mucho menos, los esquemas de transparencia y efectiva aplicación de los recursos, revirtiendo su función original, al convertirse en una carga financiera permanente con altos costos sociales.

B. Deficiente gestión administrativa de la deuda, medida en función de la capacidad de pago de las entidades.

Reconociendo que la deuda pública subnacional representa una elemental herramienta de financiamiento, que permite incrementar la capacidad de atender las tareas públicas prioritarias, incluidas las de inversión en infraestructura, proyectos productivos y programas sociales. Su adecuada gestión, a la luz de indicadores de liquidez, solvencia y sostenibilidad, representa la posibilidad de

evitar incurrir en costos mayores y trastornos en las finanzas públicas de las entidades federativas, sobre todo en épocas de un acelerado crecimiento de la deuda como ha sido el caso en los últimos años, particularmente a partir del año 2008.

En función a lo anterior, el incremento de la dimensión de los recursos financieros, canalizados a las entidades federativas en forma de deuda pública, provenientes principalmente de la banca comercial (61% respecto al financiamiento total), tienen implicaciones de sometimiento financiero, lo cual impide una libertad y autonomía de gestión de las haciendas públicas estatales, al tener que distraer recursos públicos por los altos costos financieros que ello implica, que de otra manera, deberían aplicarse de forma efectiva a rubros de inversión productiva.

En relación a la *dependencia financiera*, se determinó que en promedio, durante el periodo 2000-2012 las transferencias federales representaron alrededor del 81%, respecto a los ingresos totales de las entidades federativas. De la misma manera, los ingresos provenientes de las participaciones federales significaron cerca del 30% de los ingresos de las entidades, lo que refleja una alta dependencia financiera de recursos provenientes de fuentes distintas a los generados como recursos propios, que, en promedio, oscilan alrededor del 9%.

En ese sentido, para el año 2012, las transferencias federales de Coahuila y Jalisco representaron el 85% respecto al total de ingresos, mientras que Veracruz, Chihuahua y Nuevo León, conservaron un promedio cercano al 68%, es decir, una menor dependencia financiera en cuanto a los recursos provenientes de la federación, sin embargo la alta dependencia queda de manifiesto.

Mención especial requiere Coahuila, que derivado de los altos montos de endeudamiento que registró entre 2010 y 2011, su proporción en relación a los transferencias federales se ubicó en 50% y 41% respectivamente, lo que implicó que sus ingresos se incrementaron de manera considerable gracias al endeudamiento contratado y por ende, la razón financiera se vio sensiblemente

alterada a la baja, sin que ello signifique precisamente mejores condiciones financieras en dicha entidad, sino todo lo contrario, la dependencia financiera ahora la comparte no sólo con la federación, sino con el sistema financiero mexicano ante la obligación adquirida del servicio de la deuda convenida.

Lo anterior evidencia una clara dependencia de los recursos provenientes de la federación, situación que limita el grado de flexibilidad financiera, sobre todo si consideramos que de acuerdo a la legislación vigente, las participaciones federales cumplen la función de garantías de pago frente a créditos contratados en el actual sistema financiero mexicano.

En cuanto al indicador que mide la *proporción de la inversión pública productiva* en relación al gasto total, se aprecia un comportamiento heterogéneo durante el periodo en estudio, destacando los Estados de Chihuahua y Coahuila con una mayor magnitud de recursos de alrededor del 15% y 13% respectivamente, seguidos de Nuevo León con una razón del 8% anual y Veracruz con un 7%, mientras que Jalisco apenas destina un 4% a programas y acciones de inversión del total de su gasto público.

No obstante a lo anterior, al revisar el comportamiento comparativo de inicio y final del periodo, se observa una *caída notable* del indicador, de tal manera que para los años 2000 y 2012, los Estados de Chihuahua, Coahuila, Veracruz, y Jalisco pasaron de niveles de: 15% a 6%; 10% a 8%; 9% a 5% y 4% a 2% respectivamente, es decir, un descenso de más del 40%, lo que refleja un deterioro en la proporción de los recursos aplicados a rubros de inversión productiva, derivado del incremento de la carga financiera, producto del acelerado crecimiento de la deuda subnacional.

En términos per cápita, es de destacar que del año 2006 a 2012, los Estados de Chihuahua, Coahuila, Veracruz, y Jalisco, disminuyeron ostensiblemente su asignación de recursos a la inversión pública por habitante, al pasar de 2,187 a

689; 1,053 a 850; 1,396 a 606 y de 481 a 149 pesos, respectivamente. Coincidentemente estas entidades registraron, durante este lapso, el mayor nivel y ritmo de endeudamiento del país, lo cual significa que, no obstante al mayor flujo financiero proveniente del endeudamiento, el indicador disminuyó, lo que revela una deficiente asignación y aplicación de los recursos contratados vía deuda pública, que en algunos casos (como Chihuahua y Jalisco) no alcanzaron niveles registrados a principios de la década pasada, aunado a la alta dependencia que tiene la inversión pública en relación a los recursos ajenos a las haciendas públicas de las entidades de nuestro país.

Referente al índice que mide el *apalancamiento financiero*, se observa como los Estados de Veracruz, y Coahuila, han incrementado la proporción de los recursos provenientes de fuentes de financiamiento ajenas a sus haciendas públicas, en relación al total de sus ingresos, tan sólo de 2006 a 2012, la proporción pasó de 10% a 35% y de 2% a 104%, respectivamente.

Con incrementos de menor magnitud, pero no menos importantes se encuentra los Estados de Chihuahua, Nuevo León y Jalisco, quienes pasaron de una proporción en el mismo periodo de 23% a 45%; 42% a 59% y 17% a 32% respectivamente.

Lo anterior evidencia un crecimiento del apalancamiento financiero, mismo que se traduce en una cada vez más arraigada dependencia financiera, a todas luces, difícil de romper por los altos costos financieros que ello implica.

Respecto a la gestión financiera de la deuda, evidente es la discrecionalidad con que se manejan los recursos provenientes de la misma, al omitir considerar los indicadores financieros que establecen la capacidad de liquidez y solvencia de las haciendas estatales, privilegiando el gasto corriente por encima de la inversión productiva.

Lo anterior significa la ausencia de criterios claros y firmes que anclen los montos máximos de deuda, en virtud de los indicadores financieros estrictamente

vinculados a las condiciones que cada entidad guarda, esto es, que la contratación de deuda no abone al desequilibrio permanente de las finanzas estatales, ni mucho menos, arraigue la dependencia con financiamiento privado, por los altos costos económicos y sociales que ello significa.

Es evidente que en algunos Estados del país, las políticas de endeudamiento exceden las capacidades reales de generación de flujos de efectivo para cubrir el servicio de la deuda, sea porque indiscriminadamente recurren al crédito, o porque se destina a inversiones no recuperables -a gasto corriente o pago de la deuda-. En términos generales, se comprometen en exceso los ingresos futuros, estableciendo una creciente carga para las generaciones por venir, incurriendo reiteradamente en un círculo vicioso de la deuda, lo que constituye un factor de desequilibrio en la situación financiera de la entidad endeudada.

Lo anterior implica que la deuda adquirida, se destine a refinanciar vencimientos próximos sin reducir de manera significativa el saldo acumulado, esto a costa de la inversión en los proyectos de infraestructura básica y proyectos productivos, que impulse la economía de las entidades, lo que provoca un rezago en la formación bruta de capital gubernamental y la irrelevante posibilidad de aminorar la desigualdad social y concentración de la riqueza, elementos distintivos de la economía mexicana.

Finalmente, es oportuno reiterar, que lo cuestionable no es el nivel de ingresos provenientes del acelerado crecimiento de la deuda, sino la pobre correlación que existe con la aplicación de los recursos aplicados al gasto público, en particular a los ámbitos de inversión productiva, situación que favorece a los grupos financieros, dueños de grandes capitales en México, al tener participación importante de los recursos públicos vía servicio de la deuda.

Por todo lo anterior, se hace indispensable, hoy más que nunca, que las entidades federativas observen una disciplina financiera en el manejo de los haciendas

públicas, incluyendo la gestión de su deuda, aunado a un mejor nivel de transparencia sobre la aplicación de los recursos, con la firme intención de abonar a un ambiente macroeconómico de mejores condiciones sociales, como fin último de la razón de ser de la deuda pública y no sólo como una justificante de política económica que se sigue al pie de la letra, sin considerar las repercusiones de efectos irreversibles, donde los que más ganan son los grupos financieros dueños de los capitales, agudizando la indeseable acumulación de riqueza en unos cuantos y las condiciones precarias de grandes conglomerados sociales.

FACTORES JURÍDICOS:

C. Discrecionalidad en la contratación de la deuda pública, motivada por el actual marco regulatorio en la materia.

Del análisis efectuado a los ordenamientos jurídicos en la esfera federal y estatal en materia de deuda pública, se observa que no obstante a lo establecido en la Carta Magna de nuestro país, en su artículo 117 fracción VIII y leyes estatales reglamentarias, lo lógico sería encontrar una correlación positiva, entre un incremento en la deuda subnacional con un mayor gasto público, en particular de la inversión productiva, sin embargo el análisis estadístico revela que el crecimiento acelerado de la deuda subnacional, no corresponde, en los hechos, a la asignación de un mayor gasto público, en particular en rubros de inversión en infraestructura, proyectos productivos y programas sociales.

Lo anterior, debido principalmente a que los ordenamientos jurídicos actuales en materia de deuda pública, encabezada por nuestra Constitución Política Federal y las Leyes de Ingresos Estatales, abren la posibilidad no sólo de incrementar los montos de endeudamiento, sino convenir plazos más allá del periodo constitucional vigente, comprometiendo flujos de pagos futuros, sin establecer o referenciar criterios o indicadores de liquidez y solvencia financiera, lo que provoca un endeudamiento por encima de la capacidad económica de la entidad en el corto plazo, situación que agrava el alto nivel de dependencia con el sector

financiero nacional, con las implicaciones del costo de capital que ello implica, con cargo directo al presupuesto público subnacional.

Las condiciones actuales del marco jurídico, en materia de deuda pública, facilita la contratación de financiamiento en la mayoría de las entidades, que al tener como requisito primario el aval de la legislatura local en una votación de mayoría, tal y como sucede en las entidades analizadas en la presente investigación (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Jalisco, Veracruz y el Estado de México), propicia la facilidad de acuerdo de las expresiones políticas en el poder; en contraste con aquellas entidades en las que se tiene como requisito, para la aprobación de financiamiento a largo plazo, la autorización de una mayoría calificada de la legislatura local (3/4 de los miembros de la legislatura), como sucede con Tlaxcala, Guerrero, y Querétaro, Estados con menores niveles de deuda, lo que implica buscar el consenso entre las diferentes expresiones políticas para avalar las intenciones de mayores recursos vía endeudamiento, situación que ha inhibido hasta cierto grado la contratación de financiamientos sin contrapeso político alguno.

Si a todo lo anterior se suma que lo dispuesto en las legislaciones que regulan la deuda, en principio, parece acotar el uso de los recursos derivados del financiamiento exclusivamente a inversión pública productiva, sin embargo, dado que la Constitución General no describe el concepto, permite a las Legislaturas de los Estados su interpretación y conceptualización, dando pauta a una amplia gama de posibilidades en la aplicación de los recursos contratados.

En suma, al analizar los aspectos más relevantes de las condiciones, en las que se contrata la deuda en las entidades federativas, tales como: el destino de los fondos; las excepciones tanto en su justificación como en sus montos; las garantías y sumas contratadas, se confirma que el actual marco jurídico que regula la deuda subnacional en México privilegia el predominio de la

discrecionalidad y libre interpretación de los ordenamientos, dada la ambigüedad y flexibilidad de la ley.

Las circunstancias enunciadas en el párrafo anterior, se conjugan a favor de los directamente interesados en el manejo de los recursos provenientes del financiamiento, que en la mayoría de los casos, coincide con el poder ejecutivo de las entidades, representadas regularmente por las secretarías de finanzas locales, como promotoras de iniciativas de endeudamiento, que en combinación con la anuencia del poder legislativo, sobre todo cuando la afinidad o negociación política allana el camino para su autorización, al encuadrar la justificación a alguno de los supuestos establecidos, se materializa el acto jurídico que deriva en un incremento del endeudamiento público, con todos los costos que ello implica a cargo del presupuesto de egresos y en detrimento, de manera directa, al gasto disponible para la inversión productiva.

Es importante mencionar que la ley de Disciplina financiera, emitida recientemente (el 27 de abril de 2016), intenta contener el crecimiento acelerado de la deuda subnacional, determinando para ello algunas medidas relevantes, tales como: la implementación del “sistema de alertas”, que tiene como objetivo anticipar riesgos de liquidez e insolvencia financiera; el impulso a las herramientas de planeación financiera y la aplicación de los índices de gestión; el diseño del registro público único de financiamientos y obligaciones de entidades y municipios; y lo más trascendental y efectivo en el corto plazo, la obligatoriedad, para todas las entidades, del voto favorable de las dos terceras partes de los diputados locales en la aprobación de nueva deuda, hasta entonces, requisito sólo para algunos Estados de la República Mexicana.

No obstante a lo anterior, subsisten las condiciones, tanto en las legislaciones locales en la materia como en la propia Ley de Disciplina Financiera, de recurrir a los criterios de excepcionalidad en la contratación de deuda pública, tanto por razones de afectación a las participaciones a causa de la reducción del Producto

Interno Bruto; como por motivos de reconstrucción por desastres naturales. Todo lo cual abre la posibilidad al endeudamiento en circunstancias poco transparentes y discrecionales.

Si a lo anterior le sumamos la tendencias centralista que promueve la Ley en comento, al dotar de mayores potestades de control de deuda subnacional a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se avizora un clima de endeudamiento de corto plazo en sustitución paulatino de los compromisos a largo plazo, lo cual implica el encarecimiento del servicio de la deuda, en menoscabo de los recursos disponibles para la inversión productiva y en beneficio de las utilidades captadas por la banca comercial del sistema financiero mexicano, condiciones propicias para el empoderamiento del proceso de financiarización.

D. Proceso de financiarización, incentivado por la desregulación de los mercados financieros.

El proceso de mayor endeudamiento de varias entidades federativas, se enmarca en un escenario en el que predominan la fragilidad de las finanzas públicas, un débil crecimiento y el impacto de la crisis económica internacional, lo que hace más evidente que el problema no sea un asunto de mayor dinero, sino de visión de desarrollo, que conlleve a la implementación de un modelo de programas reales tendientes a satisfacer los reclamos más sentidos de la población, así como creación de empleos y su consecuente generación de ingresos que reactiven la demanda y con ello una mayor rotación del flujo económico de las entidades federativas en México.

Entre las modificaciones al marco jurídico en materia de deuda pública subnacional, que han contribuido al incremento acelerado de la deuda, encontramos la reforma al artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal en 1995 y la publicación de su reglamento en 2001, año en el que también se reforma el mercado de valores y la nueva ley en la materia en 2005, que permite la emisión

de certificados bursátiles y con ello la posibilidad de obtener recursos directamente del mercado de valores.

Si a lo anterior sumamos que la banca comercial ha ampliado los créditos otorgados y las garantías de pago se han diversificado, ya que, además de las participaciones federales, la deuda de las entidades federativas se garantiza con impuestos, así como con derechos o flujos de los activos financiados con estas operaciones crediticias; adicionalmente, se han utilizado nuevas fuentes de recursos como las ya mencionadas emisiones bursátiles, todo lo cual resta margen de gestión presupuestaria a los gobiernos locales, por las cargas financieras que implican la disposición de recursos ajenos.

En esas condiciones, las entidades federativas que no tienen alternativa alguna para sufragar sus estructuras de gasto público, recurren permanentemente al entorno financiero globalizado, aun reconociendo los altos costos que implica la contratación de créditos, aunado a las condiciones y requisitos para su autorización.

No obstante a que, según información registrada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las tasas de interés registraron una tendencia descendente, al pasar de 9.9% en 2001 a 6.5% en 2012; los plazos promedio de vencimiento de las obligaciones de las entidades federativas, se incrementaron considerablemente, de 6 a 8.4 años de 2001 a 2006; hasta 13.6 en 2012, lo que explica, entonces, el decremento de las tasas de interés, ya que al ampliar los plazos de pago, se reconfiguraron las condiciones de los créditos, otorgando los acreedores mayores plazos para su amortización, lo que fortalece la tesis de una dependencia no sólo con los recursos de la federación, sino ahora más que nunca, con los recursos de los grandes grupos financieros de nuestro país.

Reiterados son los casos de endeudamientos de entidades federativas (Coahuila, Veracruz, Chihuahua, por mencionar algunas) más allá de sus capacidades

financieras, sin que las instituciones financieras acreedoras apliquen estrictamente políticas de crédito responsables que moderen la entrega flujos de fondos. Al respecto, se propone se incluya en las disposiciones en materia de deuda pública subnacional, que las instituciones de la banca comercial acreedoras, compartan el riesgo de insolvencia de las entidades deudoras cuando se acredite dicha displicencia e irresponsabilidad.

En suma, la financiarización y la titulización como mecanismos que derivan de las políticas monetarias, cambiarias y financieras especulativas, a favor de la acumulación financiera, han afectado crecientemente a los sectores desprotegidos de las economías del mundo neoliberal, en especial a los países subdesarrollados como el nuestro, que limitado en sus recursos públicos, toman como alternativa la recurrente contratación de créditos provenientes del sistema financiero, para cubrir sus altos niveles de gasto corriente, relegando en un segundo plano el cumplimiento de sus compromisos de inversión pública productiva; si a ello le sumamos la discrecionalidad de la aplicación de los recursos por los funcionarios responsables del manejo de las haciendas públicas y la opacidad en la rendición de cuentas, se da una combinación propicia para el arraigo de dicha dependencia difícil de desarraigar.

BIBLIOGRAFÍA:

Anwar Shah, Sector Público, Buen Gobierno, Responsabilidad y Rendición de Cuentas, Banco Mundial, Mayol Ediciones, Colombia, 2008.

Arriaga, Enrique, Finanzas Públicas de México. Instituto Politécnico Nacional, México. 2001.

Astudillo, Marcela, Conceptos Básicos del Federalismo Fiscal, el Caso Mexicano. UNAM, ISBN: 978-607-02-0623-8, México D.F., 2009.

_____, “Facultades y Potencial Recaudatorio de los Estados”, en Calva, J.L. (Coor.), México D.F., *Finanzas públicas para el desarrollo*, UNAM, ISBN: 970-32-3537-9, 2007.

_____, “La Coordinación Fiscal en México. Logros y desafíos” en *Problemas del Desarrollo*. Vol. 36, No. 141, Abril - Junio 2005, UNAM, IIEc., México D.F., pp. 205-212, 2005.

_____, “Las Finanzas Locales”, en Arriaga, Enrique, México, México D.F., *Finanzas Públicas en México*, Instituto Politécnico Nacional, Secretaría de Educación Pública, 2002.

Auditoría Superior de la Federación, Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, Agosto, México D.F., Cámara de Diputados ASF, 2012.

Ayala, José, Economía del Sector Público Mexicano, México, UNAM, Editorial Facultad de Economía, 1999.

_____, Economía Pública: una Guía para Entender al Estado, México, UNAM, Editorial Facultad de Economía, 1997.

Caballero, Emilio, Política Fiscal e Inversión Privada en México, México, Facultad de Economía UNAM, ISBN: 978-607-02-3921-2, 2012.

Caballero, Gonzalo, “Hacia una Teoría de la Dinámica Institucional de los Federalismos, Apuntes teóricos”, en Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), Núm. 125, pp. 131-146 Centro de Investigaciones Sociológicas Madrid, España, ISBN: 0210-5233, 2009.

Cabrero, Enrique, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, núm. 3, pp. 753-784, 2004.

_____, y **Carrera Ady**, “*Descentralización Fiscal y Debilidades Institucionales. Las paradojas del Caso Mexicano*”, en Guerrero, Juan Pablo (Coordinador), *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, CIDE-Porrúa, primera edición, México, DF. 2004.

Chapoy, Alma y Rodríguez Patricia, *Tras la Crisis, Políticas Públicas a Favor del Crecimiento Económico*, México D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2012.

Chesnais, Francois y Dominique Plihon, *Las Trampas de las Finanzas Mundiales*, Madrid, España, Ediciones Akal, S.A., 2003.

Chick, Victoria, *La Macroeconomía Según Keynes*, Madrid, Ed. Alianza, 1990.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. Serie Política Fiscal 44*. Santiago de Chile, 1993.

Coronado, Jaime, “Sostenibilidad de las Finanzas en Gobiernos Subnacional” en *Trimestre Fiscal*. No. 95, INDETEC, Jalisco México, pp. 29-75, ISSN 0188-6088, 2010.

Correa, Eugenia, “Gasto y servicios públicos: efectos del ajuste presupuestal”, en *Ola Financiera*, núm. 1, México, UNAM, septiembre-diciembre de 2008.

_____, *Crisis y Desregulación Financiera*, México, Siglo XXI Editores, 1998.

_____, y **Alicia Girón**, “Burbujas y negocios financieros en México”, en *Filiales y fracasos económicos*, 2010 (*)

Cuamatzin Bonilla, Fortunato, “Referentes Teóricos para el Análisis de la Deuda Pública” en *Análisis Económico*. Vol. XXI, número 047, Segundo Cuatrimestre, UAM-Azcapotzalco, México D.F., pp. 235-260, ISSN 0185-3937, 2006.

_____, “Inversión Pública e Inversión Privada: Excluyentes o Complementarias” en *Aportes*. Año/Vol. XI, número 031 y 032, Enero -Agosto, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México, pp. 45-63, ISSN 1665-1219, 2006.

Dabat, Alejandro, “Estado, Desarrollo y Crisis del Neoliberalismo”, en Dabat, Alejandro (coordinador), *Estado y Desarrollo*, UNAM, México, 2010.

De la Cueva, Arturo, *Derecho Fiscal*, México, Editorial Porrúa, 2007.

Dos Santos, Paulo, “Del Contenido de la Banca en el Capitalismo Contemporáneo”, en Morera Camacho, Carlos (compilador), *La Crisis de la Financiarización*, UNAM-CLACSO, México, 2011.

Duverger, Maurice, Métodos de las ciencias sociales, Madrid, Ed. Ariel, 1978.

Epstein, Gerald, “Financialization, Rentier Interests, and Central Bank Policy”, manuscrito, Massachusetts, Amherst, MA, Department of Economics, University of Massachusetts, diciembre de 2001.

Faya, Jacinto, Finanzas Públicas, México, Editorial Porrúa, 1981.

Franco, Edgar y Solís María de Los Ángeles, “Impacto del Endeudamiento Público Estatal sobre la Inversión Productiva en México 1993-2006” en *Trimestre Fiscal*. No. 95, Diciembre 2010, INDETEC, Jalisco México, pp. 299-328, ISSN 0188-6088, 2010.

Gámez, Cesáreo e Ibarra-Yunez, Alejandro “El Ciclo Político Oportunista y el Gasto de los Estados Mexicanos” en *Gestión y Política Pública*, Vol. XCIII, número 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México, pp. 39-65, ISSN 1405-1079, 2009.

García, Benjamín, “¿Está Keynes de Regreso?” en *Economía Informa*, núm. 373, marzo-abril, 2012 Facultad de Economía, UNAM, México D.F., pp. 3-27, 2012.

Girón, Alicia, Correa Eugenia y Rodríguez, Patricia, Pensamiento Poskeynesiano, México UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2010.

_____, “Financiamiento del Desarrollo. Endeudamiento externo y reformas financieras”, en Vidal, Gregorio; Arturo Guillén R., *Repensarla teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Buenos Aires, CLACSO, 2007.

_____, **Alma Chapoy**, “Financiarización y Titulización: Un momento Minsky” en *economía UNAM*, vol. 6, núm. 16, México, UNAM, 2009.

_____, **y Alma Chapoy**, “Innovación Financiera y Fracaso de la Titularización”, en *revista Ola Financiera* No. 1, septiembre-diciembre, UNAM, México. 2008.

Versión internet: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ROF/article/view/22995>

Guerrero, Omar, Gerencia Pública en la Globalización, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, ISBN: 970-701-346-X, 2003.

_____, “Nueva Gerencia Pública: ¿gobierno sin política?”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. 8, Núm. 23, julio-septiembre, Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela. pp. 379-395, 2003.

_____, “Reflexiones Sobre la Ciencia de la Administración Pública”, en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 16, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México, pp. 73-90, 2009.

Hernández Trillo, Fausto, *La Economía de la Deuda, lecciones desde México*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2003.

_____, “Problemas de financiamiento en Gobiernos Locales: ¿Cuál es el Papel de la Banca de Desarrollo” en *Trimestre Fiscal*. No. 95, Diciembre 2010, INDETEC, Jalisco México, 203-246 pp. 203-246, ISSN 0188-6088, 2010.

_____, “Definición de Responsabilidades, Rendición de Cuentas y Eficiencia Presupuestaria en una Federación: el Caso Mexicano” en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 68, No. 1, Enero - Marzo 2006, UNAM, México, pp. 1-47, 2006.

Hilferding, Rudolf, *El Capital Financiero*, Madrid, Ed. Tecnos, 1963.

Huerta, Arturo, *Por qué no crece la economía mexicana y cómo puede crecer*, México, Editorial Diana, 2006.

Hurtado, Carlos y Zamarripa Guillermo, *Deuda Subnacional: un Análisis del Caso Mexicano*, México, Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF), A.C., 2014.

Kane, Edward, “Accelerating Inflation, Technological Innovation and the Decreasing Effectiveness of Banking Regulation”, *Journal of Finance*, pp. 355-367, Mayo 1981.

Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Décima reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica. ISB 968-16-0415-6, 1987.

Lane, Timothy, “Market Discipline, revista IMF Staff Papers, 1997.

Lapavitsas, Costas “El Capitalismo Financiarizado. Crisis y Expropiación Financiera.” en Lapavitsas y Morera (coordinadores). *La Crisis de la Financiarización*. IIEc, CLACSO-UNAM, pp. 33-90, 2011.

López, Teresa, “Deuda pública interna en México: el alto costo de los flujos de capital externo”, en Correa, Eugenia y Girón, Alicia (coordinadoras), *Liberalización Financiera y déficit público*, México, Miguel Ángel Porrúa UNAM. ENEP Aragón.

____, y **Bustamante Jorge**, “Inversión, Deuda y Empresa: Proceso de Financiarización en México” en *Tras la crisis, políticas públicas a favor del crecimiento económico*, México D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, PP. 149-175, 2012.

Mariani, René, *El Gasto Público y su Normatividad. Propuesta para su eficiencia*, México, Plaza y Valdés Editores, 2014.

Manrique Campos, Irma, *Políticas proactivas en el ámbito fiscal y financiero en la coyuntura actual*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 2012

Mendoza, José Enrique, “Financiarización y Gasto Público en México (2000-2011)” en *Ola Financiera*. No. 13, Septiembre – Diciembre 2012, UNAM, México D.F., pp. 72-100, 2012.

Merino, Gustavo, y **Fernández, Arturo** (Coordinador), “Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas” en *Una agenda para las finanzas públicas en México*. México, D.F, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 2001. Fecha de consulta, mayo del 2012]. Disponible en: <ftp://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>

Montecinos, Egon, *Federalismo / unitarismo, centralismo/ descentralización: ¿hacia dónde va la agenda de investigación?*. Universidad de los Lagos, Osorno, Chile. 2009. [Fecha de consulta, agosto del 2015]. Disponible en: <http://www.imaginales.uson.mx/wpcontent/uploads/federalismo-unitarismo-centralismo-descentralizacion-%C2%BFhaciadonde-va-la-agenda-de-investigacion.pdf>

Musgrave Richard y Peggy Musgrave, *Hacienda Pública, Teórica y aplicada*, México, McGraw-Hill, Quinta Edición, 1995.

Minsky, Hyman, *Las Razones de Keynes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

O’Connor, James, *La Crisis Fiscal del Estado*, U.S.A, Ed. Península, 1973.

Orhangazi, Özgür, *Financialization and the US Economy*, UK Northampton, MA, USA, Edwar Elgar, Cheltenham, 2008.

Painceira, Juan Pablo “Los países en desarrollo en la era de la financiarización: de la acumulación del déficit a la reserva de divisas”, en Lapavitsas y Morera (coordinadores). *La Crisis de la Financiarización*. IIEc, CLACSO-UNAM, pp. 309-358, 2011.

Palos, Martha Elba, Barba Chacón Y Palos Humberto, Hacienda Pública Local, en Martínez, Ramón. *Sobre la Teoría de la Hacienda Pública. Aportes para el Debate Financiero y Fiscal Mexicano*, México D.F., IIEc, UNAM, pp. 67-90, 2013

Porto, Alberto, La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales, en *Documento de Federalismo Fiscal* Núm. 4, Universidad Nacional de La Plata, Facultad De Ciencias Económicas, Departamento de Economía, Argentina, 2003.

Poulanzas, Nicos, Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista, México, Ed. Siglo XXI, 1980.

Retchkiman K., Benajmín, Introducción al Estudio de la Economía Pública, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977.

_____, Teoría de las Finanzas Públicas (Tomo I), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.

Reyes, Marcial, La Deuda Pública de las Entidades Federativas Explicada Desde la Perspectiva del Federalismo Fiscal Mexicano, LXII Legislatura Cámara de Diputados. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 2012.

Romo Enriquez, Jorge Eduardo, La Administración de Flujos de Efectivo en las Entidades Federativas, México, Indetec, 2001.

Shah, Anwar, Fiscal federalism: Principles and practice of multi-order governance, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Samuelson, Paul, Curso de Economía Moderna, España, Ed. Aguilar, 1968.

Santillán, Roberto, Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso Mexicano, México, UNAM, 1962.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Deuda pública de entidades federativas y municipios. [Fecha de consulta, junio del 2013]. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentacion.aspx

Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio (Compiladores), *Federalismo fiscal en México*. Primera edición, México, DF. Centro de Estudios Económicos del Colegio de México (COLMEX), 1998.

Soto, Roberto, “Financiarización de las Entidades Públicas en México: Un obstáculo al desarrollo” Tras la crisis, políticas públicas a favor del crecimiento

económico, México D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, PP. 99-113. 2012.

Soto, Ernesto y López Heriberto, “México: Federalismo versus Descentralización”, en *Política y Cultura*, Núm. 19, Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco, México D.F., pp. 27-43, 2003.

Stiglitz, Joseph. H., *La Economía del Sector Público*, Segunda edición, España, Antoni Bosch editor, 1995.

Tamayo Flores, Rafael, “Financiamiento de la Infraestructura local en México: Temas actuales y perspectiva”, Foro nacional sobre federalismo y descentralización. Conferencia Nacional de Gobernadores, 31 de Julio de 2008, Chihuahua México, 2008.

Trujillo, Lucia Paola, “Transferencia Intergubernamentales y Gasto Local: repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura”, en *Revista Gestión y Política Pública*. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Volumen XVII, número 2, II semestre. México, DF, 2008.

Vargas, José, Ponencia que el autor presentó al “Seminario Financiarización y Crecimiento Económico. Asimetrías y Afinidades entre Países Desarrollados y en Desarrollo, que coordinó la Dra. Noemí Levy, celebrado en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM del 25 al 26 de octubre de 2011.

Vicher, Diana, “Gastos de Financiarización en la Administración Pública”, en *Tras la Crisis, Políticas Públicas a Favor del Crecimiento Económico*, México D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, pp.: 115-130, 2012.

Zebadúa, Anjanette D., “Bursatilización de la Deuda Subnacional” en *Trimestre Fiscal*. No. 95, INDETEC, Jalisco México, pp. 11-27, ISSN 0188-6088, 2010.

Wade, Robert Hunter, “Does Inequality Matter?” en *Challenge*. Vol. 48, núm. 5, septiembre-octubre, pp. 12-381, 2005.

ANEXOS

ANEXO I

Tendencia del Gasto Corriente, Inversión Pública y Deuda Subnacional
en las Entidades Federativas, 2000-2012.

(Millones de pesos a valores constantes de 2008)

Total Nacional

Año	Deuda Subnacional	Gasto Corriente	Inversión Pública
2000	96,765	424,234	51,139
2001	100,111	472,524	54,525
2002	107,885	492,228	55,776
2003	110,199	514,869	60,965
2004	110,186	525,684	59,024
2005	117,839	565,447	73,174
2006	129,024	604,637	87,084
2007	150,980	639,020	97,749
2008	157,491	715,111	104,710
2009	197,673	746,669	122,176
2010	242,315	779,518	116,489
2011	293,996	810,128	90,225
2012	319,924	862,633	80,513

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP;
(Información recuperada el 06 de julio de 2014).

Coahuila

Año	Deuda Estatal	Gasto Corriente	Inversión Pública
2000	1,278.19	12,230.90	1,768.52
2001	1,076.73	13,911.05	2,254.05
2002	868.75	14,867.65	2,602.72
2003	352.69	15,156.31	1,778.85
2004	340.24	15,099.08	3,317.36
2005	382.13	17,278.56	2,919.03
2006	467.12	16,952.90	2,743.36
2007	516.27	18,662.60	4,587.03
2008	1,831.91	20,117.14	4,939.54
2009	1,508.55	20,109.74	6,671.86
2010	7,643.45	21,185.58	18,064.90
2011	32,084.28	23,602.24	8,220.85
2012	30,990.82	19,747.16	2,408.70

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP;
(Información recuperada el 06 de julio de 2014).

ANEXO I**Tendencia del Gasto Corriente, Inversión Pública y Deuda Subnacional en las Entidades Federativas, 2000-2012.**

(Millones de pesos a valores constantes de 2008)

Chihuahua

Año	Deuda Estatal	Gasto Corriente	Inversión Pública
2000	2,446.21	16,159.62	3,371.81
2001	2,290.01	16,988.64	4,352.24
2002	2,214.01	17,472.95	3,832.02
2003	1,891.66	18,070.83	5,000.19
2004	1,706.33	18,264.11	4,237.24
2005	1,555.71	19,171.53	5,669.73
2006	7,670.51	21,029.92	7,206.28
2007	7,022.85	23,711.19	3,465.13
2008	6,300.58	25,778.42	3,480.82
2009	12,735.18	28,650.97	3,765.77
2010	11,600.49	27,965.08	2,677.25
2011	15,219.43	30,716.82	1,725.46
2012	19,812.81	33,672.00	2,463.50

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2014).

Jalisco

Año	Deuda Estatal	Gasto Corriente	Inversión Pública
2000	8,216.93	29,018.79	1,657.31
2001	7,560.06	31,871.28	1,015.24
2002	8,388.83	32,804.37	1,157.75
2003	7,656.14	32,693.83	1,818.46
2004	7,766.90	33,581.41	1,968.40
2005	9,648.90	35,755.40	3,434.11
2006	9,821.61	37,246.84	3,345.94
2007	8,991.97	38,458.62	3,191.04
2008	12,309.88	44,818.44	2,908.31
2009	19,478.45	49,703.88	4,787.10
2010	20,454.02	49,580.12	3,040.28
2011	21,362.54	49,672.29	2,784.18
2012	22,136.13	53,553.74	1,130.80

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2014).

ANEXO I**Tendencia del Gasto Corriente, Inversión Pública y Deuda Subnacional en las Entidades Federativas, 2000-2012.**

(Millones de pesos a valores constantes de 2008)

México

Año	Deuda Estatal	Gasto Corriente	Inversión Pública
2000	37,158.86	45,839.81	4,288.63
2001	40,726.10	48,459.41	6,478.90
2002	44,632.64	53,776.02	6,167.20
2003	42,040.66	54,535.53	6,506.68
2004	37,374.96	54,582.46	4,552.47
2005	37,586.85	72,734.08	4,237.56
2006	35,563.36	79,667.45	4,779.08
2007	34,265.70	78,711.52	12,211.20
2008	32,838.60	98,820.48	11,384.62
2009	31,895.84	98,265.25	10,823.65
2010	35,364.26	111,148.91	11,751.29
2011	33,566.26	116,029.73	10,666.18
2012	33,975.43	124,951.25	9,529.55

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2014).

Nuevo León

Año	Deuda Estatal	Gasto Corriente	Inversión Pública
2000	14,002.77	21,455.45	1,711.09
2001	13,044.30	21,935.42	2,519.85
2002	12,451.20	23,675.79	4,783.46
2003	11,362.39	24,110.71	3,958.77
2004	11,526.91	25,703.95	2,474.74
2005	13,858.96	29,599.52	3,409.69
2006	18,586.08	31,277.60	3,297.06
2007	18,392.60	31,118.87	4,527.94
2008	17,959.92	37,297.30	1,993.85
2009	26,151.09	33,890.35	6,534.57
2010	31,408.79	34,505.96	7,012.13
2011	33,913.02	40,961.49	1,625.97
2012	39,951.75	46,658.29	3,321.80

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (Información recuperada el 06 de julio de 2014).

ANEXO I**Tendencia del Gasto Corriente, Inversión Pública y Deuda Subnacional
en las Entidades Federativas, 2000-2012.**

(Millones de pesos a valores constantes de 2008)

Veracruz

Año	Deuda Estatal	Gasto Corriente	Inversión Pública
2000	28.34	32,407.97	3,951.18
2001	1,590.77	36,144.23	4,107.42
2002	3,940.50	36,338.01	5,172.41
2003	2,541.43	35,891.48	4,020.72
2004	4,397.87	41,425.04	1,774.50
2005	4,095.84	39,936.25	3,271.97
2006	6,133.00	39,247.99	10,377.39
2007	7,501.16	47,450.97	5,252.52
2008	9,169.65	50,651.52	5,602.09
2009	9,014.17	52,221.42	5,137.54
2010	19,878.01	58,939.02	3,664.46
2011	24,551.75	53,281.10	5,419.15
2012	34,060.21	55,089.24	4,737.82

FUENTE: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP;
(Información recuperada el 06 de julio de 2014).

ANEXO II**GASTO TOTAL (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008)**

AÑO	CHIHUAHUA	MÉXICO	JALISCO	NUEVO LEÓN	VERACRUZ	COAHUILA
2000	23,112.68	66,826.47	40,733.03	33,932.57	44,715.43	17,299.22
2001	25,398.05	75,184.53	44,277.13	36,613.85	49,775.09	19,214.26
2002	27,661.55	86,890.49	45,447.53	37,844.13	52,374.98	20,746.50
2003	30,094.30	88,269.63	46,640.79	38,289.37	56,006.21	20,711.87
2004	29,835.53	88,373.69	47,529.87	37,644.83	57,709.03	21,593.62
2005	31,406.59	105,080.75	52,260.68	40,663.42	56,523.95	23,479.56
2006	33,230.71	116,428.72	56,677.86	44,202.12	63,308.15	24,107.66
2007	31,995.24	123,559.83	57,695.02	43,851.47	65,812.32	27,327.36
2008	35,244.22	147,992.56	64,754.49	47,879.02	73,048.17	31,409.16
2009	38,343.94	147,524.97	71,710.51	51,461.75	80,017.43	32,564.14
2010	37,426.37	158,702.25	67,642.10	54,866.67	90,905.10	46,448.52
2011	39,456.79	162,161.54	68,791.66	62,996.25	85,779.56	57,559.06
2012	44,094.82	170,686.34	70,097.36	67,953.01	98,594.17	29,745.82

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales
[Fecha de consulta: 07 de octubre, 2015]

GASTO CORRIENTE (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008)

AÑO	CHIHUAHUA	MÉXICO	JALISCO	NUEVO LEÓN	VERACRUZ	COAHUILA
2000	16,159.62	45,839.81	29,018.79	21,455.45	32,407.97	12,230.90
2001	16,988.64	48,459.41	31,871.28	21,935.42	36,144.23	13,911.05
2002	17,472.95	53,776.02	32,804.37	23,675.79	36,338.01	14,867.65
2003	18,070.83	54,535.53	32,693.83	24,110.71	35,891.48	15,156.31
2004	18,264.11	54,582.46	33,581.41	25,703.95	41,425.04	15,099.08
2005	19,171.53	72,734.08	35,755.40	29,599.52	39,936.25	17,278.56
2006	21,029.92	79,667.45	37,246.84	31,277.60	39,247.99	16,952.90
2007	23,711.19	78,711.52	38,458.62	31,118.87	47,450.97	18,662.60
2008	25,778.42	98,820.48	44,818.44	37,297.30	50,651.52	20,117.14
2009	28,650.97	98,265.25	49,703.88	33,890.35	52,221.42	20,109.74
2010	27,965.08	111,148.91	49,580.12	34,505.96	58,939.02	21,185.58
2011	30,716.82	116,029.73	49,672.29	40,961.49	53,281.10	23,602.24
2012	33,672.00	124,951.25	53,553.74	46,658.29	55,089.24	19,747.16

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales
[Fecha de consulta: 07 de octubre, 2015]

ANEXO II**RECURSOS PROPIOS (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008)**

AÑO	CHIHUAHUA	MÉXICO	JALISCO	NUEVO LEÓN	VERACRUZ	COAHUILA
2000	4,269.26	4,278.66	3,457.87	4,187.10	1,417.96	1,098.46
2001	4,493.89	5,050.07	3,530.95	4,416.65	2,045.89	1,726.98
2002	5,378.35	5,892.11	3,812.88	4,521.09	2,773.27	1,585.91
2003	5,530.21	5,677.05	3,424.09	4,034.22	3,140.94	1,830.54
2004	5,148.67	7,966.87	3,870.60	4,229.22	3,451.15	2,332.89
2005	5,253.97	6,266.18	3,738.78	5,077.93	3,816.04	2,310.54
2006	5,520.20	7,600.59	4,013.35	6,628.96	7,175.71	1,358.64
2007	5,364.55	11,070.71	4,209.96	6,174.33	2,625.81	2,783.92
2008	5,319.82	15,001.67	4,615.05	7,337.44	2,615.70	1,967.75
2009	5,196.23	10,343.42	4,491.63	7,809.33	2,851.18	1,513.20
2010	4,651.00	17,925.17	4,235.75	4,984.90	2,829.90	2,062.29
2011	4,358.91	17,801.70	4,376.98	8,372.02	4,043.92	2,299.76
2012	5,324.51	19,640.15	5,556.74	8,033.85	4,366.16	3,874.13

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales
[Fecha de consulta: 07 de octubre, 2015]

PROPORCIÓN DE LOS RECURSOS PROPIOS RESPECTO A LOS INGRESOS TOTALES.

AÑO	CHIHUAHUA	MÉXICO	JALISCO	NUEVO LEÓN	VERACRUZ	COAHUILA
2000	18.47%	6.40%	8.49%	12.34%	3.17%	6.35%
2001	17.69%	6.72%	7.97%	12.06%	4.11%	8.99%
2002	19.44%	6.78%	8.39%	11.95%	5.30%	7.64%
2003	18.38%	6.43%	7.34%	10.54%	5.61%	8.84%
2004	17.26%	9.01%	8.14%	11.23%	5.98%	10.80%
2005	16.73%	5.96%	7.15%	12.49%	6.75%	9.84%
2006	16.61%	6.53%	7.08%	15.00%	11.33%	5.64%
2007	16.77%	8.96%	7.30%	14.08%	3.99%	10.19%
2008	15.09%	10.14%	7.13%	15.32%	3.58%	6.26%
2009	13.55%	7.01%	6.26%	15.18%	3.56%	4.65%
2010	12.43%	11.29%	6.26%	9.09%	3.11%	4.44%
2011	11.05%	10.98%	6.36%	13.29%	4.71%	4.00%
2012	12.08%	11.51%	7.93%	11.82%	4.43%	13.02%
Promedio	15.81%	8.29%	7.37%	12.64%	5.05%	7.74%

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales
[Fecha de consulta: 07 de octubre, 2015]

ANEXO II

PROPORCIÓN DE LOS RECURSOS PROPIOS RESPECTO AL GASTO CORRIENTE.

AÑO	CHIHUAHUA	MÉXICO	JALISCO	NUEVO LEÓN	VERACRUZ	COAHUILA
2000	26%	9%	12%	20%	4%	9%
2001	26%	10%	11%	20%	6%	12%
2002	31%	11%	12%	19%	8%	11%
2003	31%	10%	10%	17%	9%	12%
2004	28%	15%	12%	16%	8%	15%
2005	27%	9%	10%	17%	10%	13%
2006	26%	10%	11%	21%	18%	8%
2007	23%	14%	11%	20%	6%	15%
2008	21%	15%	10%	20%	5%	10%
2009	18%	11%	9%	23%	5%	8%
2010	17%	16%	9%	14%	5%	10%
2011	14%	15%	9%	20%	8%	10%
2012	16%	16%	10%	17%	8%	20%
Promedio	23%	12%	10%	19%	8%	12%

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales
[Fecha de consulta: 07 de octubre, 2015]

PROPORCIÓN DEL GASTO CORRIENTE A LOS RECURSOS PROPIOS (En veces).

AÑO	CHIHUAHUA	MÉXICO	JALISCO	NUEVO LEÓN	VERACRUZ	COAHUILA
2000	3.79	10.71	8.39	5.12	22.86	11.13
2001	3.78	9.60	9.03	4.97	17.67	8.06
2002	3.25	9.13	8.60	5.24	13.10	9.37
2003	3.27	9.61	9.55	5.98	11.43	8.28
2004	3.55	6.85	8.68	6.08	12.00	6.47
2005	3.65	11.61	9.56	5.83	10.47	7.48
2006	3.81	10.48	9.28	4.72	5.47	12.48
2007	4.42	7.11	9.14	5.04	18.07	6.70
2008	4.85	6.59	9.71	5.08	19.36	10.22
2009	5.51	9.50	11.07	4.34	18.32	13.29
2010	6.01	6.20	11.71	6.92	20.83	10.27
2011	7.05	6.52	11.35	4.89	13.18	10.26
2012	6.32	6.36	9.64	5.81	12.62	5.10

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales
[Fecha de consulta: 07 de octubre, 2015]

ANEXO III**TABLA RESUMEN****CORRELACIÓN:
DEUDA SUBNACIONAL VS. INVERSIÓN PRODUCTIVA.**

	2000-2012	2000-2006	2006-2012	2000-2008	2008-2012
TOTAL NACIONAL	0.560	0.963	-0.257	0.980	-0.729
Veracruz	0.068	0.486	-0.478	0.700	-0.303
Coahuila	0.211	-0.541	-0.025	0.436	-0.273
Chihuahua	-0.548	0.736	-0.553	0.776	-0.576
Nuevo León	0.222	-0.113	0.050	0.774	0.032
Jalisco	0.308	0.868	-0.255	0.842	-0.234
México	-0.605	0.833	-0.439	0.968	0.167

Fuente: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (información recuperada el 06 de Julio de 2013)

GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADEFAS: Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.

APP: Asociaciones Público Privadas.

BM: Banco Mundial.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DOF: Diario Oficial de la Federación.

DSN: Deuda Pública Subnacional.

FEIEF: Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas.

INDETEC: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

LAPP: Ley de Asociaciones Público Privadas.

LCF: Ley de Coordinación Fiscal.

LDFEFM: Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios.

LGCG: Ley General de Contabilidad Gubernamental.

LGDP: Ley General de Deuda Pública.

PIB: Producto Interno Bruto.

PIBE: Producto Interno Bruto Estatal.

PPS: Proyectos de Prestación de Servicios.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SIMBAD: Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos.

SNCF: Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.