



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN ECONOMÍA

ECONOMÍA FINANCIERA

FEDERALISMO FISCAL Y DEUDA SUBNACIONAL EN MÉXICO. EFECTOS EN EL
CRECIMIENTO Y BIENESTAR ESTATAL: 2000-2014

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN ECONOMÍA

PRESENTA:
NORMA JUDITH GUZMÁN VÁZQUEZ

TUTOR: MTO. LUIS ÁNGEL ORTIZ PALACIOS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

CIUDAD DE MÉXICO, AGOSTO 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Esta tesis se desarrolló en el marco del Proyecto de Investigación PAPIIT IN-307416, *Riesgos y oportunidades de desarrollo en el actual marco institucional de las relaciones económicas internacionales*, ya que tuve acceso a la infraestructura académica (bibliografía, banco de información estadística, eventos académicos, reuniones de discusión de los avances y resultados de las investigaciones realizadas por sus participantes) del mencionado proyecto.

Dado que dicho proyecto está financiando por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM, agradezco a este órgano institucional y a mi asesor el Mtro. Luis Ángel Ortiz Palacios, quien es Co-responsable del proyecto, por el acceso a la infraestructura académica del mismo.

AGREDECIMIENTOS

Este logro es compartido, no hubiera sido posible sin el apoyo incondicional de mi familia, mi esposo Gerardo quien me alentó en cada momento, por ser el mejor compañero de viaje que puedo tener, el amor de mi vida. A mis hijos Isaac y Aarón por ser mi inspiración todos los días.

A mis padres que siguen presentes e incondicionales a brindarme su ayuda en todo momento, gran parte de lo que soy es gracias a Ustedes. A mis hermanos por formar parte de mi vida, en especial a Marisol por su apoyo. Y a mi Abuela hasta el cielo gracias.

A mi tutor el Maestro Luis Ángel Ortiz Palacios por su paciencia, e invaluable aportaciones en mi formación académica, así como al desarrollo de la presente investigación.

A mis profesores de la maestría por su dedicación y conocimientos compartidos en especial a la Dra. Teresa Santos López por inspirarnos en su gusto el estudio de la economía.

Los amigos, son la familia que escogemos gracias por formar parte de mi historia Ana Laura, Julissa, Paulina y Jessica por estar dispuestas a ayudarme. Alfonso porque siempre crees en mí.

Al CONACYT por la beca otorgada para realizar mis estudios de maestría.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, porque cada día en sus aulas me ha tatuado el azul y oro en el corazón. Es un orgullo pertenecer a esta casa de estudios.

Contenido

CAPÍTULO I, EL FEDERALISMO ECONÓMICO Y FISCAL EN MÉXICO.....	11
1. Antecedentes del federalismo económico y fiscal	12
2. El nuevo federalismo político y el federalismo fiscal.....	15
2.1. La unión de provincias y el federalismo político. Antecedente del federalismo fiscal.....	15
2.2. Hacienda local y federalismo fiscal	17
2.3. La nueva concepción sobre el federalismo y el federalismo fiscal.....	18
3. El federalismo en México. Antecedes y evolución de la hacienda pública.....	22
3.1. Origen del federalismo y el sistema de intendencia	23
3.2. El nuevo federalismo y la desregulación de la economía.	28
CAPÍTULO II, ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DE LA DEUDA SUBNACIONAL.....	39
EN MÉXICO: 1990-2015.....	39
1. Estructura de la deuda del sector público: 1990-2015	41
1.1. Evolución de la deuda pública	41
1.2. Comportamiento de la deuda pública por plazo de contratación.....	42
1.3. Fuentes de financiamiento de la deuda pública.....	43
1.4. Calificación de la deuda pública	47
2. Marco normativo y legislativo sobre la deuda subnacional.....	49
2.1. Marco normativo constitucional de la deuda subnacional.....	50
2.2. Cambios en el marco legal del endeudamiento público subnacional.....	52
3. Evolución y estructura de la deuda subnacional.....	62
3.1. Estructura de la deuda subnacional	62
3.2. Crecimiento y evolución de la deuda subnacional.....	64
3.3. Estructura de la deuda subnacional por tipo de acreedor.....	66
3.4. Estructura de la deuda subnacional por entidad federativa y tipo de acreedor ...	68
3.5. Tasas de interés de contratación de la deuda subnacional.....	71
3.5. Estructura de la deuda subnacional por plazo de contratación	74
CAPITULO III, DEUDA SUBNACIONAL, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y BIENESTAR SOCIAL EN MÉXICO.....	77

1. Deuda subnacional y crecimiento económico	78
2. Construcción del Indicador de Bienestar Subjetivo	82
Índice de Vivienda	84
Índice de Desigualdad o Igualdad Económica.....	86
Índice de Empleo.....	87
Índice de Comunidad	88
Índice de Educación.....	89
Índice de Participación ciudadana	90
Índice de Salud.....	91
Índice de Seguridad	92
Balance vida-trabajo.....	93
Bienestar subjetivo	94
3. Deuda pública y bienestar por Entidad Federativa.....	95
3.1. Relación bienestar, endeudamiento y tasa de interés por Entidad Federativa. Una visión global.....	96
3.2. Análisis comparativo por Entidad Federativa	98
a) Análisis de la evolución histórica de la deuda de las entidades con mayor y menor deuda.....	98
b) Análisis del origen de la deuda de las entidades con mayor y menor deuda.....	102
c) Análisis de la evolución de las tasas de interés de contratación de la deuda de las entidades con mayor y menor deuda	103
4. Finanzas estatales de las entidades federativas con mayor y menor deuda.....	108
a) Ingresos de los gobiernos subnacionales	108
b) Financiamiento y número de habitantes	110
c) Relación Deuda PIBE	114
5. Deuda y bienestar.....	116
CONCLUSIONES	120
ANEXOS	124
BIBLIOGRAFÍA	129

INTRODUCCIÓN

Las aportaciones de Alexis de Tocqueville a la controversia sobre las facultades impositivas de los gobiernos federales y locales fueron fundamentales para la construcción de una teoría sobre el federalismo económico moderno. Dichas aportaciones surgen de su estudio del gobierno federal en los Estados Unidos de Norteamérica. En su libro *La democracia en América* (1835) Tocqueville señala que la unión de las Trece Colonias Norteamericanas se pactó con el fin de responder a grandes necesidades generales, como la protección comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales; y de forma complementaria, para asegurar su seguridad común, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados. Esto significa que el derecho común era la materia de gobierno de los estados; en tanto que la normatividad del gobierno federal seguía siendo la excepción.

Si bien Tocqueville reconoce que las peculiaridades de la Unión de las colonias que tenían el mismo idioma, religión, costumbre y que se regían por leyes similares, facilitó el establecimiento de gobiernos federados. De forma tal que, la Unión se convirtió en la representación y guía de las provincias que conformaban aquella. No obstante, él señala que la Unión no resuelve los problemas en torno a cómo serían gobernados los individuos una vez integradas las provincias, y sí éstas podrían seguir siendo gobernadas de forma independiente. Al respecto, Tocqueville asume que una de las principales características de los Estados Unidos de América era que la Unión tenía por gobernados no a estados, sino a simples ciudadanos; resaltando con ello que el sistema federativo tenía la ventaja de representar la más poderosa combinación en favor de la prosperidad y de las libertades humanas. Esta concepción sigue siendo válida en la actualidad por su carácter práctico.

A partir de estas aportaciones de Tocqueville, la discusión sobre la relación del gobierno central y los gobiernos locales se centró en las formas en que el gobierno central se allegaría recursos (impuestos, deuda pública, etc.) para realizar las funciones básicas de seguridad pública y proveer de servicios públicos fundamentales a la población, como agua potable, alumbrado. Una de las primeras conclusiones de esta discusión fue que el cobro de impuestos debía ser responsabilidad de los gobiernos federales, bajo el argumento de que los gobiernos estatales dependen en gran medida de la asignación de presupuesto federal. Al respecto, Hamilton (1780) argumentaba que, si se asignaba a los gobiernos estatales el cobro de los impuestos, era muy probable que el gobierno federal no tuviera la capacidad de cumplir con sus funciones de seguridad y comercio. Aunque él reconocía que

los ingresos tributarios eran necesarios tanto para la administración local como para la federación.

A finales de la década de los 1950s, en los países industrializados se publican las primeras investigaciones sobre la relación entre el pago de impuestos y la actitud de los individuos. Una de estas investigaciones es la de Tiebout (1956), quien sostiene que los ciudadanos pueden dejar de pagar impuestos si no se sienten retribuidos en los servicios públicos recibidos. Estas aportaciones abren la discusión sobre la pertinencia y utilidad de los gobiernos descentralizados, centralizado o federado, desde la perspectiva económica y las funciones administrativas.

En este contexto, surgen estudios más especializados sobre la hacienda local y federal; el análisis de Musgrave es uno de ellos. En su análisis, este autor une la política y la economía al poner en perspectiva la decisión de cobrar impuestos y la repercusión en las preferencias electorales, así como el impacto que tienen los ingresos del gobierno en el desarrollo económico. En su libro más importante, *Teoría de la hacienda pública* (1959), Musgrave desarrolló el modelo de la triple función que debería desempeñar el sector público en las economías contemporáneas. La tesis central de su análisis es que los Estados contemporáneos deben tratar de mejorar la asignación de los recursos, para asegurar el crecimiento estable en el largo plazo y el bienestar de la población.

Otro de los aspectos que señaló Musgrave fue la heterogeneidad que caracteriza a las provincias o municipios, ya que cada uno de éstos presenta características económicas y sociales diferentes, mismas que dependen de sus habitantes. De acuerdo con Musgrave, la diferenciación de los requerimientos de cada gobierno local, así como el alto costo de los servicios que prestan, son aspectos centrales que deben ser considerados en la relación entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

La difusión de las ventajas del federalismo como forma de gobierno estimuló el desarrollo de teorías que destacan las virtudes económicas del federalismo fiscal, entendiendo por ello la forma en la que el gobierno se hace de recursos y los distribuye de manera más eficiente entre las entidades federales. Al respecto, son Musgrave y Samuelson los primeros en analizar el federalismo fiscal, quienes señalaron que uno de los principales problemas del gobierno central es la obtención de recursos monetarios para cumplir sus principales funciones de creación de infraestructura, generación de bienes y servicios públicos, estimular el crecimiento económico y la distribución del ingreso mediante el gasto público, así como la distribución de estos recursos a nivel sectorial y regional.

Bajo esa perspectiva, en la década de los 1970s, surgen estudios sobre la relación entre la hacienda pública y la hacienda local, en los cuales se hacía la distinción entre hacienda pública y federalismo fiscal. En el caso de la primera, se refiere a los ingresos y gastos públicos de la federación, mientras el término de federalismo fiscal se utiliza para referirse al proceso de ingreso y gasto público a nivel de las haciendas locales y a la interrelación entre las haciendas locales (Oates, 1977).

Los estudios actuales sobre federalismo económico y fiscal han profundizado sobre la relación entre federalismo y democracia, así como en los aspectos económicos de dicha relación. Actualmente el federalismo se ha concebido desde dos perspectivas, la política y la económica, aceptando que la división entre ambas es muy delgada. Se acepta que no se puede hablar de las facultades políticas de los gobiernos federal y locales, que se ubica en el nivel del federalismo político (perteneciente al campo de la ciencia política), sin referirse a la descentralización en el uso, aplicación y obtención de los recursos económicos, a la forma cómo se convierten éstos en servicios públicos, y la distribución de las facultades fiscales (federalismo fiscal), lo cual es materia de estudio de la ciencia económica. Estos aspectos han conducido a sostener que no existe democracia sin distribución del ingreso, lo que implica que el gobierno debe promover a través de las finanzas públicas y la política fiscal, un crecimiento estable y sostenido con distribución del ingreso.

En el caso de México, las contradicciones y fragilidad del federalismo fiscal está fuertemente determinadas por las características históricas estructurales de su economía y de su sistema político y social. A partir de la década de los 1990s, esas características han registrado cambios radicales a medida que el país se ha integrado a la globalización de los mercados internacionales. La mayor integración comercial y financiera con la economía estadounidense profundizó la dependencia de la dinámica del crecimiento de la economía mexicana del ciclo económico de aquella. Así mismo, las decisiones en materia de política monetaria de la Reserva Federal de los Estados Unidos generan cambios inmediatos en el manejo de la política monetaria, cambiaria y financiera en México.

Ello tiene efectos directos en las finanzas públicas federales debido a que la mayor colocación de deuda interna por parte del gobierno federal mexicano, para sostener la política de intervención esterilizada en el mercado cambiario y para financiar el elevado déficit financiero que esta política provoca, son instrumentos altamente demandados por parte de los inversores extranjeros, en particular los flujos de capital externo de corto plazo que son altamente especulativos.

La fragilidad de las finanzas públicas también está fuertemente relacionada con la volatilidad de los precios internacionales del petróleo, pues la aportación de PEMEX representa la tercera parte de los ingresos federales. A ello se suma, a partir de 1990, el incremento de la deuda de los gobiernos estatales y municipales, y más recientemente el acceso de estos gobiernos al financiamiento bursátil. Esto último, ha permitido la capitalización financiera de los gobiernos nacionales con criterios de mercado; propiciando con ello un incremento acelerado de contratación de deuda en la primera década del siglo XXI, incluso de entidades que antes de esos años no habían contratado deuda bancaria.

En el caso de México, los principales cambios en materia de federalismo fiscal se ubican en la década de los 1980s, cuando se inicia formalmente la descentralización de servicios públicos a los gobiernos estatales y locales y con la creación del Ramo presupuestal 33, pues es a través de éste que se formaliza la entrega de las denominadas *Participaciones federales*, por parte del gobierno federal a los gobiernos de las entidades federativas. En los años 1990s, se inician los programas etiquetados, mediante los cuales se canalizan los recursos federales a los municipios; así mismo, se avanza en la descentralización administrativa.

En el siglo XXI se avanza en la conformación del marco institucional del federalismo económico o fiscal, el cual se inicia con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1989, que aglutina al Instituto para el Desarrollo Técnico de las haciendas Públicas (INDETEC), creado en 1973. A ello se sumó la crea el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2002) y el Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN, 2007)

Es importante reconocer los avances en materia de descentralización del gasto público durante los años 1990s, pero también debe reconocerse que los mismos no han estado acompañados de mayor autonomía para gobiernos estatales y municipales, ya que la mayor parte de los recursos descentralizados han sido gastos condicionados y sin transferir facultades impositivas. No obstante ello, se dieron los primeros avances en la transparencia de la asignación de los recursos federales; sin embargo, y precisamente por el poco avance en materia de autonomía impositiva, la descentralización por el lado del gasto ha provocado que los gobiernos estatales y municipales incurran en elevados niveles de deuda, cuyo destino no es transparente.

A partir de esta perspectiva, el objetivo central de esta investigación es analizar la evolución de la deuda subnacional, haciendo énfasis en sus efectos en el crecimiento económico y el

bienestar de la población por entidad federativa. Se analizan dichos efectos mediante un análisis comparativo entre dos muestras, una de entidades federativas más endeudadas y la otra con entidades menos endeudadas. El cumplimiento de este objetivo se realiza en tres capítulos. En el primer capítulo se presenta de forma muy general, una revisión teórico-histórica de las aportaciones centrales de los principales teóricos del federalismo económico y fiscal. En este marco, se exponen también los antecedentes teórico-históricos del federalismo fiscal en México. En el segundo capítulo se analiza la evolución y estructura de la deuda subnacional, destacando sus plazos de contratación, fuentes de financiamiento y organismo de gobierno responsable de la contratación. Así mismo, se analiza el papel que juegan las Calificadoras en la evolución de la deuda de las entidades federativas. En el tercer capítulo se realiza un análisis estadístico comparativo que relaciona la evolución histórica de la deuda subnacional con el crecimiento económico y el bienestar de la población entre las cuatro entidades más endeudadas (Coahuila, Estado de México, Jalisco y Veracruz) y las tres menos endeudadas (Baja California, Colima y Querétaro). Este análisis retoma el indicador de Bienestar elaborado por el INEGI a partir de la metodología utilizada por la OCDE.

La hipótesis general que guió la investigación sostiene que las políticas de descentralización del gasto público que se han venido aplicando en México no han conducido a la consolidación del federalismo fiscal. Por el contrario, la descentralización administrativa del gasto sin mayor autonomía impositiva de los gobiernos estatales y municipales ha profundizado la dependencia financiera de las haciendas locales de los recursos del gobierno federal. Ello también es resultado de que en las reformas y políticas de descentralización fiscal han prevalecido criterios políticos, que subordinaron las decisiones de otorgar mayor autonomía financiera a las haciendas locales y el impulso real al desarrollo regional, dos de los objetivos del federalismo fiscal.

Por otro lado, los vacíos jurídicos y normativos en las constituciones de algunas entidades federativas, así como la ausencia de reglas claras para la adquisición y operación de deuda por parte de las entidades federativas, propició no solo la contratación de elevados montos de deuda por parte de algunos gobiernos estatales, sino también el manejo opaco sobre el destino de la misma. La falta de transparencia financiera y mecanismos de supervisión sobre las condiciones de contratación de deuda y colocación de bonos estatales, así como su destino o uso, ha provocado que las calificadoras manipulen los mecanismos actuariales

para que determinada colocación de bonos estatales obtenga calificación elevada que con criterios más estrictos obtendrían calificaciones bajas.

Estas circunstancias nos permiten sostener que el elevado nivel de deuda de algunas entidades no guarda una relación positiva con el crecimiento y el Índice de Bienestar de dichas entidades. Ello se debe a que, el mayor endeudamiento tiene como destino el financiamiento del gasto corriente y el servicio de la deuda pasada.

*Cuando el pasado ya no ilumina el futuro,
el espíritu camina en la oscuridad
Alexis de Tocqueville*

CAPÍTULO I

EL FEDERALISMO ECONÓMICO Y FISCAL EN MÉXICO

De acuerdo con (Musgrave, 1984), el Estado surge con el propósito de regular el mercado y al sector privado, así como para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población. De estos objetivos, Musgrave deriva las funciones económicas básicas que debe cumplir el Estado, que son asignación, distribución y estabilización.

1. Antecedentes del federalismo económico y fiscal

La concepción sobre la participación del Estado en la economía ha registrado cambios a lo largo de la historia, los cuales han estado determinados por la evolución de las sociedades y de su estructura económica y por las formas de gobierno que se adopta. Por ejemplo, en *La Republica* de Platon (2011) ya se hacía referencia a la recaudación y la justa distribución de recursos como una de las principales tareas del Estado, atendiendo no solo la seguridad sino también los aspectos económicos.

Uno de los primeros intentos sociales de conformar una federación se encuentra en Suiza con la firma del primer tratado federalista en 1291, que da paso a la unión de las comunidades rurales de Uri, Schwyz y Unterwalden. A este tratado se le considera como el antecedente fundador de la Confederación. Cabe aclarar que este pacto no se firmó con la intención de formar un Estado, sino de auxiliarse mutuamente en contra de los Habsburgo para evitar ser atacados. En este sentido, se puede sostener que la conformación del Estado respondió a la necesidad de proveerse de seguridad social; es decir, el objetivo no era la conformación de un Estado federal, si consideramos que en esa época en Europa predominaban los estados monárquicos.

Considerando el contexto histórico que da surgimiento al federalismo, caracterizado por las diferencias culturales que dieron paso a las posiciones en contra de la unión pero con necesidades iguales entre los países europeos, la necesidad de defensa contra los antiguos habitantes, la rivalidad comercial entre Holanda y Francia, y en particular la oposición contra las medidas impositivas impuestas por Londres, así como su origen etimológico, federalismo significa la unión que aglutinan a diferentes estados, los cuales cuentan con cierta grado de autonomía. Según Maldonado, (Maldonado, 1992) la consolidación del Estado federal es la realización constitucional del federalismo, porque el orden del Estado se divide entre la federación y los estados miembros.

Un paso importante en la consolidación del Estado moderno se da con la división de poderes, la cual a su vez conduciría a la división de territorios. La división de poderes implica el concepto de democracia, y la división territorial de poderes no era considerada como una

cuestión de límites de fronteras, sino como un aglutinamiento de territorios definidos como una estrategia para defenderse de invasiones y ataques. Estas características marcaron los primeros indicios de los gobiernos federados; sin embargo, la expresión formal del federalismo se encuentra en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica (Tocqueville, 1935), donde se consigna el surgimiento de una sociedad democrática ordenada en una federación. Ello marcará el inicio del federalismo moderno. Durante la época de la Ilustración también se observa en la literatura de sus pensadores antecedentes del gobierno federal. Por ejemplo, en *El Espíritu de las Leyes* de Montesquieu se encuentran referencias a la necesaria división del gobierno sin importar la forma de gobierno que se tenga. En palabras de Montesquieu:

“Parece, pues que los hombres se hubieran visto obligados a vivir gobernados no por uno solo, si no hubiesen imaginado una manera de constitución que tiene todas las ventajas interiores de la república y la fuerza exterior de la monarquía. Hablo de la república federal” (Montesquieu, 2009). De acuerdo con Montesquieu, en un gobierno basado en la república federal todos los niveles de gobierno deben guardar su personalidad, y tiene la ventaja de la unidad para protegerse del exterior y la virtud de la separación hacia el interior para conservar sus particularidades que le dan grandeza. Así mismo, resalta que un Estado al estar dividido no permite la corrupción o la imprudencia generalizada, con lo que se logran evitar males mayores.

Se considera a Jhonanes Althaus (1557-1638) como el primer teórico sobre el federalismo, se trata de un calvinista alemán cuyas aportaciones filosóficas sobre la política con orígenes religiosos se fundamentan en el pensamiento de Aristóteles. Althaus diferenciaba cinco tipos de asociación: natural, familiar, privada, corporativa y voluntaria, y argumentaba que la naturaleza de las asociaciones podría ser de tres tipos: públicas, local, provincia y el Estado; considera que el Estado se conformaba de la agrupación de provincias, y esta a su vez de gobiernos locales.

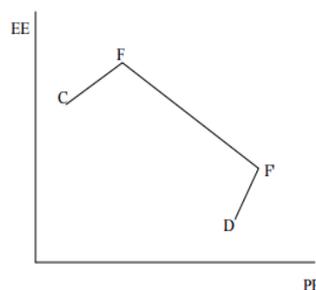
Althaus, al igual que posteriormente lo sostendría Rousseau en su obra *El contrato social o principios de derecho político* (1762), afirma que la conformación del Estado supone el establecimiento de un *contrato social*. A las aportaciones sobre federalismos de Althaus se sumaron los escritos de Hugo Grotius (1583-1645) sobre derecho internacional, mismos que son considerados como el primer libro sobre la materia. En dicho libro se explican las principales características sobre los tipos de gobierno de cada país, así como los primeros preceptos sobre el principio de respeto entre los países (Gómez Robledo, 1989) . A partir

de estos elementos, este autor argumenta sobre la legitimidad de los gobiernos y la inviolabilidad de los pactos de derecho internacional. Él también sostiene que la sociedad misma y su organización política son resultado de un contrato social.

Según Oates (1990), el gobierno es un ente no unificado, que puede constituirse de forma horizontal o vertical; en el primer caso se conforma por varias agencias gubernamentales, en tanto que la forma vertical se distingue por sus diferentes niveles de gobierno. Es en esta última forma donde se ubica el federalismo fiscal. Bajo esta perspectiva, el federalismo fiscal se define como la sección de las finanzas públicas al interior de una estructura vertical del sector público, la cual se compone de uno o más niveles de decisión (Pablo, 2005).

En una estructura vertical del sector público es importante el nivel de centralización o descentralización que cada país adopte. Si la Constitución crea municipios y les asigna responsabilidades para decidir políticas de gastos e impuestos, se trata de un gobierno descentralizado; en cambio, si sólo crea un gobierno nacional, o si existiendo los municipios el poder de decisión en materia fiscal se asigna al gobierno central, entonces, estaremos frente a un gobierno centralizado (Porto, 2003). No es fácil determinar cuál de los dos modelos, horizontal o vertical, conducen a un mejor desempeño del gobierno de un determinado país. Por un lado, la descentralización permite la participación política; sin embargo, es probable que una mayor eficiencia económica se logre con la centralización. En consecuencia, la elección de la forma de gobierno tendría que elegirla la sociedad.

Inman y Rubinfeld diseñaron un modelo denominado la Frontera del Federalismo, para auxiliarse en la elección de la forma de gobierno que más convenga a una sociedad (Porto, 2003). De acuerdo con la gráfica de la Frontera del federalismo, un modelo medio donde se concilie la participación política y la eficiencia económica podría funcionar en el caso de México, esto es, un punto intermedio entre descentralización y centralismo. Bajo este modelo se podría combinar descentralización y autonomía fiscal con responsabilidad fiscal local.



De lo anterior se desprende que uno de los aspectos centrales del federalismo fiscal es la designación de responsabilidad fiscal en las decisiones que les compete a los gobiernos locales en materia de magnitud, composición y forma de financiamiento del gasto público. Es relevante distinguir entre descentralización y desconcentración fiscal, “la desconcentración no implica asignar poder de decisión a los niveles inferiores de gobierno, sino la facultad de ejecutar la política fiscal decidida por un nivel superior de gobierno, se trata de una descentralización meramente administrativa” (Pablo, 2005). Esta hace referencia a las transferencias que se realizan de niveles superiores de gobierno. En el caso de México cada vez se operan más como recursos etiquetados que ya tienen un fin específico.

2. El nuevo federalismo político y el federalismo fiscal

Como se mencionó arriba, históricamente la unión de varios estados surge como una necesidad de proveerse seguridad; sin embargo, a medida que las sociedades se desarrollaron esa necesidad solo fue una de tanto que obligaron a la mayoría de los países a transitar hacia una estructura política y económica basada en el federalismo.

2.1. La unión de provincias y el federalismo político. Antecedente del federalismo fiscal

De acuerdo con (Hamilton A., 1780), la nación hace la paz, la guerra; como nación se vence a los enemigos comunes; como nación se celebran alianzas y se firman alianzas y tratados y se realizan diversos pactos y convenciones con estados extranjeros. Así mismo, las relaciones con el exterior es un factor importante para conformar uniones de varios estados en una federación.

Siguiendo a (Hamilton A., 1780), la formación de una nación es fundamental para el desarrollo de una sociedad; por ejemplo, las causas de la guerra serán objeto de arreglo más fácil por el gobierno de una nación que por los gobiernos de los estados. Así mismo, la unión da la posibilidad de ser más fuertes comercialmente e incluso da la capacidad y poder para imponer reglas prohibitivas del comercio con otras naciones, lo que ayudaría y fomentaría la prosperidad comercial porque esta es una forma de obtener ingresos por parte del gobierno. Además, la capacidad de un país para pagar impuestos, según dicho autor, estará siempre en proporción a la velocidad de circulación del dinero. La parte económica es fundamental en la creación de una federación de estados, porque ello contribuye a reducir los costos del gobierno en el pago de nómina y a optimizar los recursos públicos,

porque los impuestos recaudados podrían utilizarse en el estado que más los necesite sin solicitar más recursos.

La discusión en torno a las formas en que el gobierno central allegaría recursos (impuestos, deuda pública, etc.) condujeron a la aceptación del cobro de los impuestos por parte del gobierno federal bajo el argumento de que los gobiernos estatales dependen en gran medida de la asignación de presupuesto federal. Al respecto, (Hamilton A., 1780) considera que si se asignara a los gobiernos estatales el cobro de los impuestos el gobierno federal no tendría la capacidad de cumplir con sus funciones de seguridad y comercio. Sin embargo, él reconoce que los ingresos tributarios (dinero) son necesarios tanto para la administración local como para la federación.

Como vemos, la controversia sobre las facultades impositivas de los gobiernos locales y federales existe desde la conformación de los primeros Estados Federados. En dicha controversia las aportaciones de Tocqueville fueron fundamentales para la construcción de una teoría sobre el Federalismo económico moderno, a partir del contexto y las características en que surge el gobierno federal en los Estados Unidos de Norteamérica. Siendo uno de los elementos centrales de dichas características la unión de colonias que tenían el mismo idioma, religión, costumbre y que se regían por leyes similares; lo que facilitó el establecimiento de gobiernos federados. De esta forma, la unión se convirtió en la representación y guía de las provincias que conformaban aquella; sin embargo, se presentaba el problema de cómo serían gobernados los individuos una vez integradas las provincias y si éstas podrían seguir siendo gobernadas de forma independiente.

Ante esta situación, Tocqueville (1935) propuso que las relaciones entre los pueblos asumiera la forma de trata entre individuos entre ellos. Algunas funciones, como la declaración de la guerra y la reglamentación en el uso y valor del dinero, se dejaron a cargo de la federación. Estas fueron las bases del federalismo económico y político en los Estados Unidos de Norteamérica, que dio origen a la república y a la federación. No obstante este avance en términos de descentralización, la estructura de la autoridad nacional seguía siendo centralizada, como los eran varias de las monarquías de la época.

Las aportaciones teóricas de Tocqueville sobre la democracia y las virtudes del sistema federal se convirtieron en un referente obligado en la concepción del federalismo a nivel mundial. Su enfoque sobre el federalismo político y económico de los Estados Unidos de Norteamérica tuvo una fuerte influencia en la construcción teórica del federalismo político y económico en Europa durante siglo XIX. Este fue el caso de la constitución alemana de

1848/49 por parte del Parlamento de Frankfurt (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011). A lo largo de la historia varios países fueron adoptando una estructura federal como forma de gobierno, entre los cuales se encuentra Alemania, Argentina, Estados Unidos, Suiza, Bélgica, Brasil, México, India y Venezuela. Otros países, como España, Italia e Inglaterra, solo adoptaron funciones descentralizadas.

2.2. Hacienda local y federalismo fiscal

A principios de la década de los sesenta, en los países industrializados se publican las primeras investigaciones sobre la hacienda pública y la hacienda local, en las cuales se hacía la distinción entre hacienda pública y federalismo fiscal. En el caso de la primera, se hace referencia a los ingresos y gastos públicos de la federación, mientras que cuando se habla de federalismo fiscal se refieren al proceso de ingreso y gasto público a nivel de las haciendas locales y a la interrelación entre las haciendas locales (Oates, 1977).

La difusión de las ventajas del federalismo como forma de gobierno, estimula el desarrollo de teorías que destacan las virtudes económicas del federalismo fiscal; entendiéndose por ello la forma en la que el gobierno se hace de recursos y los distribuye de manera más eficiente a través de entidades federales. Entre los primeros teóricos del federalismo fiscal se encuentra Musgrave y Samuelson, quienes definen como uno de los principales problemas del gobierno la forma de allegarse recursos monetarios para cumplir sus principales funciones de realización de infraestructura, generación de servicios públicos, estimular el crecimiento económico y la distribución del ingreso mediante el gasto público, así como la distribución de estos recursos a nivel sectorial y regional.

Según Tiebout, estos criterios se deben aplicar solo a los gobiernos federales, no así a los gobiernos locales o subnacionales. Cabe señalar que tanto Tiebout como Musgrave consideran que la decisión de los gobiernos de cobrar impuestos puede afectar las preferencias electorales en el momento de elegir gobernantes tanto a nivel local como federal. Así mismo, Musgrave reconoce que el hecho de que los ingresos provenientes de impuestos sean captados y distribuidos por el gobierno federal y que la provisión de servicios a nivel de los estados y municipios sea responsabilidad de los gobiernos locales, es una fuente generadora de conflicto entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

A esta situación se suma la heterogeneidad que se presenta a nivel de las provincias o municipios, ya que cada uno de éstos presenta características y necesidades diferentes, mismas que dependen de sus habitantes. De acuerdo con Musgrave, la diferenciación de

los requerimientos de cada gobierno local, así como el alto costo de los servicios que prestan, son aspectos importantes centrales que deben ser considerados en la relación entre el gobierno federal y los gobiernos locales. Al respecto, este autor crea un modelo para una distribución óptima de los ingresos recaudados por los gobiernos federales, pero este modelo se sustenta en supuestos que difícilmente se cumplirían en la realidad.

Siguiendo con el enfoque de Musgrave, él argumentaba que la óptima distribución de los ingresos captados por el gobierno federal era fundamental para el desarrollo económico de un país, ya que mediante esta se podía incidir en un desarrollo sectorial y regional más homogéneo. Ello a su vez se reflejaría en una distribución del ingreso más equitativa y una asignación más eficiente de los recursos productivos, dos de las funciones centrales que justifican y dan sentido a la existencia del gobierno federal.

Según Oates (1977), un gobierno descentralizado presenta tres ventajas: 1) facilita el ajuste de los niveles de consumo por regiones, lo que permite que haya una asignación de recursos consolidada; 2) es posible aumentar la eficiencia de la producción de bienes públicos; y 3) contribuye a mejorar la toma de decisiones públicas, mediante un examen más riguroso de los costos. Ahora bien, también señala que una excesiva descentralización de las funciones y decisiones entre los gobiernos locales y gobierno federal podría ocasionar problemas de control y supervisión; de ahí que se debe procurar una distribución equilibrada de éstas entre ambos gobiernos.

En la práctica, ha sido muy difícil que los gobiernos federales logren alcanzar tales ventajas y el mencionado equilibrio en las decisiones conjuntamente con los gobiernos locales. Por ejemplo, en las discusiones sobre el federalismo fiscal sobresale la aceptación de la mayoría de los gobiernos sobre la distribución de los gastos entre el gobierno federal y los gobiernos locales; sin embargo, el desacuerdo siempre se presenta cuando se aborda el tema de los ingresos. En este punto tanto el gobierno federal como los gobiernos locales se resisten a ceder la captación de los ingresos provenientes de los impuestos que representan una elevada proporción de sus ingresos totales. Ello ha reproducido el déficit crónico de las finanzas locales, debido a la dependencia de los gobiernos locales de los ingresos transferidos por el gobierno federal.

2.3. La nueva concepción sobre el federalismo y el federalismo fiscal

Los estudios actuales sobre federalismo han profundizado sobre la relación entre federalismo y democracia, así como en los aspectos políticos y económicos de dicha

relación. Así, actualmente el federalismo se ha concebido desde dos perspectivas, la política y la económica, aceptando que la línea que divide a ambas perspectivas es muy delgada, e incluso borrosa. Se acepta que no se puede hablar de las facultades políticas de los gobiernos federal y locales (federalismo político), lo que queda en el ámbito de la ciencia política, sin referirse a la descentralización en el uso, aplicación y obtención de los recursos económicos, y como se convierten éstos en servicios públicos, así como la distribución de las facultades fiscales (federalismo fiscal), lo cual es materia de estudio de la ciencia económica. Ello ha conducido a sostener que no existe democracia sin distribución del ingreso, lo que implica que el gobierno debe promover a través de las finanzas públicas y la política fiscal, un crecimiento estable y sostenido con distribución del ingreso.

Stinglitz (1986) define el federalismo como el reparto de responsabilidades económicas entre la administración central, regional y local. Esta definición ha sido cuestionada, porque se argumenta que el federalismo agrupa más cuestiones de autonomía y reparto de funciones, no sólo de recursos económicos. Existen funciones y servicios básicos que pueden ser provistos por los gobiernos locales. Por ejemplo, la regionalización de servicios locales como los semáforos, la protección civil; sin embargo, existen bienes o servicios que por sus características claramente nacionales porque pueden ser usados por los ciudadanos de cualquier comunidad, como la seguridad pública, la salud o la educación, deben ser provistos por el gobierno federal.

Se argumenta que si los bienes nacionales se regionalizaran se presentaría el problema del polizón, (Díaz Domínguez, 2013) que consiste en el hecho de que cuando los ciudadanos no perciben un beneficio directo en los servicios que presta el municipio podría negarse a seguir pagando el servicio o los impuestos correspondientes. Según Tiebout (1956), este problema se agrava cuando los ciudadanos se dan cuenta de que a pesar de no pagar el respectivo pago y/o impuesto por el servicio siguen teniendo acceso al mismo. Ello desalienta a la comunidad a realizar los pagos correspondientes, porque no hay una reprimenda por el no pago. Ello es más evidente en el caso de los servicios que no se pueden dejar de brindar por los gobiernos, como el acceso al agua, la recolección de basura, etc.

Siguiendo con el análisis de Tiebout, éste sostiene que son los gobiernos municipales los que, a partir de su autonomía, determinan y recauden sus propios ingresos, así como la provisión y prestación de servicios. A partir de ello, los ciudadanos podrán escoger en que

municipio vivir; teniendo la posibilidad de elegir aquél municipio o provincia que ofrezca mejores servicios públicos acorde a sus necesidades, y tomando como referencia la ventaja o desventaja del pago de impuestos. A ello Tiebout le denomina “democracia con los pies”, para hacer énfasis al hecho de que el ciudadano siempre tiene como referente inmediato y principal al gobierno local. Por otro lado, se señala que el desempeño de los gobiernos locales en materia de provisión de bienes públicos incentiva la competencia entre los gobiernos locales, lo que obliga a éstos a garantizar a sus comunidades el suministro eficiente de bienes públicos locales.

Es evidente que este principio de competencia, semejante al que se dan entre las empresas privadas; en general, no siempre se cumple en la práctica, pues los ciudadanos no siempre pueden ubicarse en los municipios o provincias mejor dotadas de infraestructura y servicios públicos. Además de los problemas de movilidad geográfica que cada región presenta y de la concentración industrial y urbana que existe actualmente en la mayoría de las economías industrializadas y en desarrollo.

Otro estudioso del federalismo (Wright, 1997), quien toma como referencia el federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica, que se caracteriza por la mayor autonomía en materia política y económica de los gobiernos locales, destaca en su análisis la importancia de las relaciones intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) para entender la conformación del federalismo en cada país. En el mismo sentido, sostiene que la consolidación e institucionalización del federalismo en cada país ha adquirido características particulares resultado de un proceso histórico, y que dichas características han definido las condiciones y rasgos actuales del federalismo de cada país. En este marco, define al federalismo como “un orden político-legal intermedio o de mediano alcance”.

Al respecto, ponemos como ejemplo el caso del federalismo fiscal actual en México, el cual es resultado del proceso histórico propio donde se combinaron factores económicos, sociales y fuerzas políticas. Si bien en la conformación del federalismo mexicano se tomó como referencia el modelo adoptado por los Estados Unidos de Norteamérica, nuestro federalismo económico-político se caracteriza por las menores facultades de los gobiernos locales, en comparación con el modelo estadounidense. En otras palabras, las decisiones políticas y económicas siguen estando centralizadas en el gobierno federal, ya que es quien determina el monto de las transferencias, así como las características de estas, etiquetadas y no etiquetadas.

Al respecto, Wright (1997) caracteriza al federalismo en México como el resultado de arreglos políticos y económicos el gobierno federal y los gobiernos locales emanados de su Constitución Política, pero con costumbres y prácticas políticas centralizadas. En cuanto al federalismo fiscal, lo describe como una extensión de esas políticas centralizadas llevadas a nivel de las relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno.

Según Wright (1997, actualmente los factores políticos se han convertido en un elemento determinante de las características del federalismo fiscal en general, y de la situación de las finanzas de los gobiernos subnacionales, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. No obstante, ello, el desarrollo del federalismo moderno ha seguido el modelo del sistema federal de los Estados Unidos de Norteamérica. De hecho, las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de descentralización de las funciones entre los gobiernos federal y estatal toma como referencia dicho modelo, y se afirma que sí se avanza en dicha descentralización, la inversión pública podría elevarse en un 10% y el gasto total del gobierno crecería entre un 3% y 4%, en promedio.

Estos probables resultados han conducido a sostener que la descentralización de las funciones del gobierno federal hacia los gobiernos estatales conduce automáticamente al desarrollo económico. Al respecto Rothstein (2005) y Durazo, (Salas Durazo, 2005) también vinculan el grado de descentralización con el desarrollo económico, e incluso sostiene que es muy probable que se eleve la eficiencia de las decisiones en materia de política fiscal y finanzas del gobierno federal, así como en la utilización y asignación de los recursos públicos. No obstante, ello, este mismo autor reconoce que actualmente se está dando una tendencia a elevar los impuestos y reducir la calidad y disponibilidad de los bienes y servicios públicos.

Esta visión sobre la descentralización ha sido denominada como un enfoque positivista del federalismo fiscal, cuyo antecedente se encuentra en Brennan G. y Buchanan J. M. en "Tax instruments as constraints on the disposition of public revenues" en el que principalmente se abordan temas relacionados con la redistribución de los ingresos, Moesen, Van Rompuy, Presidente del Consejo Europeo, ha realizado diferentes estudios sobre el federalismo entre ellos sobresalen "Economish Federalisme" y "10 Jaar Financiële Stroom tussen de Gewesten" Winner's escribe en 1983 "Some Evidence on the Effect of the Separation of spending and taxing decisions", donde plantea una explicación de lo que sucede cuando el gobierno local realiza una separación, entre otras, para quienes el federalismo fiscal

contribuye a no centralizar los recursos públicos en una sola esfera de gobierno, generalmente la federal. Así mismo, la descentralización de los recursos públicos, según estos autores, permite reducir el tamaño del gobierno central y elevar la eficiencia en la asignación de los recursos. No obstante, esta visión, estos autores también reconocen que la descentralización debe sostenerse en la unión de la responsabilidad del gasto e ingresos públicos. Al respecto, estos autores mencionan que la experiencia ha demostrado que en los países donde se utilizan las transferencias de recursos, sean etiquetados o para uso libre, los efectos han sido contrarios a lo esperado, ya que el tamaño del gobierno aumentó y se elevó la dependencia de los gobiernos locales respecto de la transferencia de ingresos del gobierno central (Pablo, 2005).

En estudios recientes sobre federalismo fiscal (Pablo, 2005) se señala que existe un punto de coincidencia en torno a que el gasto público sea ejercido por los gobiernos locales, por ser el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, y se reconoce que no existe un punto óptimo de descentralización aplicable a todos los países, que el mismo dependerá tanto de aspectos económicos como políticos, del grado de desarrollo económico, de la solidez institucional y otros aspectos históricos (Sobarzo, 2005). Según Wright (1997), en la actualidad no existe una teoría sólida que permita explicar la naturaleza y características de la imposición de impuestos por parte de los gobiernos locales, ni los efectos que los mismos tendrían en el crecimiento económico y el bienestar de su población, así como a nivel regional.

En el actual contexto internacional marcado por el bajo crecimiento económico, fuertes limitaciones fiscales e incertidumbre económica, la situación de las finanzas locales ha tendido hacia un ambiente competitivo de suma cero debido a los problemas de los gobiernos centrales para financiar el gasto público.

3. El federalismo en México. Antecedes y evolución de la hacienda pública

En el caso de México, el antecedente inmediato del federalismo se ubica a fines del siglo XVIII, con las Reformas Borbónicas (Jorge, 1982), las cuales sientan las bases que darían origen al tipo de gobierno actual. El objetivo principal de estas reformas era cambiar la estructura local y administrativa de gobierno heredadas de la monarquía española de finales de ese siglo.

3.1. Origen del federalismo y el sistema de intendencia

Las reformas Borbónicas se llevaron a cabo bajo el reinado de Carlos III, y las mismas inician en 1765; la mayor aportación de estas reformas fue el sistema de intendencias promulgado en 1786, cuya finalidad era regular y homologar las instituciones novohispanas. En esa época, este sistema se convirtió en un tipo de constitución, ya que permitió el establecimiento de una nueva organización territorial y administrativa. En ese marco, los primeros cambios se centraron en la reorganización de la educación, el ejército y el sistema aduanal, entre otros sectores, con el objetivo de elevar la recaudación por la vía de los impuestos.

El sistema de intendencia incluía factores políticos, económico y militar de sus jurisdicciones, y quedaron bajo la autoridad de los intendentes nombrados por el monarca, con funciones de justicia, hacienda, guerra y policía de provincia. Los intendentes sustituyeron a los gobernadores provinciales, y la división territorial tomó como base las provincias existentes para formar doce intendencias, cuyos nombres fueron los de las ciudades capitales: México (sede de la Intendencia General o Superintendencia), Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, Zacatecas, Durango y Arizpe. (Diputados, 2013)

Como vemos, el federalismo en México es una mezcla de la tradición prehispánica, española y norteamericana; respecto esta última, es fundamental la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

En el caso de México, al igual que en la mayoría de los países, el desarrollo del federalismo está ligado al desarrollo del municipio porque este a su vez determinó la evolución de la hacienda pública. En efecto, la evolución del federalismo está directamente vinculada al proceso de descentralización y conformación de la estructura fiscal de los municipios mexicanos. La relación fiscal de dependencia o independencia de las haciendas públicas locales con respecto a la federación permite entender las características y evolución del actual federalismo económico o fiscal.

En general, podemos distinguir cinco etapas en el desarrollo del federalismo fiscal en México: 1) Del surgimiento del municipio en México a la Constitución de 1917. 2) De 1920 a 1982; resaltan 1942, cuando se crea el primer Sistema de Participaciones y 1973, cuando todas las Entidades Federativas se incorporan a al Sistema de Participaciones. 3) De 1983 a 1987, años en que se acelera los procesos de descentralización con el propósito de

fortalecer y consolidar el Federalismo. 4) De 1988 a 2000, se modifican los fondos de aportación a los Estados y Municipios, que introduce cambios importantes en la relación fiscal y económica de las haciendas públicas locales con el gobierno federal. 5) Del 2001 al 2012, la alternancia en el gobierno federal con la llegada del Vicente Fox como presidente, así como la interacción entre más partidos políticos, introdujeron cambios en la relación del gobierno federal con las haciendas públicas locales.

Durante la primera etapa que abarca del surgimiento del municipio en México a la Constitución de 1917, se sentaron las bases jurídicas que darían origen a los municipios y, por tanto, a las haciendas públicas locales. A lo largo de las restantes cuatro etapas se fueron construyendo las condiciones y elementos que darían origen al federalismo actual. Por ello en este apartado solo abordaremos la primera etapa por considerarla como el antecedente histórico del federalismo mexicano, dejando el estudio de los cuatro restantes para el apartado referente al nuevo federalismo.

Si bien la conformación del federalismo mexicano retomó algunos aspectos del modelo norteamericano, es evidente que la fuerte diferencia en el desarrollo histórico de ambas naciones influyó para que el federalismo mexicano asumiera características y particularidades propias de nuestro país, permeadas del contexto internacional, pero adoptando matices propios.

La colonización por parte de los españoles fue el primer contacto con el municipio europeo, el cual tiene sus antecedentes en la expansión romana. En España logra sobrevivir el municipio como una alternativa de reorganización político-administrativa, que tomó la forma de los *fueros*, los cuales eran otorgados por el rey y se enlistaban los privilegios a los moradores del lugar. Estos elementos constituyeron los primeros elementos en los que descansó el orden administrativo municipal en esa época. Esas características fueron trasladadas por los españoles para conformar los municipios en México. En 1519 es fundado por Hernán Cortés, el primer municipio de América Latina, llamado la Villa Rica de la Vera Cruz, primer municipio en México.

Así, el municipio se extiende con la colonización a través de ordenanzas municipales como la forma básica de organización. Sin embargo, la diferenciación étnica en los ayuntamientos de españoles e indios y los privilegios de los ayuntamientos españoles, generaron descontento entre la población india y mestiza que cuestionaba esta forma de organización, que dio origen al movimiento de independencia. De hecho, uno de los elementos que dio origen al movimiento de independencia, y que paradójicamente también daría origen al

federalismo, fue la regionalización que se hiciera previa a la guerra de independencia, la cual había sido aprobada en la Constitución de 1812. Esta se refiere a la instauración de ayuntamientos “en toda la población de más de 1000 almas y siete diputaciones provinciales que participaban de la legislación” (Vázquez, 2016).

Una vez consumada la independencia, se conservó la figura del municipio, aunque no exenta de cuestionamientos derivados de la lucha constante entre republicanos y centralistas; incluso en algunas ocasiones fue necesario minimizar la figura del municipio con la finalidad de impedir una separación de los estados, y buscando regular la gobernabilidad de éstos a partir de la integración de los ayuntamientos. Estos principios de conservar de la identidad regional e integración de todas las entidades federativas como un solo territorio quedaron plasmados en la Constitución de 1857.

Este era el contexto en materia de normatividad de los estados y municipios cuando llegó Porfirio Díaz a la presidencia, la cual se mantuvo a pesar de que su administración fue muy centralista. No obstante, se restó poder a los estados y municipios con la creación de la figura del jefe político, quien al fungir como intermediario entre ambos absorbió algunas las funciones de estos dos niveles de gobierno. Tal fue el poder de este jefe político, que fue considerado como la personificación del poder centralista del gobierno federal.

La larga permanencia de Díaz en el poder le permitió elevar su control administrativo y político al interior del gobierno federal, lo cual fue utilizado para designar a los gobernadores y jefes políticos, dejando el único espacio de elección ciudadana en los municipios. Ello facilitó que éstos, a pesar de ser el último nivel de gobierno, tuvieran una mayor identidad con la ciudadanía. Sin embargo, el incremento desmedido de los impuestos municipales, derivado de los pocos recursos federales que les hacían llegar los funcionarios federales y estatales, provocó malestar en la población de los municipios y el deterioro de las finanzas públicas locales. Ello explica que durante el Porfirismo la vida municipal se viera supeditada al poder del jefe político, quien concentró muchas de las decisiones de la hacienda local de los municipios.

Así, al finalizar el siglo XIX el municipio había perdido su independencia política y sus principales fuentes de ingresos, como los provenientes de los bienes comunales y las

alcabalas¹ al comercio interior; apenas si mantenían algún papel en relación con los servicios públicos” (Meyer, 1994)

En el segundo periodo, 1891-1894, de Porfirio Díaz, se instauró una dictadura liberal y oligárquica, que anuló el derecho de elección de los Ayuntamientos, la cual pasó a ser una decisión de los gobiernos estatales. En un contexto de descontento por la ausencia de respeto a la democracia y al federalismo surge el movimiento revolucionario de 1910. Según Meyer (1986), este movimiento se inicia con la reivindicación de los derechos políticos eliminados por la dictadura, lo que explica que fuera Francisco I. Madero, hijo de una familia adinerada del norte del país, quien se convirtiera en líder del movimiento revolucionario al buscar la reivindicación de los derechos de su familia.

El sistema porfirista comenzó a desarticularse desde lo local, y comenzaron a surgir clubes no reeleccionistas que se afianzaron de una estructura autónoma; ello explica que el constituyente de 1917 se integra por una Convención Nacional Independiente que postula a Madero para la presidencia. Éste retomó problemas para su campaña que afectaban al obrero y al ámbito rural y municipal (Hernández, 1993). Los problemas económicos y de la hacienda local de los municipios fueron temas centrales en las campañas electorales que condujeron al movimiento revolucionario.

Entre los ideales de lucha del movimiento revolucionario los aspectos de la soberanía estatal y municipal ocuparon un lugar importante. Por ejemplo, en el Plan de San Luis se registraba lo siguiente: “Tanto el poder legislativo como judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos ciudadanos” (Carmagniani, 2011). Así mismo, se encuentran referencias al federalismo en todos los grupos y movimientos, desde el grupo de Sonora, que busca la restauración constitucional, el Zapatismo que ve a la federación como un estrecho vínculo entre la comunidad y el municipio.

En la convención de Aguascalientes de 1914, los carrancistas adoptaron la bandera del federalismo liberal y los zapatistas proclamaban una confederación liberal de estados integrada por municipios libres. En este marco, Carranza promulga la Ley del Municipio Libre, que será el referente jurídico del Artículo 115 Constitucional. En ese mismo año, se lleva a cabo el Plan de Guadalupe en donde queda asentado el establecimiento de la

¹ Las alcabalas dejaron de ser recaudadas por los municipios bajo el argumento de que el gobierno federal requería de recursos para realizar sus funciones. En adelante el derecho de cobrar impuestos sobre el comercio interior era cedido al gobierno central.

libertad municipal como institución constitucional, principio que se convierte en fundamento “... para un nuevo sistema de organización del poder judicial independiente, tanto en la federación como en los estados” (Hernández, 1993).

Como se observa, la demanda y consigna de un municipio libre o independiente tuvo un lugar importante en el movimiento revolucionario; de hecho, el Plan de Guadalupe se convirtió en una referencia obligada en todos los planes que se autorizaron a partir de 1915. Al respecto, es importante mencionar que las elecciones municipales que se realizaron en 1916 revaloraron este nivel de gobierno, pues se privilegió la designación de civiles en los gobiernos locales, lo que coincidía con la ideología de Carranza.

En el Congreso Constituyente de 1917 se crea y promulga la Constitución que rige hasta nuestros días; en materia municipal se retoman varios puntos de la de Constitución de 1857, con el propósito de dotar a las instituciones de independencia congruente con el pacto federal. Según Carmagniani (2011), la constitución de 1917 no difiere sustancialmente ni del proyecto constitucional de Carranza ni de lo establecido en la de 1857; por ejemplo, en el artículo 115 Constitucional se garantiza la autonomía financiera del municipio, y se agrega que: “El régimen municipal no tiene más que una independencia que está concentrada en la parte administrativa, no en la parte política. El municipio libre se consignó como sustento del sistema federal, vinculado al gobierno interno de los estados de la federación. Su autonomía fue garantizada por su órgano administrativo del gobierno, el ayuntamiento” (Carmagniani, 2011).

Un aspecto sobresaliente en el Constituyente de 1917 es la asignación de recursos que se depositarían en los Ayuntamientos; sin embargo, esa lucha de la hacienda pública autónoma la perdieron los Municipios, pues los recursos serían depositados en los Estados. Con ello, el Congreso Constituyente ponía un candado a la libertad municipal y, por tanto, se dejaron las fuentes de financiamiento de los Ayuntamientos a los avatares políticos locales (Meyer, 1994).

Así, desde 1917 a la fecha, el Municipio mexicano se encuentra inmerso en una lucha que reclama la autonomía de su hacienda, que sería la forma más correcta de medir el desarrollo del federalismo en la práctica y de evaluar el funcionamiento de este ámbito de gobierno. En otras palabras, los avances del federalismo económico y fiscal solo pueden ser evaluados entregando facultades y asumiendo responsabilidades en la ejecución de los recursos por parte de los gobiernos subnacionales, en particular por los municipios.

En la Tabla 1 se presenta un resumen de la interpretación de los ordenamientos jurídicos emitidos sobre el municipio durante el periodo de la vida independiente y la revolución, incluyendo la promulgación de la Constitución de 1917.

3.2. El nuevo federalismo y la desregulación de la economía.

Como se mencionó en párrafos anteriores, a partir de la segunda etapa del proceso de conformación del federalismo en México, 1920-1980, los cambios y reformas que se inician en 1920 darán origen al federalismo actual. Así que, las bases del nuevo federalismo se construyen durante las últimas cuatro etapas que mencionamos anteriormente: 1920-1982, 1983-1987, 1988-2000, 2001-2012.

Después de la promulgación de la Constitución de 1917, inicia un proceso paulatino de normalización de la relación entre el gobierno central y los gobiernos locales, que se caracterizó por fuerte centralismo del poder en la persona del presidente. El nuevo Estado tomó lenta pero firmemente el control de los gobiernos estatales y municipales, y paralelamente creaba instituciones para apoyar su desarrollo y reducir o dirimir la lucha entre el gobierno federal y los gobiernos locales (Rodríguez, 1999). Este fue el caso del gobierno de Plutarco Elías Calles, quien adoptó una política de dominio y subordinación de los gobiernos locales, que generó el descontento de éstos. Situación que fue aprovechada por Álvaro Obregón para reelegirse teniendo el apoyo de los partidos locales y regionales.

A la muerte de Obregón, en 1928 se inicia nuevamente un proceso de centralización del poder y, con ello, la deformación o estancamiento del avance del régimen federal, así como la conformación de un nuevo equilibrio de poderes. La década de 1928-1934 estaría dominada por el llamado Maximato, años en los cuales la presidencia del país fue ocupada por tres presidentes: Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (Pliego, 2009).

TABLA 1
HISTORIA LEGISLATIVA MÉXICO

Ordenamiento	Municipio
Constitución de Cádiz	Regula al Ayuntamiento como órgano de gobierno local. Creación de Jefes Políticos, centralizando la autoridad de los ayuntamientos, con lo que perdieron su autonomía.
Constitución de Apantzingán	No menciona el Municipio.
Reglamento Provisional del Imperio Mexicano	Establece las elecciones de los Ayuntamientos. En cada capital, habrá un Jefe Superior Político nombrado por el Emperador. Las poblaciones pequeñas tendrán a discreción de los Jefes Políticos uno o dos alcaldes uno o dos regidores, uno o dos Síndicos elegidos por su vecindario.
Constitución de 1824	Los Estados organizan su gobierno y administración interior. Concede completa libertad a los Estados, para la regulación de los Municipios.
Constitución de 1836 (Constitución de las siete leyes)	Por primera vez se regula directamente el Municipio. Subordina al Municipio a los Departamentos, Prefectos y Subprefectos, confirmando la centralización del poder.
Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana	Los gobernadores de los Estados eran designados por el presidente y estos a su vez, tenían la facultad de asignar a los funcionarios municipales. Las decisiones del Municipio dependían del presidente de la República.
Constitución de 1857	Se señala la existencia de Ayuntamientos de elección popular. La regulación Municipal es emitida por cada Estado.
Constitución de 1917	Se establecen derechos y obligaciones del Municipio. El manejo de recursos queda en manos de los Estados.

Fuente: Elaboración propia, con información de Pimente, Norma, *Análisis jurídico administrativo de los ingresos municipales*, Universidad de las Américas-Puebla, 2003.

En materia de coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno de 1920 a 1950, destacan las tres convenciones fiscales, las de 1925, 1933 y 1947. En la Primera Convención Nacional Fiscal (1925) se definieron los impuestos para los gobiernos estatales y federal, y se introdujo un elemento central del sistema tributario mexicano, el referente a la participación de los estados en los ingresos producidos por los impuestos cobrados por la Federación y viceversa (Serna de la Garza, 2004). En la Segunda Convención Nacional

Fiscal (1933) por primera vez se menciona al municipio en materia fiscal, al establecerse impuestos territoriales que se cobrarían por los Estados y estarían obligados a entregar una parte proporcional a los municipios. En la Tercera Convención Nacional Fiscal (1947), que fue convocada por el Presidente Miguel Alemán, se hicieron tres planteamientos importantes: a) Que los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) debían distribuir los costos de los servicios públicos encomendados; b) se acordó la abolición de algunos impuestos que se duplicaban con la federación; y c) Se otorgó el cobro del impuesto predial a los municipios, además se estableció el carácter de la hacienda local, conformada por la recaudación de los derechos y participaciones e impuestos federales y estatales. Estos planteamientos posteriormente se constituyeron los cimientos del sistema de coordinación fiscal.

A partir de la década de los 1930s y hasta la década de los 1970s, los regímenes presidenciales se caracterizaron por su centralismo y corporativismo, ello repercutió en la relación del gobierno federal con los gobiernos locales, que fue fuertemente centralizado en materia fiscal. Esta situación lleva a plantear la interrogante planteada por Hernández (Hernández, 2011) por qué "... el gobierno federal no acabó por institucionalizar los mecanismos de verticalidad del poder político y por 'sucursalizar' o convertir a los estados en simples unidades administrativas". La respuesta de la autora se centra en la fuerte oposición de las organizaciones políticas en los estados y municipios en contra del centralismo política y económico de la federación. En otras palabras, esta oposición y descontento evitó que se rompiera el pacto federal en estos años. Ello explica que el presidente designara los gobernadores, pero la elección de diputados locales y presidentes municipales quedaron a decisión de los gobernadores. De esta forma, se dejaba a éstos una cuota de poder local y cierta autonomía política. Esta relativa autonomía era la que les daba poder y margen de acción a los gobernadores para instrumentar políticas estatales, así como para contender para la Presidencia de la República.

No obstante, los avances durante los años 1930-1980 en materia fiscal, el centralismo fiscal del gobierno federal reprodujo la dependencia financiera de los gobiernos locales a los recursos que les otorgaba la federación. De tal forma que, la autonomía municipal se mantuvo frágil a lo largo de esos años. Entre 1934-1964, el porcentaje de los ingresos estatales en proporción con los ingresos totales disminuyó, al pasar del 14.9% al 9.5%. Ello condujo a que los recursos disponibles de los estados dependieran cada vez en mayor proporción de los subsidios y créditos federales. En 1963 la participación federal

representaba 34% de los ingresos totales de los estados, mientras que en 1950 sólo fueron del 8% (Hernández, 2011) .

Estas cifras son un indicador del centralismo fiscal del gobierno federal, por un lado, y de la dependencia financiera de los gobiernos locales una vez institucionalizada la entrega de participaciones federales, por el otro. Ello evidentemente reprodujo la frágil autonomía de los estados y municipios.

Los años 1970-1982, se caracterizaron por un ambiente político-social convulsionado por las secuelas de la represión al movimiento estudiantil de 1968, el movimiento campesino y el surgimiento de diversas organizaciones políticas y sociales que encabezaron luchas obreras y de los sectores populares de la población. Por otro lado, resaltaba el carácter represor y caciquil de algunos gobiernos estatales y municipales, y en general, era evidente la debilidad de la mayoría de los gobiernos locales debido a sus elevados dependientes económico-financiera del gobierno central, lo que se reflejaba en un fuerte debilitamiento de sus facultades políticas.

En lo económico, en 1982 el país enfrentaba la peor crisis de su historia, la crisis de la deuda externa. La profunda recesión económica, acompañada de fuertes presiones inflacionarias y fragilidad financiera fueron aprovechadas por el recién electo presidente Miguel de la Madrid para iniciar el proceso de desregulación de la economía con el objetivo de reducir la presencia del Estado en la economía, y emprender reformas tendientes a avanzar en la construcción del federalismo y la descentralización de los gobiernos locales.

Así, en menos de una década, 1983-1987, se implanta en el país el modelo neoliberal, al sustituir al Estado interventor cuya función histórica había sido la de mantener un crecimiento sostenido del mercado interno y, con ello evitar la profundización de los efectos recesivos y una mayor concentración del ingreso. En el ámbito del federalismo fiscal, se adoptan medidas tendientes a la descentralización con el propósito de que la federación regrese sus facultades a los estados y municipios.

A partir de 1983, se inicia la tercera etapa, 1983-1987, del proceso de constitución del federalismo fiscal en México, con la reforma al Artículo 115 Constitucional, mediante la cual se amplían las facultades políticas y administrativas de los municipios. Asimismo, se replanteó el sistema federal con el objetivo de corregir sus fallas para avanzar en la consolidación del mismo; de hecho, las instancias oficiales empezaron a utilizar el concepto de “nuevo federalismo” cuyo elemento central era el fortalecimiento de la autonomía

municipal, manteniendo como principio evitar pasar de un centralismo federal a un estatal (Pliego, 2009).

Entre las principales demandas de los gobiernos estatales se encontraba la autonomía financiera en el manejo de la hacienda pública; por su parte los gobiernos municipales hacían la misma demanda al gobierno estatal. Así mismo se pedía la simplificación de los trámites y servicios que los gobiernos estatales requerían de la federación, pues estos llevaban a la ineficiencia de los gobiernos estatales y municipales.

Las crisis política y económica que caracterizaron los años 1983-1987, de alguna forma influyó en la aceleración del proceso de descentralización fiscal, pues se asumía que la mayor autonomía de los estados y municipios corregiría los desequilibrios económicos y políticos regionales que representaban una amenaza potencial para la estabilidad del país (Rodríguez, 1999). Con este propósito, entre las reformas al Artículo 115 Constitucional se incluyó la facultad a los Ayuntamientos para expedir reglamentos; para ello, previo a esta reforma cada entidad federativa determinó los servicios públicos que quedarían bajo el control de los municipios. Con ello se daba un avance importante en el fortalecimiento del federalismo y la descentralización regional.

La reforma de 1983 al Artículo 115 Constitucional se centró en el aspecto económico, ya que se otorgó a los Ayuntamientos la facultad del cobro de los impuestos a la propiedad que anteriormente venían realizando los gobiernos locales. Además, se les otorgó la facultad de elaborar y ejercer sus propios presupuestos, dándoles así autonomía en el manejo de su hacienda pública. Estas reformas fueron previas a la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo que implicó que el otorgamiento de recursos federales no estuviera determinado por el origen partidista de los gobiernos locales.

Con la finalidad de no duplicar cobros a los ciudadanos, en 1978 se aprueba la Ley de Coordinación Fiscal, misma que entra en vigor en enero del 1980; dado que ello modificó las reglas de reparto fiscal, se crea formalmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), como un mecanismo institucional para proteger a los ciudadanos de la doble tributación y reducir los costos de administración fiscal. A partir de este año, las entidades federativas y municipios han gozado del derecho de recibir determinados porcentajes de los ingresos federales a cambio de abstenerse de tributar en ciertas áreas (Rabell, 2010).

La Ley de Coordinación Fiscal tenía como objetivo coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con todos los ámbitos de gobierno, estatal y municipal, mediante el establecimiento de las participaciones que corresponden a sus haciendas públicas de los

ingresos federales, así como el establecimiento de las reglas de interacción administrativas, y constituir los organismos necesarios para el funcionamiento y organización del sistema.

El nuevo sistema tenía como principio básico corregir los errores del pasado; para cumplir dicho principio se estableció el monto global de participaciones, asegurando que los ingresos fueran mayores que los que se dejarían de percibir los municipios debido a la disminución de la carga tributaria a cargo de éstos. Otro cambio importante en 1980 fue la aprobación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que sustituyó al Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Una reforma importante, si consideramos que mediante este impuesto la federación obtendría más ingresos para distribuirlos en los gobiernos locales. En efecto, la estrategia de armonización del sistema tributario nacional mediante la adhesión de las entidades federativas al SNCF, si se reflejó en un aumento de las participaciones federales recibidas por los gobiernos locales, pero con el tiempo el compromiso de suspender diversas fuentes tributarias propias reprodujo la dependencia financiera de estos gobiernos de dichas participaciones.

Atendiendo a los resultados en materia de autonomía de los estados y municipios en materia fiscal, todo indica que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal significó un avance en el sistema tributario, pero ello implicó un retroceso en la independencia de las finanzas públicas locales, pues con el paso de los años se reprodujo la dependencia financiera de los gobiernos locales de las participaciones del gobierno federal. En otras palabras, la Coordinación fiscal no redujo la incapacidad de los gobiernos locales para generar ingresos propios.

Cabe señalar que el proceso y objetivo de descentralización de las funciones del gobierno federal hacia los estados se inicia en 1984, y la misma quedó registrada en el Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988, al descentralizarse los servicios de salud. La justificación fue la ampliación de la cobertura, mejorar la calidad de los servicios, elevar la eficiencia en la prestación de la atención y atender los derechos de los trabajadores. Con ello se pretendía distribuir las competencias y obligaciones de los distintos niveles gubernamentales federal, estatal y municipal.

En el periodo que va de 1988 al año 2000 se registraron varias reformas, iniciando con la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal en 1988; esta reforma tenía el propósito de incentivar a los gobiernos locales para que se hicieran cargo de la recaudación del IVA, asignándoles el 30% de esta recaudación directamente a los estados. Sin embargo, los problemas administrativos provocaron que los beneficios esperados no se reflejaran en

beneficios de los estados. Esta situación condujo a la constante modificación de la distribución de las participaciones federales, las cuales se presentan en la Tabla 2, en la cual observamos un aumento constante de las participaciones federales a partir de la creación del SNCF.

En 1998 se crea el Ramo 33 del presupuesto federal, con lo que se formaliza el sistema de participaciones federales; aunque con ello también se institucionaliza la cada vez mayor dependencia financiera y económica de los gobiernos locales respecto de las transferencias provenientes de la federación. Esta situación inhibió los esfuerzos de las entidades federativas para fortalecer la estructura de sus ingresos propios; de tal forma que su autonomía financiera y, por ende, su margen

TABLA 2
Monto participable
(como porcentaje de la Recaudación Federal Participable)

Año	Porcentaje	Elementos
1991 y 1992	0.25	Porcentaje que equivale a la integración del 50% de la reserva de contingencia
	0.5	Adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos
	18.26	Porcentaje correspondiente al FGP de 1989
	19.01	Total
1993	0.11	80% de lo recaudado en 1989 por ISR en los estados
	0.5	Adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos
	18.51	Igual que en 1991 y 1992 (18.26 + 0.25)
	19.12	Total
1994 y 1995	1.00	Adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos
	18.62	Igual que en 1993 (18.51 + 0.11)
	19.62	Total

Fuente: Tomado de Pimente, M. Norma (---), *Análisis Jurídico-Administrativo de los ingresos municipales* Universidad de las Américas-Puebla, 2003.

de acción en materia de gasto, se han visto fuertemente limitadas y determinadas por el monto de las transferencias vía participaciones federales (Ibarra, 2001).

Durante la administración de Carlos Salina se avanzó en el proceso de descentralización fiscal, con la modalidad de doble partida de distribución de recursos a las comunidades más necesitadas, a través del programa de Solidaridad. No obstante estos avances, la política centralista y con tintes políticos se reforzó, ya que la distribución de los recursos más importantes se hacía llegar de forma directa a los ciudadanos mediante los distintos subprogramas del Programa de Solidaridad, los cuales mantenía tintes políticos.

En el sector educativo también se avanzó en la descentralización, ya que, en 1992, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Con la firma de este acuerdo parecía que se avanzaría en la construcción del federalismo; sin embargo, no fue así, ya que el gobierno federal siguió conservando las principales facultades en materia de uniformidad y homogeneización de los servicios educativos en todo el país, así como el control corporativo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la titularidad de la representación y de la relación laboral con la SEP. A este tipo de descentralización, la OCDE la define como “el caso mexicano” que se caracteriza por un proceso de descentralización lineal, que parte del centro (gobierno central) hacia la periferia (gobiernos de estados y municipios), en el que la autoridad central preserva el control sobre los elementos decisivos del sistema educativo (Fierro, Tapia y Rojo, 2008).

Al respecto Rodríguez V. y Ward P. (1994) sostienen que Salinas desde el principio de su administración continuó y llevó adelante la política de trato fiscal a las entidades federativas y municipios de la administración precedente (Rodríguez V., Mard P., 1994). Ahora bien, de acuerdo con Espinoza (1994) la agenda de descentralización de Salinas difería de la agenda de De la Madrid en dos importantes aspectos. Primero, los esfuerzos de descentralización de De la Madrid fueron de carácter vertical, si consideramos que la distribución del poder fue impulsada para fortalecer los niveles más bajos de gobierno; en cambio la descentralización de Salinas fue de corte horizontal, porque la redistribución del poder se extendió incluso a los partidos de oposición. En segundo lugar, el mecanismo financiero utilizado de forma frecuente por Salinas para canalizar los recursos a las entidades federativas y municipios fue el programa de PRONASOL.

En consecuencia, el avance en el proceso de descentralización en materia fiscal que llevó a cabo Salinas, en la práctica no significó una reducción del excesivo centralismo en términos de control y dirección de los recursos fiscales otorgados a los estados y

municipios, con el propósito de mantener un férreo control político en estos niveles de gobierno. Prueba de ello es el hecho de la relación permanente y directa de las secretarías del gobierno federal mediante los programas sociales federales con las comunidades más pobres de los estados y municipios y, por ende, la capitalización política de los resultados de dichos programas por parte del gobierno del presidente Salinas.

Durante la administración de Ernesto Zedillo se profundizó la descentralización mediante un proyecto de nuevo federalismo, que se convirtió en el elemento central de la descentralización tanto de las facultades administrativas como en la toma de decisiones. No obstante, en este proyecto se introdujeron cambios en la transferencia de recursos de la federación a los municipios por la vía del Presupuesto de Egresos de la Federación, esto es, a través de participaciones. Por ejemplo, el Ramo 26 para desarrollo social que venía funcionando hasta 1996, se convirtió en 1998 en un fondo con recursos focalizados hacia regiones específicas, y la mayoría de sus funciones sociales han sido reasignadas al Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ramo 33. Estos cambios fortalecieron y ampliaron el Ramo 33 de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, mediante el cual los principales fondos son dirigidos a nivel municipal en dos subgrupos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal. (Patrón, 1998).

Estos cambios tuvieron pocos efectos positivos, pues la mayor distribución de recursos federales a las entidades federativas no se transformó en mayores facultades para la recaudación, lo que podría denominarse como federalismo centralizado.

Al finalizar la administración de Zedillo se pierde la mayoría en el congreso, y en los estados el PRI pierde posiciones. Esta nueva estructura política y partidaria influirá en las negociaciones políticas del presupuesto y los paquetes económicos, teniendo el ejecutivo federal como instrumentos de negociación los fondos para transferencias a estados y municipios. En este ambiente de alternancia política, considerado por algunos estudios como avances democratizadores, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) por primera vez pierde las elecciones presidenciales, que fueron ganadas por Vicente Fox Quezada del Partido Acción Nacional (PAN).

En el Plan Nacional de Desarrollo de Fox queda registrado el objetivo de impulsar el federalismo, para lo cual se crea un Programa Especial para el Auténtico Federalismo, que se lanza en el 2002. El primer resultado de este programa fue la creación en ese año, del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), en sustitución del

anterior Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN). Así, el INAFED conjuntamente con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas (INDETEC) creado en 1978, serían los encargados de reestructurar las relaciones entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y la capacitación de las haciendas públicas estatales y municipales, respectivamente.

Los cambios se centraron, al igual que en el sexenio de Zedillo, en la revisión del criterio de transferencias, y de la misma forma, en el sexenio de Fox también se elevaron las transferencias, pero tampoco se avanzó en el proceso de dotar de mayor autonomía a los estados y municipios. Al respecto, Godina (2006) sostiene que, a pesar de que uno de los objetivos de los programas para fortalecer el federalismo en las administraciones Zedillo y Fox fue fortalecer la autonomía financiera de los estados y municipios, en ambas administraciones no se establecieron potestades tributarias adicionales para las entidades federativas, respecto a las fuentes de recaudación más importantes. Y, agregada que, los avances en esta materia no eran parte de una estrategia integral, sino decisiones que respondían a urgencias coyunturales.

Esta política de asignación de más recursos a las entidades federativas y municipios sin otorgarles más libertad para elevar la recauden de ingresos propios, ha fomentado el manejo irresponsable y opaco de sus finanzas públicas. Este ejercicio del federalismo de forma centralizada por parte del gobierno central explica en gran medida el elevado endeudamiento de varias entidades federativas y algunos municipios.

Desde la consolidación del régimen postrevolucionario y hasta la década de los años noventa, el estado federal como forma de organización adoptada por la sociedad mexicana para impulsar su desarrollo, no ha sido capaz de alcanzar los objetivos de mejorar las condiciones de vida de la población y consolidar el federalismo fiscal en su relación con los gobiernos subnacionales, así como la consolidación del régimen político democráticos. En este sentido, el avance real del federalismo económico y fiscal sigue siendo uno de los faltantes para la consolidación del régimen de gobierno federal y democráticos en México (Rebollo, 2000).

En conclusión, no obstante los avances en la construcción del federalismo económico y fiscal, el mismo sigue siendo un federalismo centralizado debido a que sigue sujeto a decisiones políticas y, por tanto, un instrumento con fines políticos e ideológicos de los gobiernos federales en turno. Prueba de ello es el nulo avance en la materia en el sexenio de la alternancia.

La mayor asignación de recursos federales etiquetados no se ha acompañado de mayor autonomía de los gobiernos para elevar sus recursos propios y, en consecuencia, la dependencia financiera de los recursos federales de estados y municipios cada vez es mayor. Esta situación ha sido resuelta por los gobiernos de éstos mediante el excesivo endeudamiento bancario y emisión de títulos.

*Una deuda nacional, sino es excesiva, será
Una bendición nacional...
Alexander Hamilton*

CAPÍTULO II
ESTRUCTURA Y
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA
SUBNACIONAL
EN MÉXICO: 1990-2015

Entre 1979-1981, la mayoría de los gobiernos de los países latinoamericanos, y en particular los que contaban con reservas probadas de petróleo, como México y Venezuela, recurrieron a la contratación de deuda externa para explorar, explotar y exportar petróleo crudo, aprovechando las bajas tasas de interés internacionales y la excesiva liquidez en los mercados financieros internacionales debido al reciclaje de los recursos financieros provenientes de los países exportadores de petróleo en los mercados financieros europeos.

En un contexto internacional marcado por el incremento acelerado de los precios internacionales del petróleo y bajas tasas de interés externas, esto último resultado del exceso de liquidez en los mercados financieros internacionales, los gobiernos de las economías latinoamericanas no repararon en las condiciones de contratación de la deuda externa. Así que, se fue configurando una estructura de deuda externa con una elevada proporción de deuda de corto plazo y a tasas de interés variable. Por otro lado, a nivel interno, en la mayoría de estos países dicha deuda se destinó para el desarrollo del sector petrolero y los sectores económicos vinculados al mismo.

A finales de 1981, las condiciones internacionales que dieron origen al *boom petrolero* en las economías Latinoamérica productoras y exportadoras de petróleo estaban cambiando; el precio internacional del petróleo descendía rápidamente y las tasas de interés se elevaban. Las condiciones de contratación de la deuda externa se hicieron insostenibles, pues los ingresos en divisas provenientes de la exportación de petroleros se redujeron drásticamente, lo que generó problemas de insolvencia a los gobiernos de estos países que les impedían cumplir con los compromisos financieros pactados con sus acreedores. Ante estas circunstancias, la banca internacional restringió severamente los créditos a estos gobiernos, lo que complicó aún más la vulnerabilidad financiera de la región latinoamericana.

La crisis de la deuda externa de 1982 marca el inicio de las políticas neoliberales, y con ello, la desregulación de la economía mexicana. A esta nueva política los gobiernos le denominaron de “cambio estructural”. El proceso de implantación del modelo económico neoliberal puede dividirse en cuatro periodos: 1) El ajuste económico para enfrentar la deuda (1982-1985); 2) El inicio del cambio estructural y la primera generación de reformas (1986-1994); 3) La profundización del cambio estructural (1995-2000); y 4) El agotamiento del impulso inicial de las primeras reformas y la adopción del modelo macroeconómico de metas de inflación.

1. Estructura de la deuda del sector público: 1990-2015

La excesiva dependencia de la economía mexicana de los recursos provenientes de la exportación de petróleo, el deterioro de sus finanzas públicas y el elevado déficit de la balanza de pagos fueron los argumentos que la banca internacional adujo para no renovar las líneas de crédito que se vencían hacia finales de 1982. Por su parte, la creciente fuga de capitales debilitaba los esfuerzos realizados por el gobierno para reducir la volatilidad y fragilidad financiera en que se encontraba la economía.

1.1. Evolución de la deuda pública

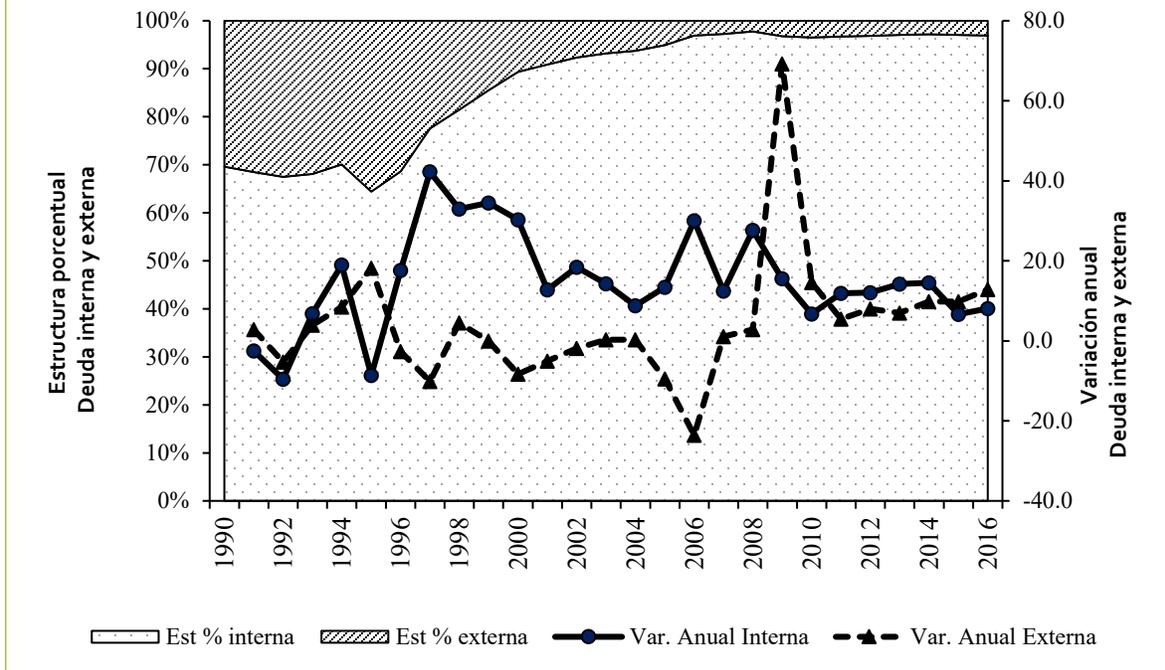
En la gráfica 1 se observa que a partir de 1990 la deuda pública interna inicia una tendencia ascendente, en parte como resultado de la restructuración de la deuda externa en 1989, en el marco del Plan Brady, ya que una parte importante de esa deuda se transformó en deuda interna. A partir de 1995 esa tendencia se acelera debido a la emisión de deuda pública interna para controlar las presiones inflacionarias, que generó la devaluación del peso en diciembre de 1994. En efecto, el Banco de México recurrió a la emisión de títulos públicos para intervenir en el mercado cambiario para tranquilizar las expectativas de ganancia de los especuladores en el mercado cambiario.

La deuda pública interna elevó de forma extraordinaria su participación en la deuda total, de presentar el 70 por ciento en 1990, pasó al 97 por ciento en 2014. De la misma forma, su mayor crecimiento anual se registró en los años 1997-2000, estos años marcan la aplicación de políticas monetaria y fiscales restrictivas tendientes a crear las condiciones de estabilidad de precios y de tipo de cambio, necesarias para adoptar el régimen completo de metas de inflación en 2001. Esto significó el establecimiento de un objetivo de inflación de $3\pm 1\%$.

El elevado crecimiento de la deuda externa (62%) en 2009, es resultado de la contratación de deuda externa para hacer frente a la volatilidad financiera que generó la crisis internacional de 2008. En el caso de la deuda interna, una parte del incremento de ésta que se observa en 2009 es resultado del reconocimiento como deuda de los pasivos de PIDIREGAS².

² Los Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto, cuyo acrónimo es PIDIREGAS, como su nombre lo dice, se trata de proyectos de inversión autofinanciables que tienen impacto económico cuando se realizan y su registro presupuestario se difiere en el tiempo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública y la normatividad presupuestaria aplicable. Estos proyectos son de largo plazo, y sus ejecuciones se encomienda a terceros, los cuales realizan las

Gráfica 1
MÉXICO. Evolución de la Deuda Pública
Por Tipo de Deuda
Estructura porcentual y Variación anual



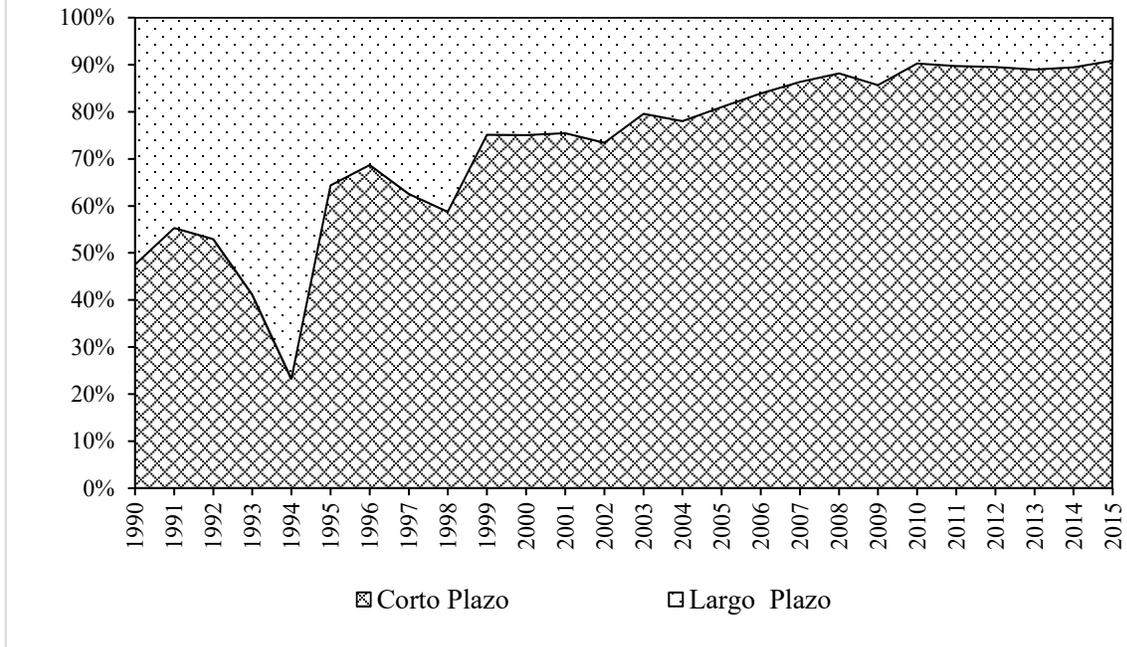
Fuente: Elaboración propia, datos tomados del INEGI.

1.2. Comportamiento de la deuda pública por plazo de contratación

La estructura de la deuda pública según los plazos de contratación también ha registrado cambios importantes, ya que, al crecimiento acelerado tanto de la deuda interna como externa, y en particular de la primera, se sumó el crecimiento acelerado de deuda de corto plazo en ambos tipos de deuda. En las gráficas 2a y 2b se observa que tanto la deuda interna como externa han registrado una tendencia acelerada a emitir instrumentos gubernamentales de corto plazo a partir de 1995, pero dicha tendencia se aceleró en 2000. En ambos casos se explica por la volatilidad financiera que generó la devaluación de diciembre de 1994 y la desaceleración del crecimiento a nivel mundial que se inicia en los primeros años de la primera década del siglo XXI, la cual se agudiza con la crisis financiera internacional de 2008.

inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas, y con frecuencia obtienen los recursos financieros con que se cubre el costo del proyecto durante el periodo de construcción (CEFP, 2009).

Gráfica 2a
MÉXICO. Deuda Pública Interna
Por Plazo de Vencimiento

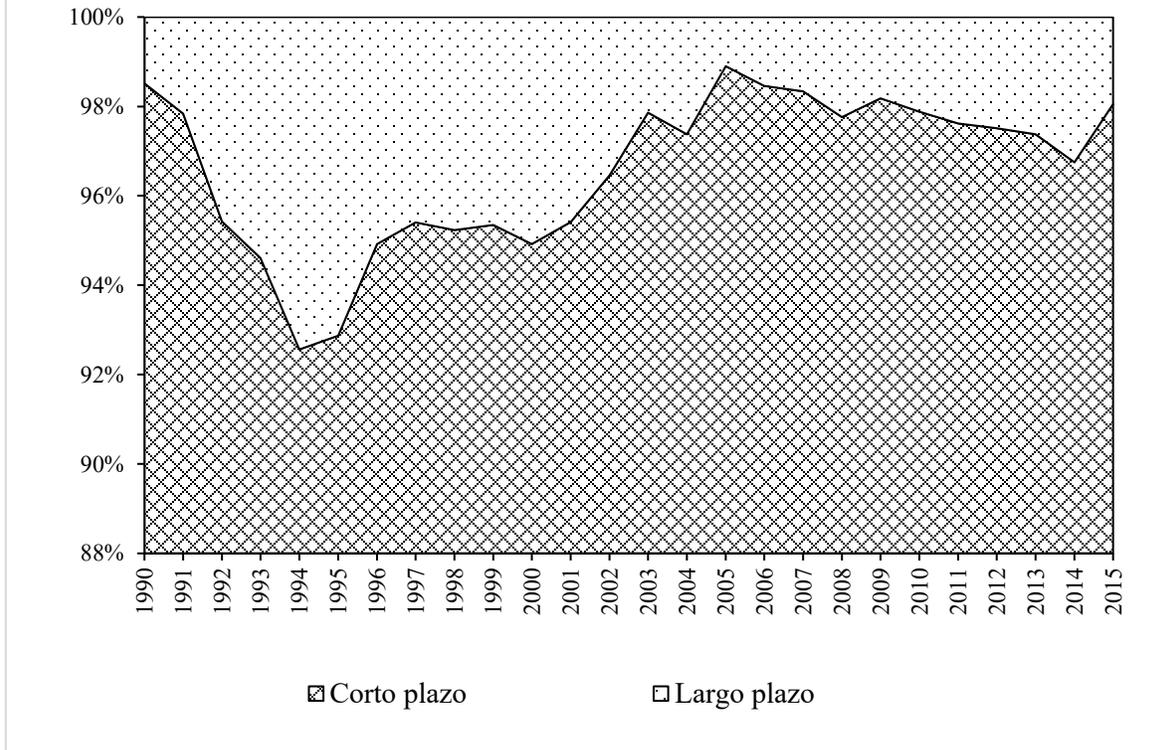


Fuente: Elaboración propia, datos tomados de SHCP.

1.3. Fuentes de financiamiento de la deuda pública

El gobierno federal puede recurrir a varias fuentes de financiamiento interno, entre estas se encuentran las siguientes: a) Emisión de valores públicos, son títulos del gobierno federal emitidos través del Banco de México, como Cetes, Bondes, Bonos y Udibonos, los cuales pueden ser de corto y largo plazo; b) El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), son recursos proveniente de los trabajadores, que al depositarse en Banxico se consideran pasivos; c) Sociedades de Inversión de Fondos para el Retiro (SIEFORES), reciben dinero del SAR por traspasos y se invierten en valores gubernamentales; d) Saneamiento financiero, apoyo a ahorradores; e) Banca Comercial, el gobierno federal obtiene crédito o contratos con la banca comercial; y f) Otros pasivos del sector público federal. En la Gráfica 3 se observa que la principal fuente de financiamiento de la deuda interna es la emisión de títulos gubernamentales, y que el crecimiento de dicha emisión ha sido acelerado.

Gráfica 2b
MÉXICO. Deuda Pública Externa
Por Plazo de Vencimiento

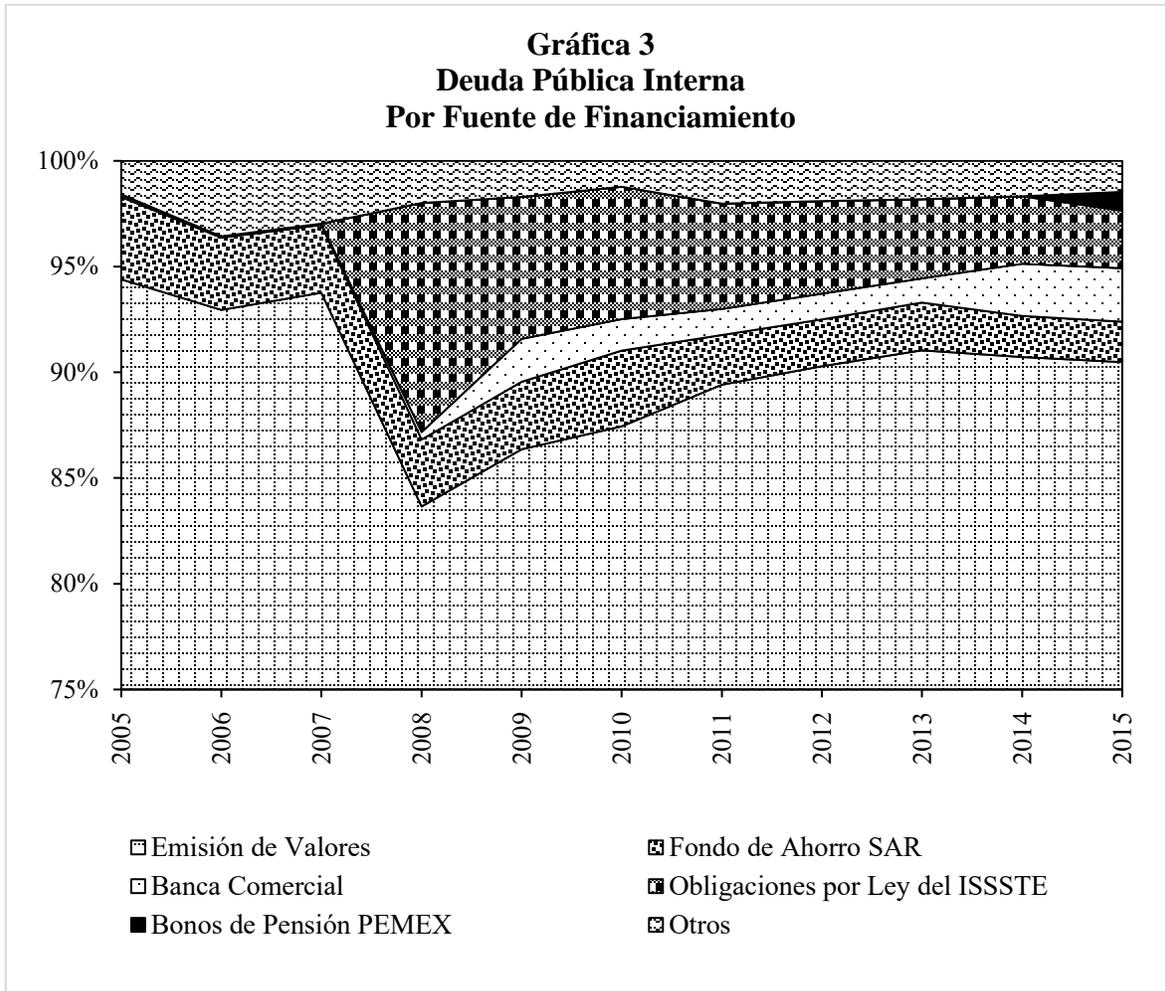


Fuente: Elaboración propia, datos tomados de SHCP.

En la Gráfica 3 se muestra que las principales fuentes internas de financiamiento del gobierno federal son la Emisión de valores y los Fondos de Ahorro del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). A partir de 2007 adquiere importancia el financiamiento del gobierno federal con Obligaciones del ISSSTE; el financiamiento de la banca comercial ha sido importante, en particular a partir de 2013.

Respecto a las fuentes de financiamiento externas, las principales fuentes son: a) El mercado de capitales, mediante la colocación pública de pagarés, bonos y papel comercial en los mercados internacionales; b) Otorgamiento de créditos de los organismos financieros internacionales Multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD) y El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); c) Créditos otorgados por los bancos comerciales internacionales; d) Recursos provenientes del comercio exterior, que implique préstamos entre gobiernos a

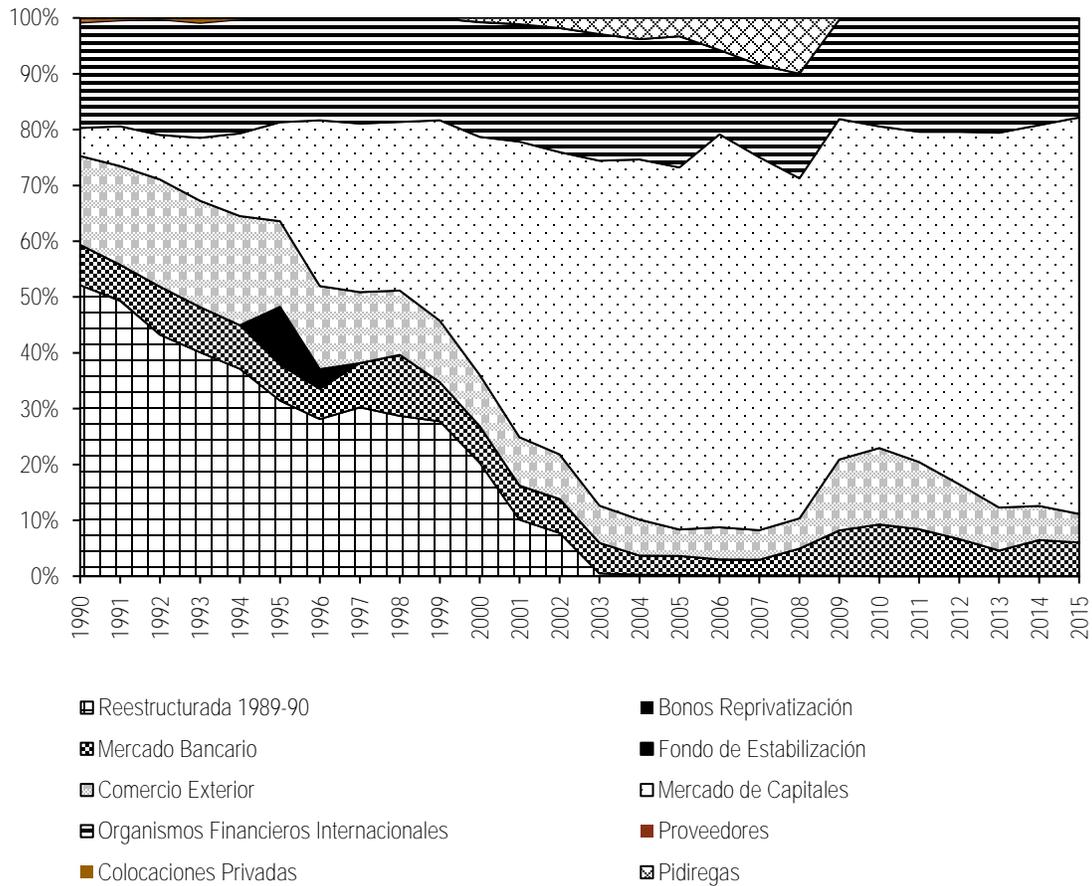
través de bancos comerciales con garantías oficiales; e) Quitas o recursos obtenidos de los programas de reestructuración y negociación de la deuda externa; y f) Recursos obtenidos mediante los PIDIREGAS de largo plazo.



Fuente: Elaboración propia, datos tomados de SHCP.

En la Gráfica 4 se muestra que a partir de 1995 la colocación de títulos del gobierno federal en los mercados de capitales internacionales se ha constituido en la principal fuente de financiamiento externo. En este caso, al igual que en el caso de la deuda interna, la colocación de títulos ha registrado una acelerada tendencia al alza. En ambos casos se debe a la confianza que generó entre los inversionistas nacionales y extranjeros la estabilidad monetaria y cambiaria. En segundo lugar, se encuentra el crédito otorgado por los Organismos financieros internacionales, el Comercio exterior y el crédito de la banca internacional son otras de las fuentes importantes de financiamiento.

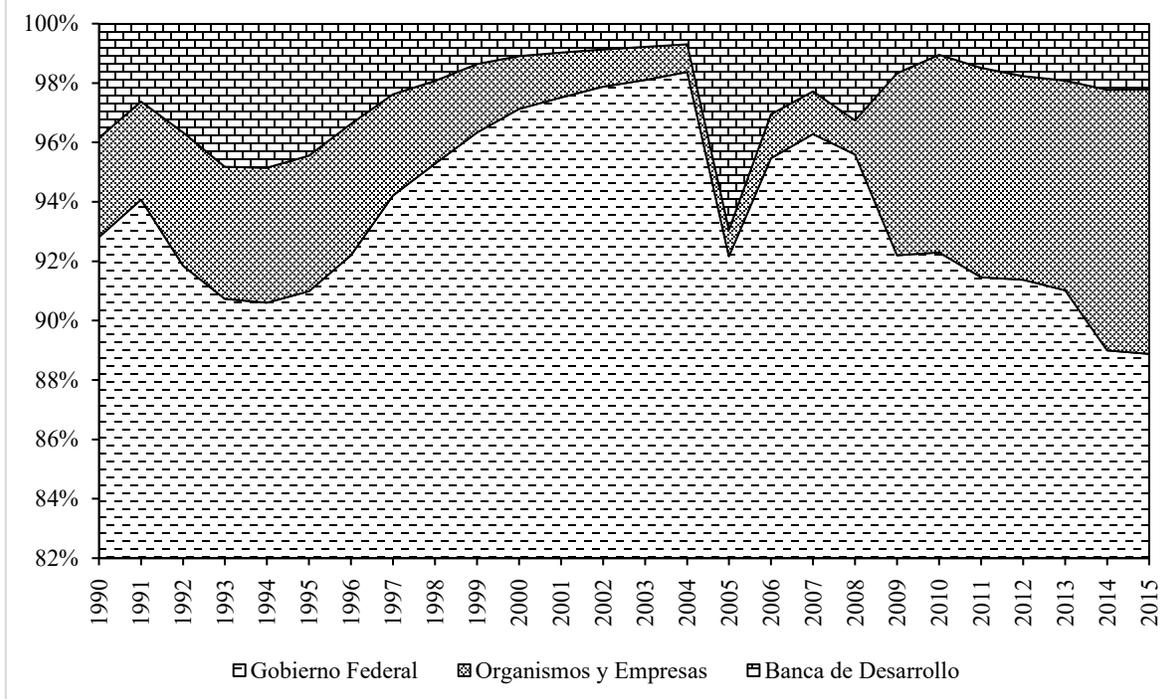
Gráfica 4
Deuda Pública Externa
Por Fuente de Financiamiento



Elaboración propia, datos tomados de SHCP

Cabe señalar que los saldos por reestructuración de la deuda dejan de aparecer en el año 2003; por su parte, los recursos externos para el fondo de estabilización para enfrentar la crisis cambiario-financiera de 1995-1996, de hecho, en este último año fueron mínimos. En cuanto a los recursos obtenidos a través de los PIDIREGAS, los mismos disminuyeron considerablemente a partir de 2009. Por último, el financiamiento con organismos internacionales registró un incremento importante entre 2008 a 2009, debido a la elevada volatilidad que ha venido generando la crisis financiera internacional del 2008.

Gráfica 5
Deuda Pública Total
Por Tipo de Usuario



Fuente: Elaboración propia, datos tomados de SHCP.

En la gráfica 5 se observa que el principal usuario o destino de la deuda pública total, esto es, interna y externa, es el gobierno federal, seguido de los Organismos y empresas pública y de la Banca de desarrollo. En 2004 se registra una drástica reducción de la deuda en los tres sectores. Es importante señalar que, a partir de 2015, en el rubro de deuda de los Organismos y empresas del Estado solo incluye la deuda de PEMEX y CFE.

1.4. Calificación de la deuda pública

Las calificadoras son empresas que evalúan la situación económica de un país, estado, municipio o empresa, y evalúan la capacidad e intención de pago de un deudor, al cual se le denomina tasa de riesgo de cumplimiento (CNBV, 2016). En México el funcionamiento de éstas es autorizado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los calificadores que están autorizada son Fitch México, S.A. de C.V., HR Ratings de México, S.A. de C.V., Moody's de México, S.A. de C.V., Standard & Poor's S.A. de C.V. y Verum Calificadora de Valores, S.A.P.I. de C.V.

Se asume que la operación de las calificadoras es importante porque sus valuaciones del riesgo otorgan confianza a los inversionistas, la obtención de menores tasas de interés, la posibilidad de obtener deuda a plazos más largos, entre otros beneficios. Sin embargo, no debe olvidarse que la crisis financiera del sector hipotecario *subprime* de los Estados Unidos de Norteamérica fue provocada en gran medida por las calificadoras, las cuales utilizaron metodologías estadísticas amañadas para ocultar el riesgo real de los paquetes de carteras de pasivos titulizadas para su recolocación entre los inversionistas finales. En la Tabla 1 se muestran las calificaciones de las calificadoras autorizadas para operar en México.

Tabla 1
Tipos de calificaciones

Grado de riesgo CNBV	FITCH	MOODYS	S&P	Definición de la Calificación
A1	AAA	Aaa	aaa	Es la más alta calificación crediticia, ofrece seguridad del pago oportuno. Mínimo riesgo crediticio.
	AA+	Aa1	AA+	
	AA	Aa2	A+	
A2	AA-	Aa3	A+	Mantienen muy bajo riesgo crediticio, el pago se afectaría sólo en escenarios económicos adversos.
	A+	A1	A	
A	A	A2	A-	El deudor ofrece una seguridad aceptable del pago oportuno de las obligaciones contratadas.
	A-	A3	BBB+	
B1	BBB+	Baa1	BBB	Se ofrece una seguridad moderada para el pago, con moderado riesgo crediticio, con debilidad de pago ante cambios adversos.
	BBB	Baa2	BBB-	
B2	BBB-	Baa3	BB+	Se tiene insuficiente seguridad para el pago. Se tiene un alto riesgo crediticio.
	BB+	Ba1	BB	
B	BB	Ba2	BB-	El deudor tiene baja seguridad para el pago, muestra un alto riesgo crediticio. Es susceptible de caer en default.
	BB-	Ba3	B+	
C	B+	B1	B	Se tiene una alta probabilidad de que el emisor caiga en default de pago.
	B	B2	B-	
	B-	B3	CCC	
D	CCC	Caa	CC	Es la más baja calificación crediticia. Tiene una alta probabilidad de que caiga en incumplimiento.
	CC	Ca	C	
	C	C	D	

Fuente: Elaboración propia, con datos de Fitch, Moodys y S&P.

Cada calificador utiliza diferentes criterios y métodos estadísticos de valuación para determinar el probable riesgo en el que incurren los inversionistas, y éstos pueden variar para cada país. Así mismo, existen diferencias en las fechas que las calificadoras toman para realizar las valuaciones del riesgo. En la Tabla 2 se muestran las calificaciones que emitió Fitch para diferentes países de América Latina.

2. Marco normativo y legislativo sobre la deuda subnacional

En 1976 se aprobaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública y la ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Bajo este marco normativo se inicia la administración del presidente José López Portillo, lo que implicó operar el presupuesto programático, el control del financiamiento interno y externo, así como la vigilancia y evaluación del ejercicio del presupuesto, la contabilidad y el gasto público por parte de los poderes Ejecutivos y Legislativo.

A pesar de este marco normativo, el gobierno de López Portillo incurrió en los años 1979-1981, en un elevado endeudamiento externo cuyas condiciones de contratación implicaban fuertes compromisos temporales (corto plazo) y financieros.

Tabla 2
Calificaciones por País

País	Calificación	Fecha
México	BBB+	28-jul-16
Argentina	B	10-may-16
Bolivia	BB-	13-jul-16
Brasil	BB	05-may-16
Chile	A+	19-may-16
Colombia	BBB	22-jul-16
Costa Rica	BB+	20-ene-16
Ecuador	B	02-oct-15
El Salvador	B+	07-jul-16
Guatemala	BB	29-abr-16
Jamaica	B	11-feb-16
Nicaragua	B+	16-dic-15
Panamá	BBB	19-feb-16
Paraguay	BB	27-ene-16
Perú	BBB+	23-mar-16
República Dominicana	B+	01-dic-15
Uruguay	BBB-	15-mar-16
Venezuela	CCC	01-jul-16

Además, el destino de dichos recursos también implicaba una alta fragilidad, pues una elevada proporción de la deuda externa tuvo como destino el sector petrolero, y la rentabilidad de este dependía de los elevados precios internacionales y de la expansión de la demanda externa del mismo. De tal forma que cuando descendieron los precios internacionales del petróleo, la rentabilidad de la producción y exportación del petrolero cayó drásticamente y, con ello el ingreso de divisa por este concepto.

Al respecto, cabe recordar que en la Ley General de Deuda Pública se precisa la necesidad de que los recursos obtenidos por la vía del endeudamiento del sector público tengan como objetivo alcanzar niveles más altos de bienestar y desarrollo del país. De ahí que, se establecieron controles sobre la contratación y destino de la deuda pública, con la finalidad de optimizar el uso de los recursos financieros adquiridos a través del crédito interno y externo. Como parte de esta política, en 1976 el presidente López Portillo modificó y amplió sus atribuciones y el nombre de la secretaria de la Presidencia de la República, denominándola Secretaria de Programación y Presupuesto³; una de esas atribuciones fue la aplicación de reglas para supervisar la asignación de recursos de la federación a las entidades federativas, mediante los llamados Convenios Únicos de Coordinación (CUC). Con ello inicia el proceso de planeación económica, que operaría a tres niveles: sector público, entidades federativas y sector social y privado, el cual se llevaría a cabo mediante el programa de Alianza para la producción. Se suponía que este programa tenía carácter obligatorio para el sector público, el cual debía ser convenido con las entidades federativas a través de los CUC y concertado e inducido con los sectores social y privado.

2.1. Marco normativo constitucional de la deuda subnacional

En el Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece el marco jurídico que regula la deuda de los gobiernos de las entidades federativas, y del cual se derivan la siguiente normatividad al respecto: 1) Las Constituciones estatales, de las cuales se deriva las Leyes de Deuda Pública de los estados (algunos estados no cuentan con ley de deuda pública, en su lugar tienen Códigos Financieros o Leyes de Administración Financiera). Estas normas regulan los préstamos contratados para los

³ La secretaria de la presidencia de la República fue creada por el presidente Adolfo López Mateos en 1958, con el objetivo de concentrar la planeación y estrategias de todas las demás dependencias de la administración pública federal. En la práctica esta secretaria funcionó como una jefatura de gabinete, ya que dicha Secretaría asumió la planificación de las labores que desarrollaban las demás dependencias del sector público federal.

estados; 2) La Ley de Coordinación Fiscal (Art. 9), que regula el uso de las participaciones y otros ingresos federales como garantía de los préstamos; 3) Disposiciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2004), que regulan el aprovechamiento de reservas por riesgo crediticio.

En la fracción VIII del mencionado artículo constitucional se establece la restricción a los estados de “contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades a particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional”. Asimismo, se especifica que la deuda debe tener como destino inversiones productivas; textualmente dice: “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”.

En el mencionado artículo queda claro el destino de la deuda subnacional, pero no especificar como lo hace el artículo 73 para el uso de la deuda federal, la definición de inversión productiva. A respecto, cabe mencionar que en la Ley de Ingresos de la Federación se señala que la deuda debe producir directamente un incremento en los ingresos públicos; en cambio, en el caso de los estados, según la fracción VIII del Artículo 117 Constitucional, la deuda debe destinarse a “inversión productiva”. Algunos estados, para aclarar este concepto han incluido en sus leyes estatales la definición de la misma. En la misma fracción VIII se señala que los Congresos estatales podrán legislar en materia de deuda pública y autorizar los empréstitos y los montos a contratarse, textualmente dice: “...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”. De la misma forma, en dicha fracción se hace referencia a la norma sobre la rendición de cuentas, ya que señala que “los ejecutivos informaran de su ejercicio al rendir la Cuenta Pública”.

La autonomía otorgada a los estados ha conducido a que las Leyes de Deuda Pública de cada entidad federativa sean muy diferentes entre sí. Ello explica que en algunos estados sus leyes contemplen restricciones muy estrictas sobre su grado de endeudamiento, tal es el caso de Tlaxcala, que impide adquirir una deuda mayor al 3% de los egresos totales y por plazos menores a un año. En el caso de otros estados, no se incluyen limitaciones de ningún tipo en sus legislaciones; además, la definición de la deuda de corto plazo es

ambigua, pues ciertos estados no la consideran deuda, y otros que si la consideran como tal no requieren la aprobación del congreso estatal.

Así, a pesar de que existen restricciones a nivel federal sobre el uso y origen de la deuda, a nivel estatal la situación es heterogénea y existe la posibilidad de interpretación de la legislación, pues es en las constituciones estatales donde queda asentado el marco legal y normativo en materia de deuda de los gobiernos estatales, en concreto en las correspondientes Leyes de Deuda Pública Estatal, o en el caso de algunas entidades en los Códigos Financieros o Leyes de Hacienda.

2.2. Cambios en el marco legal del endeudamiento público subnacional

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) constituye una referencia jurídica de primer orden, conjuntamente con la normatividad contenida en las constituciones locales, respecto de la contratación de deuda por parte de los gobiernos locales, ya que dicha ley fue resultado del pacto fiscal entre los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, en materia tributaria. Al respecto cabe mencionar que, en el Artículo 9o. de la mencionada Ley, se establece que: “Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades a Municipios”. No obstante ello, a partir de 1995 los gobiernos de las entidades federativas han venido utilizando las participaciones federales para el pago de deuda. Además, al igual que en la Artículo 117 constitucional, en el mencionado artículo de la LCF se establecer que la deuda debe ser aprobada por los congresos locales, aunque en esta Ley se añade que la deuda podrá ser inscrita ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a petición de los estados “con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios”

Cabe señalar que los estados no están obligados a registrar su deuda ante la SHCP, pero ésta lo solicita como medida preventiva para evitar que se le incluya implícitamente como garante de dicha deuda. Esta situación aísla al gobierno federal de las posibles reclamaciones de pago ante un default a nivel local.

Las leyes y reglamentos que rigen actualmente la deuda estatal pasaron por un proceso de cambios y adecuación que se iniciaron en 1995. Antes de 1995, el sistema legal para la adquisición de deuda consistía en que los bancos les prestaran a los estados al amparo de un convenio entre el estado y la SHCP. En caso de que los estados no pagaran, el acreedor

acudirá a la SHCP para que ésta le descontara al estado sus participaciones; de esta forma quedaba pagada la deuda.

Este esquema tenía las siguientes implicaciones: a) El Gobierno Federal era participe en todas las etapas de contratación de crédito; b) Había discrecionalidad en la contratación de créditos, ya que la SHCP podía escoger con que estados realizaría el convenio; c) Existía limitación en la capacidad de decisión de los estados en materia de endeudamiento; d) Sobreendeudamiento de las entidades federativas; e) Falta de transparencia, debido a que la SHCP no tenía la obligación de hacer públicos los saldos de deuda; y f) Limitación al acceso de financiamiento distinto al bancario.

El diciembre de 1995 se reformó el artículo 9o. de la LCF que faculta a los estados y municipios a garantizar sus obligaciones con la afectación en participaciones, es decir, se permite utilizar el Ramo 28 para fines de pago de adeudo. Sin embargo, dado que los estados no contaban en su legislación con las normas apropiadas para este cambio, se instrumentó un mecanismo transitorio a través de la figura de mandato que se aplicó durante los años 1996-2000. Esta figura consistía en que las entidades federativas encomendaban a la SHCP que ejecutara a favor de sus acreedores sus participaciones en caso de incumplimiento.

A partir de abril de 2000, la SHCP no ha establecido contratos de mandato, y no hace efectiva la garantía en participaciones. En enero de 2000 se publica un decreto que regula la forma en que se constituirá el registro de obligaciones y empréstitos de las entidades federativas. En octubre de 2001 se sustituye dicho decreto por el Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas. En este reglamento se establecen los requisitos para la inscripción en el registro de las obligaciones contraídas con afectación de sus participaciones.

Estas reformas introdujeron cambios importantes en la contratación y administración de la deuda subnacional, como los siguientes: i) La simplificación de los requisitos de inscripción al registro, el cual solo se realizará para efectos informativos; ii) Se otorga facultad a la SHCP para dar información de deuda pública de entidades federativas y municipios. El 24 de diciembre de 2001, se publicó el nuevo reglamento interior de la SHCP, donde se faculta a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) a servir como ventanilla única de la Federación ante las Entidades Federativas y, por lo tanto, se transfiere la función de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios; iii) Los

estados y municipios tienen la facultad de obtener financiamiento sin autorización de la SHCP; iv) Los estados y los municipios pueden negociar directamente con los intermediarios financieros las condiciones de financiamiento, con lo que se elimina la posibilidad de discrecionalidad por parte de la SHCP; y v) Los estados y municipios pueden elegir libremente el mecanismo por el cual se paguen sus obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones.

En concordancia con lo anterior, en 1997 la Asociación de Bancos de México (AMB), en coordinación con las autoridades financieras federales y estatales, propuso la creación de un fideicomiso que se debería desempeñar como mecanismo de Fuente de Pago de las Obligaciones, para que las participaciones federales pudieran cubrir directamente el servicio de deuda. El gobierno estatal, por medio de un mandato irrevocable a la tesorería de la federación, puede solicitar que se le deposite un porcentaje de sus participaciones en un Fideicomiso Maestro, en el cual el fiduciario pagara la deuda y le regresara el remanente al estado.

A partir de abril del 2000, cambiaron las reglas de capitalización de los bancos comerciales y de desarrollo. De acuerdo con estos cambios, los créditos bancarios a cargo de las entidades federativas y municipios se deben calificar y aprovisionarse de acuerdo con la calidad crediticia del acreditado. Para ello se establecieron los siguientes porcentajes: 1.6% si la calificación es menor hasta en 2 niveles de la calificación del Gobierno Federal; 9.2% si es todavía menor, y 12% si el crédito no es registrado ante la SHCP o no cuenta con 2 calificaciones crediticias⁴.

Anteriormente no importaba su calidad crediticia y los bancos debían constituir una reserva de 1.6% para todos los créditos; esto representaba un riesgo moral porque los créditos con menor calificación crediticia se veían beneficiados por la asimetría de información. En junio del 2001 se publican modificaciones a la Ley del Mercado de Valores y a la Ley de la Comisión Bancaria y de Valores, en las cuales se establecen “que las entidades de la administración pública federal paraestatales, entidades federativas, municipios y entidades financieras cuando actúen en su carácter de fiduciarias podrán emitir certificados bursátiles”⁵. Esta reforma le permitió a estas instituciones, estados y municipios participar en el mercado de valores a través de los bonos de deuda pública local; para ello, las mismas

⁴ Las calificaciones son otorgadas por las calificadoras autorizadas por la CNBV. Actualmente, las entidades federativas mexicanas son calificadas por Standard and Poors, Moody's y Fitch Ratings.

⁵ Art 14 bis-6, Ley de Mercado de Valores.

deben contar con al menos dos calificaciones crediticias. Además, la emisión debe estar respaldada por sus participaciones u otros ingresos que puedan ser afectados para el pago de deuda, los cuales deben ir a un Fideicomiso de Administración y Pagos.

En 2004 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) publicó las “Disposiciones de Carácter General Aplicables a la Metodología de la Calificación de la Cartera Crediticia de las Instituciones de Crédito”, las cuales establecen la obligatoriedad de crear reservas para el caso de préstamos otorgados a gobiernos locales, las cuales están vinculadas directamente a la calidad crediticia de los deudores. Hasta antes de ese año, independientemente del estado al que se le otorgara el crédito, se debía mantener la misma reserva, la que no seguía una lógica de mercado. Estas nuevas disposiciones ayudaron a mejorar la calidad crediticia de las entidades federativas al tener que adoptar mayores medidas para la contratación de créditos.

En agosto de 2004, la CNBV establece el monto de las provisiones que deben tener los bancos dependiendo del riesgo que tenga cada entidad federativa o municipio. De este modo, se establece una diferencia de reglas entre los créditos según su tamaño. Los préstamos menores a 900,000 Unidades de Inversión (UDIS) serán regulados dependiendo si han sido reestructurados anteriormente o no; en caso de haber sido reestructurados, los bancos deberán tener un porcentaje de reserva mayor. Los bancos con préstamos superiores a 900,000 UDIS deben tener provisiones, esto es, reservas preventivas, acorde a las calificaciones crediticias de las entidades federativas o municipios (ver Tabla 3).

Tabla 3

Requerimientos de provisión para préstamos mayores de 900,00 UDIS			
CNBV	Standard&Poors, Fitch	Moody's	Requerimiento de Provisión %
A1	MxAAA,mxAA+,mxAA	Aaa,Aa1,Aa2	0.5
A2	mxAA-,mxA-	Aa3,A1	0.99
B1	mxA,mxA-	A2,A3	2.5
B2	mxBBB+, mxBBB	Baa1,Baa2	5
B3	mxBBB-, mxBB+	Baa3,Ba1	10
C1	mxBB, mxBB-	Ba2,Ba3	20
C2	mxB+, mxB, mxB-	B1,B2,B3	50
D	mxCCC,mxCC	Caa,Ca	75
E	mxC,mxD	C	100
Fuente: Aregional			

La calificación o valuación de la deuda de una entidad federativa emitida por una agencia calificadora es una opinión sobre la probabilidad y riesgo relativo, así como de la capacidad y/o intención del emisor de un título de crédito de realizar el pago de los mismos, en los plazos y términos acordados al momento de la emisión de este. Ello no implica que el despacho calificador haya llevado a cabo una auditoria, ni tampoco certifica que la veracidad de la información proporcionada por el emisor sea correcta. En términos estrictos la calificación otorgada por aquel no debe tomarse como una recomendación para que se compre un título de crédito del emisor, tampoco debe asumirse como una garantía de pago. Simplemente es una opinión, la cual puede ser incorrecta, sesgada, ello dependerá de la veracidad de los datos utilizados y de la metodología estadístico-probabilística que se hayan utilizado para el cálculo del riesgo de no pago.

Los préstamos a empresas privadas requieren el 8% de capitalización, para impulsar los préstamos subnacionales la CNBV incluyó distintas reglas para éstos. En el caso de los estados y municipios con una calificación mayor a A requieren capitalizarse el 20% del 8%, es decir, 1.6%. Este sistema ha provocado que el mercado se enfoque solamente en estos estados y municipios, ya que los bancos que presten a gobiernos locales con una calificación menor a BB tendrán que capitalizarse como se muestra en la Tabla 4.

Tabla 4

Porcentaje de capitalización	
Calificaciones	Ponderación
AAA,AA+,AA,AA-,A+,A,A-	20%
BBB+,BBB y BBB-	50%
BB+,BB y BB-	50%
B+ o menor	115%
Sin calificación	150%
Fuente: BMV	

A estas reformas realizadas por la CNBV en 1984, se suma la disposición de que a los gobiernos estatales y municipales se les resten dos puntos a sus evaluaciones otorgadas por las calificadoras si los créditos otorgados no señalan como fuente de pago sus participaciones o ingresos propios.

En México, a diferencia de otros países latinoamericanos cuyo gobierno central tiene atribuciones legales al respecto, no existen normas federales que establezcan mecanismos para limitar al endeudamiento de las entidades federativas (Auditoría Superior de la Federación, 2012). En general, el endeudamiento por parte de los gobiernos de las entidades federativas y municipales es aprobado por sus Congresos locales, bajo los términos establecidos en sus leyes y regulaciones locales.

Al Distrito Federal (DF) se le da un trato distinto respecto a las demás entidades, ya que es considerado diferente en los acuerdos federales y los mecanismos de endeudamiento son diferentes. El Distrito Federal, hoy Ciudad de México, es la única entidad en la que su deuda es deuda federal. La deuda del Distrito Federal es regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Arts. 72 y 122), de la cual se desprende la siguiente normatividad: la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley General de Deuda Pública, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Código Financiero del Distrito Federal y la Ley de Ingresos del Distrito Federal

Por otro lado, las instituciones bancarias que otorguen préstamos a los gobiernos locales deben tener reservas preventivas, el cálculo de éstas ha sido establecido por la CNBV, según la escala que va de A1 (menos riesgoso) a E (más riesgoso)⁶. Los préstamos serán otorgados dependiendo de su calificación, a los estados o municipios que no cuenten con ninguna calificación se les otorgó directamente el nivel de riesgo C.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 72 fracción VIII señala que el Congreso debe “aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal”. Así que, a diferencia de los Estados, el Distrito Federal requiere la aprobación del Congreso de la Unión, mientras que las demás entidades sólo necesitan el consentimiento de sus congresos locales. Así mismo, en la Carta Magna se estipula que se proporcione doblemente la situación de la deuda, una por medio del ejecutivo federal al Congreso y otra por el Jefe del Distrito Federal a la Asamblea. El artículo 122 de la Carta Magna señala los atributos y condiciones del Distrito Federal. En la sección A, fracción III reitera que corresponde al Congreso de la Unión "Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal".

⁶ Ver *Método de calificación y aprovisionamiento aplicable a los créditos a cargo de entidades federativas, municipios y sus organismos descentralizados*. CNBV, www.cnbv.gob.mx/recursos/circula/CUBancos/CUB_Anexo%2018.doc.

En la Sección B fracción III del mismo artículo, remite al Poder Ejecutivo proponer al Congreso los montos de endeudamiento del Distrito Federal “Corresponde al presidente de los Estados Unidos Mexicanos enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos del endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del presidente de la Republica la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley”. En especial, en el último párrafo se observa que, para endeudarse el Distrito Federal requiere del consentimiento del poder Ejecutivo.

El artículo 122 en la Sección C base primera fracción V estipula las facultades de la Asamblea Legislativa, en el inciso b, señala que le corresponde a esta examinar, discutir y Aprobar la Ley de Ingresos del DF dentro de la cual “no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal”. Seguramente este marco jurídico-normativo para el antiguo Distrito Federal, será modificado en la constitución para la recién nombrada Ciudad de México.

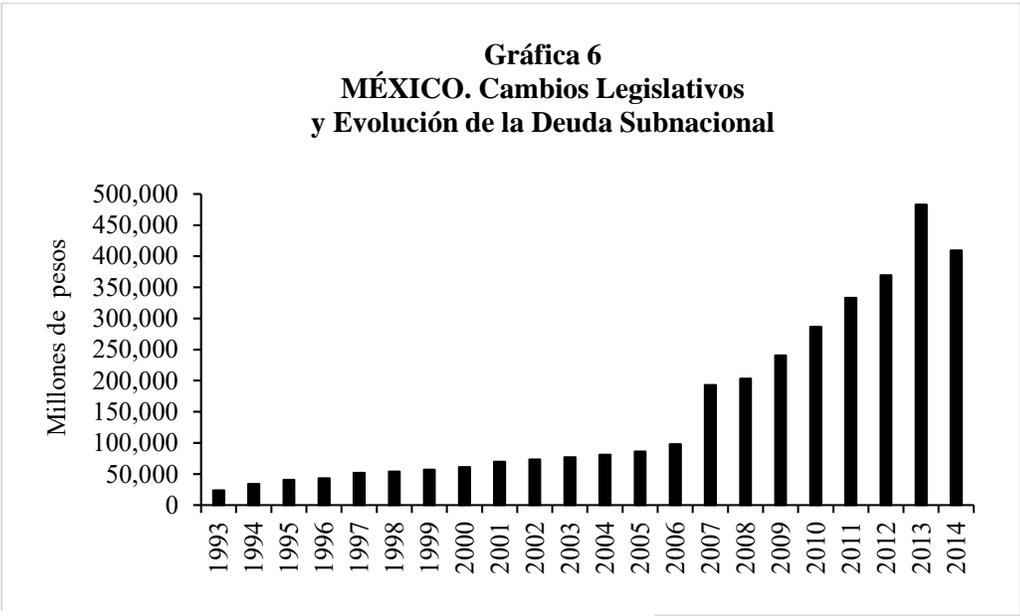
En la Tabla 5 se presenta un resumen el marco jurídico que norma la deuda pública, haciendo énfasis en las leyes y artículos que tienen relevancia en lo referente a la contratación de deuda por parte de las entidades federativas. Podemos identificar dos elementos presentes en las leyes de deuda pública, y sus respectivos reglamentos, de la mayoría de las constituciones locales de las entidades federativas. **Primero**, los créditos y/o empréstitos contratados por los gobiernos estatales o municipales deben destinarse a inversiones públicas productivas. Este mandato se deriva de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y el mismo establece implícitamente la prohibición de destinarla al gasto corriente o al financiamiento del mismo. **Segundo**, los Congresos Locales son los facultados para autorizar el financiamiento público de las entidades federativas, quedando la responsabilidad en esta instancia, ya que una de sus atribuciones es aprobar los programas financieros de los gobiernos estatales y municipales. Así mismo, serán ellos quienes establezcan restricciones a los gobiernos locales en materia de endeudamiento en función de su situación y características fiscales y financieras.

Tabla 5

Ley	Descripción
<i>Constitución de los Estados Unidos Mexicanos</i>	<p><i>Artículos 25</i>, El estado vigilara la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, para coadyuvar al crecimiento económico, empatado con el plan estatal y nacional.</p> <p><i>Artículo 73</i>, Sólo se puede contratar deuda: obras públicas, regulación monetaria, reestructuración de deuda y emergencias.</p> <p>El Congreso debe: aprobar anualmente los financiamientos, Establecer las bases para que los Estados, DF y Municipios incluyan en su deuda. Analizará estrategias de ajuste para los Estados que tengas niveles elevados de deuda. Y revisaran convenios de deuda de todos los Estados. (Modificación en mayo 2015).</p> <p><i>Artículo 79</i>, Fiscalizar posteriormente los ingresos, egresos y deuda, así como las garantías que otorgue el gobierno federal respecto a los empréstitos de Estados y Municipios. Fiscalizará transferencias y recursos enviados del Gobierno federal a entidades.</p> <p><i>Artículo 108</i>, Finca responsabilidad a los Gobernadores, Diputados, Magistrados y Ayuntamientos del manejo de los fondos y recursos federales.</p> <p><i>Artículo 110</i>, Establece las sanciones a las que los funcionarios públicos se harán acreedores por el manejo de los recursos públicos, incluyendo juicio político.</p> <p><i>Artículo 111</i>, Las entidades federativas tendrán unidades de fiscalización. Es obligación del gobierno federal fiscalizar a los estados y municipios.</p> <p><i>Artículo 117</i>, Los estados y municipios, pueden contraer empréstitos cuando se destinará a inversiones públicas productivas. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente. Las legislaturas locales autorizan montos máximos, analizando destino, capacidad de pago, garantía y fuente de pago. Pueden contraer deuda en el corto plazo sin rebasar límites. Deben liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno, en esos últimos tres meses no podrán contratarse deuda.</p>
<i>Ley General de Deuda Pública</i>	<p><i>Art 1 y 2</i>, establece el ámbito de competencia de la Ley, donde se establecen las bases a nivel general del manejo de la deuda pública.</p>
<i>Ley de Coordinación Fiscal</i>	<p><i>Art. 9</i>, Establece que las participaciones son inembargables.</p> <p>Sólo con autorización de la Cámara de Diputados y SHCP, pueden usarse para pago a crédito.</p> <p>Las entidades deben tener un registro único de deuda.</p> <p><i>Artículo 47</i>, los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades podrán destinarse a la amortización de deuda, que estén registradas en el año anterior y que tengan un impacto favorable en las finanzas públicas locales.</p> <p><i>Artículo 50</i>, Permite usar el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas como garantía o pago de aportaciones.</p>
<i>Ley del Mercado de Valores</i>	<p><i>Artículo 60</i>, Faculta a los Estados y municipios a la emisión de valores bursátiles.</p> <p><i>Artículo 74</i>, Sólo deben de señalar denominación, fideicomisos, así como para lo que fueron creados.</p>

Fuente: Elaboración propia, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

En la Gráfica 6 se muestra la relación entre las reformas más significativas en materia de deuda subnacional y la evolución de ésta. En 2001, se amplía la Ley para el Uso de Valores Bursátiles por parte de los gobiernos locales. En 2003, se modifica la Ley de Coordinación Fiscal para Reglamentar el Registro de la Deuda local. En 2006 se permite contraer empréstitos dejando como garantía fondos de las participaciones federales, y en 2007 se complementa esta reforma al especificarse el porcentaje de aportación. En la mencionada gráfica se observa que un año posterior a las mencionadas reformas, la deuda subnacional se incrementa, y de forma extraordinaria a partir de 2006, precisamente cuando los acreedores pueden tomar como garantía de la deuda las aportaciones que les otorgas el gobierno federal a los gobiernos estatales.



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP

En el Cuadro 1 se presentan algunas de las facultades y normatividad establecidas en las constituciones locales que rigen en materia de deuda local en cada entidad federativa. Como se observa, todas las entidades, a excepción del Distrito Federal por no tener el estatuto de entidad federativa, cuenta con la facultad para contraer deuda, pero también todas ellas deben rendir cuentas. Por otro lado, solo en seis estados sus gobernadores tienen la facultad para endeudarse (Aguascalientes, Baja California Sur, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sinaloa). Por otro lado, únicamente diez entidades cuentan con normas prudenciales de deuda, y paradójicamente de las seis entidades donde su gobernador tiene la facultad de endeudarse, sólo una entidad (San Luis

Potosí) cuenta con normas prudenciales en materia de deuda. De la misma forma, de esas entidades solamente tres entidades (Baja California Sur, Quintana Roo y San Luis Potosí) cuentan con un Comité de deuda pública.

Cuadro 1

<i>Entidad</i>	<i>Rendición de cuentas</i>	<i>Facultad de contraer empréstitos</i>	<i>Gobernador facultado a endeudarse</i>	<i>Normas prudenciales de deuda</i>	<i>Comité de deuda pública</i>
<i>Aguascalientes</i>	X	X	X		
<i>Baja California</i>	X	X			X
<i>Baja California Sur</i>	X	X	X		X
<i>Campeche</i>	X	X		X	X
<i>Coahuila</i>	X	X			X
<i>Colima</i>	X	X			
<i>Chiapas</i>	X	X		X	X
<i>Chihuahua</i>	X	X			
<i>Ciudad de México</i>	X				X
<i>Durango</i>	X	X			X
<i>Estado de México</i>	X	X		X	
<i>Guanajuato</i>	X	X		X	
<i>Guerrero</i>	X	X			X
<i>Hidalgo</i>	X	X		X	X
<i>Jalisco</i>	X	X		X	
<i>Michoacán</i>	X	X		X	X
<i>Morelos</i>	X	X			
<i>Nayarit</i>	X	X		X	X
<i>Nuevo León</i>	X	X			
<i>Oaxaca</i>	X	X	X		
<i>Puebla</i>	X	X			X
<i>Querétaro</i>	X	X	X		
<i>Quintana Roo</i>	X	X	X		X
<i>San Luis Potosí</i>	X	X	X	X	X
<i>Sinaloa</i>	X	X	X		
<i>Sonora</i>	X	X			X
<i>Tabasco</i>	X	X			X
<i>Tamaulipas</i>	X	X			X
<i>Tlaxcala</i>	X	X		X	X
<i>Veracruz</i>	X	X			
<i>Yucatán</i>	X	X		X	
<i>Zacatecas</i>	X	X		X	X

Fuente: Elaboración propia con datos tomados el INAFED.

3. Evolución y estructura de la deuda subnacional

Según el *Diagnóstico Integral Sobre la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y municipales 2007* (SHyCP, 2007), el nuevo esquema de financiamiento para Entidades Federativas y Municipios y sus Organismos, a 10 años de entrar en vigor ha probado su eficacia para financiar a estos dos niveles de gobierno de manera expedita y con costos financieros cada vez menores. No obstante ello, se reconoce la persistencia del riesgo de sobreendeudamiento si no se promueve a nivel local una cultura de endeudamiento sano y se establecen algunas medidas prudenciales por parte de las legislaturas locales." Así mismo, se sostiene que la introducción de ciertos "candados" legales ha sido un mecanismo útil para limitar el sobreendeudamiento, pero se reconoce que los mismos han resultado insuficientes.

3.1. Estructura de la deuda subnacional

Durante el periodo 2000-2015, los estados más endeudados fueron: el Distrito Federal, en los años 2000-2005 concentró el 30% de la deuda total, a partir de 2006 muestra una tendencia a reducir su deuda, pero sigue siendo una de las entidades más endeudadas. En segundo lugar, se encuentra el Estado de México, en los años 2000-2003 era deudor del 25% de la deuda subnacional total, a partir de 2004 se registra una reducción constante de su deuda. En un tercer grupo se encuentran los estados de Jalisco, Nuevo León y Sonora, y a partir de 2011 repunta el endeudamiento de Coahuila. En su conjunto, el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Sonora, concentraron en 2000 el 78%, en 2005 el 68%, en 2010 el 52% y en 2015 el 42%, en este último año se incluye Coahuila (ver Cuadro 2), de la deuda subnacional total.

Resaltan los casos de Campeche, Baja California Sur y Colima por bajo o nulo nivel de endeudamiento, menor al 1% de la deuda total, para todo el periodo de estudio. El caso de Tlaxcala sobresale por la ausencia de deuda debido a que su constitución estatal prohíbe a sus gobiernos endeudarse.

CUADRO 2
MÉXICO. OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y SUS ORGANISMOS
Estructura porcentual
2000-2015

Entidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aguascalientes	0.16	0.21	0.30	0.57	0.46	0.75	0.60	1.26	1.20	1.12	0.83	0.79	0.73	0.67	0.61	0.58
Baja California	1.96	1.70	1.71	1.99	2.34	2.66	2.85	3.12	3.17	3.53	3.02	2.93	2.94	2.79	3.13	3.39
Baja Cal. Sur	0.65	0.70	0.59	0.48	0.42	0.43	0.40	0.36	0.36	0.80	0.65	0.46	0.39	0.51	0.47	0.43
Campeche	0.12	0.08	0.02	0.00	0.02	0.04	0.00	0.03	0.02	0.00	0.10	0.26	0.26	0.21	0.34	0.29
Coahuila	0.88	0.71	0.52	0.21	0.20	0.22	0.26	0.26	0.90	0.62	2.63	9.34	8.38	7.36	6.84	7.09
Colima	0.20	0.22	0.30	0.40	0.32	0.40	0.56	0.48	0.53	0.50	0.41	0.57	0.49	0.58	0.53	0.61
Chiapas	1.10	0.94	0.80	0.71	0.79	0.96	0.55	3.22	3.48	3.65	2.62	3.64	3.78	4.31	3.95	3.51
Chihuahua	3.05	2.69	3.50	3.19	4.20	3.75	4.31	3.55	3.10	5.23	3.99	4.43	5.36	8.65	8.22	7.97
Distrito Federal	31.65	32.71	32.94	33.07	31.34	29.53	27.54	23.64	22.45	18.85	16.71	14.39	13.52	13.04	13.12	13.26
Durango	1.10	1.34	1.13	1.41	1.92	1.84	1.67	1.44	1.55	1.45	1.18	1.13	0.98	1.03	1.15	1.40
Guanajuato	0.69	0.60	0.55	0.94	1.14	1.28	1.23	1.70	1.87	2.54	2.43	2.17	1.86	1.74	1.55	1.30
Guerrero	1.76	1.58	1.33	1.60	1.79	1.36	1.44	1.20	0.87	1.25	1.21	0.90	0.70	0.73	0.64	0.53
Hidalgo	0.18	0.46	0.62	1.07	0.94	1.67	1.53	1.33	1.21	1.55	1.28	0.96	0.84	0.84	0.89	1.16
Jalisco	5.69	4.99	5.05	4.51	4.62	5.54	5.52	4.55	6.06	8.00	7.03	6.22	5.98	5.58	5.18	4.77
México	25.73	26.90	26.85	24.74	22.21	21.57	19.97	17.33	16.17	13.09	12.16	9.77	9.18	8.21	7.75	7.78
Michoacán	0.24	0.18	0.13	1.27	1.10	1.89	1.76	3.53	3.33	3.08	3.20	3.87	3.57	3.22	3.40	3.26
Morelos	0.56	0.47	0.42	0.67	0.63	0.63	0.46	0.35	0.24	0.14	0.40	0.73	0.66	0.96	1.12	0.97
Nayarit	0.10	0.13	0.09	0.08	0.20	0.25	0.34	0.35	0.76	0.88	1.00	1.42	1.45	1.34	1.26	1.17
Nuevo León	9.69	8.61	7.49	6.69	6.85	7.95	10.44	9.30	8.84	10.74	10.80	9.88	10.80	10.75	12.00	11.90
Oaxaca	0.27	0.23	0.27	0.46	0.41	0.33	0.94	2.28	2.24	1.78	1.47	1.37	1.30	2.10	2.10	2.46
Puebla	0.94	1.00	0.86	2.25	2.26	2.04	2.10	3.35	3.12	2.58	2.89	2.38	2.10	1.82	1.72	1.61
Querétaro	1.54	1.40	1.21	1.19	1.16	1.16	1.07	1.01	0.97	0.93	0.71	0.53	0.42	0.37	0.33	0.30
Quintana Roo	0.83	0.99	1.14	1.20	1.48	1.31	1.17	1.30	1.36	1.48	3.19	3.33	3.45	3.68	4.15	4.18
S Luis Potosí	0.93	0.80	1.24	0.96	2.02	1.46	1.69	1.49	1.41	1.82	1.53	1.19	1.08	0.93	0.89	0.80
Sinaloa	2.70	2.76	2.73	2.50	2.39	2.84	2.64	2.46	2.22	1.78	1.55	1.35	1.71	1.61	1.48	1.40
Sonora	5.44	5.12	4.33	4.34	4.01	3.90	3.90	3.71	5.61	4.46	5.49	3.59	3.47	3.58	3.89	4.25
Tabasco	0.66	0.58	0.50	0.43	0.37	0.47	0.40	2.45	1.02	0.78	0.71	0.74	1.11	0.97	0.89	0.81
Tamaulipas	0.90	0.71	0.37	0.60	0.99	0.68	0.49	0.72	0.74	2.63	3.20	2.89	2.51	2.22	2.40	2.41
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.12	0.11	0.11	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	0.01
Veracruz	0.02	1.05	2.37	1.50	2.61	2.35	3.44	3.79	4.52	3.70	6.83	7.15	9.21	8.48	8.11	8.56
Yucatán	0.21	0.13	0.50	0.69	0.54	0.41	0.46	0.26	0.36	0.82	0.59	0.64	0.56	0.51	0.48	0.44
Zacatecas	0.04	0.01	0.18	0.30	0.27	0.20	0.13	0.07	0.31	0.23	0.22	0.95	1.22	1.21	1.42	1.42
TOTAL	100															

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la SHCP.

3.2. Crecimiento y evolución de la deuda subnacional

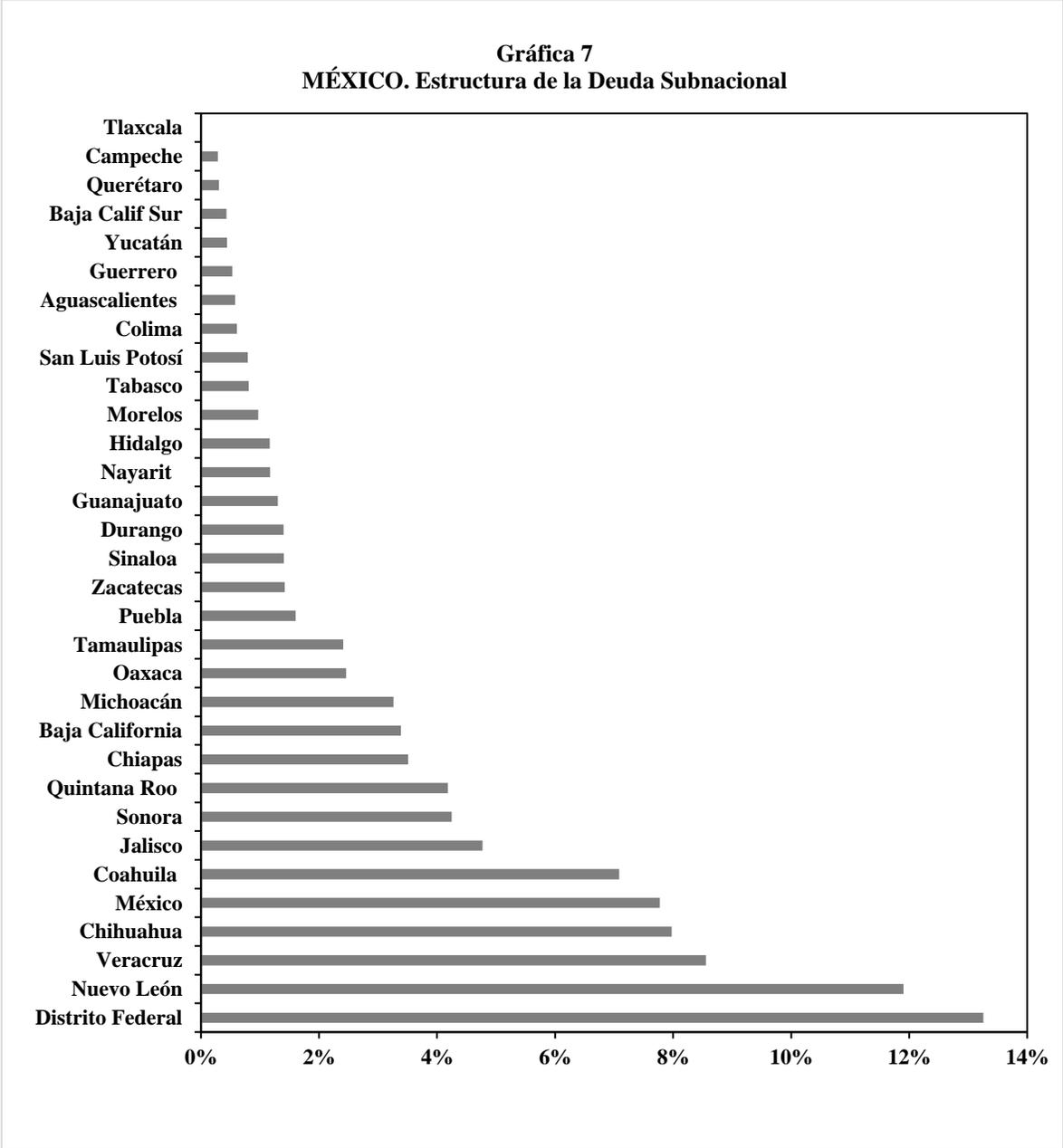
La deuda subnacional total creció durante el periodo 2001-2015, 13%, en promedio anual, pero el mayor crecimiento se registró en los años 2009-2011, ya que dicho crecimiento fue de 24%. Las entidades federativas que observaron mayores tasas en esos años fueron: Baja California, Coahuila, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Zacatecas (ver Cuadro 3).

CUADRO 3															
MÉXICO. OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y SUS ORGANISMOS															
Variación anual															
2001-2015															
Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	10.5	15.9	8.3	7.2	9.2	8.6	16.5	8.9	24.2	24.8	24.2	11.3	11.1	5.6	5.2
Aguascalientes	47.2	65.6	107.2	-12.7	78.7	-13.7	144.9	4.0	15.4	-7.6	18.2	2.6	3.2	-4.3	-0.7
Baja California	-4.0	16.7	25.9	26.3	24.3	16.0	27.5	10.8	38.2	6.7	20.7	11.5	5.4	18.5	14.0
Baja Cal Sur	18.2	-1.5	-12.6	-5.1	11.4	1.6	2.2	10.4	175.7	0.8	-11.4	-6.2	47.2	-4.2	-2.7
Campeche	-26.1	-73.6	-100.0	0.0	171.7	-100.0	100.0	-37.9	-100.0	100.0	207.6	10.3	-10.5	73.1	-11.0
Coahuila	-11.2	-14.8	-57.0	4.5	18.4	30.0	15.9	276.2	-14.8	429.4	341.6	-0.2	-2.4	-1.9	9.0
Colima	23.0	53.5	48.5	-14.1	35.7	50.0	1.3	18.5	18.9	2.7	70.5	-3.8	29.9	-2.4	20.5
Chiapas	-5.2	-2.1	-4.2	19.7	33.2	-37.7	581.1	17.7	30.3	-10.6	72.7	15.4	26.9	-3.3	-6.5
Chihuahua	-2.5	50.7	-1.2	41.0	-2.3	24.6	-4.0	-4.9	109.2	-4.8	38.0	34.4	79.4	0.3	2.1
Distrito Federal	14.2	16.8	8.7	1.6	2.9	1.3	0.0	3.4	4.3	10.6	6.9	4.5	7.1	6.2	6.3
Durango	34.8	-2.3	35.3	45.8	4.5	-1.1	0.4	17.1	15.6	1.5	19.7	-3.7	16.2	17.9	28.4
Guanajuato	-4.5	6.3	85.6	30.1	23.0	4.4	61.0	19.7	68.6	19.1	11.4	-5.0	4.2	-6.0	-11.8
Guerrero	-1.2	-2.4	31.0	19.8	-17.3	15.5	-3.2	-20.7	77.1	20.8	-7.0	-13.9	16.4	-8.1	-12.9
Hidalgo	180.0	57.5	87.2	-5.6	93.6	-0.4	1.2	-0.6	58.5	2.9	-6.9	-2.7	11.0	11.9	38.1
Jalisco	-3.0	17.2	-3.3	9.9	31.0	8.2	-4.0	45.2	63.8	9.7	9.9	7.0	3.6	-2.1	-3.0
México	15.5	15.7	-0.2	-3.7	6.0	0.6	1.1	1.6	0.5	15.8	-0.1	4.5	-0.8	-0.3	5.5
Michoacán	-15.5	-15.3	945.6	-7.3	88.1	0.8	134.1	2.7	15.0	29.6	50.4	2.6	0.0	11.6	0.8
Morelos	-8.2	4.2	73.3	1.0	9.9	-21.1	-11.5	-25.6	-28.8	266.7	125.0	0.5	62.1	23.0	-9.2
Nayarit	40.0	-21.8	-2.5	175.1	34.2	50.8	18.3	137.6	43.9	42.2	75.6	14.2	2.1	-0.9	-1.9
Nuevo León	-1.8	0.8	-3.3	9.9	26.7	42.6	3.8	3.5	50.7	25.5	13.6	21.7	10.6	17.9	4.3
Oaxaca	-6.6	35.3	86.8	-5.2	-11.0	206.3	181.9	7.1	-1.3	2.9	16.1	5.6	79.4	5.2	23.3
Puebla	17.6	-0.4	182.5	8.1	-1.5	11.5	86.0	1.2	2.8	40.0	2.3	-2.2	-3.4	-0.4	-1.9
Querétaro	0.5	-0.4	6.6	4.4	10.1	0.0	10.1	4.4	19.3	-5.8	-6.2	-13.0	-2.4	-5.0	-3.1
Quintana Roo	32.7	32.9	14.0	32.9	-3.6	-2.5	29.1	13.5	35.8	168.1	29.8	15.2	18.4	19.2	6.0
San Luis Potosí	-4.7	79.1	-15.8	124.7	-21.1	26.4	2.2	3.4	59.8	5.3	-3.8	1.0	-4.4	1.2	-6.0
Sinaloa	12.9	14.8	-0.8	2.4	29.7	1.1	8.4	-1.4	-0.8	9.0	8.0	40.7	4.5	-3.0	-0.1
Sonora	4.0	-2.0	8.5	-0.7	6.0	8.8	10.8	64.5	-1.2	53.6	-18.9	7.7	14.5	14.5	15.0
Tabasco	-3.6	-0.8	-7.1	-7.9	39.9	-7.4	613.4	-54.7	-5.1	13.8	29.9	66.3	-3.3	-3.3	-3.7
Tamaulipas	-12.8	-38.9	74.2	77.2	-24.9	-22.4	71.7	12.2	340.3	51.7	12.0	-3.1	-1.7	14.1	5.5
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.7	-100	0.0	0.0	0.0	-18.4	-100	0.0	0.0
Veracruz	5816.3	161.6	-31.6	87.4	-1.8	59.2	28.3	29.6	1.8	130.4	29.9	43.3	2.2	1.1	10.9
Yucatán	-32.7	354.6	51.2	-16.5	-16.9	22.4	-35.9	53.6	184.0	-11.2	35.8	-3.1	2.2	-1.4	-2.9
Zacatecas	-70.6	1683.6	84.4	-3.0	-20.7	-26.4	-38.1	378.4	-10.4	19.1	443.8	43.5	9.8	24.0	5.1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Distrito federal, Estado de México, Nuevo León y Sonora son entidades que han mantenido una tendencia a mantener elevados montos de deuda, lo cual coincide con el hecho de que son estos estados los que concentran una alta proporción de la deuda subnacional total (ver Cuadro 3). Un segundo grupo de entidades, conformado por Colima, Chiapas, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, y Veracruz, han incurrido en elevados montos de endeudamiento en varios años.

Gráfica 7
MÉXICO. Estructura de la Deuda Subnacional



Fuente: Elaboración propia, datos tomados de SCHP.

Finalmente, tenemos un grupo de entidades, como Campeche y Tlaxcala, que tienen un endeudamiento muy bajo, pero que por lo mismo cuando adquiere deuda, su variación anual es alta. En estos casos, debe tenerse cuidado en el momento de interpretar la información estadística.

En la Gráfica 7 se muestra la estructura porcentual de la deuda subnacional para el año de 2015; en ella se pueden distinguir tres grupos de entidades, las de bajo endeudamiento, la de endeudamiento medio y las de elevado endeudamiento. En este último grupo sobresalen el Distrito Federal, Nuevo León, Veracruz, Chihuahua, Estado de México y Coahuila.

3.3. Estructura de la deuda subnacional por tipo de acreedor

En la Gráfica 8 se observa que para todo el periodo 2005-2015, la banca múltiple fue la principal fuente de financiamiento de las entidades federativas; en promedio anual, ésta otorgó entre el 50 y 60% del financiamiento total, aunque en 2006 registró un drástico descenso, para iniciar en el siguiente año un lento incremento (ver Cuadro 1 Anexo).

En el Cuadro 1 Anexo que muestra la estructura de las fuentes (acreedores) de financiamiento por entidad federativa, se muestra que para todas las entidades federativas el crédito otorgado por la banca comercial es su principal fuente de financiamiento; es decir, la banca comercial es el principal acreedor de los todos gobiernos estatales.

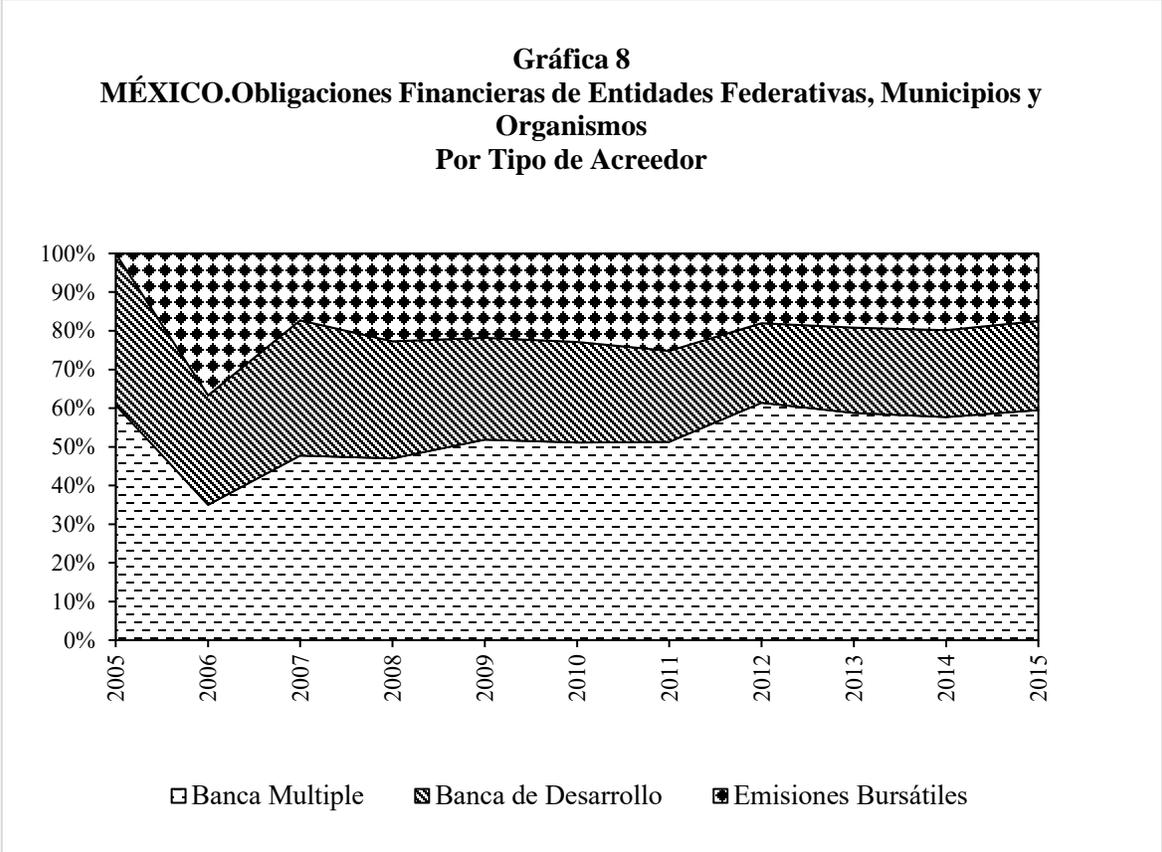
Cabe señalar que a partir de 2006 algunas entidades federativas han reducido drásticamente el crédito de la banca múltiple. Ello puede ser resultado de que dichas entidades han dejado de ser sujetos de financiamiento por parte de la banca comercial, o porque dichas entidades han recurrido a la colocación de emisiones bursátiles. Este es el caso de Coahuila y Veracruz.

La banca de desarrollo otorgó entre el 30 y 40% (ver Gráfica 8) del financiamiento a los estados, en promedio anual, para el mismo periodo, con una clara tendencia a disminuir este porcentaje a partir de 2006.

En el caso de Baja California, Campeche, Chiapas, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Sinaloa y Zacatecas obtienen el 50% de su financiamiento total de la banca de desarrollo.

Por su parte, las emisiones de certificados en el mercado bursátil mexicano por parte de los gobiernos de las entidades federativas solo representan el 16%, en promedio anual, del total de la deuda éstas, durante el periodo 2006-2015, después de la fuerte reducción que

se registró en 2005 (ver Cuadro 1 Anexo). Siendo los principales emisores Nuevo León, Veracruz, Chiapas, Ciudad de México, Michoacán, Oaxaca, Estado de México, Chihuahua. En 2015, los estados con más deuda bursátil emitida fueron: Oaxaca (53.9%), Chihuahua (44%), Veracruz (33.6%), Chiapas (32.3%), Nuevo León (29.3%), Ciudad de México (28.6%) y Michoacán (24.8%), usando como garantía sus participaciones federales, ingresos carreteros o el Impuesto Sobre Nómina.



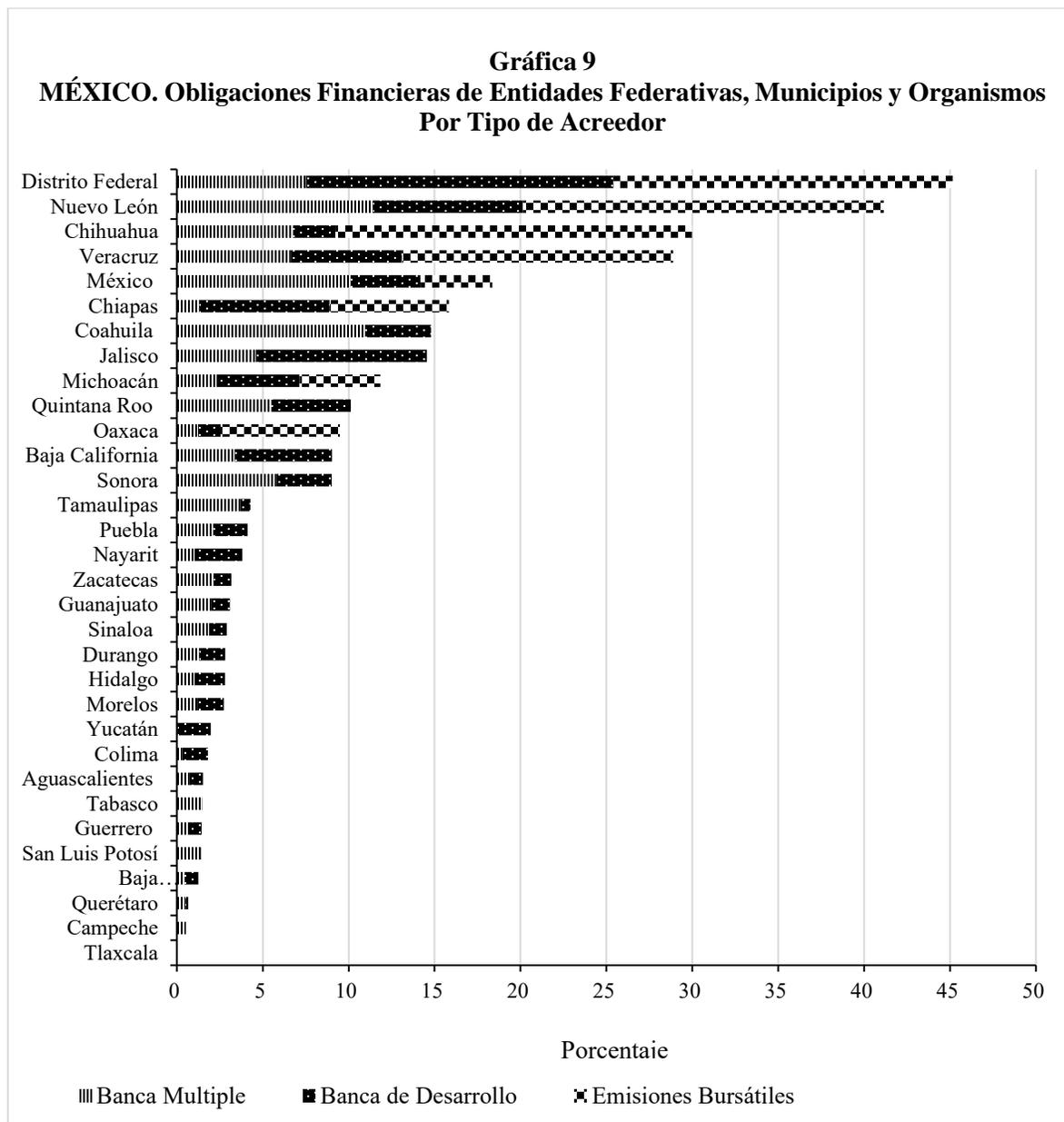
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Transparencia Presupuestaria,

Si bien el crédito bancario es la principal fuente de financiamiento en la estructura de la deuda de todas las entidades federativas, es evidente que la banca comercial ha privilegiado a algunas entidades. En el Cuadro 2 Anexo se muestra que los estados que han recibido más financiamiento del total otorgado por la banca múltiple a los gobiernos estatales, durante el periodo 2005-2015, fueron la Ciudad de México, Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Sonora. Durante los años 2005-2010, estas cinco entidades recibieron el 70%, en promedio anual, del total del crédito bancario a las entidades

federativas; a partir de 2011, se reduce el crédito bancario a la Ciudad de México y Jalisco, pero se incrementa este financiamiento a Chiapas y Veracruz.

3.4. Estructura de la deuda subnacional por entidad federativa y tipo de acreedor

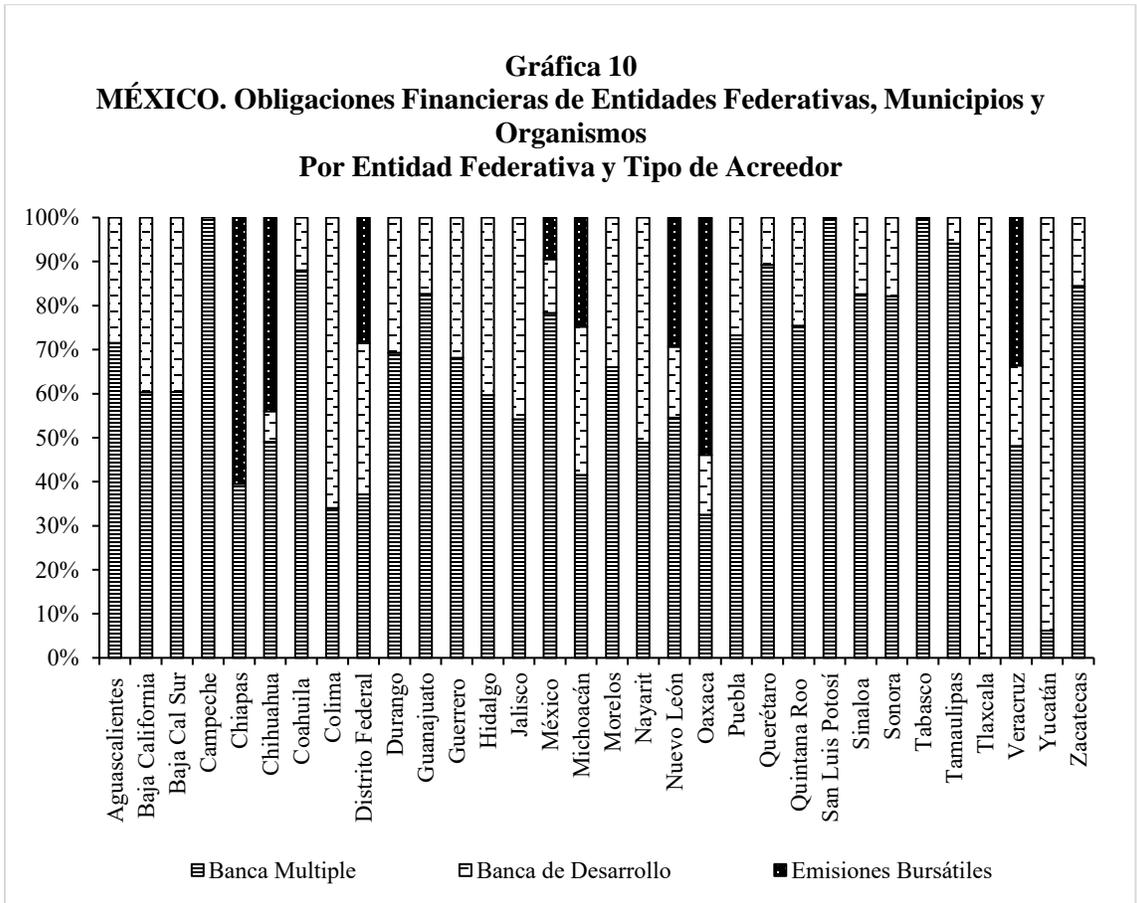
En las Gráficas 9 se observa la distribución del endeudamiento de las entidades federativas para 2015, por fuente de financiamiento, esto es, mediante la banca múltiple, banca de desarrollo, emisión bursátil y financiamiento total, respectivamente.



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Transparencia Presupuestaria.

En su conjunto, para el año de 2015 se muestra que, en el caso de Nuevo León, la banca múltiple le otorga el 11.4 % del total del crédito que dicha banca otorga a todas las entidades federativas; la banca de desarrollo le otorga un 8.7% del financiamiento total que esta banca otorga a las entidades federativas; y la colocación de emisiones bursátiles por parte de este estado representa el 21% del total de la colocación de emisiones bursátiles de los gobiernos subnacionales. A nivel global, Nuevo León recibe el 12.5% del financiamiento total a las entidades federativas a través de las tres fuentes mencionadas.

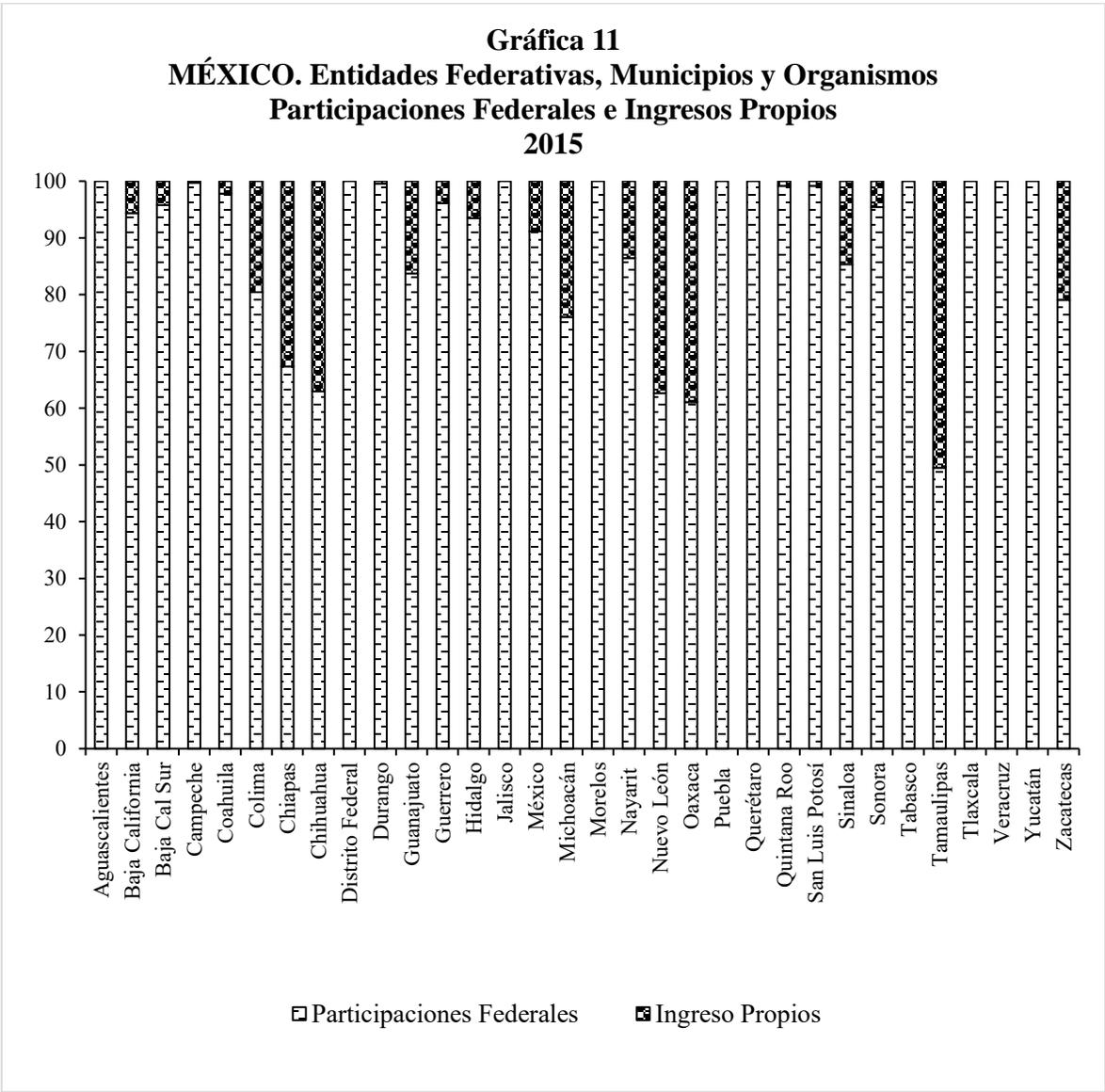
En la Gráfica 10 se muestra la estructura porcentual de las fuentes de financiamiento por entidad federativa. Se observa que el financiamiento de la banca múltiple es la principal fuente de financiamiento para todas las entidades federativas; en el caso de Campeche, San Luis Potosí y Tabasco el crédito bancario es la única fuente de financiamiento.



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Transparencia Presupuestaria.

En los casos de Colima, Nayarit, Tlaxcala y Yucatán el financiamiento de la banca de desarrollo representa una elevada proporción de su financiamiento total; en particular en los últimos dos casos, ya que representa casi el total de su financiamiento. En cuanto a la obtención de recursos por la vía de la emisión bursátil, sobresalen en ese orden los casos de Chiapas, Oaxaca, Chihuahua, Veracruz, Nuevo León, Ciudad de México, Michoacán y Estado de México.

Respecto al origen de los ingresos con los que pagan su deuda los gobiernos subnacionales, una alta proporción de las participaciones federales son utilizadas para esos fines.



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de SHCP.

Ello se debe a que la mayoría de las entidades federativas dejan en garantía las participaciones federales para contraer deuda; así que, el otorgamiento de crédito bancario a los gobiernos de los estados y municipios resulta un excelente negocio para las instituciones de crédito, toda vez que la legislación federal y las leyes de deuda pública locales permiten a los gobiernos subnacionales garantizar su deuda pública con cargo a las participaciones que reciben del ramo 28 del presupuesto público, esto es, de la recaudación de todo el país” (FUNDAR, 2014).

En la Gráfica 11 se muestra que todos los gobiernos estatales destinan una elevada proporción de sus participaciones para el pago del servicio de su deuda. Los casos de Tlaxcala, Veracruz y Yucatán destinan el total de sus participaciones al pago de la deuda; en estos casos se debe considerar que Tlaxcala es una de las entidades con una baja deuda bancaria, Yucatán redujo el ritmo de endeudamiento a partir de 2010, y Veracruz ha registrado una tendencia de endeudamiento de “pare y siga”, ya que después de un ritmo acelerado registró una tendencia a disminuir su deuda (ver Cuadro 3).

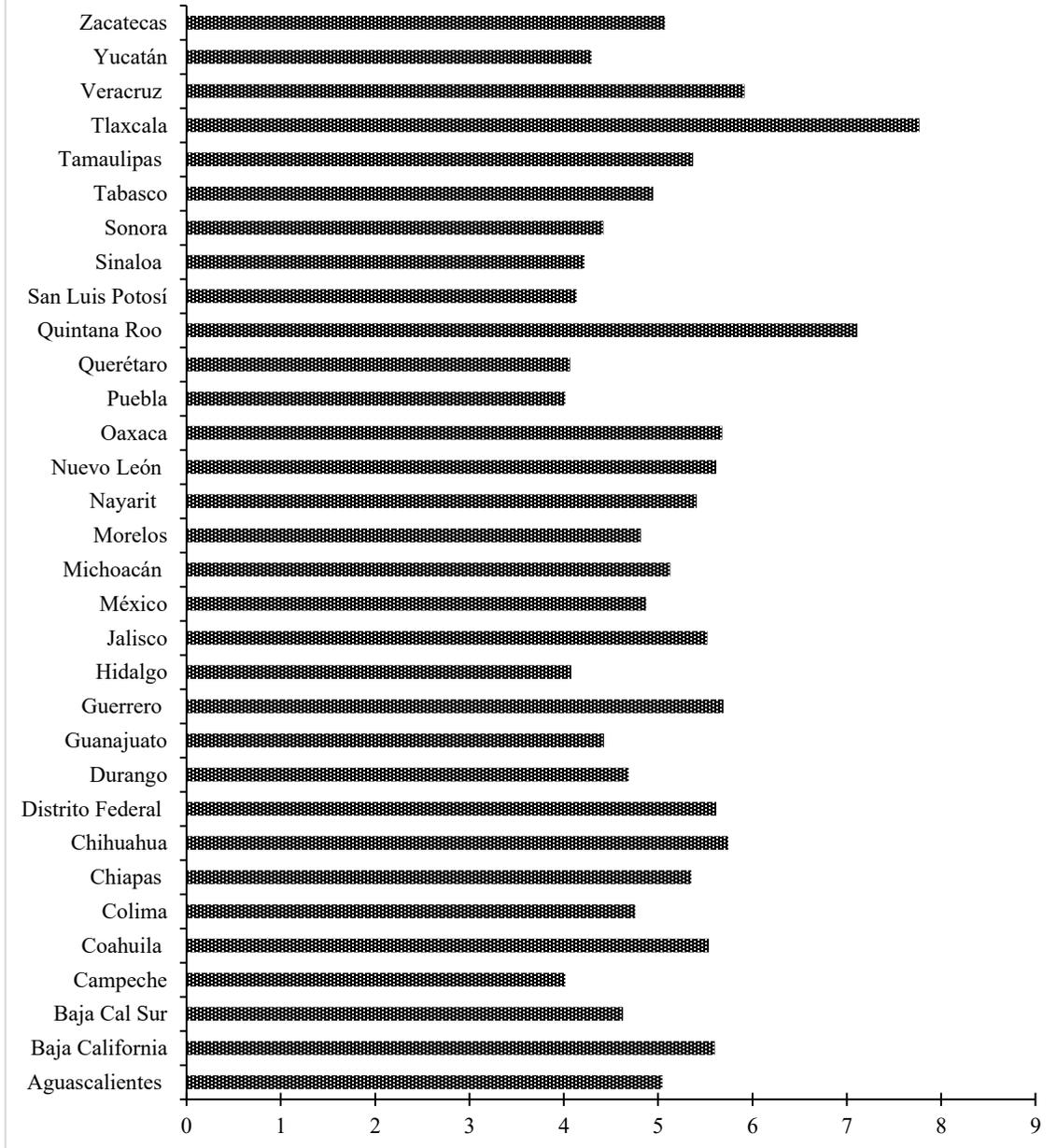
Los estados de Coahuila, Distrito Federal, Querétaro, San Luis Potosí y Tabasco han destinado el total de sus participaciones federales al pago de su deuda. Tamaulipas es el único estado que paga el servicio de su deuda con ingresos propios (50.5%) y participaciones federales (49.5%) en una proporción igual.

3.5. Tasas de interés de contratación de la deuda subnacional

En general, durante el periodo 2001-2015 las tasas de interés nominal de contratación de deuda por parte de las entidades federativas han registrado una tendencia a disminuir; las tasas del 9% en 2001 registraron reducciones a lo largo del periodo, pues en 2015 las tasas fueron de 4-5%. Ello se debe en parte, al control de la inflación a partir del 2001, año en que se adopta de forma estricta el esquema de metas de inflación.

Las tasas de interés de contratación de deuda son diferentes para cada entidad federativa. Los estados que han contratado deuda a tasas más elevadas que el resto son: Estado de México, Tlaxcala, Chihuahua y Quintana Roo. Cabe resaltar que, de estos tres estados con deuda tan cara, los tres a excepción de Tlaxcala se encuentran también dentro de los Estados más endeudados. El segundo grupo de estados con las altas son: Veracruz y Tamaulipas, Baja California, Jalisco y Zacatecas, Nuevo León, Distrito Federal y San Luis Potosí con el 7.7%.

Gráfica 12
MÉXICO. Entidades Federativas, Municipios y Organismos
Tasas de interés nominal
2015



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Transparencia Presupuestaria,

El Distrito Federal también se encuentra dentro de las entidades más endeudadas. En el caso opuesto están las entidades que contratan deuda a tasas de 6.3-6.8%, que son Tabasco, Aguascalientes, Querétaro y Puebla el 6.8%.

Es importante mencionar que en la mayoría de los casos existe una relación de tasas de interés alta con altos importes de deuda contratada.

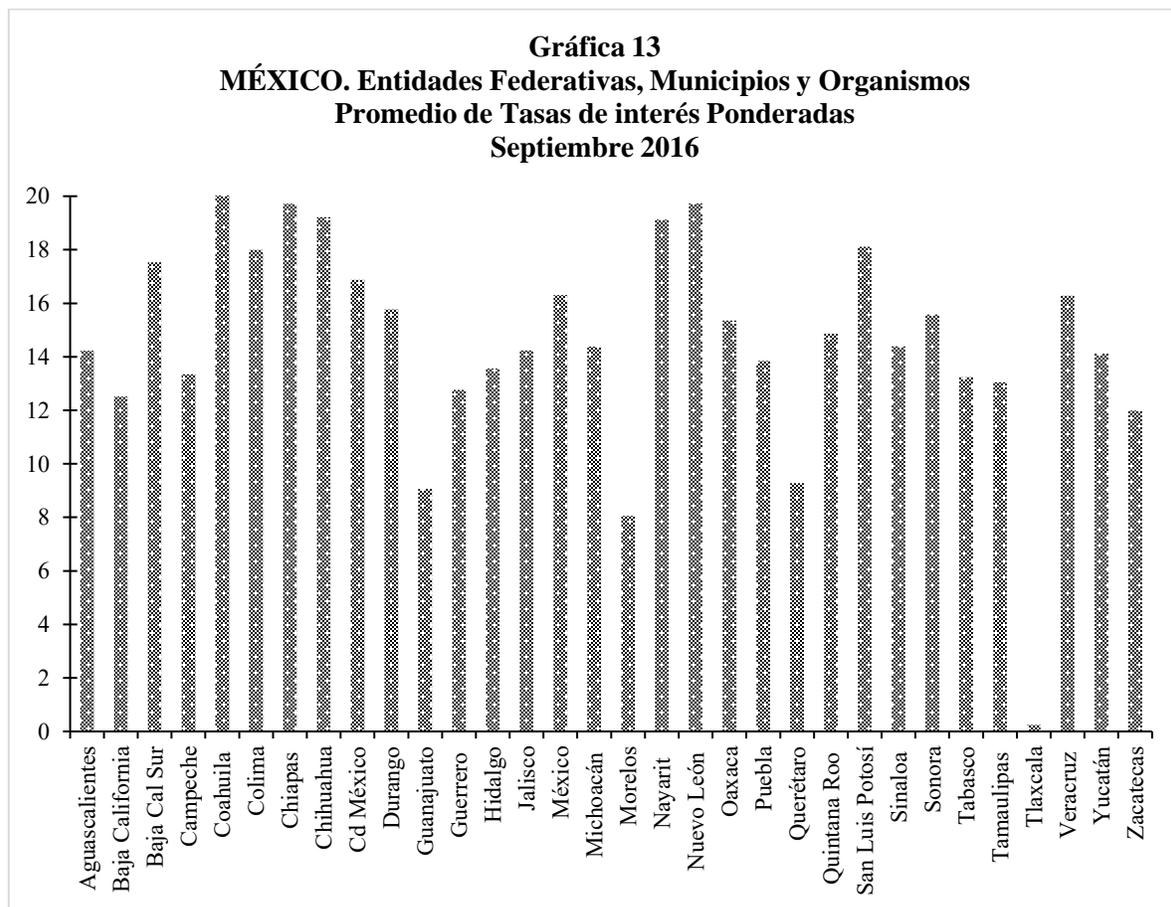
Cuadro 4 Tasas de Interés Nominal de Contratación de la Deuda Subnacional Promedio anual 2001-2015															
Entidad Federativa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	sep 2015
T O T A L	8.6	8.7	7.3	7.4	11.2	9.8	9.4	9.6	6.9	6.3	6.4	6.5	6.1	5.5	5.4
Aguascalientes	6.6	7.2	6.6	9.1	7.8	7.4	8.2	9	5.7	5.6	6.1	6.0	4.2	3.8	5.0
Baja California	10.3	9.4	8	9.8	8.8	8.1	9	9.6	6.2	6.3	6.6	6.9	7.4	5.4	5.6
Baja Cal Sur	7.1	7.4	6.1	9.5	8	7.8	8.4	9.6	5.8	7.9	6.2	6.2	5.5	5.0	4.6
Campeche	8.3	9	—	10.7	9.2	—	9.3	10.3	—	6.7	6.4	6.3	4.8	4.0	4.0
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	6.5	6.1	5.5
Colima	8.4	9.1	7.6	9.4	8.8	8.1	8.7	9.3	6.3	6.5	6.3	6.3	5.2	4.7	4.8
Chiapas	—	—	8.4	10.3	8.8	8.4	9	9.9	5.9	5.6	6.5	6.9	5.8	5.5	5.4
Chihuahua	11.2	11.1	9.5	12	8.2	7.8	8.3	9.1	6.1	5.4	6.3	7.2	6.5	5.8	5.7
Distrito Federal	8.3	8.3	6.8	9.2	11.5	10.3	8.7	9.2	6.6	6.3	6.8	6.6	5.9	5.6	5.6
Durango	9.1	9.2	7.7	10.6	9.1	8.6	8.4	10.9	5.7	7.3	7.0	6.4	5.3	4.7	4.7
Guanajuato	7.3	8.2	7.1	9.2	8.6	7.9	8.7	9.4	6.1	7.9	6.0	6.1	5.0	4.4	4.4
Guerrero	8.8	9.0	7.9	11.1	9.5	8	8.6	9.3	6.1	5.3	5.9	5.9	5.6	5.5	5.7
Hidalgo	10.4	10.5	7.8	10.3	8.8	8.5	8.1	8.9	5.8	5.9	5.7	5.4	4.4	4.0	4.1
Jalisco	11.2	9.4	7.8	9.3	9.4	8.4	9.1	9.3	6.8	5.8	6.5	6.6	6.6	5.5	5.5
México	9.3	9.6	8.9	11	12	11.8	12.2	10.6	8.6	6.8	6.1	6.2	6.0	4.8	4.9
Michoacán	9.9	10	9.7	9.9	9	8.6	8.5	9.3	5.5	5.4	5.6	5.6	5.4	5.0	5.1
Morelos	8.6	8.7	7	9.6	8.4	8	8.6	9.5	5.7	6.6	6.2	6.2	5.2	4.8	4.8
Nayarit	7.7	7.3	7.1	11.5	9	8.4	8.7	9.9	6.4	6.8	6.8	6.9	6.6	5.7	5.4
Nuevo León	9.1	8.6	7.4	10.9	9.6	9	9	9.8	6.2	6.5	5.3	6.2	6.7	6.1	5.6
Oaxaca	8.4	6.8	6.1	8.8	8.4	7.3	9.4	9.9	8.2	6	6.9	5.7	6.1	5.2	5.7
Puebla	8.6	8.8	6.8	8.5	7.6	8	8.4	9.3	5.4	7.9	5.6	5.5	4.4	3.9	4.0
Querétaro	6	8.2	7.7	9.1	8.7	7.9	8.4	9.3	5.6	5.6	5.4	5.4	4.4	4.0	4.1
Quintana Roo	9.5	9.7	8.1	10.2	8	7.9	8.6	9.8	6.4	6.3	7.0	7.6	7.1	6.7	7.1
San Luis Potosí	8	11.4	10.7	11.6	9.8	9.1	9.1	9.3	6.1	5.8	5.6	5.8	4.6	4.2	4.1
Sinaloa	9.7	9.8	8	10.6	9	8	8.8	9.7	5.7	4.4	5.5	5.7	4.6	4.1	4.2
Sonora	9.1	8.6	7.7	10.2	8.9	8.2	8.5	9.4	5.8	6	7.6	7.6	5.4	4.4	4.4
Tabasco	8.1	7.1	5.7	7.5	0.6	7.8	8.3	9.2	5.3	7.9	6.2	6.1	5.5	4.8	4.9
Tamaulipas	7.1	14.7	6.3	12.2	8.4	—	7.8	8.6	5.5	4.2	7.2	7.6	6.7	8.3	5.4
Tlaxcala	—	—	—	—	10.3	8.5	9	—	—	—	6.7	5.9	—	—	7.8
Veracruz	9.4	8.7	7.6	10.2	8.9	10.5	10.5	11.3	5.9	7	5.8	5.3	6.3	5.8	5.9
Yucatán	8.8	9	7.6	10	8.3	8	8.7	9.1	5.3	6.8	5.8	5.6	4.8	4.3	4.3
Zacatecas	10.4	9.5	7.8	10.2	9.1	8.9	9.7	9.9	6.1	6	7.0	6.6	5.8	5.0	5.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.5. Estructura de la deuda subnacional por plazo de contratación

En la mayoría de las entidades federativas los plazos de vencimiento de la deuda contratada a lo largo de los años 2001-2015, y tomando como referencia 1994, se han elevado al pasar de 6 años, en este último año, a 15 años para septiembre de 2016, en promedio anual.

Según la evolución de los plazos de vencimiento de su deuda contratada, podemos clasificar en dos grupos a las entidades federativas. Un primer grupo está conformado por los estados cuya deuda ha sido contratada hasta por 10 años, en este grupo se encuentran Tlaxcala, Campeche, Zacatecas, Morelos, Hidalgo, Yucatán, Aguascalientes y Guerrero.



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Transparencia Presupuestaria.

CUADRO 5
OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS
Plazo promedio de vencimiento ponderado por el monto de las obligaciones
Por Entidad Federativa al cierre de cada año y al 30 de septiembre de 2016

Entidad	Plazo promedio ponderado por el monto en años																
	1994	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	SEP 2016
Aguascalientes	6.1	5.9	3.7	4.9	5.0	7.1	7.8	4.3	3.2	4.3	9.5	15.2	16.0	14.8	14.4	14.3	14.2
Baja California	8.2	10.2	9.8	9.9	10.7	10.5	10.7	12.0	13.0	14.0	13.3	11.0	12.9	12.0	11.5	15.7	12.5
Baja Cal Sur	6.0	8.5	8.2	6.2	8.7	7.3	5.9	6.8	5.4	12.8	10.8	11.1	12.2	14.6	14.1	18.2	17.5
Campeche	5.5	5.5	8.0	0.0	0.9	0.6	0.0	1.4	0.6	0.0	3.5	6.2	8.4	6.7	13.8	13.9	13.3
Coahuila	7.6	10.7	11.0	9.9	8.5	8.4	8.8	7.1	11.9	11.9	12.5	18.3	18.9	17.2	16.2	20.5	20.0
Colima	4.7	6.2	6.4	6.1	5.1	5.7	8.7	8.4	9.7	9.1	19.0	20.7	20.9	17.3	19.4	19.2	18.0
Chiapas	8.6	13.1	12.4	11.7	9.5	9.3	9.8	26.5	22.9	17.7	19.8	11.2	20.1	16.6	18.2	20.2	19.7
Chihuahua	4.4	11.4	11.5	11.2	10.3	9.5	8.4	6.1	5.2	8.0	9.8	12.3	13.5	20.2	18.5	19.5	19.2
Cd México	6.4	10.3	8.9	9.7	8.7	8.2	9.2	29.0	27.5	26.1	23.9	19.3	22.0	19.2	18.1	16.8	16.9
Durango	3.8	13.4	13.1	11.1	6.9	13.3	12.3	17.9	15.9	14.1	14.4	13.6	13.7	10.0	14.0	16.4	15.8
Guanajuato	8.1	10.3	9.5	8.9	9.8	11.0	11.1	10.2	10.3	10.9	14.1	10.3	10.2	8.0	8.3	8.5	9.1
Guerrero	5.4	13.2	12.0	9.8	8.4	8.7	7.3	6.3	6.3	9.0	8.2	8.5	9.6	11.3	12.8	13.4	12.8
Hidalgo	3.0	3.1	2.1	7.0	5.6	7.2	6.2	11.2	10.4	9.4	8.8	8.3	10.1	9.6	9.1	13.2	13.6
Jalisco	7.7	13.0	11.6	11.2	9.5	9.0	9.4	13.4	15.4	14.4	14.5	14.4	13.5	14.9	12.5	12.9	14.2
México	5.3	12.6	11.4	10.6	18.6	17.2	16.4	14.3	21.3	20.3	19.4	16.7	18.4	17.2	17.4	16.9	16.3
Michoacán	7.8	8.2	7.9	10.0	8.4	11.1	10.5	26.6	25.8	22.1	16.6	17.0	16.4	19.3	18.3	17.5	14.4
Morelos	4.4	6.1	4.9	4.5	3.8	4.9	5.0	5.2	5.7	5.8	10.6	12.7	13.0	8.4	9.2	8.5	8.1
Nayarit	4.1	6.1	5.2	4.0	4.4	3.5	8.7	8.5	14.5	14.5	12.2	11.5	17.5	15.1	20.3	19.6	19.1
Nuevo León	8.6	11.2	10.2	9.3	11.5	10.5	10.6	17.2	16.1	18.5	13.9	12.2	13.4	18.4	17.1	16.9	19.7
Oaxaca	7.2	4.8	4.5	9.9	10.4	11.0	14.9	22.2	20.9	20.2	20.0	14.3	19.3	13.8	12.4	13.4	15.4
Puebla	8.9	11.6	10.7	5.8	11.2	11.9	10.1	7.0	19.9	18.8	18.8	17.5	17.9	16.6	15.4	14.5	13.8
Querétaro	6.0	15.1	14.4	12.6	13.7	12.8	18.1	16.9	16.0	13.8	12.8	12.0	12.5	10.5	10.8	9.9	9.3
Quintana Roo	6.3	12.1	12.5	11.8	14.1	7.1	6.5	8.6	8.8	10.5	12.6	19.1	17.1	17.5	16.7	15.9	14.9
S Luis Potosí	2.7	5.6	6.9	8.0	7.1	9.0	8.6	8.3	18.1	17.4	16.1	15.6	15.1	13.6	13.2	18.8	18.1
Sinaloa	7.3	13.3	12.3	11.5	10.0	11.4	18.0	23.2	22.4	21.6	20.1	19.2	19.2	16.8	16.0	15.1	14.4
Sonora	8.4	12.8	12.1	10.7	12.6	11.5	12.7	12.8	18.9	17.2	19.3	18.5	17.8	17.0	17.3	15.7	15.6
Tabasco	3.1	11.9	9.3	8.8	8.4	8.0	8.0	27.2	22.9	22.9	17.3	14.3	15.1	13.6	15.2	14.1	13.2
Tamaulipas	5.7	5.9	7.5	5.9	5.8	5.4	5.7	10.5	10.9	25.1	16.5	16.1	16.1	15.2	14.3	13.6	13.1
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	1.9	1.4	0.0	0.0	1.0	0.2
Veracruz	3.9	20.4	1.6	0.9	9.2	8.3	5.4	26.7	25.3	24.0	16.4	18.6	20.6	19.6	18.0	16.9	16.3
Yucatán	5.9	2.8	3.9	5.3	3.0	4.4	5.5	5.1	4.1	7.7	7.3	16.2	16.8	16.6	15.7	14.8	14.1
Zacatecas	6.3	2.8	3.5	3.9	3.4	2.9	2.4	2.6	5.1	4.2	3.7	8.5	14.4	12.4	9.1	9.8	12.0

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

El segundo grupo está conformado por las entidades que contrajeron deuda a más de 15 años, entre estas entidades se encuentra Sonora, Veracruz, Michoacán, Chiapas, Estado de México, Sinaloa y Distrito Federal, cuyo plazo de contratación promedio anual, es mayor a los 17 años.

Cada vez que el franco pierde valor, el ministro de Finanzas está convencido de que se debe a todo excepto a causas económicas. lo atribuye a las misteriosas y malignas influencias de la especulación
John Maynard Keynes

CAPITULO III
DEUDA SUBNACIONAL,
CRECIMIENTO ECONÓMICO
Y BIENESTAR SOCIAL EN
MÉXICO

La deuda contratada por los gobiernos estatales, al igual que la deuda del gobierno central o federal, debe mantener una relación directa y positiva con el crecimiento económico de su región o entidad, y ello a su vez debe reflejarse en una mejora en el bienestar social de su población. En el entendido de que un mayor bienestar en los habitantes de una región o entidad supone un crecimiento del PIB de la entidad, pero además debe reflejarse en una mejora en las condiciones de la vida, lo cual incluye a su vez mejores en los índices de salud, mayor esperanza de vida y un incremento en los niveles de educación.

1. Deuda subnacional y crecimiento económico

El Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), al igual que el PIB global, es un indicador del crecimiento económico de las entidades federativas. En los Cuadro 1 y 2 se muestra la estructura y crecimiento de las entidades federativas para el periodo 2003-2015, tomando como referencia el PIB. En el Cuadro 1 se observa la estructura del PIBE, en la que, a lo largo del periodo analizado, siete entidades federativas aportan el 50% de total del PIB Estatal, en promedio anual. Estas entidades son: Cd. de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Campeche, Veracruz y Guanajuato.

En el Cuadro 2 se presenta el crecimiento económico de las entidades federativas, se observa que en los años 2004-2007, de los siete estados que aportan el 50% del PIBE, solo Nuevo León registra tasas de crecimiento superiores a la nacional, le sigue Jalisco y Veracruz. Sobresale el dinámico crecimiento registrado en estos años en Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Querétaro, Quintana Roo. Como era de esperarse, las entidades ubicadas en el Suroeste: Chiapas, Guerrero y Oaxaca, mantuvieron un crecimiento por debajo de la media nacional. El resto de las entidades mantuvieron tasas de crecimiento de su PIB cercanas a la media nacional.

Cuadro 1													
Estructura del PIBE por Entidad Federativa													
Porcentaje													
Entidad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	100												
Aguascalientes	0.97	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Baja California	3.03	3.08	3.12	3.15	3.15	3.11	3.00	2.91	2.94	2.94	2.91	2.85	2.98
Baja California Sur	0.60	0.65	0.69	0.71	0.75	0.76	0.76	0.75	0.76	0.75	0.76	0.73	0.75
Campeche	8.74	8.46	8.02	7.47	6.79	6.31	6.01	5.47	5.09	4.84	4.81	4.55	4.15
Coahuila	3.23	3.21	3.18	3.18	3.20	3.19	2.93	3.18	3.34	3.38	3.33	3.39	3.38
Colima	0.57	0.56	0.55	0.56	0.57	0.58	0.57	0.57	0.59	0.59	0.58	0.60	0.59
Chiapas	1.97	1.84	1.79	1.78	1.70	1.74	1.80	1.84	1.83	1.79	1.75	1.76	1.66
Chihuahua	2.72	2.75	2.81	2.88	2.88	2.90	2.81	2.73	2.70	2.75	2.86	2.85	2.92
Cd México	16.90	16.90	16.84	16.94	16.90	16.99	17.14	17.00	17.01	17.07	17.10	16.83	16.83
Durango	1.27	1.26	1.22	1.21	1.22	1.20	1.22	1.20	1.20	1.19	1.20	1.19	1.18
Guanajuato	3.80	3.79	3.69	3.75	3.67	3.75	3.75	3.80	3.86	3.90	3.98	4.15	4.30
Guerrero	1.50	1.53	1.51	1.49	1.49	1.46	1.52	1.53	1.48	1.44	1.42	1.47	1.43
Hidalgo	1.60	1.62	1.61	1.56	1.58	1.58	1.57	1.59	1.60	1.59	1.59	1.61	1.63
Jalisco	6.07	6.07	6.07	6.14	6.28	6.26	6.13	6.16	6.23	6.24	6.27	6.34	6.47
Edo. México	8.63	8.60	8.71	8.74	8.84	8.86	8.95	9.15	9.14	9.12	9.09	9.01	8.95
Michoacán	2.40	2.37	2.34	2.32	2.35	2.36	2.33	2.31	2.31	2.27	2.29	2.37	2.32
Morelos	1.20	1.17	1.18	1.15	1.15	1.12	1.14	1.16	1.18	1.19	1.19	1.16	1.16
Nayarit	0.60	0.63	0.63	0.63	0.62	0.65	0.66	0.66	0.64	0.63	0.64	0.66	0.67
Nuevo León	6.35	6.46	6.63	6.79	7.05	7.09	6.90	7.15	7.30	7.34	7.33	7.45	7.58
Oaxaca	1.66	1.65	1.62	1.56	1.54	1.54	1.60	1.55	1.56	1.54	1.56	1.57	1.56
Puebla	3.11	3.07	3.13	3.13	3.10	3.13	3.09	3.16	3.20	3.28	3.21	3.18	3.17
Querétaro	1.63	1.68	1.72	1.77	1.84	1.87	1.91	1.94	1.99	2.02	2.06	2.18	2.29
Quintana Roo	1.28	1.32	1.36	1.36	1.45	1.50	1.48	1.46	1.49	1.53	1.57	1.59	1.63
San Luis Potosí	1.77	1.81	1.81	1.82	1.81	1.85	1.86	1.88	1.91	1.95	1.94	1.93	1.98
Sinaloa	2.08	2.12	2.10	2.07	2.11	2.16	2.16	2.14	2.02	2.04	2.05	2.06	2.11
Sonora	2.58	2.59	2.66	2.72	2.73	2.69	2.72	2.77	2.84	2.90	3.02	2.96	2.92
Tabasco	2.83	2.83	2.96	3.00	3.01	3.08	3.36	3.37	3.41	3.35	3.24	3.24	3.16
Tamaulipas	3.17	3.19	3.28	3.18	3.21	3.27	3.27	3.19	3.13	3.10	3.07	3.09	3.08
Tlaxcala	0.59	0.59	0.54	0.55	0.54	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.54	0.55
Veracruz	4.98	5.04	5.05	5.14	5.19	5.14	5.36	5.31	5.23	5.23	5.14	5.04	4.93
Yucatán	1.37	1.38	1.41	1.42	1.43	1.44	1.48	1.47	1.45	1.46	1.45	1.46	1.48
Zacatecas	0.81	0.81	0.78	0.80	0.79	0.82	0.92	0.96	0.94	0.95	0.93	0.95	0.96

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En 2009 todos los estados registran una fuerte contracción en su crecimiento, como consecuencia de la crisis internacional de 2008, la cual tuvo su origen en los Estados Unidos. Si bien la contracción de la demanda de exportaciones por parte de esta economía afectó de forma directa o indirecta a todas las entidades, algunos estados se vieron más afectados, así lo demuestra su bajo crecimiento a lo largo de los años 2010-2015. Uno de los estados más perjudicados fue Campeche, al cual también le perturbó la caída del precio del petróleo, al igual que a Veracruz, en particular a partir de 2013.

Cuadro 2												
Crecimiento Económico por Entidad Federativa												
Variación anual del PIB												
Periodo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	4.21	3.07	4.98	3.22	1.38	-4.74	5.20	3.92	4.04	1.41	2.17	2.53
Aguascalientes	5.60	3.24	8.48	8.64	0.82	-4.59	7.31	4.30	3.76	4.19	11.17	3.88
Baja California	5.97	4.39	6.14	3.31	0.01	-8.20	2.17	4.79	4.27	0.34	0.15	6.98
Baja California Sur	12.65	9.02	8.74	8.29	3.48	-5.01	3.64	5.34	3.27	2.54	-1.98	5.54
Campeche	0.94	-2.35	-2.15	-6.26	-5.81	-9.25	-4.28	-3.28	-0.99	0.74	-3.25	-6.61
Coahuila	3.76	2.07	4.78	3.80	1.35	-12.75	14.45	8.91	5.34	0.09	3.88	2.29
Colima	1.85	2.06	5.24	6.16	2.81	-6.00	4.00	7.66	4.12	0.87	4.23	2.34
Chiapas	-2.63	0.36	3.88	-1.36	3.70	-1.32	7.91	3.15	1.86	-1.03	2.59	-3.31
Chihuahua	5.27	5.42	7.64	3.37	2.09	-7.82	2.21	2.65	6.10	5.28	2.14	4.79
Cd México	4.18	2.73	5.60	2.96	1.94	-3.94	4.38	3.96	4.39	1.63	0.51	2.54
Durango	2.99	0.16	4.36	3.38	-0.20	-3.07	3.67	4.11	2.85	2.09	1.58	1.56
Guanajuato	4.06	0.35	6.64	1.18	3.37	-4.66	6.58	5.57	5.04	3.55	6.50	6.40
Guerrero	6.16	1.65	3.61	3.34	-0.79	-0.76	5.97	0.22	1.34	0.28	5.82	-0.32
Hidalgo	5.73	2.19	1.97	4.24	1.44	-4.98	6.16	4.73	3.14	1.87	3.30	3.87
Jalisco	4.30	3.07	6.07	5.58	1.10	-6.74	5.79	4.98	4.19	1.91	3.38	4.68
Edo. México	3.79	4.41	5.36	4.41	1.65	-3.81	7.58	3.75	3.78	1.11	1.29	1.89
Michoacán	2.86	1.72	3.87	4.95	1.72	-6.14	4.64	3.85	2.19	2.03	5.97	0.18
Morelos	1.61	3.76	2.64	3.18	-1.40	-2.73	6.86	5.91	4.93	1.08	0.10	2.37
Nayarit	10.77	2.85	4.05	2.07	6.64	-3.69	4.35	2.16	1.25	3.90	4.80	4.37
Nuevo León	5.95	5.77	7.60	7.18	1.86	-7.34	9.01	6.13	4.58	1.37	3.87	4.26
Oaxaca	3.58	1.17	1.43	1.86	1.20	-0.97	1.94	4.55	2.74	2.72	2.80	1.53
Puebla	2.77	5.34	4.95	2.12	2.32	-5.89	7.75	5.08	6.73	-0.90	1.15	2.19
Querétaro	7.54	5.45	7.68	7.24	3.16	-2.64	6.89	6.49	5.94	3.41	7.99	7.68
Quintana Roo	7.74	5.98	5.10	10.21	4.98	-5.92	3.73	5.85	6.58	4.26	3.52	4.74
San Luis Potosí	6.24	3.47	5.23	2.62	3.54	-4.17	6.30	5.61	6.26	0.89	1.51	5.38
Sinaloa	5.85	2.42	3.35	5.32	3.46	-4.66	4.18	-1.55	5.08	1.64	2.93	5.02
Sonora	4.60	5.82	7.65	3.40	-0.16	-3.70	7.12	6.86	6.14	5.37	0.40	1.05
Tabasco	4.43	7.70	6.44	3.38	3.76	3.84	5.70	5.01	2.40	-1.98	2.15	-0.12
Tamaulipas	4.77	6.11	1.84	4.02	3.30	-4.63	2.42	2.03	2.96	0.47	2.93	2.20
Tlaxcala	4.36	-6.00	7.37	0.99	2.67	-3.87	5.52	3.78	3.73	0.41	1.73	3.89
Veracruz	5.48	3.32	6.87	4.21	0.46	-0.61	4.11	2.32	4.18	-0.33	0.07	0.23
Yucatán	4.49	5.34	6.26	3.70	2.18	-2.12	4.33	2.74	4.34	0.80	3.15	3.97
Zacatecas	4.65	-0.05	7.75	1.68	5.03	6.62	10.07	2.03	4.77	-1.22	5.05	3.37

Fuente: Elaboración propia por con datos del INEGI

En el Cuadro 3 se presenta la deuda de las entidades federativas para el periodo 2003-2015, en general, durante los años 2003-2010, la deuda estatal, como proporción del PIB de cada entidad federativa, se mantuvo en el rango de 0.5-3 por ciento, a excepción de Tlaxcala cuya deuda es nula. A partir de 2011, la deuda de varios estados registra un crecimiento muy acelerado, lo que se reflejó en un incremento de la misma, como porcentaje de su PIB. Estos estados son: Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

Cuadro 3													
Deuda por Entidad Federativa													
Como proporción del PIBE													
Entidad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aguascalientes	0.72	0.60	1.03	0.82	1.86	1.91	2.32	2.00	2.26	2.24	2.21	1.91	1.82
Baja California	0.82	0.97	1.16	1.27	1.56	1.73	2.61	2.72	3.14	3.35	3.52	4.17	4.44
Baja California Sur	0.99	0.84	0.85	0.80	0.75	0.80	2.33	2.27	1.91	1.73	2.48	2.43	2.24
Campeche	0.00	0.00	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.05	0.16	0.18	0.16	0.28	0.27
Coahuila	0.08	0.08	0.09	0.12	0.13	0.48	0.47	2.17	8.80	8.33	8.13	7.67	8.18
Colima	0.88	0.74	0.98	1.40	1.34	1.54	1.95	1.93	3.05	2.82	3.63	3.40	4.00
Chiapas	0.44	0.55	0.73	0.44	3.01	3.41	4.51	3.73	6.25	7.08	9.08	8.56	8.27
Chihuahua	1.46	1.96	1.81	2.10	1.95	1.82	4.12	3.84	5.16	6.54	11.15	10.95	10.67
Cd México	2.43	2.37	2.38	2.28	2.21	2.25	2.44	2.58	2.66	2.66	2.81	2.97	3.07
Durango	1.38	1.96	2.04	1.94	1.88	2.21	2.63	2.58	2.96	2.77	3.16	3.66	4.63
Guanajuato	0.31	0.38	0.47	0.46	0.73	0.85	1.50	1.68	1.77	1.60	1.61	1.42	1.18
Guerrero	1.33	1.50	1.22	1.36	1.27	1.02	1.82	2.07	1.92	1.63	1.90	1.65	1.44
Hidalgo	0.83	0.74	1.41	1.38	1.34	1.31	2.19	2.12	1.88	1.78	1.93	2.10	2.79
Jalisco	0.92	0.97	1.24	1.26	1.15	1.65	2.89	3.00	3.14	3.22	3.28	3.10	2.88
Edo. México	3.57	3.31	3.36	3.21	3.10	3.10	3.24	3.49	3.36	3.39	3.32	3.27	3.39
Michoacán	0.66	0.59	1.10	1.06	2.37	2.40	2.94	3.64	5.26	5.28	5.18	5.45	5.49
Morelos	0.69	0.69	0.73	0.56	0.48	0.36	0.27	0.91	1.94	1.86	2.99	3.67	3.25
Nayarit	0.16	0.40	0.53	0.76	0.89	1.97	2.95	4.02	6.91	7.79	7.66	7.25	6.81
Nuevo León	1.31	1.36	1.63	2.16	2.09	2.12	3.45	3.97	4.25	4.95	5.40	6.12	6.13
Oaxaca	0.35	0.32	0.28	0.84	2.34	2.47	2.46	2.49	2.76	2.84	4.96	5.07	6.16
Puebla	0.90	0.95	0.88	0.94	1.71	1.69	1.85	2.40	2.34	2.15	2.09	2.06	1.98
Querétaro	0.90	0.88	0.92	0.85	0.87	0.89	1.08	0.96	0.84	0.69	0.65	0.57	0.52
Quintana Roo	1.16	1.44	1.31	1.21	1.42	1.54	2.22	5.73	7.02	7.59	8.62	9.93	10.04
San Luis Potosí	0.68	1.43	1.09	1.31	1.30	1.30	2.17	2.15	1.96	1.86	1.76	1.76	1.57
Sinaloa	1.49	1.45	1.83	1.79	1.84	1.75	1.82	1.91	2.09	2.80	2.88	2.72	2.59
Sonora	2.09	1.99	1.99	2.01	2.15	3.55	3.64	5.22	3.96	4.02	4.37	4.99	5.68
Tabasco	0.19	0.17	0.21	0.19	1.29	0.56	0.51	0.55	0.68	1.11	1.10	1.04	1.00
Tamaulipas	0.24	0.40	0.28	0.22	0.36	0.39	1.78	2.64	2.90	2.73	2.67	2.96	3.05
Tlaxcala	0.00	0.00	0.31	0.29	0.33	0.00	0.00	0.00	0.08	0.06	0.00	0.00	0.04
Veracruz	0.37	0.66	0.63	0.94	1.16	1.49	1.53	3.38	4.30	5.91	6.06	6.12	6.78
Yucatán	0.63	0.50	0.40	0.46	0.28	0.42	1.23	1.05	1.39	1.29	1.31	1.25	1.17
Zacatecas	0.47	0.43	0.34	0.24	0.14	0.65	0.55	0.59	3.16	4.33	4.81	5.67	5.77

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

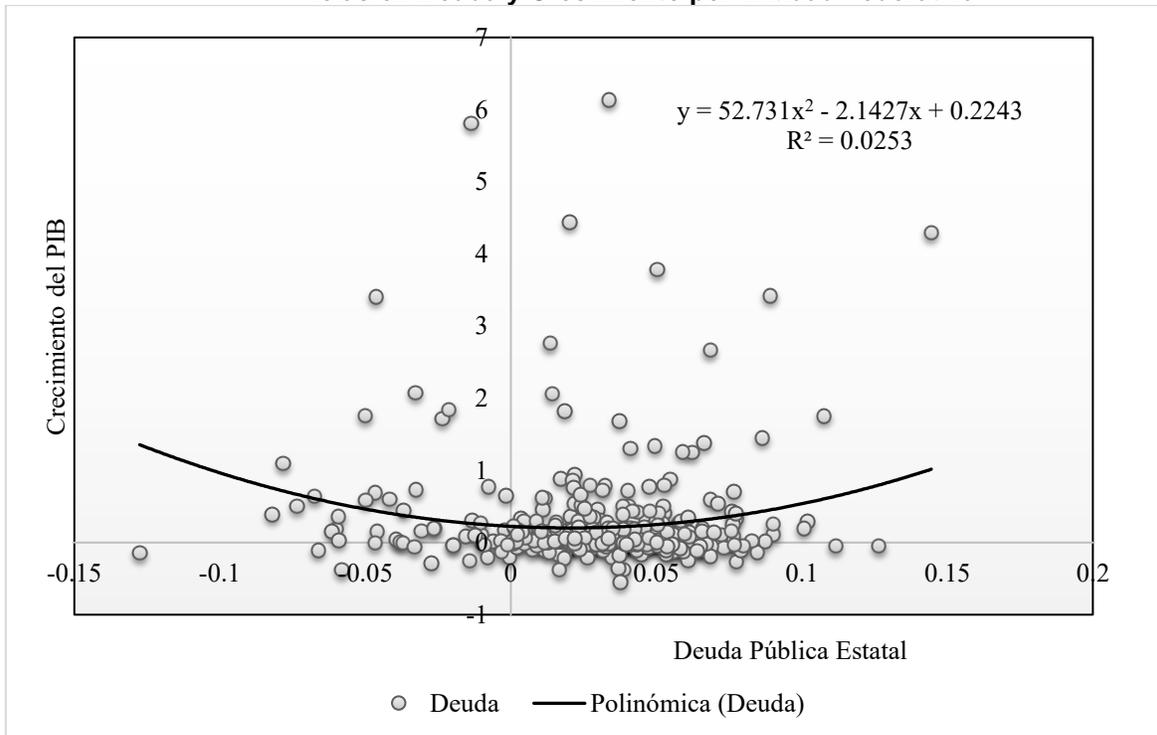
Finalmente, en la Gráfica 1 se muestra la relación entre la deuda y el crecimiento económico por entidad federativa para el periodo 2003-2015. Las variables que se relacionaron son la tasa de crecimiento del PIB y de deuda pública en las 32 entidades federativas.

La R2 es una medida numérica de intersección, donde nos explica que tanto la variable x, explica la variable y; para este caso buscamos explicar que tanto la deuda es explicada por

el crecimiento del PIB. Por lo tanto, en cuanto R tienda a cero, la relación es menor y cuanto más cercana sea al uno la relación es mayor.

Como se observa en la gráfica no existe relación entre ambas variables, pues el Coeficiente de determinación R cuadrado (R^2) es muy cercano a cero (0.0253).

Gráfica 1
Relación Deuda y Crecimiento por Entidad Federativa



2. Construcción del Indicador de Bienestar Subjetivo

De acuerdo con la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*, el *bienestar* es una variable económico-social multidimensional porque está determinada por distintos aspectos de la vida, que incluyen aspectos relacionados con el compromiso cívico, la vivienda, el ingreso familiar, el balance vida-trabajo, y las competencias y habilidades a la salud (OCDE, oecdbetterlife, 2015). La OCDE ha elaborado un indicador del bienestar de la población compuesto por 11 dimensiones o variables, una de ellas es el PIB. Otras variables que se consideran son: seguridad en el empleo, calidad del aire, asequibilidad de la vivienda y balance vida-trabajo.

Cuando la calidad de vida mejora se puede entender que existe algún progreso debido al incremento del nivel de satisfacción de los ciudadanos. En México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ha elaborado, por recomendación de la OCDE, un indicador de bienestar siguiendo la metodología utilizada por ésta. Dicho indicador es definido por el INEGI como indicador de Bienestar Subjetivo, y hacer referencia a las diferentes dimensiones psicológicas de bienestar, que incluye aspectos económicos, sociales y psicológicos. Se supone que la inclusión de estas tres dimensiones permite construir un Índice de Desarrollo Humano, según lo establece el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

De acuerdo con el Centro de Estudios sobre el Bienestar de la Universidad de Monterrey, la naturaleza multidimensional de un índice de bienestar obliga a incluir en su construcción factores como: estándares materiales de vida (ingreso, consumo y riqueza), salud, educación, actividades personales (trabajo), actividad política y buen gobierno, conexión con la sociedad, medio ambiente presente y futuro, así como inseguridad de naturaleza económica. Atendiendo a estas recomendaciones, así como a las de la OCDE, en la construcción del Indicador de Bienestar, el INEGI incluye las siguientes variables o factores: vivienda, PIB per cápita, desigualdad económica representada por el índice de GINI, empleo, comunidad, educación, participación ciudadana, salud, seguridad, balance vida-trabajo y bienestar subjetivo.

Con el fin de facilitar la comparación y homologación de los distintos subíndices que componen el indicador de bienestar, la información estadística a niveles se procesa mediante medias aritméticas, el procedimiento es el siguiente:

1. Se normaliza cada indicador para que quede entre cero (0) y uno (1)
2. Se obtiene una media aritmética en cada indicador por tema, conformando un indicador por tema.
3. Al final se obtiene una media aritmética entre los indicadores por tema.

El rango entre 0 y 1 representa el peor y mejor resultado posible, respectivamente. No obstante, dependiendo de la variable que se esté midiendo, el indicador puede tener un significado negativo o positivo. Por ejemplo, para el tema de ocupantes por cuarto, entre más alto sea el valor, más fuerte es el problema de hacinamiento en la vivienda. Un indicador positivo es promedio de años de escolaridad, un valor cercano a uno representa un mayor nivel de escolaridad de la población.

En el caso del cálculo del indicador cuando éste es positivo, se obtienen de la siguiente manera:

$$\frac{\text{indicador por tema de la entidad} - \text{indicador mínimo de todas las entidades}}{\text{indicador máximo de todas las entidades} - \text{indicador mínimo de todas las entidades}}$$

Cuando el indicador compuesto de las entidades tiene un sentido negativo, se aplica la fórmula de la siguiente manera:

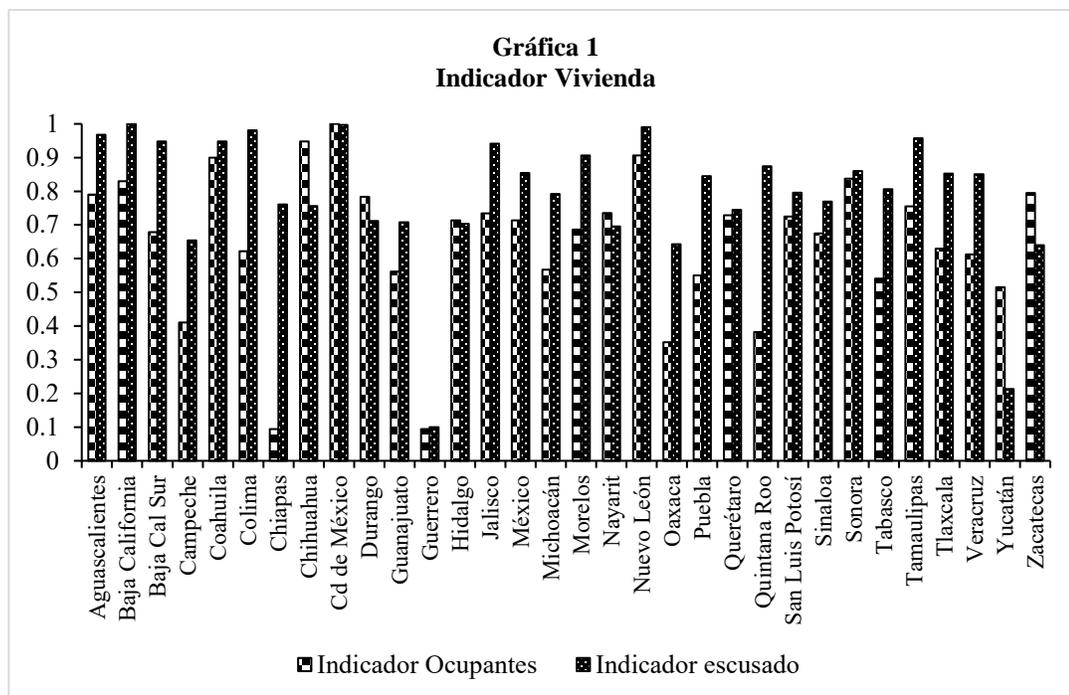
$$\frac{\text{indicador máximo de todas las entidades} - \text{indicador por tema de la entidad}}{\text{indicador máximo de todas las entidades} - \text{indicador mínimo de todas las entidades}}$$

A continuación, se explica cada uno de estos factores, así como su evaluación por entidad federativa.

Índice de Vivienda.

El acceso a la vivienda es un problema económico y social a nivel mundial, México no es la excepción; en nuestro país el 75% del uso de suelo corresponde al uso de vivienda, de ahí su importancia. La vivienda es uno de los principales activos que forman el patrimonio de las familias; incluso, en general se considera como un ahorro e inversión para preservar sus recursos (CEDRUS, 2013).

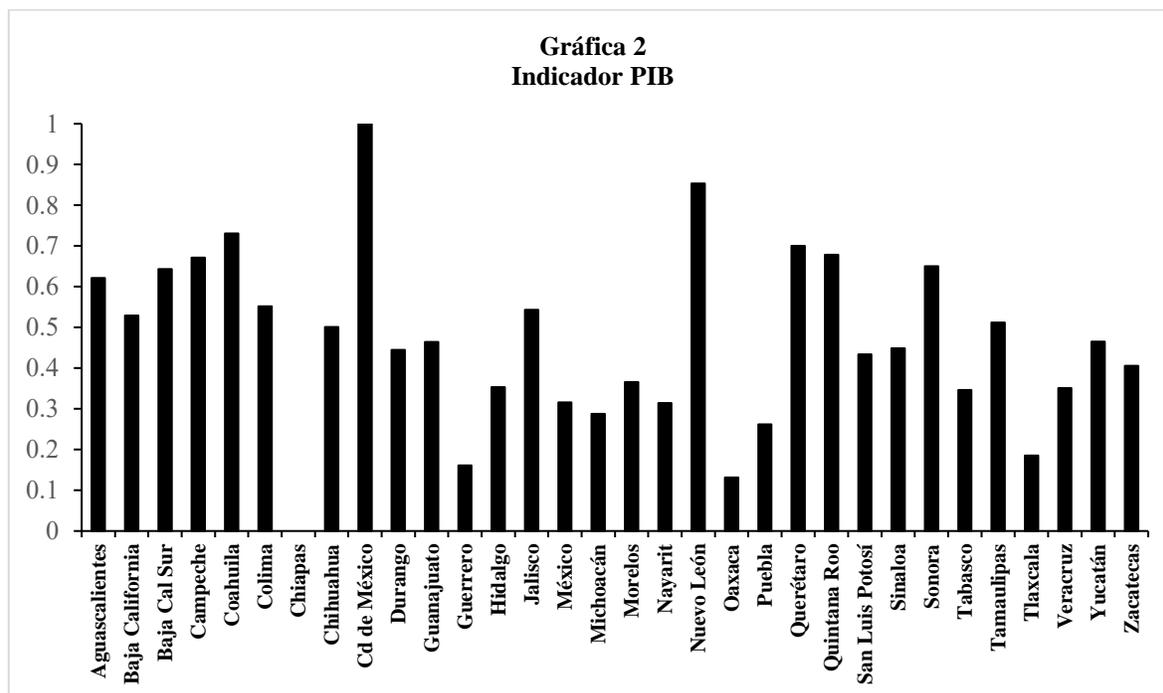
Este indicador evalúa dos aspectos: ocupantes por cuarto y disponibilidad de escusado. Las entidades que tienen el mayor número de habitantes por cuarto son Chiapas y Guerrero con 1.4 ocupantes por cuarto. En la gráfica 1 se observa que la entidad mejor evaluada es la Ciudad de México y la del ranking más bajo es Guerrero. La integración del indicador se realiza promediando el resultado de los dos indicadores evaluados.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

Índice PIB per cápita.

Este indicador se estima con el producto interno bruto de la entidad en el periodo a estudiar. En la gráfica 2 observamos el comportamiento del indicador del PIB, con una escala de 0 a 1, como se muestra en el eje de las “y”.

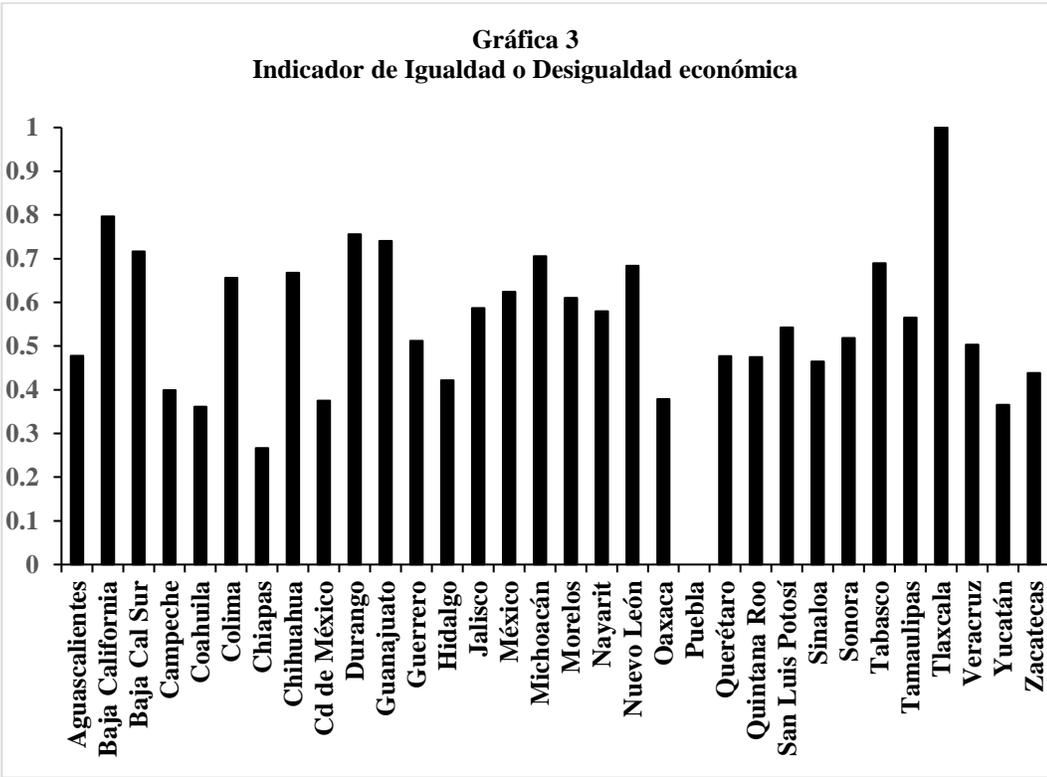


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

El estado con un ingreso *per cápita* mayor está cercano al 1, que es el caso de la Ciudad de México. Por el contrario, el estado con el menor ingreso *per cápita* entre sus habitantes tiene 0, que es el caso de Chiapas.

Índice de Desigualdad o Igualdad Económica

Esta variable se evalúa con el de índice de GINI, que mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Generalmente se utiliza una curva de Lorenz para mostrar los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de GINI mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de GINI de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta. (Banco Mundial, 2016).

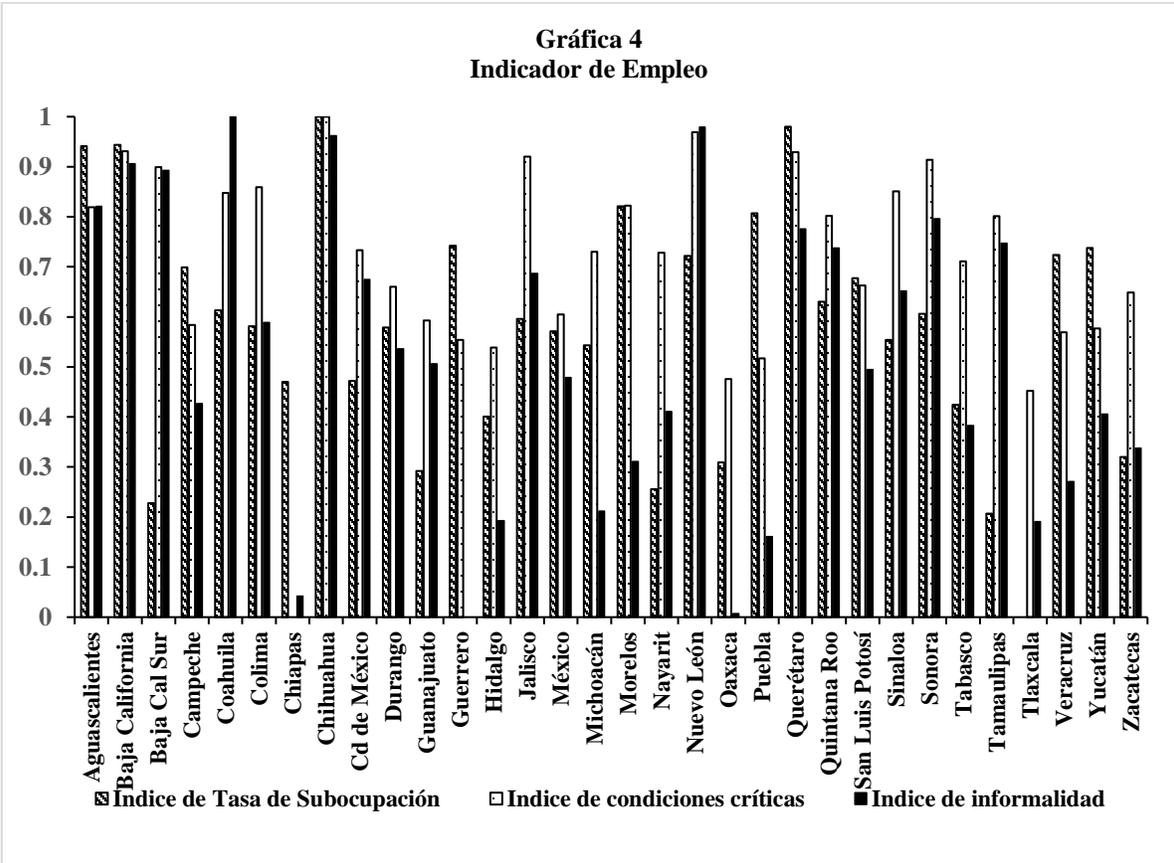


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica 3 se observamos que Tlaxcala es el estado que tiene más igualdad entre la distribución del ingreso; mientras que Puebla es el estado que registra la mayor desigualdad en la distribución del ingreso. La riqueza en el estado de Puebla acorde al indicador de GINI que es cero, lo que refleja una mejor distribución de la riqueza, acorde al indicador emitido por el CONEVAL.

Índice de Empleo

Existe una estrecha relación entre el empleo y el bienestar, así que, el crecimiento del producto, empleo y los salarios reales son factores determinantes para reducir la pobreza. Además, el crecimiento del producto y empleo debe ser estable y sostenido en el largo plazo si se quiere reducir la pobreza de forma sistemática y, por ende, mejorar la distribución del ingreso y elevar el bienestar de los grupos mayoritarios de la población (Licona, 2013).



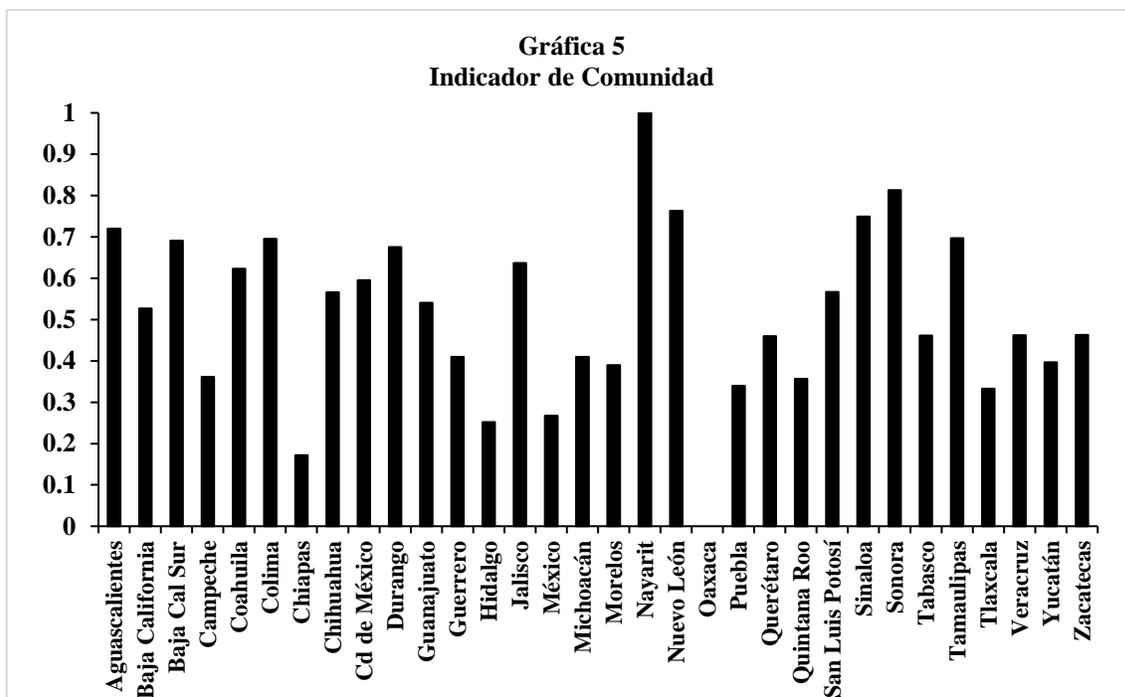
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En la cuantificación del indicador se incluyen las siguientes variantes: subocupación, condiciones laborales, empleo informal. En la Gráfica 4 se muestra que en la variable, tema de Subocupación, Chihuahua registra los mayores índices de ocupación de su población, seguido por Querétaro. La segunda variable medida por las Condiciones Laborales (o Condiciones Laborales Críticas), que se refiere a la proporción de población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo o que labora más de 48 horas semanales ganando menos de dos salarios mínimos (Pasquale, 2016), la calificación más baja corresponde a Chiapas, mientras que el estado mejor evaluado es nuevamente Chihuahua. En el indicador referente a la Informalidad del Trabajo, Coahuila fue el estado mejor calificación, y el de menor calificado fue Guerrero.

Para determinar el valor del Índice de Empleo se promedian los tres indicadores que componen este índice: tasas de subocupación, condiciones críticas de trabajo y de informalidad del trabajo. Bajo este criterio, en la gráfica 4 se observa que la entidad con mejores condiciones de empleo para sus habitantes es Baja California con, 0.9267, donde el máximo valor es 1. En el último lugar encontramos se encuentra Tlaxcala, con un valor de 0.2141 Como podemos observar en la siguiente gráfica la integración del cada uno de los indicadores de subocupación, condiciones críticas y de informalidad, nos deja ver el desempeño de cada una de las variables.

Índice de Comunidad

Este indicador mide el apoyo con que cuenta los individuos en el lugar donde viven. Por ello en la construcción de este índice se incluyen indicadores de redes de apoyo, por considerar que éstas constituyen un elemento de protección y que estas contribuyen a la calidad de vida de las personas, mediante las transacciones de la comunidad. Entre dichas redes de apoyo se encuentran los apoyos materiales (dinero, comida), instrumentales (transporte, cuidados), emocionales (confianza, preocupación), cognitivos (intercambio de experiencias) (CELADE, 2003).

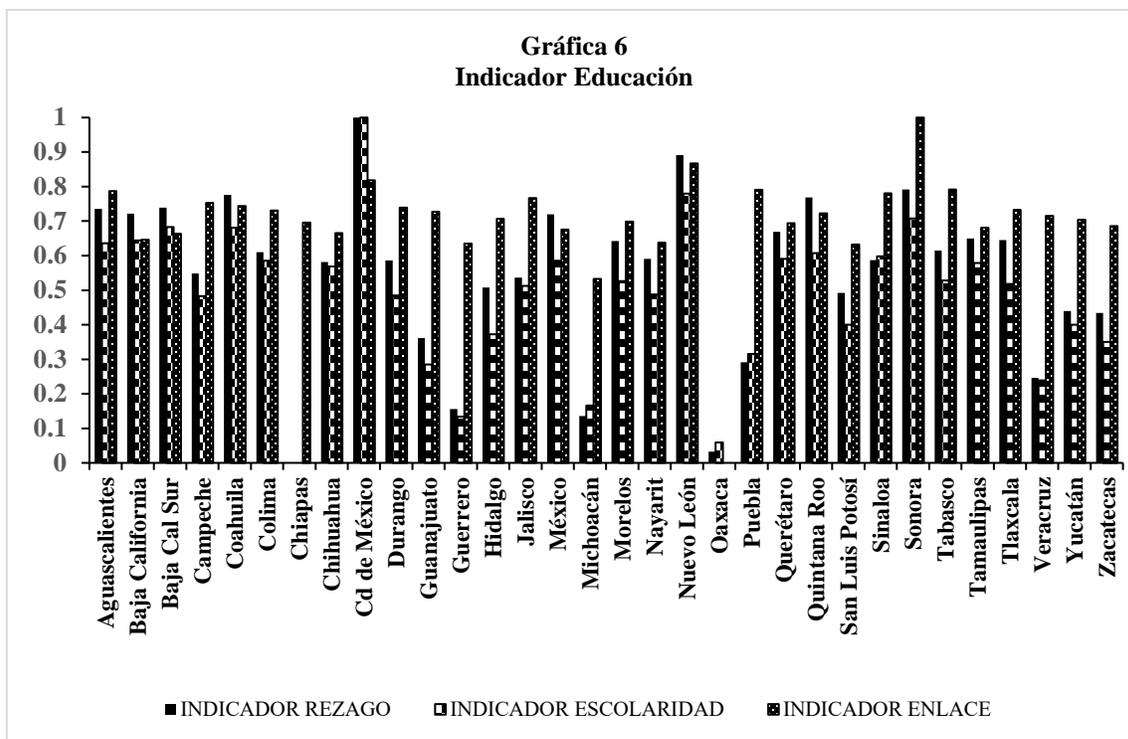


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI,

En la gráfica 5 se muestra que el estado con mayores redes de apoyo es Nayarit con 1, seguido por Sonora con .813 puntos, la entidad con menos redes de apoyo a la comunidad es Oaxaca, con una evaluación de 0, seguido de Chiapas, con 0.172 puntos.

Índice de Educación

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) tiene como parte de los objetivos del milenio, reducir las desigualdades mediante el cumplimiento de 17 objetivos, uno de estos objetivos es elevar los niveles educativos. La UNESCO define a la educación como un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social. En la cuantificación de este indicador se consideró el rezago educativo, años de escolaridad y puntaje promedio en las pruebas enlace. Bajo este marco, se incluye a la educación para medir el bienestar de la comunidad.

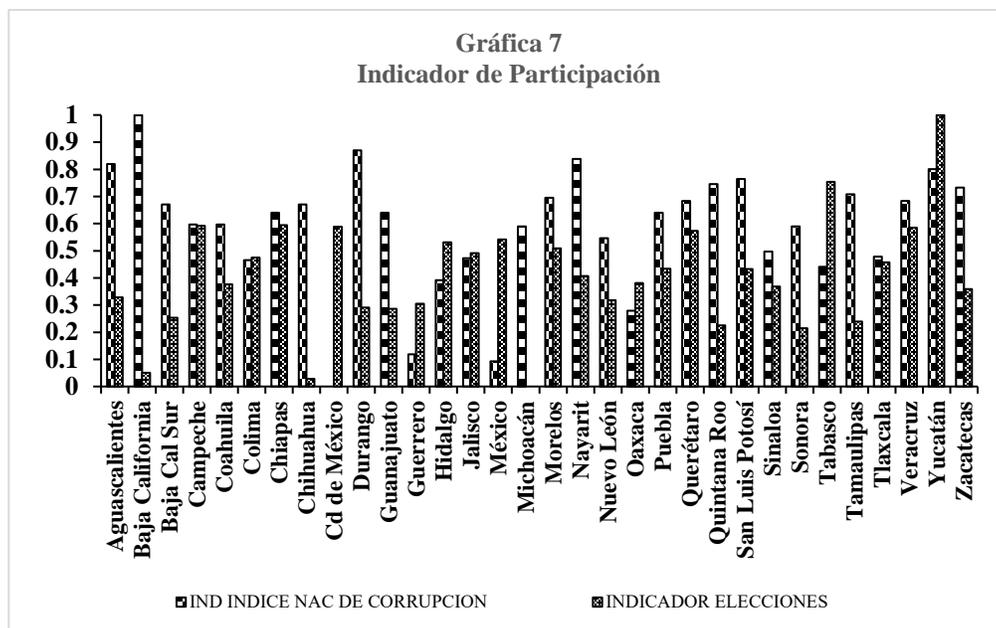


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI,

El Índice de Educación se compone de tres indicadores: rezago educativo, años de escolaridad y las evaluaciones de la Prueba Enlace. En la gráfica 6 se muestra los resultados para estos tres indicadores. En el indicador de tasa de rezago educativo, Chiapas registra el mayor rezago, seguida de Michoacán, mientras que la Ciudad de México es la que presenta el menor rezago educativo, seguida de Nuevo León. Respecto al indicador de escolaridad, la Ciudad de México es la entidad cuya población registra más años de escolaridad, en tanto que Chiapas es la entidad que cuenta con la población con menos años de escolaridad. Finalmente, en el indicador de los resultados de la Prueba Enlace, el estado con las mejores calificaciones de dicha prueba es Sonora, y el que obtuvo las evaluaciones más bajas es Oaxaca. En el promedio de los tres indicadores, la Ciudad de México fue la que obtuvo la mejor evaluación, y Chiapas registró el indicador más bajo.

Índice de Participación ciudadana

De acuerdo con la OCDE, la participación ciudadana permite que los ciudadanos tengan una mejor organización, lo que se reflejará en una expresión clara de las necesidades de la comunidad. Ello a su vez contribuirá a una mayor transparencia de las instituciones públicas (Rodríguez, 2009). En la evaluación de

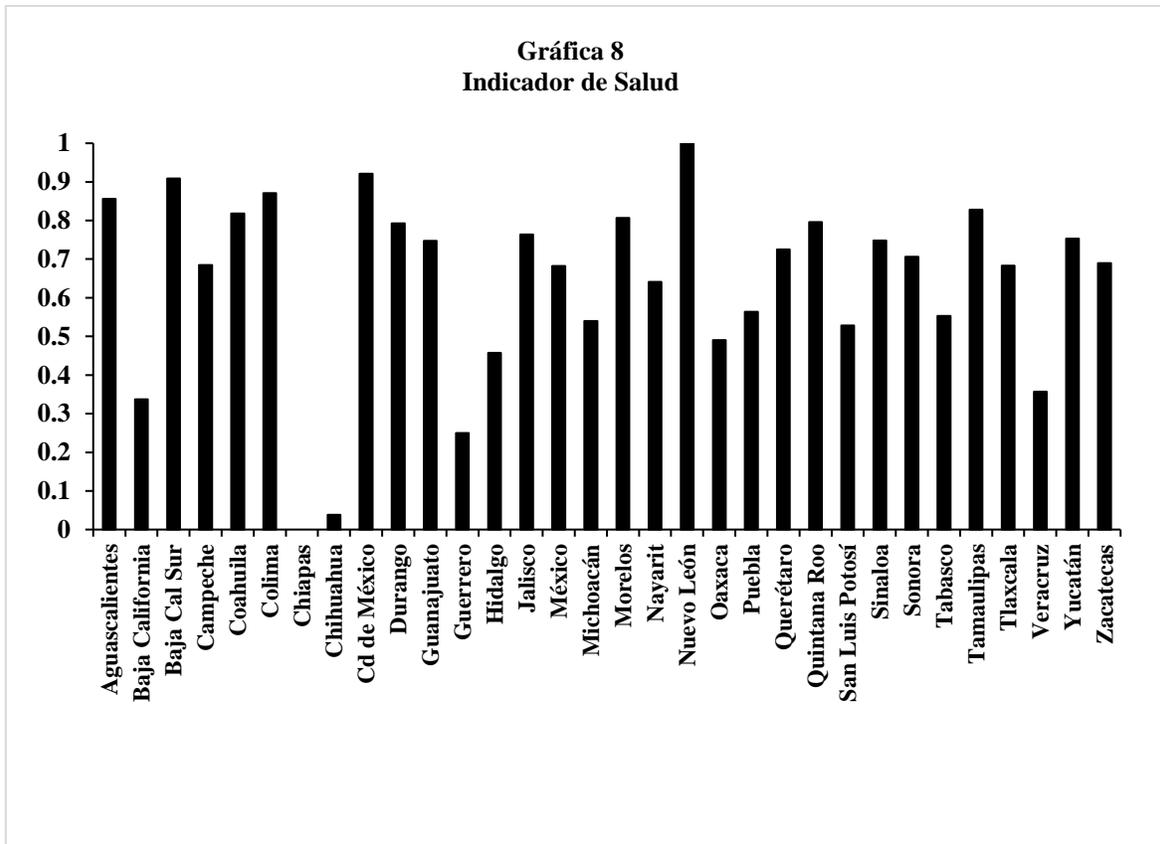


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

este indicador se incluye el índice nacional de corrupción y la participación en las elecciones. En la gráfica 7 se observa que, con respecto al índice nacional de corrupción, la entidad con mejor calificación es Baja California, en tanto que, la Ciudad de México es la tiene la calificación. Con respecto al indicador de elecciones, que mide la participación de los ciudadanos en las elecciones presidenciales, la entidad con mayor participación es Yucatán, y la que registra una menor participación es Michoacán. En la evaluación conjunta de los dos indicadores, índices de corrupción y participación, Yucatán obtuvo la mejor evaluación, con 0.90, donde 1 es la evaluación más alta. Por su parte, la Ciudad de México obtuvo la calificación más baja, con una puntuación de 0.2941.

Índice de Salud

Se asume que el crecimiento económico conducirá a una expansión y mejoría en los servicios de salud; de ahí que se sostenga que las condiciones de salud son mejores en los países industrializados que en los países en desarrollo. En consecuencia, el crecimiento económico es un determinante básico para elevar las condiciones de salud de la población y una mejor organización y disponibilidad de los servicios de salud (Molina, 1991).

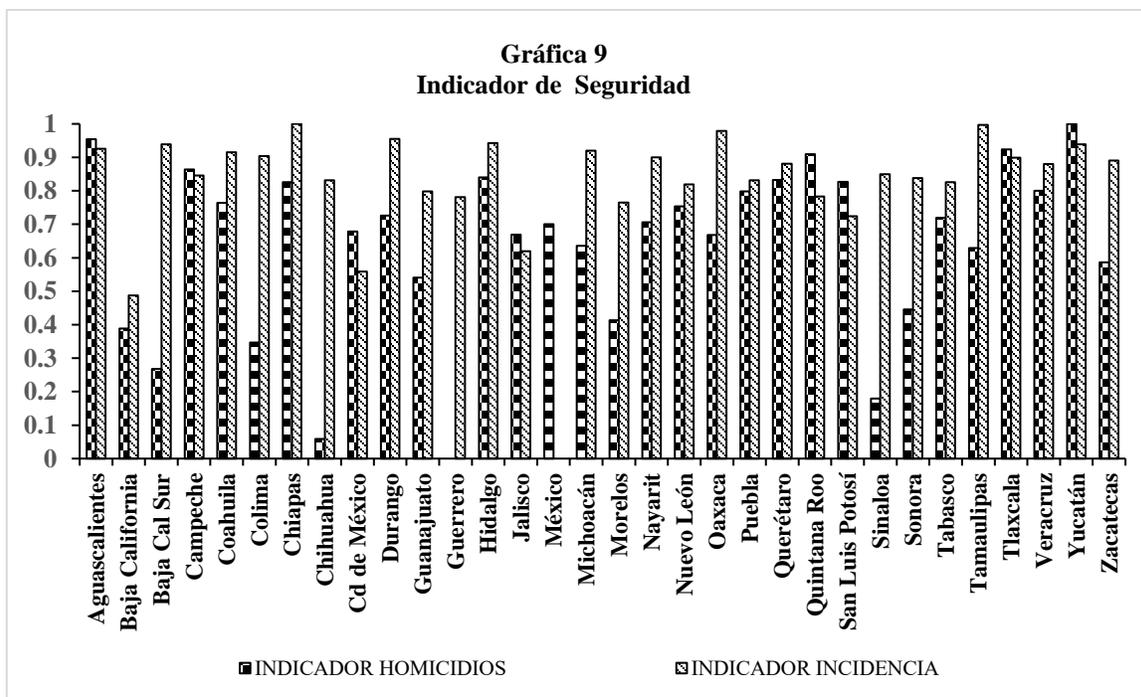


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

El indicador utilizado para medir la salud es la Esperanza de vida, por considerar que éste se relaciona directamente con la salud. Las entidades con mayor esperanza de vida son Nuevo León y la Ciudad de México, y en los últimos lugares se encuentra Guerrero y Veracruz (ver Gráfica (8)).

Índice de Seguridad

La seguridad pública está relacionada con Estado de derecho que genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo. En este sentido, la seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad. En un país donde el Estado que no cumple con la función de suministrar seguridad, obliga a sus ciudadanos a centrar sus esfuerzos en la defensa de sus bienes y derechos (González, 1995).



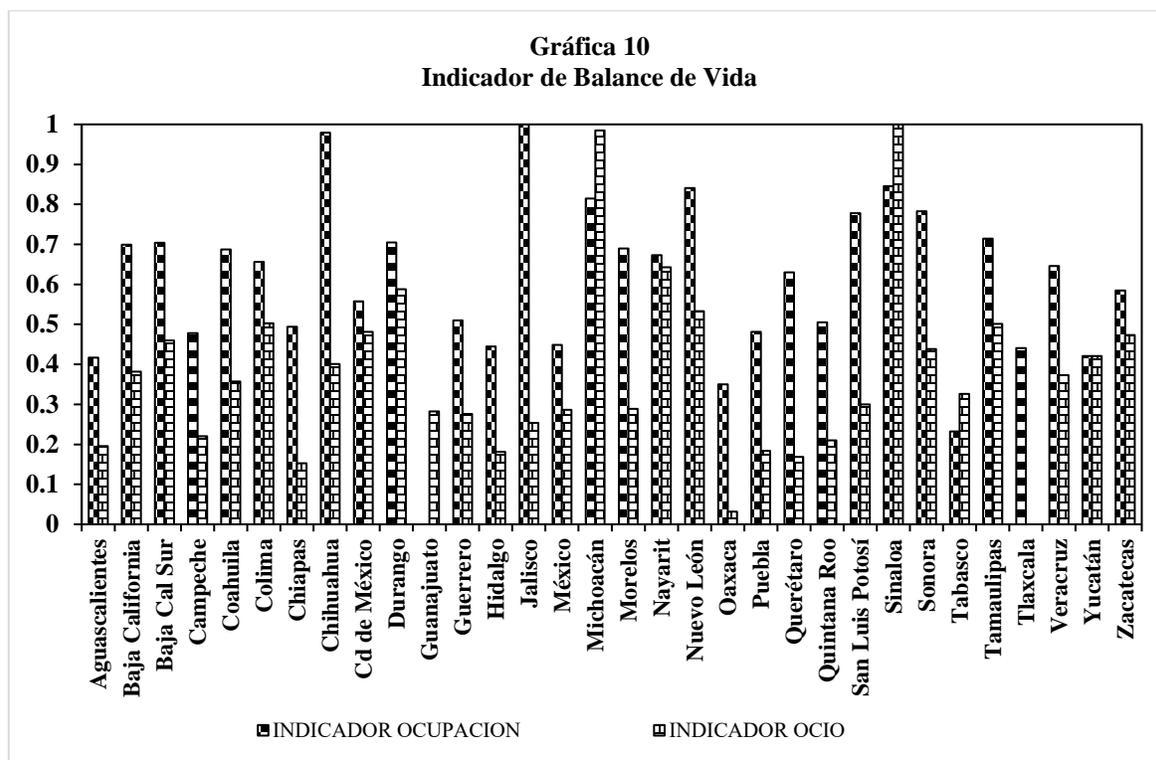
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En la cuantificación de este indicador se consideraron el número de homicidios y la incidencia delictiva. Respecto al primer indicador, las entidades con el mayor número de homicidios son Guerrero, seguida de Chihuahua, y las de menor número son Yucatán, seguido de Aguascalientes. En cuanto a la incidencia delictiva, Chiapas, seguida de Oaxaca ocuparon los primeros lugares; por el contrario, los estados con la incidencia más baja son; el Estado de México con cero, seguido de Baja California con 0.487 puntos. En la evaluación conjunta de los dos indicadores, número de homicidios e incidencia delictiva, el estado con la mejor calificación fue Aguascalientes, y el que obtuvo el último lugar fue el Estado de México (ver Gráfica 9).

Balance vida-trabajo

Alcanzar una relación balanceada entre el trabajo y la vida diaria es un desafío que afrontan todos los trabajadores, y que tiene repercusiones en las familias. La capacidad de combinar con éxito el trabajo, los compromisos familiares y la vida personal es importante para el bienestar de toda la familia. Los gobiernos pueden ayudar a resolver este tema al promover prácticas laborales solidarias y flexibles que faciliten a los padres de familia el logro de un mejor balance entre el trabajo y la vida personal (OCDE, OCDE Better Life, 2016). En la

cuantificación de este indicador se consideran dos datos: habitantes con una ocupación de menos de 48 hrs. y promedio de horas de ocio.



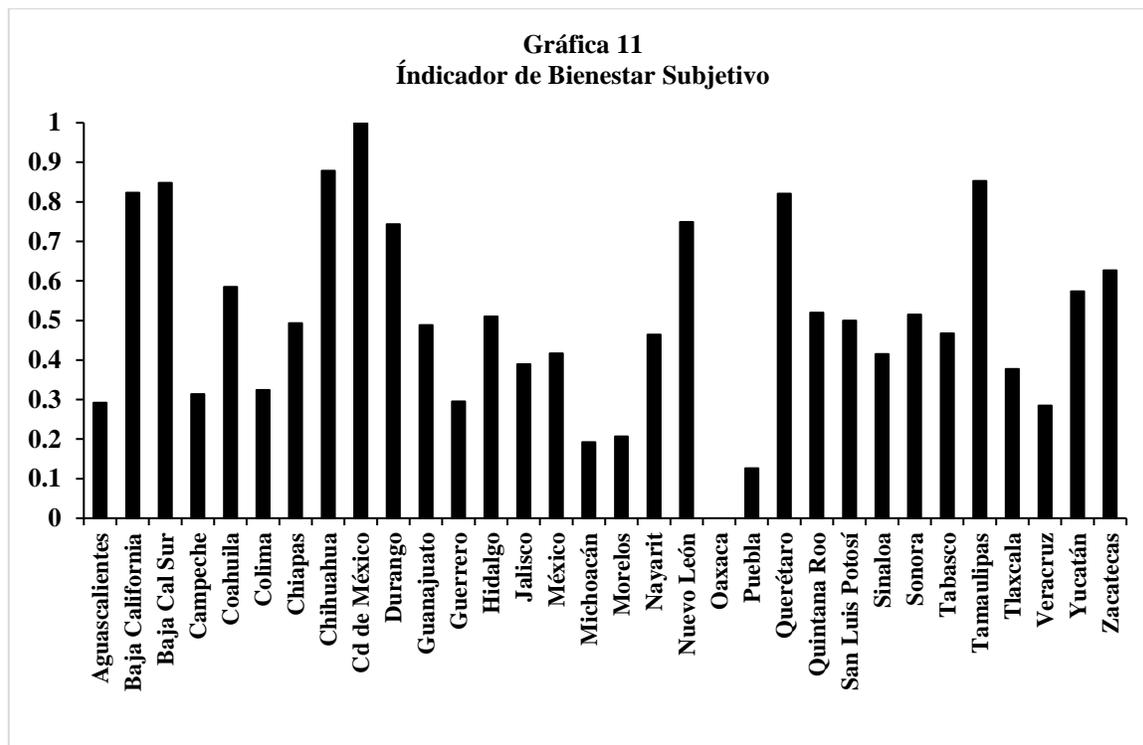
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica 10 se muestra que la entidad mejor evaluada en el indicador de habitantes con una ocupación de menos de 48 hrs. es Jalisco, seguida de Chihuahua. Por el contrario, en la última posición está Guanajuato, seguida de Tabasco con 0.326 puntos. En cuanto al indicador de horas de ocio, la entidad con más horas de ocio es Sinaloa, y la que tiene menos tiempo de ocio es Oaxaca. En el promedio de los dos indicadores, Sinaloa es el estado con mejor calificación en balance de vida, y el último lugar lo ocupa Guanajuato, con 0.141 puntos.

Bienestar subjetivo

De acuerdo con el INEGI, el bienestar subjetivo constituye un enfoque útil para entender y medir los aspectos que son relevante para los individuos. Este indicador está relacionado con la apreciación del individuo sobre su estado de ánimo, esto es, con “sentirse bien”; es muy común relacionar este indicador con el grado de “felicidad”. Para medir el bienestar subjetivo se aplicó una pregunta directa sobre qué hace sentir a las personas un estado de

bienestar. La respuesta a esta pregunta se le denomina bienestar reportado, y se considera subjetivo porque hace referencia a la experiencia del sujeto.



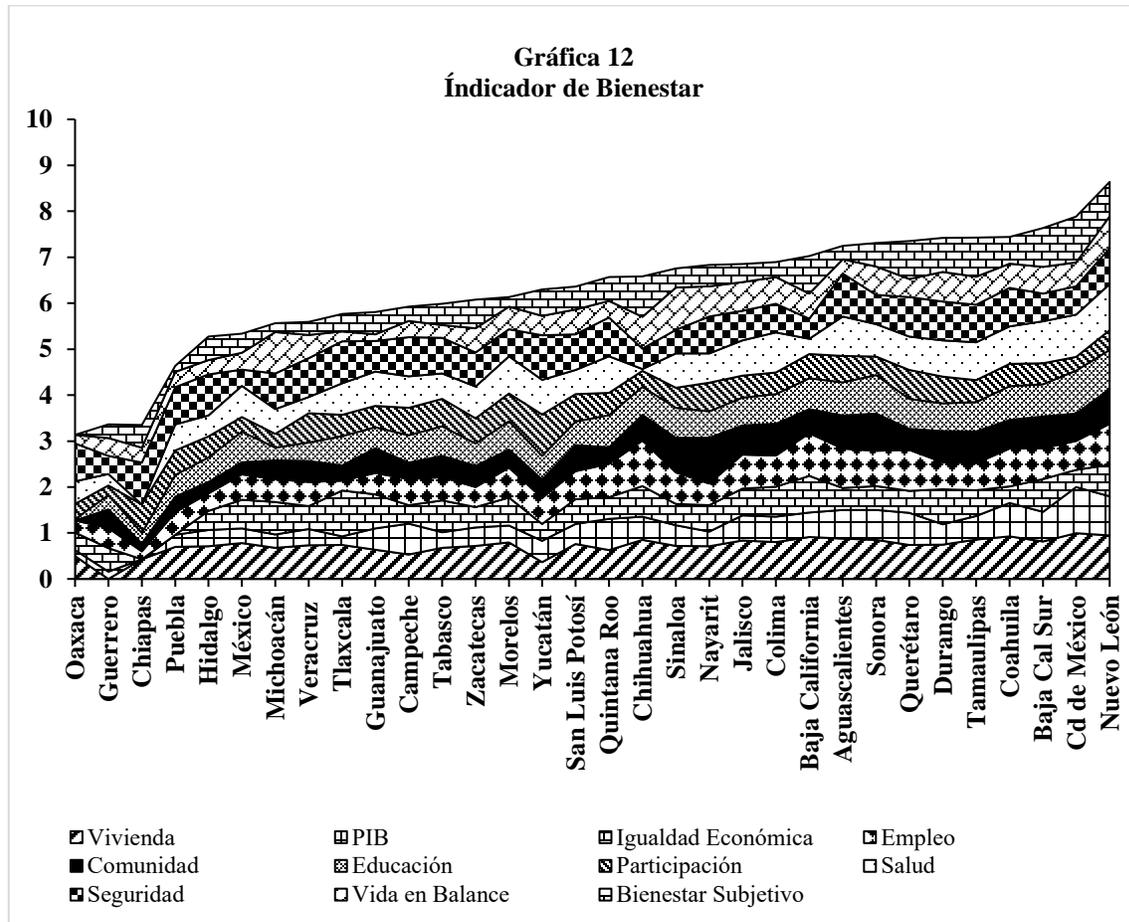
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Este indicador tiene como objetivo contar con parámetros que no fueran directamente económicos, para ello el INEGI agregó una pregunta a la Encuesta de Hogares para capturar el bienestar auto reportado. La gráfica 11 muestra que la entidad que registró el mayor índice de satisfacción con la vida o bienestar subjetivo es la Ciudad de México y el más bajo fue para Oaxaca.

3. Deuda pública y bienestar por Entidad Federativa.

Si consideramos el papel que le asigna la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la deuda federal, en el sentido de que: “La política pública de deuda forma parte del conjunto de políticas de carácter económico; una política económica persigue tres objetivos: fomentar la eficiencia económica, la equidad en la distribución del ingreso y propiciar la estabilidad y el crecimiento económico” (SHCP, 2011). Los gobiernos estatales deberían acatar estos lineamientos que en materia de contratación de deuda pública se han emitido, ello ayudaría a evitar el sobre endeudamiento actual. En otras palabras, la deuda contratada

por los gobiernos estatales debería de mantener una relación directa con el crecimiento económico y el bienestar de la población de los estados.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

3.1. Relación bienestar, endeudamiento y tasa de interés por Entidad Federativa. Una visión global.

Con el propósito de tener un primer acercamiento a los efectos de la deuda, tasa de interés y bienestar por entidad federativas, se adoptó una metodología que nos permite capturar dichos efectos. Para ello tomamos estas tres variables para el periodo 2000-2015, con algunas especificaciones: 1) Deuda, se tomó la deuda acumulada para cada entidad federativa; 2) Bienestar, corresponde al indicador de bienestar por entidad federativa construido por el INEGI, que contiene los 11 indicadores explicados en el apartado anterior;

(ver gráfica 12) y 3) Tasa de Interés, se tomó un promedio anual para el periodo de estudio, para cada entidad federativa.

Cuadro 4
Relación Endeudamiento, Bienestar y Tasa de Interés

Entidad Federativa	Deuda acumulada 2000-2015	Rank Deuda	Bienestar	Rank Plazo	Tasa de Interés	Rank Tasa Interés	Calificación Rank
Coahuila	196,893.3	A	3.3	A	7.8%	A	AAA
Edo. de México	541,779.3	A	5.3	A	7.9%	A	AAA
Veracruz	261,416.3	A	5.6	A	7.7%	B	AAB
Jalisco	237,250.1	A	6.9	C	8.0%	A	ACA
Chihuahua	237,320.6	A	6.9	C	7.5%	C	ACC
Cd. México	777,049.5	A	7.9	D	8.6%	A	ADA
Sonora	173,845.9	A	7.3	D	7.7%	B	ADB
Nuevo León	431,050.3	A	8.6	D	7.4%	C	ADC
Michoacán	121,407.8	B	5.6	A	7.5%	B	BAB
Puebla	87,933.2	B	4.6	A	6.8%	D	BAD
Guanajuato	69,336.9	B	5.8	B	7.9%	A	BBA
Sinaloa	77,101.1	B	6.8	C	8.0%	A	BCA
Quintana Roo	118,752.7	B	6.6	C	7.3%	C	BCC
Baja California	122,031.7	B	7.6	D	7.8%	A	BDA
Chiapas	128,084.8	B	7.4	D	7.5%	B	BDB
Tamaulipas	83,525.0	B	7.4	D	7.2%	D	BDD
Oaxaca	66,848.9	C	2.7	A	7.6%	B	CAB
Hidalgo	43,950.3	C	5.3	A	7.2%	C	CAC
Guerrero	40,599.1	C	3.1	A	6.3%	D	CAD
Zacatecas	33,272.4	C	6.1	B	8.0%	A	CBA
Tabasco	36,188.8	C	6.0	B	6.7%	D	CBD
San Luis Potosí	49,523.5	C	6.4	B	7.1%	D	CBD
Nayarit	40,141.4	C	6.8	C	7.3%	C	CCC
Durango	53,583.4	C	7.4	D	7.7%	B	CDB
Yucatán	21,207.1	D	6.3	B	7.6%	B	DBB
Campeche	7,103.2	D	5.9	B	7.2%	C	DBC
Morelos	28,886.8	D	6.1	B	7.4%	C	DBC
Tlaxcala	699.0	D	5.8	B	7.1%	D	DBD
Aguascalientes	30,000.3	D	7.2	C	7.8%	B	DCB
Colima	20,834.9	D	6.6	C	6.6%	D	DCD
Baja California Sur	20,549.8	D	7.0	C	7.0%	D	DCD
Querétaro	28,102.5	D	7.4	D	7.5%	C	DDC

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, SHCP y Transparencia Presupuestaria.

Posteriormente se dividió esta información en cuartiles siguiendo cuatro criterios, para facilitar la clasificación de dicha información. A los valores más altos para cada uno de estos indicadores de les asignó la letra A, así sucesivamente hasta llegar al último nivel con la letra D. La consideración para cada uno de los parámetros de medición y su división por cuartiles fue la siguiente:

- Deuda Pública, se ordenaron de mayor a menor y se dio la letra A para las entidades más endeudadas, hasta dar la letra D que corresponde a la entidad menos endeudada.
- Bienestar, se ordenó el indicador de menor a mayor, dando la letra D a las entidades con índices de bienestar más alto, y a las entidades con menor índice de bienestar se les asignó la letra A.
- Tasa de interés, su orden fue de mayor a menor, asignando la letra A las entidades con tasas de interés más elevada y la letra D a las entidades con las tasas más bajas.

En el Cuadro 4 se presenta la organización de la información según los criterios y metodología adoptados. En la última columna se agruparon los ranks de las tres variables, ello nos permitió identificar a las entidades con mayor deuda, con tasas de interés más alta y con niveles de bienestar más bajo. En este caso se encuentran Coahuila, Estado de México, Veracruz, y Jalisco. Por el contrario, las entidades que tienen menor deuda, tasas de interés más bajas y mayores niveles de bienestar son: Querétaro, Baja California Sur y Colima.

3.2. Análisis comparativo por Entidad Federativa

Con el objetivo de explicar la relación entre el bienestar de los ciudadanos de las entidades menos endeudadas y las entidades más endeudadas, se realiza un análisis comparativo entre las cuatro entidades más endeudadas y las tres menos endeudadas. Para ello, primero se revisa el comportamiento histórico de la deuda contratada por los dos grupos de entidades federativas para el periodo 1994-2014, esto es, la evolución de la deuda acumulada durante esos años. Posteriormente se revisa las fuentes u origen de la deuda, y finalmente se revisa la evolución de las tasas de interés.

a) Análisis de la evolución histórica de la deuda de las entidades con mayor y menor deuda

En el Cuadro 5 se presenta la información las 4 entidades que tienen mayor deuda (Coahuila, Estado de México, Veracruz, y Jalisco) y las 3 (Querétaro, Baja California Sur y Colima) que tienen menor deuda. En el primer grupo, sobresale el Estado de México, con una deuda acumulada de 585 mil millones durante los años 1994-2014. A partir del 2002, se incrementó el monto de contratación de deuda, pues el mismo fue de entre 5 y 6 por ciento, en promedio anual, entre 2002-2014. Le sigue Veracruz, con un monto acumulado de 285 mil millones, y registra un incremento en su contratación de deuda a partir de 2010. Ello significa que entre 2010-2014, el gobierno de este estado contrató el 80% de la deuda

de la entidad. El caso de Coahuila es semejante al de Veracruz, pues en los años 2011-2014 se contrata el 86% de la deuda de la entidad. Por su parte Jalisco, eleva la contratación de deuda a partir del 2009; en estos seis años acumula el 62% de la deuda del periodo 1994-2014.

Por su parte, las 3 entidades con menor endeudamiento presentan montos acumulados bajos y su evolución es más regular, comparados con el grupo anterior. Colima contrata el 52% de su deuda acumulada en los años 2011-2014; Baja California Sur concentra el 62% de su deuda acumulada en los años 2009-2014. Es decir, comparada con Colima, Baja California de Sur inicia un endeudamiento más acelerado a partir de 2009, en tanto que Colima lo hace en 2011. El endeudamiento de Querétaro es más moderado y regular durante los 20 años revisados.

Cuadro 5
Evolución Histórica de la Deuda de las Entidades Federativas
Millones de pesos

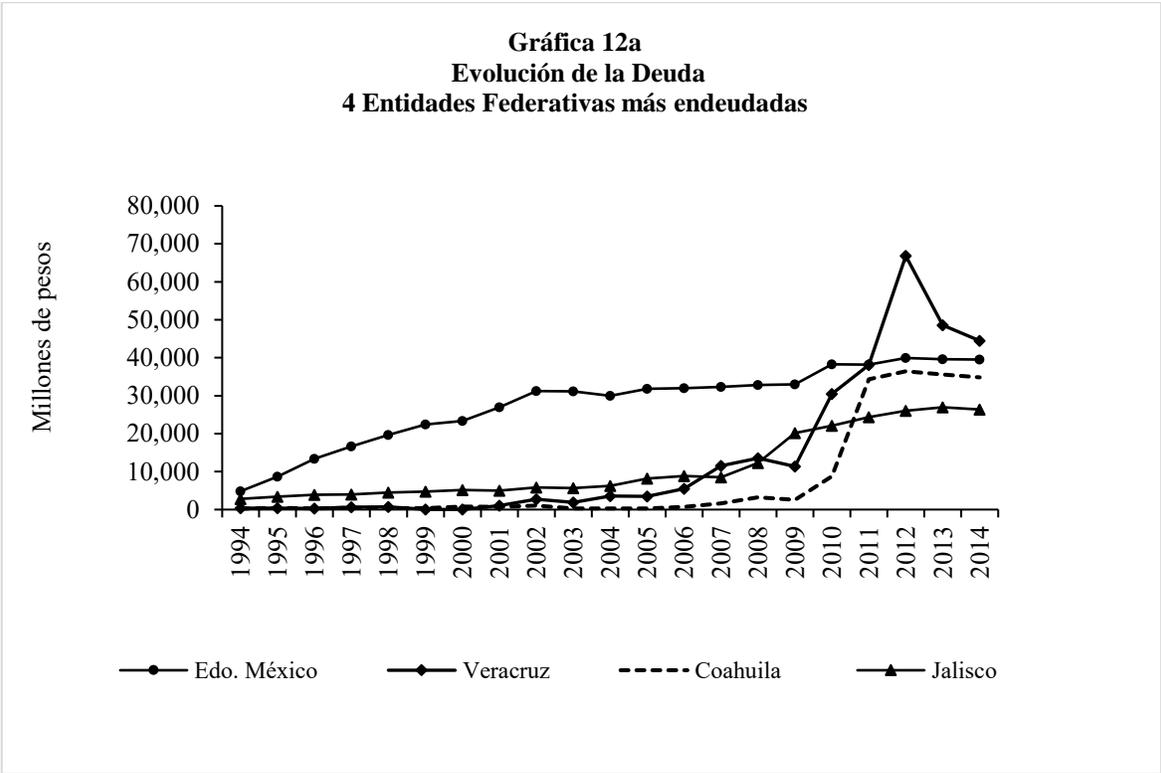
Año	Edo. México	Veracruz	Jalisco	Coahuila	Querétaro	Baja Calif. Sur	Colima
1994	4,843	348	2,812	224	1,283	304	192
1995	8,644	379	3,372	469	1,090	297	263
1996	13,397	262	3,876	307	1,017	351	291
1997	16,610	609	4,007	487	1,061	450	237
1998	19,629	712	4,514	405	1,216	472	186
1999	22,410	23	4,749	389	1,327	517	208
2000	23,342	18	5,162	803	1,400	592	182
2001	26,961	1,053	5,005	713	1,406	700	223
2002	31,200	2,755	5,864	1,021	1,401	690	343
2003	31,147	1,883	5,672	277	1,494	603	509
2004	29,988	3,553	6,232	273	1,560	572	437
2005	31,790	3,464	8,161	323	1,717	638	593
2006	31,976	5,514	8,831	724	1,718	648	890
2007	32,316	11,557	8,480	1,618	1,891	662	902
2008	32,839	13,497	12,310	3,234	1,975	731	1,068
2009	33,018	11,397	20,163	2,596	2,356	2,015	1,270
2010	38,250	30,424	22,123	8,744	2,220	2,031	1,304
2011	38,196	38,053	24,309	34,322	2,083	1,800	2,223
2012	39,929	66,827	26,015	36,422	1,811	1,688	2,139
2013	39,622	48,580	26,945	35,544	1,767	2,484	2,778
2014	39,507	44,423	26,387	34,862	1,679	2,380	2,710
Total	585,613	285,333	234,989	163,755	33,470	20,626	18,948

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

En las Gráficas 12a y 12b se muestra la evolución de la deuda contratada por las 4 entidades más endeudadas y las 3 menos endeudadas, respectivamente. En el primer caso, es evidente que se acelera el endeudamiento del Estado de México desde 1994, en tanto que Veracruz inicia un incremento en la contratación de deuda a partir de 2002,

superando con mucho la deuda de las otras tres entidades a partir de 2011. El caso de Coahuila, si bien registra un incremento de su deuda a partir de 2007, el nivel de su deuda se mantuvo por debajo de los niveles de deuda del Estado de México y Veracruz. De las cuatro entidades, la deuda contratada por el gobierno de Jalisco ha sido la que registró un comportamiento más moderado y regular (ver Gráfica 12a).

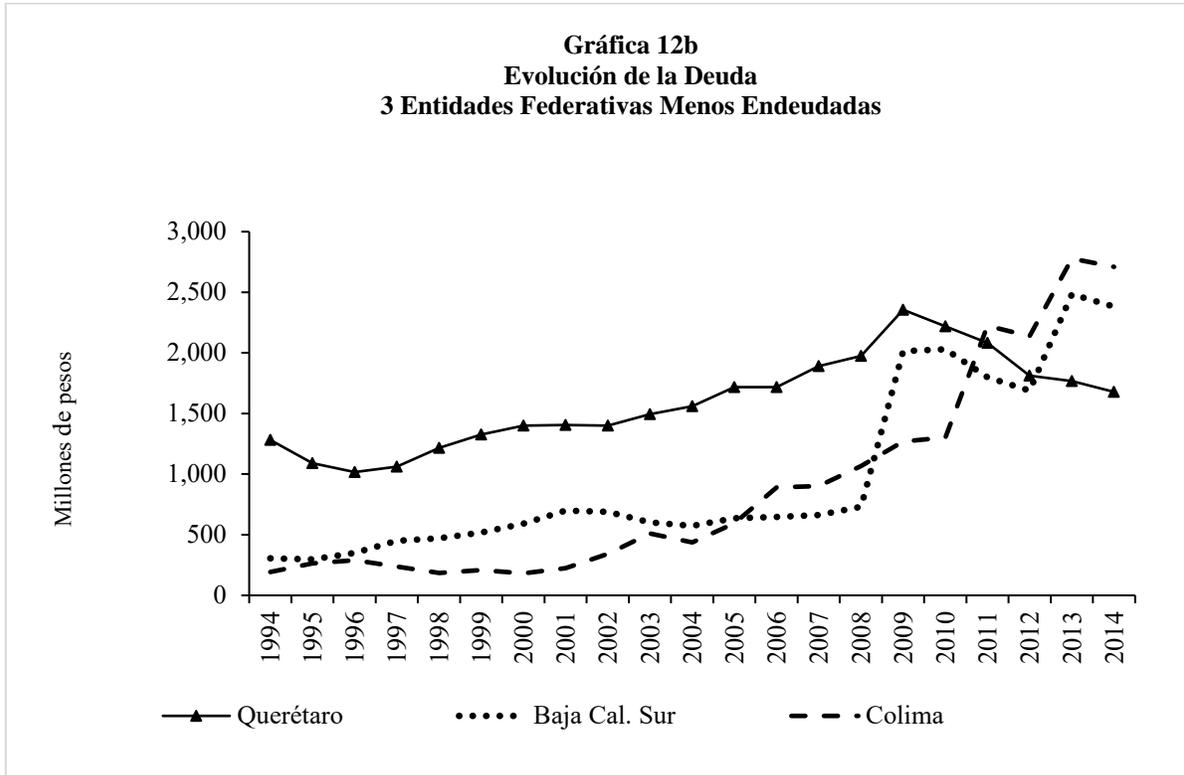
Respecto a las 3 entidades menos endeudadas, en la Gráfica 12b se muestra un crecimiento más moderado, comparado con los 4 estados más endeudados. El caso que sobresale es Colima, el cual incrementa su deuda de forma extraordinaria a partir de 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria.

El incremento en la contratación de deuda por parte de algunos gobiernos estatales a partir de la segunda mitad de la década del 2000, está ligado a la autorización de la SHyCP para que los gobiernos estatales dejen en garantía de la deuda contratada las participaciones que reciben del gobierno federal. Esta situación ha dado origen a problemas de falta de transparencia y rendición de cuentas de las haciendas públicas subnacionales (Hurtado, 2013).

Gráfica 12b
Evolución de la Deuda
3 Entidades Federativas Menos Endeudadas



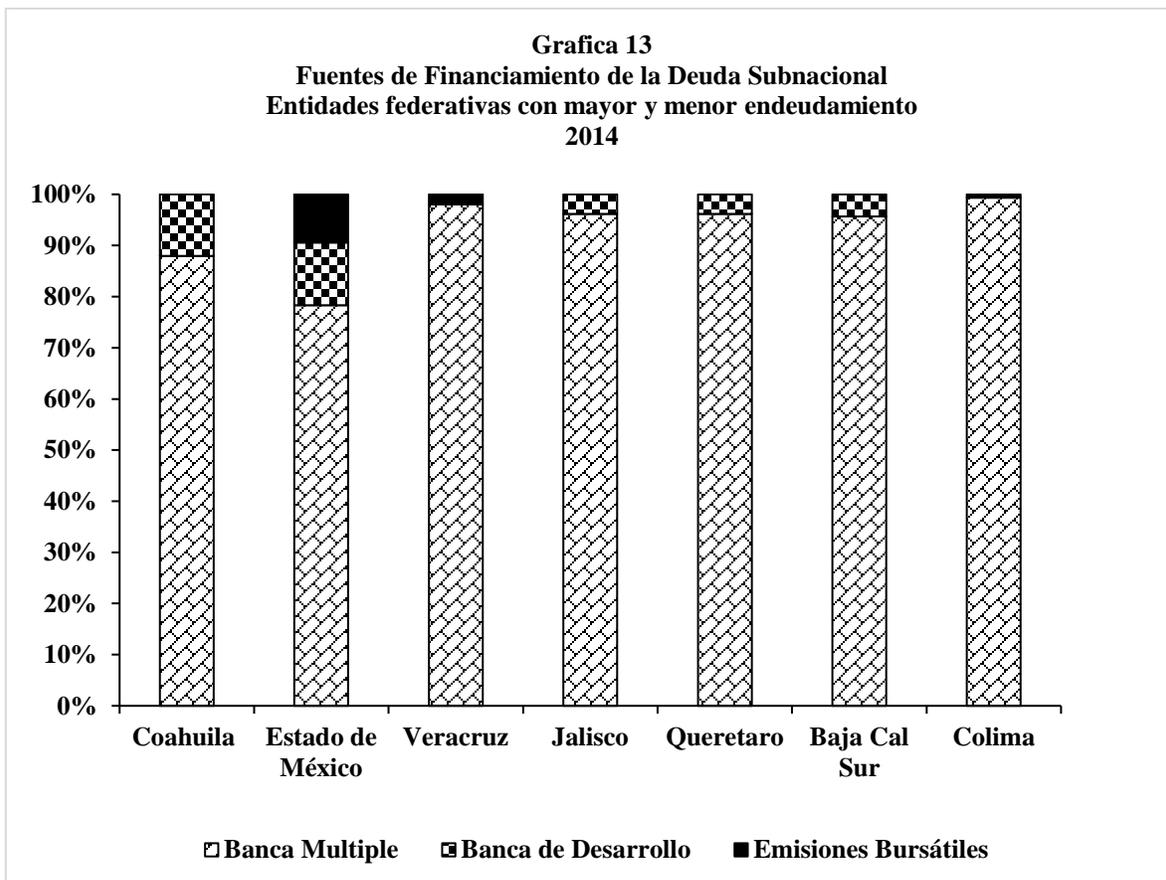
Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria.

Otro factor que explica la acelerada contratación de deuda por parte de los gobiernos subnacionales en los diez años es la descentralización o delegación de funciones a los gobiernos estatales y municipales. A ello se sumó el interés de la banca comercial por prestar a estos gobiernos, considerando que las prestaciones federales que otorga anualmente el gobierno federal a estos gobiernos quedarían en garantía de la deuda. Al respecto, el Centro de Análisis e Investigación (FUNDAR, 2014) sostiene que: *“Otorgar créditos a los gobiernos de los estados y los municipios resulta un excelente negocio para las instituciones de crédito toda vez que la legislación federal y las leyes de deuda pública locales permiten a los gobiernos subnacionales garantizar su deuda pública con cargo a las participaciones que reciben del ramo 28 del presupuesto público, es decir de la recaudación de todo el país”*

A lo anterior debe sumarse la posibilidad que tienen las entidades federales de emisión de bonos bursátiles.

b) Análisis del origen de la deuda de las entidades con mayor y menor deuda

El origen o fuentes de financiamiento de la deuda contratada por los gobiernos subnacionales es importante, porque esto determina el costo del servicio y los plazos de contratación. Concretamente nos referimos a las tasas de interés y a la deuda de corto y largo plazo. Considerando la estructura oligopólica de la banca comercial y, por tanto, su poder para fijar elevadas tasas de interés activas es muy probable que la banca comercial cobre tasas de interés elevadas a la deuda contratada por los gobiernos estatales y municipales, comparadas con las tasas de interés que cobra la banca de desarrollo. Además, generalmente este tipo de deuda es de corto plazo, a diferencia de las emisiones bursátiles que son deuda a más largo plazo, aunque la colocación de títulos exige el cumplimiento de ciertos requisitos que no todos los gobiernos subnacionales cumplen. Una diferencia importante es el financiamiento otorgado por la banca de desarrollo, ya que se trata de deuda etiquetada y destinada a infraestructura.



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria.

En la Gráfica 13 se muestra que tanto las cuatro entidades más endeudas como las 3 entidades menos endeudas contratan deuda principalmente con la banca comercial. El Estado de México es el que registra el menor porcentaje de deuda contratada con la banca comercial, y el mismo representa el 85% de su deuda total. El financiamiento de la banca de desarrollo se concentra en Coahuila y el Estado de México, que son dos de las entidades más endeudadas.

Por su parte, el Estado de México es la única entidad de las siete analizadas, que ha recurrido a la emisión de títulos. Sobresale el caso de Colima, que es una de las entidades menos endeudadas, porque casi el total de esa deuda es contratada con la banca comercial, no recibe financiamiento de la banca de desarrollo y ha colocado títulos en el mercado bursátil, aunque en una mínima proporción.

c) Análisis de la evolución de las tasas de interés de contratación de la deuda de las entidades con mayor y menor deuda

En este apartado se revisan las tasas de interés de contratación de la deuda por parte de las entidades (4) más endeuda y las menos (3) endeudadas. Si consideramos que todas estas entidades contrataron más del 80% de su deuda con la banca comercial, es posible suponer que una alta proporción del pago de intereses tiene como destino esta banca.

En el Cuadro 6 se muestran las tasas de interés para las 7 entidades federativas analizadas. A lo largo del periodo 2001-2014, las tasas de interés nominales han registrado una reducción, como resultado de la disminución de la inflación, cuya tasa se mantuvo en la meta de $3\% \pm 1$ fijada por el Banco de México.

Las tasas de interés nominales registraron una importante reducción, pues de la tasa más alta del 12%, pagada por el Estado de México en 2007, se pasó a una tasa del 4% que pagó Querétaro en 2014. En general, el Estado de México, Veracruz y Jalisco, que son 3 de las 4 entidades más endeudas, son las que pagaron tasas de interés más altas durante todo el periodo 2001-2014.

En las gráficas 14a y 14b se presenta el comportamiento de las tasas de interés para las 4 entidades más endeudadas y para las 3 entidades menos endeudadas, respectivamente.

Cuadro 6
Tasas de Interés Nominales
Entidades Federativas con mayor y menor endeudamiento

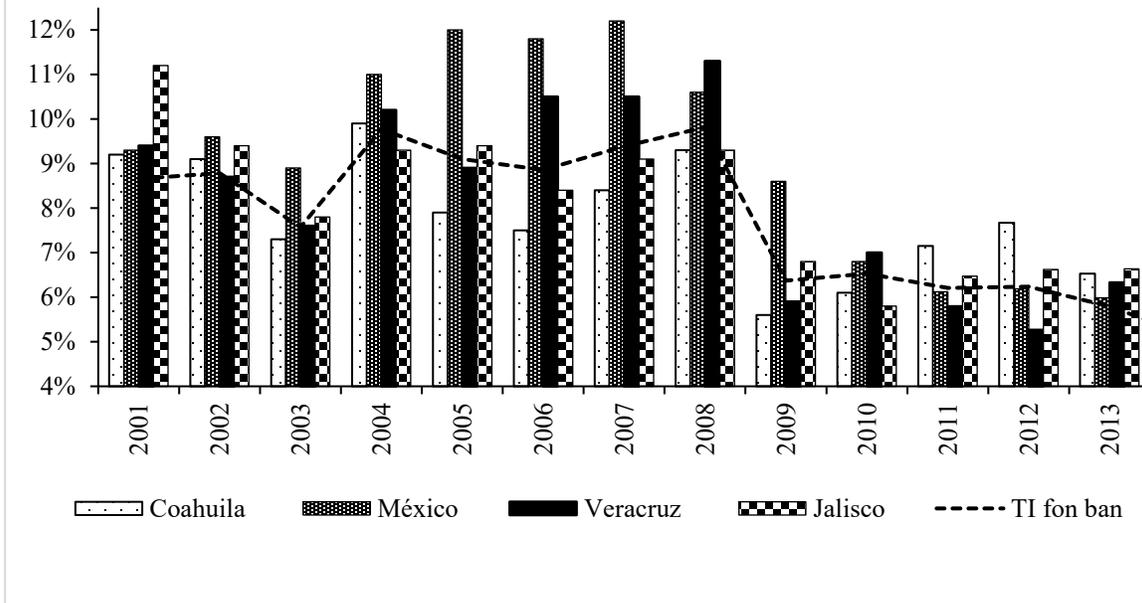
Año	Coahuila	México	Veracruz	Jalisco	Baja Cal Sur	Colima	Querétaro	Promedio
2001	9.2%	9.3%	9.4%	11.2%	7.1%	8.4%	6.0%	12.1%
2002	9.1%	9.6%	8.7%	9.4%	7.4%	9.1%	8.2%	7.3%
2003	7.3%	8.9%	7.6%	7.8%	6.1%	7.6%	7.7%	6.2%
2004	9.9%	11.0%	10.2%	9.3%	9.5%	9.4%	9.1%	6.8%
2005	7.9%	12.0%	8.9%	9.4%	8.0%	8.8%	8.7%	9.3%
2006	7.5%	11.8%	10.5%	8.4%	7.8%	8.1%	7.9%	7.3%
2007	8.4%	12.2%	10.5%	9.1%	8.4%	8.7%	8.4%	7.3%
2008	9.3%	10.6%	11.3%	9.3%	9.6%	9.3%	9.3%	7.9%
2009	5.6%	8.6%	5.9%	6.8%	5.8%	6.3%	5.6%	5.6%
2010	6.1%	6.8%	7.0%	5.8%	7.9%	6.5%	5.6%	4.6%
2011	7.2%	6.1%	5.8%	6.5%	6.2%	6.3%	5.4%	4.5%
2012	7.7%	6.2%	5.3%	6.6%	6.2%	6.3%	5.4%	4.5%
2013	6.5%	6.0%	6.3%	6.6%	5.5%	5.2%	4.4%	4.0%
2014	6.1%	4.8%	5.8%	5.5%	5.0%	4.7%	4.0%	3.2%

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria.

En las gráficas 14a y 14b se observa que tanto en el caso de los estados más y menos endeudados, los estados que registran la mayor deuda son los que pagan las tasas de interés más elevadas. Al respecto sobresale el caso del Estado de México, ya que en el periodo 2003-2009 pagó las tasas más elevadas, comparadas con las de las otras 6 entidades estudiadas.

Una explicación a los diferenciales de tasas de interés a la que contratan los gobiernos estatales la deuda es la calificación que asignan las calificadoras a cada una de estas entidades, según la probabilidad de no pago que calculen aquellas.

Gráfica 14a
Tasas de Interés Nominal
Entidades Federativas más endeudadas

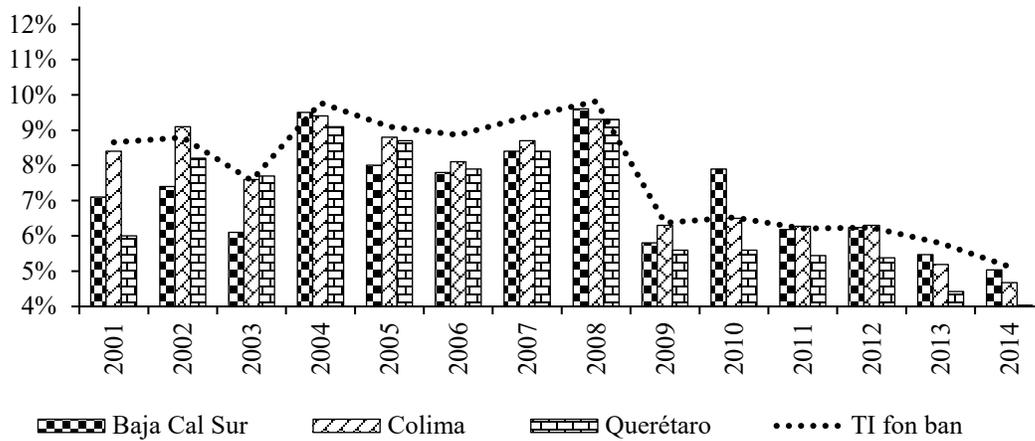


Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria.

Un factor importante que es considerado por las Calificadoras en la evaluación del riesgo moral es el nivel de apalancamiento; de tal forma que, a mayor nivel de deuda menor será la calificación que asigne la Calificadora. De ahí que los estados con mayor deuda se vean obligados a contratar nueva deuda a tasas más elevadas que los estados con bajos niveles de endeudamiento (Mendoza, 2012).

Otros de los factores importantes considerados por la Calificadoras en la evaluación del posible riesgo de insolvencia de los gobiernos estatales para hacer frente a sus compromisos financieros con sus acreedores, son las características urbano-industrial de la entidad (PIB estatal, desarrollo industria, servicios, infraestructura, etc.). Ello explica que en algunos casos se asigne a la deuda de un estado una buena calificación, a pesar de que tiene un alto nivel de deuda; y por el contrario, que se asigne una menor calificación a un estado que tiene baja deuda, pero su desarrollo económico es bajo.

Gráfica 14b
Tasas de Interés Nominal
Entidades Federativas menos endeudadas



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria.

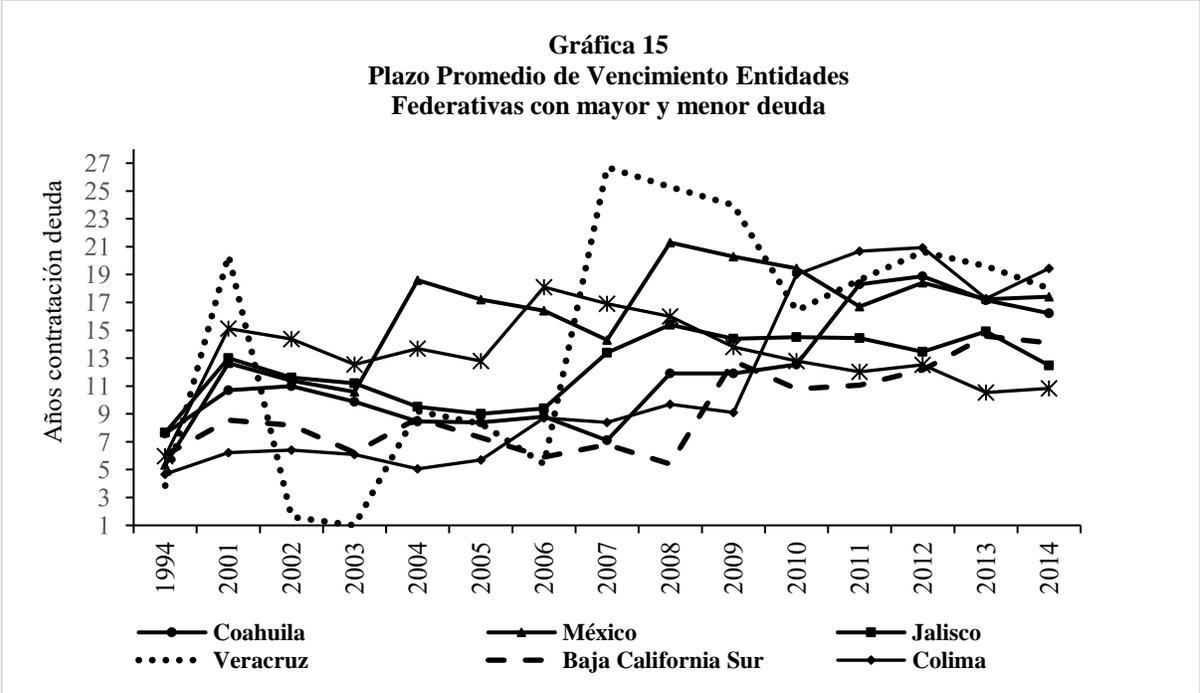
En la Tabla 2 se presenta la calificación que otorgó la Calificadora Fitch Ratings a la deuda de los estados que se analizan. Considerando que Querétaro es uno de los tres estados menos endeudados, consecuentemente la Calificadora le asignó la calificación de AA+ (Muy bajo riesgo), y tiene la tasa de interés más baja. Por el contrario, al Estado de México, que es uno de los cuatro estados más endeudados, y que por ello ha contratado nueva deuda a tasas de interés más altas que el resto de los estados estudiados, no obstante, la Calificadora le asignó la calificación A+ (Bajo riesgo), dado su alto desarrollo industrial y urbano. Por el contrario, Colima que es uno de los estados menos endeudados, se le determinó una calificación de CCC (Posibilidad de incumplimiento real), y la contratación de deuda es a una tasa mayor (7.47%) que la de Querétaro (6.84%)

Tabla 2
Tasas de Interés Nominal y Calificación de la deuda
Entidades Federativas con mayor y menor endeudamiento

Entidad	Tasa de Interés promedio	Calificación	Característica
Coahuila	7.69%	BBB	Riesgo Moderado
Estado de México	8.85%	A+	Bajo riesgo
Veracruz	8.09%	BBB	Riesgo Moderado
Jalisco	7.98%	A	Bajo riesgo
Baja California Sur	7.18%	A	Bajo riesgo
Colima	7.47%	CCC	Posibilidad de incumplimiento real
Querétaro	6.84%	AA+	Muy bajo Riesgo

Fuente: Fitch Rating

En la Gráfica 15 se observa que después de la crisis cambiario-financiera de finales de 1994, los plazos de contratación de deuda por parte de los siete estados analizados se redujeron, y a partir de 2005 los mismos se fueron ampliando. Sin embargo, a partir de 2008, nuevamente se registra una reducción en estos; es muy probable que dicha reducción sea una respuesta de los acreedores ante la volatilidad financiera y la contracción de la demanda externa de los Estados Unidos, generados por la crisis financiera internacional cuyo origen fue precisamente en ese país.



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria.

Cabe señalar que los plazos de vencimiento de la deuda son un factor importante, porque de ello depende el tiempo de amortización y, en consecuencia, el uso de la misma. Una deuda a largo plazo podrá utilizarse para la creación de infraestructura cuyo periodo de construcción generalmente es de largo plazo; en tanto que la deuda de corto plazo solo puede ser utilizada para gasto corriente.

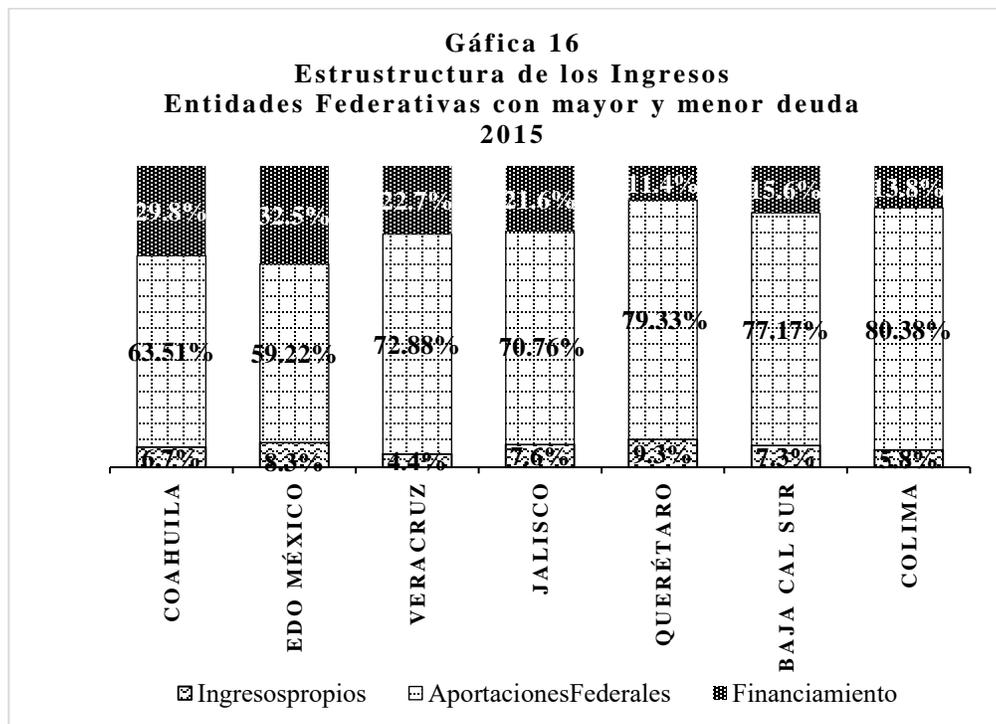
En general, las 7 entidades federativas analizadas han contratado deuda a plazos de 9 años, en promedio. Sobresalen los casos de Veracruz y Querétaro. El primero, por registrar una fuerte fluctuación en los plazos de contratación de deuda, quizás debido a que se contrata deuda de corto plazo para pagar el servicio de deuda de más largo plazo. El caso de Querétaro llama la atención por registrar los plazos de vencimiento más cortos.

4. Finanzas estatales de las entidades federativas con mayor y menor deuda.

En este apartado se analiza la situación de las finanzas públicas de las entidades con mayor y menor endeudamiento que hemos venido analizando, para ello revisaremos el comportamiento de los ingresos propios, la relación entre el financiamiento y número de habitantes y la relación deuda-PIBE.

a) Ingresos de los gobiernos subnacionales

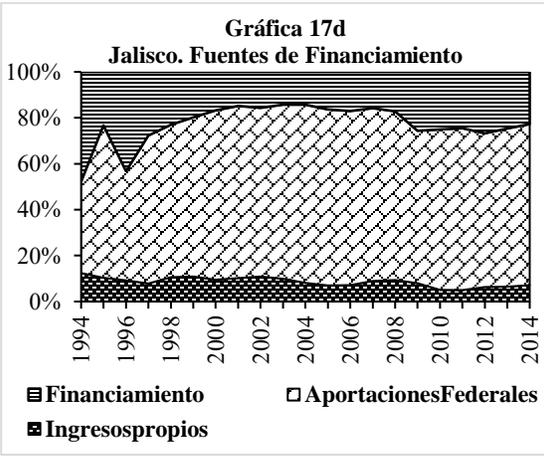
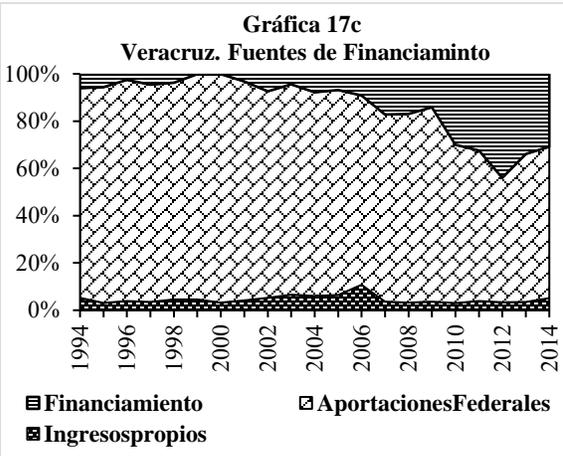
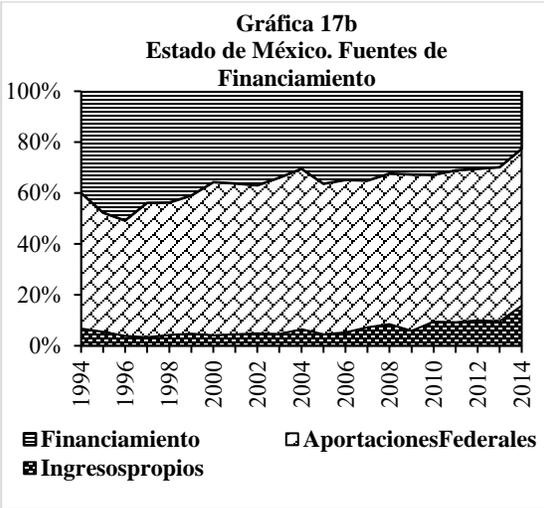
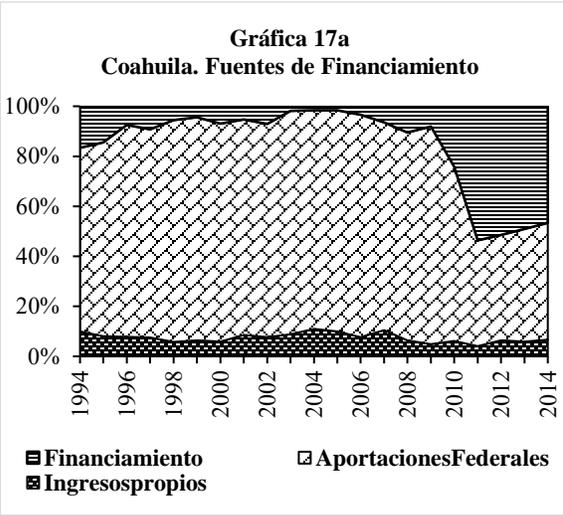
Los ingresos de los gobiernos estatales provienen de tres fuentes: **1) Ingresos propios**, que son todos los ingresos que las haciendas locales recaudan, y los cuales pueden ser utilizados según los lineamientos de sus presupuestos; **2) Participaciones y Aportaciones Federales**, son los ingresos que los gobiernos locales reciben del gobierno federal; las Participaciones son los recursos que no están destinados a un rubro en particular, y las Aportaciones corresponden a recursos asignados o etiquetados a un rubro específico, esto es, para el cumplimiento de programas específicos; y **3) Financiamiento**, son todos los recursos que contratan las haciendas estatales. Generalmente quedan registrados bajo el concepto de financiamiento todo los créditos o préstamos que obtienen las entidades federativas, sin importar el origen que estos.

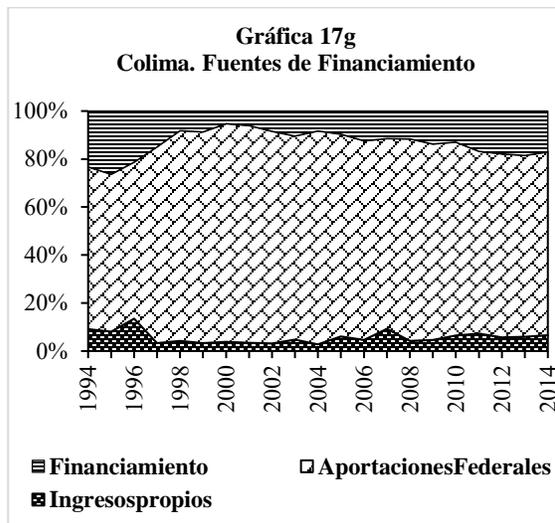
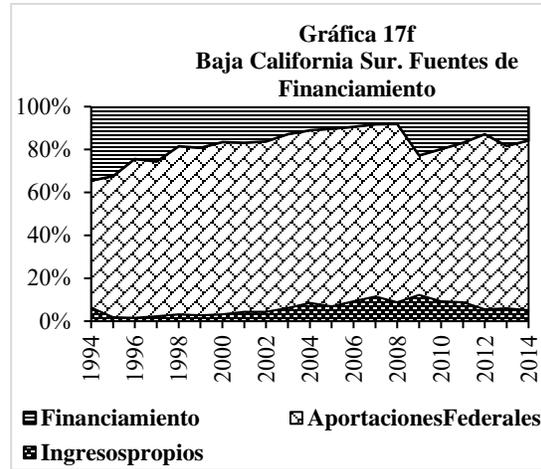
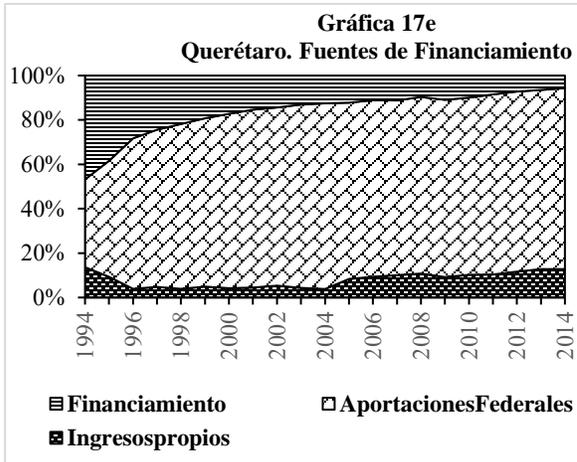


Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria.

En la Gráfica 16 se presenta la estructura de los ingresos totales de los siete estados analizados. Como se observa, en los siete estados las aportaciones del gobierno federal son la principal fuente de sus ingresos totales; en los casos de Querétaro, Colima y Baja California Sur podemos decir que su gasto depende en un 80% de las aportaciones federales.

Como era de esperarse, la proporción del financiamiento en los ingresos totales del Estado de México, Coahuila, Veracruz y Jalisco es muy significativa, pues estos son tres de los estados con mayor endeudamiento. Finalmente, los ingresos propios representan una baja proporción en todas estas entidades; aunque sobresale el caso de Querétaro, pues dichos ingresos son mayores que los del Estado de México, 9.3 y 8.3%, respectivamente. El caso contrario son Veracruz y Colima, con los ingresos propios más bajos.





Fuente: Gráficas 17a, 17b, 17c, 17d, 17e, 17f y 17g elaboración propia con datos tomados de Transparencia Presupuestaria.

En general, las siete entidades dependen de los recursos federalizados para para cumplir sus funciones de gobierno y, en algunos casos, estas se han convertido en la garantía para contratar más deuda necesaria para financiar, en la mayoría de los casos gasto corriente, e incluso para cubrir el servicio de la deuda contratada en años anteriores (CEFP, 2016).

En la Gráficas 17a, 17b, 17c, 17d, 17e, 17f y 17g se muestra de forma más clara la evolución de la estructura de los ingresos totales para cada entidad, durante los últimos 20 años.

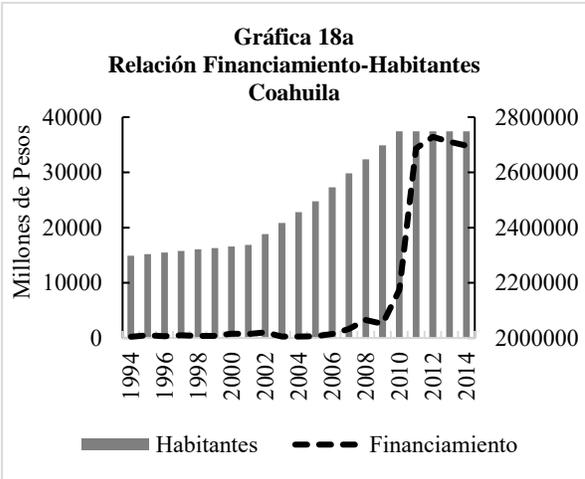
b) Financiamiento y número de habitantes

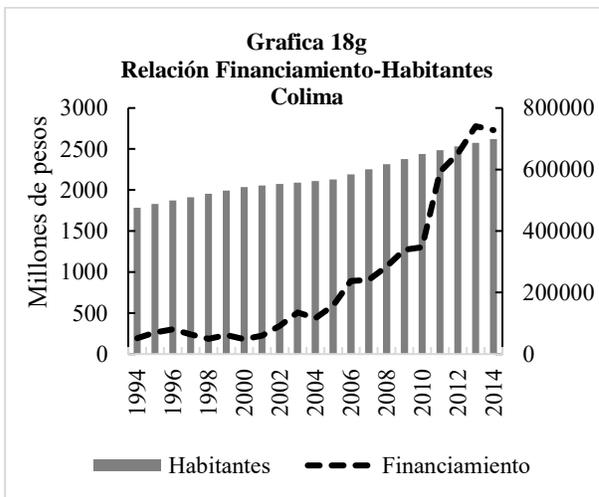
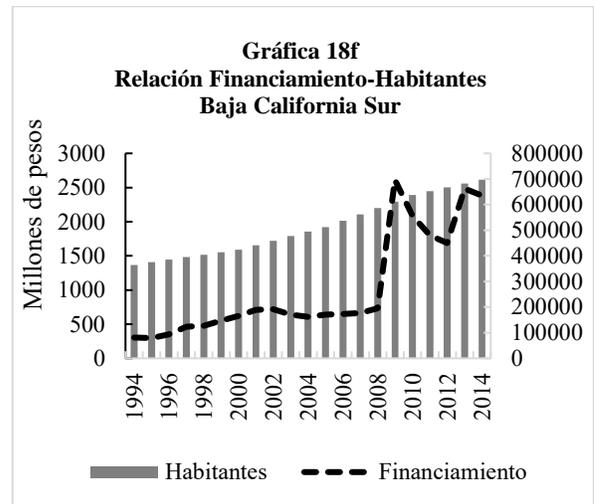
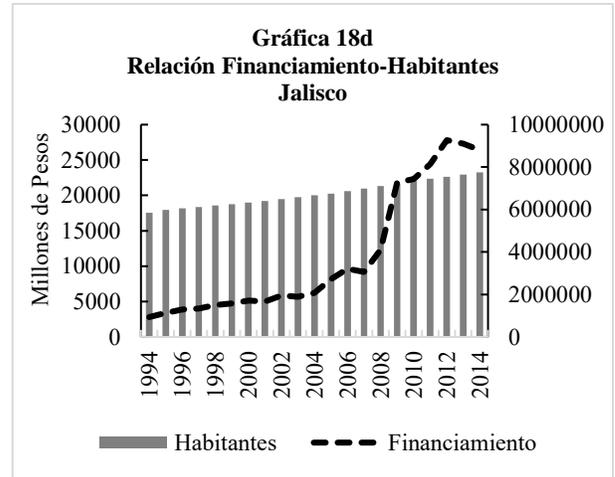
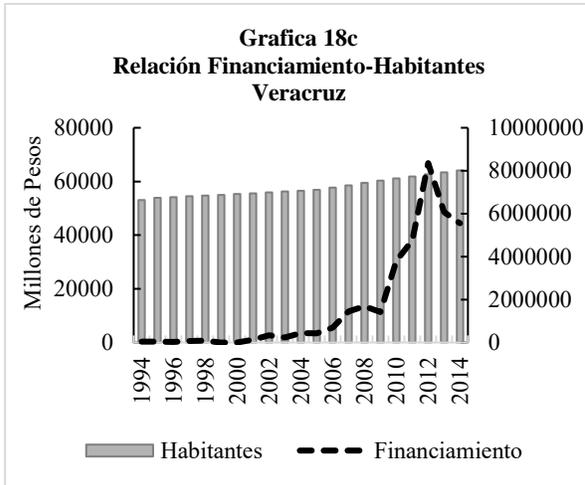
Con el propósito de saber si existe alguna relación entre el nivel de la deuda y el número de habitantes en los siete estados analizados, se construyeron las gráficas 18a, 18b, 18c, 18d, 18e, 18f y 18g. En estas gráficas se observa que no existe una relación directa entre

estas dos variables. Por ejemplo, la Cd. de México es una entidad con una población alta; sin embargo, no se encuentra dentro de la muestra de las entidades más endeudadas; por el contrario, Coahuila que es uno de los estados menos poblados, pero está dentro de la muestra de los más endeudados. El caso de Baja California Sur si existe una relación positiva entre el incremento de su población y una mayor deuda. Sin embargo, ello no significa que exista una relación de causalidad del crecimiento de la población al crecimiento de la deuda, porque, por ejemplo, se ha incrementado su gasto en educación, salud, vivienda, etc.

La deuda per-cápita no es el mejor indicador *proxy* para cuantificar el bienestar de la población de la entidad que contrata la deuda, pues ello depende del destino de la deuda. Si la deuda presenta una relación de causalidad directa con el crecimiento del PIB y/o el gasto social de esa entidad, es correcto tomar ese cociente como un indicador de bienestar de la población.

Generalmente, se toma el coeficiente de la deuda per-cápita como un indicador de la carga de la deuda sobre las generaciones futuras de un país, y en este caso, de la población de la entidad federativa. Además, este indicador puede arrojar datos poco confiables; por ejemplo, en el caso de una entidad que tiene una elevada deuda y una baja población, el coeficiente será muy alto. Por el contrario, una entidad que tiene elevada deuda y elevada población, este indicador será bajo, incluso menor que en el caso anterior.



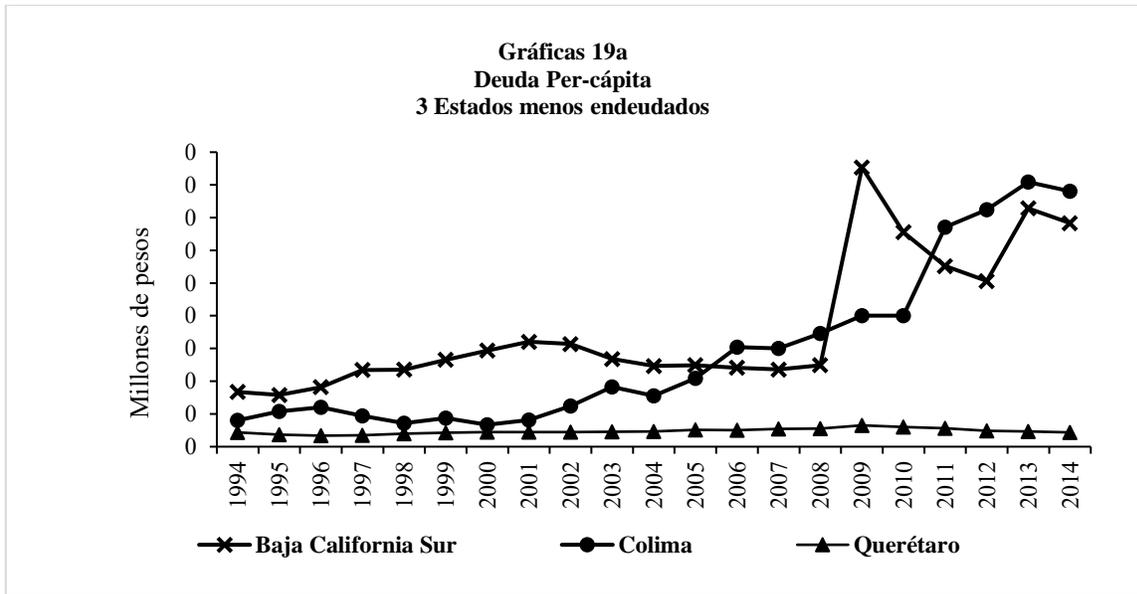


Fuente: Gráficas 18a, 18b, 18c, 18d, 18e, 18f y 18g elaboración propia con datos tomados de Transparencia Presupuestaria.

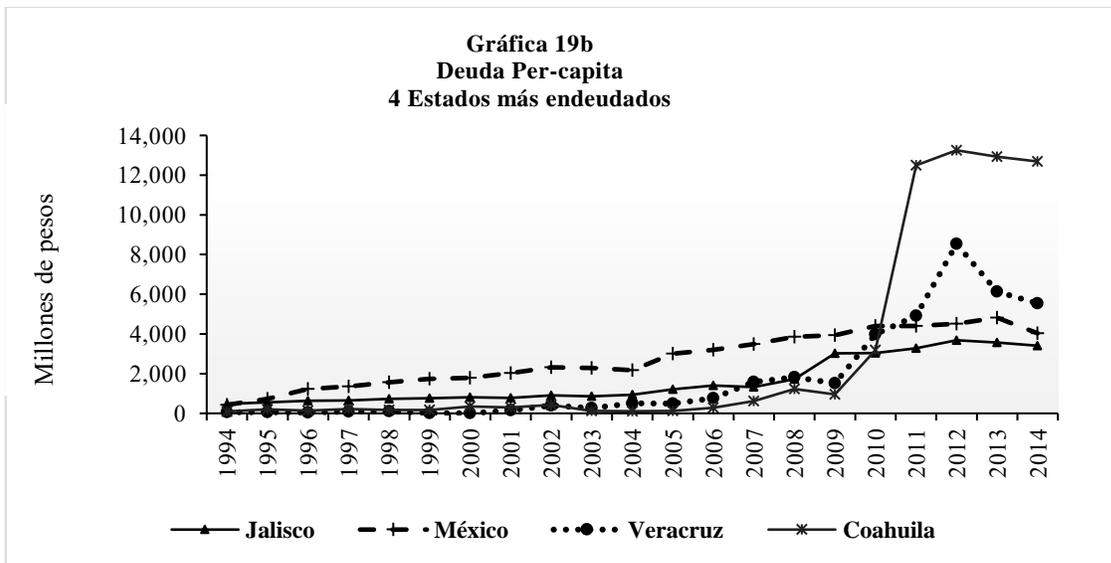
En las Gráficas 18a, 18b, 18c, 18s, 18d, 18e, 18f y 18g se observa que solo el Estado de México y Jalisco mantienen una relación directa entre número de habitantes y

financiamiento, pero como dijimos, ello no significa necesariamente que se haya elevado el bienestar de la población de estos estados.

En las Gráficas 19a y 19b se muestra la deuda per-cápita de las 3 entidades menos endeudadas y de las 4 más endeudadas, respectivamente. En el primer caso sobre salen los estados de Baja California Sur y Colima; en el caso de los más endeudados, los habitantes de Coahuila registran la deuda per-cápita más alta de este grupo, seguido de Veracruz.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

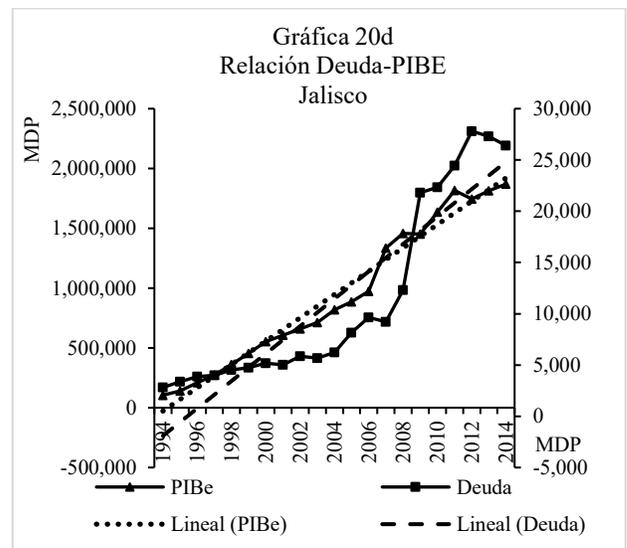
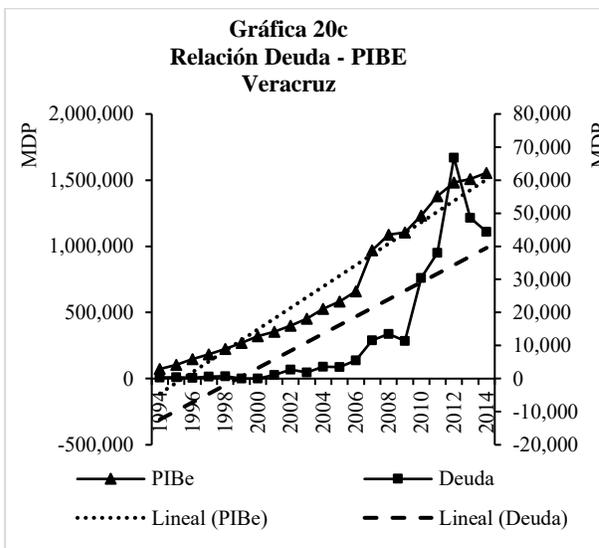
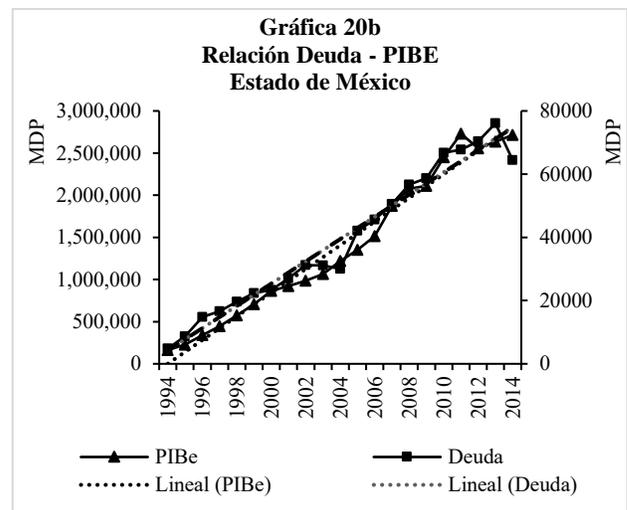
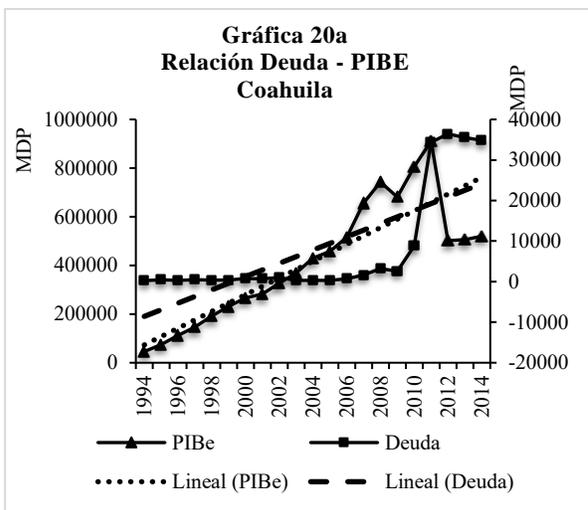


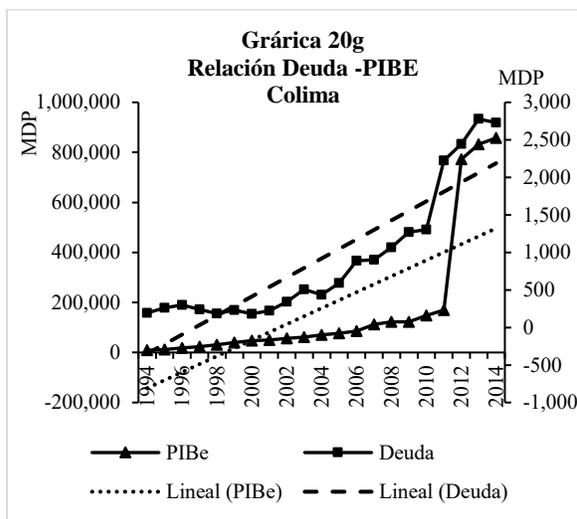
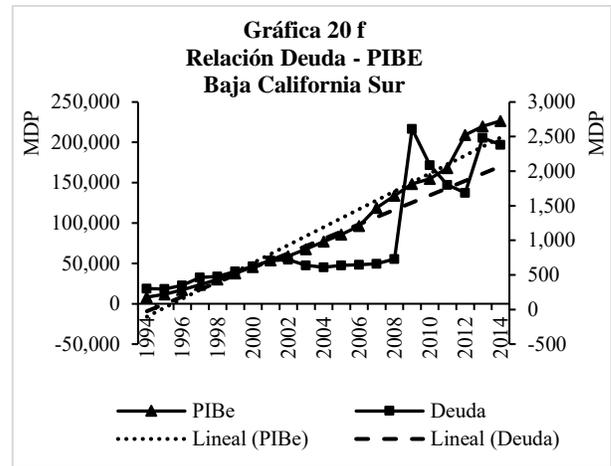
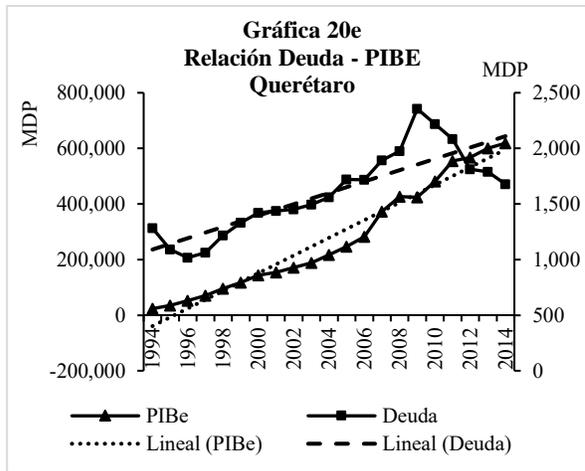
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

c) Relación Deuda PIBE

Con el propósito de mostrar el comportamiento de la deuda y el PIBE, así como su tendencia, para cada una de las 7 entidades que estamos analizando, se construyeron las gráficas 20a, 20b, 20c, 20d, 20e, 20f y 20g.

La relación de causalidad entre la deuda y el PIBE de cada entidad es muy importante, pues la evolución del PIBE determina la capacidad de pago del servicio de la deuda. En estas gráficas se observa la relación que existe entre la deuda y el PIB estatal de cada una de las entidades analizadas, así como la tendencia que muestra en esas dos variables en el periodo de tiempo analizado. Se revisa a detalle desde dos perspectivas, para observar:





Fuente: Gráficas 20a, 20b, 20c, 20d, 20e, 20f y 20g elaboración propia con datos tomados de Transparencia Presupuestaria.

- A. El crecimiento del PIBe con respecto al crecimiento de la deuda pública, obteniendo los siguientes resultados: en los estados de Coahuila, México, Jalisco y Baja California Sur, si hay una relación de la tendencia de la deuda y el PIBe, a diferencia de lo que pasa en las entidades de Veracruz, Querétaro y Colima donde se muestra una diferencia importante en cada una de ellas.
- B. El impacto que tiene el incremento de la deuda en el PIBe, es muy relevante pues cuando la deuda es excesiva la capacidad del gobierno para políticas de expansión. Estudios recientes argumentan que la trayectoria de la deuda (su crecimiento) puede ser tan importante para el crecimiento como el nivel de la deuda (Galindo, 2015).

Con el propósito de contar con evidencia empírica sobre la relación o grado de asociación entre la deuda y el PIBe se procedió a cuantificar el coeficiente de correlación (Gujarati,

1997). En la Tabla 3 se muestran los resultados, en esta se observa que el Estado de México es la entidad federativa que registra la mayor correlación entre la deuda y el PIBE, lo que comprueba la relación que se observaba en la Gráfica 19b y 20b; le sigue Jalisco, con un coeficiente de correlación del 93%. Por el contrario, Coahuila es la entidad que registra el coeficiente de correlación más bajo (45%).

Es de esperarse que en los estados donde existe una fuerte correlación entre la deuda y el PIBE, el nivel de bienestar de su población sea mayor que en los casos donde dicha correlación es baja.

Tabla 7
Coeficiente de Correlación
Crecimiento de la Deuda-Crecimiento del PIBE

Entidad	Coeficiente de Correlación
Coahuila	0.459201452
Querétaro	0.81434805
Baja California Sur	0.875741462
Veracruz	0.890176612
Colima	0.894098019
Jalisco	0.930900406
Estado de México	0.989270741

Fuente: Elaboración propia, datos tomados del INEGI.

En el Cuadro 7 se presenta el coeficiente Deuda-PIBE, como proporción del PIBE, para los 7 estados analizados. En general, este coeficiente es bajo para las 7 entidades, incluso en el caso de las entidades con mayor deuda. Los casos que presentan un porcentaje alto son: Querétaro en 1994 (5.5%) y el Estado de México en 1996 (4.4%), En un primer momento, ello debe ser interpretado como un indicador de sostenibilidad de la deuda por parte de estas entidades. Sin embargo, si consideramos las tasas de interés y la tasa de crecimiento real del PIB, esos coeficientes pueden tornarse riesgosos, en términos de la capacidad de las entidades para hacer frente a los compromisos financieros con sus acreedores.

5. Deuda y bienestar

Si bien el crecimiento económico, en este caso medido por el producto estatal (PIBE), es una de las variables económicas que nos permite aproximarnos al nivel de vida promedio de una determinada entidad federativa, ya que mide la producción que genera la entidad federativa (Hernández, 2013), ello no es del todo no válido, porque el nivel de vida o

bienestar de la población es un concepto más amplio. Al respecto, en la primera parte de este Capítulo se expusieron los 11 indicadores que conforman el Indicador de Bienestar elaborado del INEGI y los índices de Comunidad y Balance de Vida. En otras fuentes, este índice de bienestar incluye 13 variables que consideran tanto indicadores cuantitativos como cualitativos.

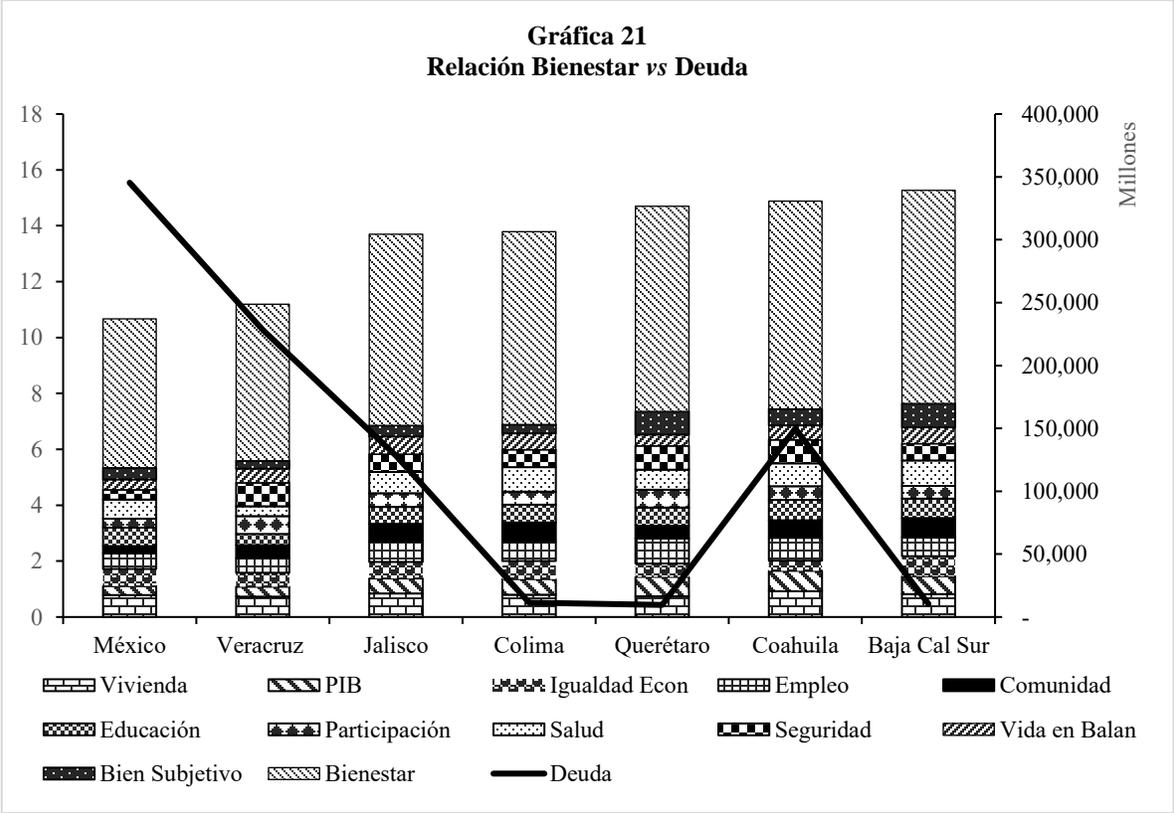
Cuadro 7
Relación Deuda-Crecimiento Económico
Entidades Federativas con mayor y menor endeudamiento
(Deuda/PIBE)

Año	Baja California Sur	Coahuila	Colima	Jalisco	Estado de México	Querétaro	Veracruz
1994	3.69%	0.49%	2.21%	2.68%	2.96%	5.50%	0.48%
1995	2.50%	0.63%	2.23%	2.39%	3.83%	3.09%	0.37%
1996	2.03%	0.27%	1.72%	1.84%	4.37%	1.94%	0.18%
1997	1.98%	0.33%	1.05%	1.47%	3.71%	1.50%	0.33%
1998	1.59%	0.21%	0.60%	1.25%	3.41%	1.27%	0.32%
1999	1.46%	0.17%	0.58%	1.04%	3.17%	1.13%	0.01%
2000	1.36%	0.30%	0.38%	0.93%	2.70%	0.99%	0.01%
2001	1.31%	0.25%	0.44%	0.83%	2.93%	0.94%	0.30%
2002	1.22%	0.31%	0.60%	0.89%	3.17%	0.85%	0.69%
2003	0.95%	0.08%	0.83%	0.80%	2.92%	0.79%	0.42%
2004	0.79%	0.06%	0.62%	0.76%	2.46%	0.72%	0.67%
2005	0.74%	0.07%	0.78%	0.92%	3.12%	0.70%	0.60%
2006	0.67%	0.14%	1.04%	0.99%	3.01%	0.61%	0.84%
2007	0.56%	0.25%	0.80%	0.69%	2.70%	0.51%	1.19%
2008	0.55%	0.44%	0.87%	0.84%	2.73%	0.46%	1.24%
2009	1.76%	0.38%	1.03%	1.50%	2.78%	0.56%	1.03%
2010	1.35%	1.09%	0.88%	1.37%	2.72%	0.46%	2.47%
2011	1.07%	3.77%	1.31%	1.35%	2.48%	0.38%	2.76%
2012	0.81%	7.26%	0.32%	1.59%	2.75%	0.32%	4.51%
2013	1.13%	7.04%	0.33%	1.50%	2.89%	0.30%	3.22%
2014	1.05%	6.69%	0.32%	1.41%	2.37%	0.27%	2.86%

Fuente: Elaboración propia, datos tomados del INEGI

El obvio que un mejor nivel de vida o mayor bienestar de la población supone crecimiento económico, en decir, el bienestar supone crecimiento del producto y el empleo y una mejor distribución del ingreso. Ello a su vez implica crecimiento de la productividad de los factores productivos; de la misma forma, un mayor crecimiento supone un mayor financiamiento, lo que presupone una relación entre deuda y desarrollo económico (Camargo, 2003), asumiendo una mayor tasa de crecimiento del PIB, en este caso del PIB estatal.

En las Gráfica 21, podemos ver la relación que tiene el bienestar en las entidades estudiadas con respecto a la deuda; así, tenemos que, Baja California Sur es de los Estados donde los habitantes muestran mayores niveles de bienestar y es también uno de los que tienen una deuda pública menor.

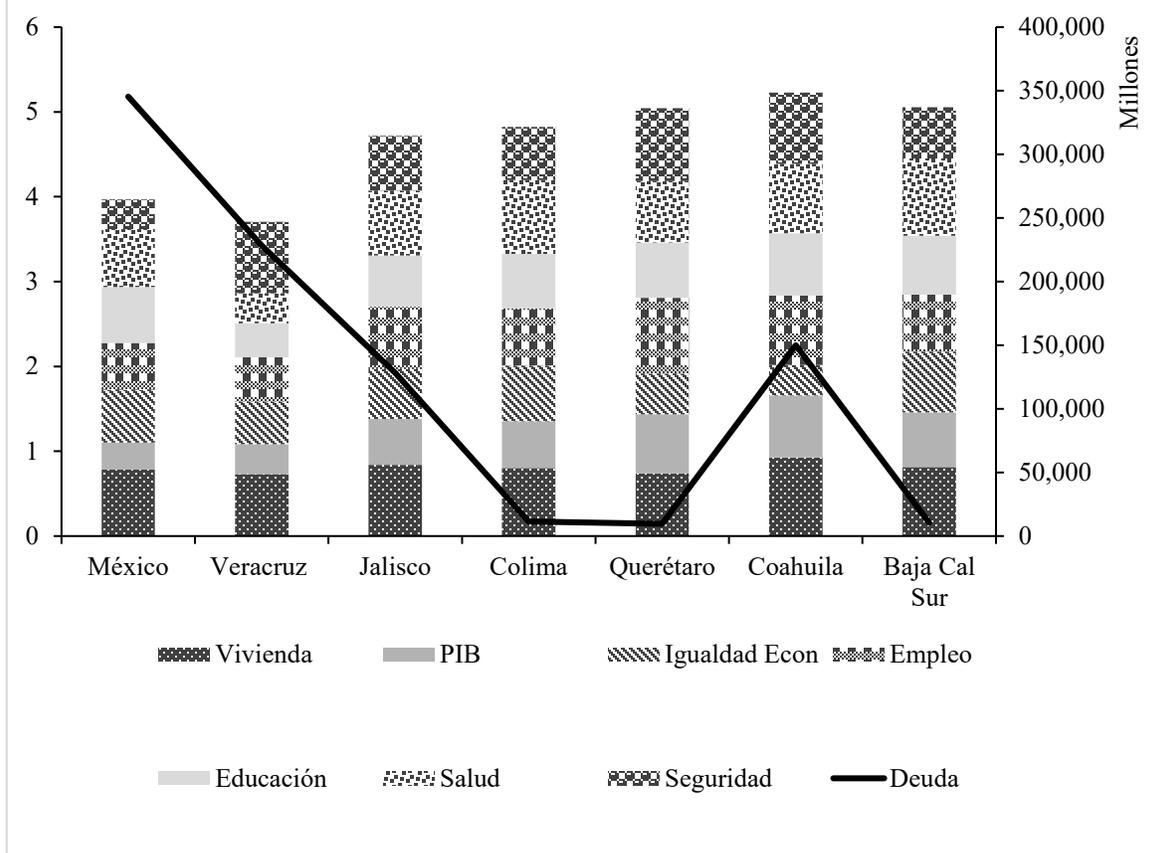


Fuente: Elaboración propia, datos tomados del INEGI y deSHCP.

En lugar opuesto está el Estado de México que se encuentra dentro de las Entidades con mayor deuda; sin embargo, los ciudadanos, manifiestan un nivel de bienestar muy bajo. El estado de Coahuila muestra un resultado particular tiene en comparación con las demás entidades una deuda media y el bienestar de los ciudadanos está por arriba de la media.

En la gráfica 22, están separados los indicadores de bienestar económico, dejando de lado aquellos parámetros que son de percepción de la ciudadanía y conservamos los tangibles, en los que de manera irrefutable los gobernantes podrían comprobar que existió un avance o un retroceso, como son: vivienda, educación, servicio de salud, empleo, educación y el PIB.

Gráfica 22
Relación Bienestar Económico Vs Deuda



Fuente: Elaboración propia, datos tomados del INEGI

Con lo que nos arroja el siguiente resultado.

1. El comportamiento que se observa es similar al de la gráfica anterior, las entidades con una menor deuda son aquellas que tienen un mejor desarrollo económico.
2. El Estado de México, es el más endeudo y también el que muestra un menor grado de desarrollo económico.
3. Jalisco y Coahuila muestran una equidad entre la deuda pública y el bienestar económico de la población.
4. Querétaro, Colima y Baja California Sur, son los Estados con una menor deuda y también son aquellos donde sus habitantes han tenido un mejor desarrollo económico.

CONCLUSIONES

El antecedente del régimen federalista en México se ubica en la época postrevolucionaria; en la década de los 1880s, se registran importantes avances administrativos e institucional tendientes a consolidar el federalismo fiscal en la relación del gobierno central con los gobiernos de estados y municipios. Parte de este avance fue la creación del Sistema Nacional de Coordinación Tributaria, actualmente Sistema de Administración Tributaria (SAT) y el establecimiento del sistema de Participaciones mediante la creación del Ramo presupuestal 33.

En la década de los 1990s, se continuó avanzado en la descentralización del gasto público hacia los estados y municipios; sin embargo, los avances en materia de autonomía y responsabilidad impositiva de los gobiernos de este nivel son muy pobres. De ahí que la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales de los ingresos federales que les son entregados mediante el sistema de Participaciones se haya profundizado.

En ausencia de un marco jurídico y normativo que supervise y controle la contratación de deuda por parte de los gobiernos subnacionales, las políticas de descentralización del gasto público han sido aprovechadas por estos gobiernos para contratar elevados montos de deuda bancaria a partir de la década de los 1990s, y colocar emisiones bursátiles a partir de la primera década del presente siglo. Este proceso de endeudamiento acelerado de algunas entidades federativas se ha llevado a cabo en la total opacidad, ya que los gobiernos no publican información sobre el destino de la deuda, lo que hace suponer que la misma no tiene como destino la inversión en infraestructura en la entidad.

A lo anterior se suma la ambigüedad en las legislaciones locales sobre las características de contratación de deuda y su destino que hacen los gobiernos subnacionales, pues estas deficiencias han sido aprovechadas por los gobiernos estatales para contratar deuda no sostenible. Si consideramos que el incremento de la misma no ha sido utilizado para elevar la inversión productiva y el crecimiento económico del estado o municipios en cuestión. Por ello es importante que se definan y reglamenten esos aspectos de la deuda subnacional, ya que los estados con mayor deuda no registran los mayores niveles de desarrollo y bienestar de su población.

Lo anterior explica que las políticas tendientes a impulsar la descentralización fiscal, tanto en el ámbito económico como administrativo e institucional, no hayan contribuido a consolidar en casi 37 años, el federalismo fiscal en México. Considerando que esto implica la consolidación del régimen político democrático, lo que a su vez genera presiones adicionales en las relaciones fiscales intergubernamentales. La forma que tome el federalismo fiscal también influye en el tipo de democracia que desarrolle.

Así, a pesar de los grandes avances en materia administrativa e institucional para la construcción del federalismo económico y fiscal, el mismo sigue siendo un federalismo centralizado, debido a que en dichos esfuerzos han prevalecido criterios y decisiones políticas de los distintos gobiernos federales sobre las relaciones con los gobiernos subnacionales. Ello exige una reforma profunda de las relaciones intergubernamentales basada en una visión integral y de largo plazo. Integral en el sentido de una reforma fiscal general, que vincule las potestades e ingresos fiscales y las responsabilidades de gasto de los distintos órdenes de gobierno, y que al mismo tiempo promueva políticas fiscales locales y federales que den como resultado una recaudación más eficiente, un gasto más efectivo, mayor rendimiento de cuentas de las autoridades, y un sistema de coordinación más equitativo. Ello, por su puesto también depende de un mayor crecimiento tanto a nivel macroeconómico como por entidad federativa; al respecto, el federalismo fiscal es fundamental para impulsar el desarrollo regional.

En este sentido, la consolidación del federalismo económico y fiscal sigue siendo un reto para la consolidación del régimen de gobierno federal y democrático en México.

La mayor asignación de recursos federales etiquetados con reglas de ejecución rígidas, asignadas a acciones concretas, en ausencia de mayor autonomía a los gobiernos subnacionales para elevar sus recursos propios, no ha reducido la dependencia financiera de estos gobiernos de los recursos federales, por un lado, y por el otro, ha propiciado la irresponsabilidad de los mismos en la contratación y gestión de la deuda. Respecto a esto último, la modificación en el marco jurídico que permite que los gobiernos subnacionales emitan títulos en la Bolsa de Valores, así como facultar a dichos gobiernos para dejar como garantía de pago las participaciones federales, ha conducido a una grave contracción del gasto público para desarrollo económico.

Entre las fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales, la banca comercial es la principal proveedora de crédito, con el 60% del total de financiamiento, le sigue la banca de desarrollo, con el 20%. Cabe señalar que el financiamiento de esta banca no tiene como

principales acreedores a las entidades más pobres, como Guerrero, Oaxaca o Chiapas, sino entidades con desarrollo medio o alta, como Jalisco y Nuevo León.

Las condiciones de contratación de la deuda por parte de los gobiernos subnacionales, plazo y tasas de interés, son importantes porque las mismas tienen un impacto directo sobre los ingresos de los años posteriores a su contratación. Según la evidencia presentada, las entidades con mayor deuda, generalmente contratan su deuda a tasas de interés más altas. Esta relación se debe a que la elevada deuda genera en el acreedor las expectativas de un riesgo moral mayor, por lo cual le impondrá tasas más altas a los nuevos préstamos. Ello constituye un círculo vicioso, pues a mayor dependencia de la deuda, en muchos casos debido a la incapacidad de generar los recursos necesarios para financiar el servicio de la deuda pasada, más elevadas son las tasas de interés a las que se tiene que contratar nueva deuda. Así mismo, se observa que las entidades con deuda también presentan menores plazos de contratación.

A nivel general, no existe una relación positiva entre la deuda y el crecimiento económico por entidad federativa. Este resultado se mantiene para el caso de las entidades con mayor endeudamiento (Coahuila, Estado de México, Veracruz, Jalisco) y, en consecuencia, tampoco estas entidades presentan los mejores niveles de bienestar. Esto último era de esperarse, pues un mejor nivel de bienestar de la población implica crecimiento económico en la entidad.

Las finanzas públicas de las entidades federativas dependen entre un 60 y 80% de los ingresos otorgados por el gobierno federal, los recursos propios solo representan entre el 5% y 10%. En las entidades que generan más ingresos propios, el financiamiento o deuda representan una menor proporción de sus ingresos totales. Ello nos permite sostener que un mayor endeudamiento conduce a una menor capacidad de generación de recursos propios, debido a que la contratación de nueva deuda es para pagar el servicio de la deuda contratada en años anteriores.

El acelerado endeudamiento de varios estados y municipios -en 2000 la deuda subnacional representaba el 50% de las Participaciones federales y para principios de 2016, dicho porcentaje se incrementó al 8%-, puso en alerta el riesgo que ello implicaba para las finanzas públicas del gobierno federal, pues este nivel de gobierno de forma natural es garante de dicha deuda. Sin embargo, también es un riesgo para los ciudadanos de la entidad que incurre en un endeudamiento no sostenible, porque se verá afectado por la contracción del gasto público en los servicios sociales y públicos básicos. En este contexto surge y entra

en vigor en abril de 2016, Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, con el objetivo de acotar y transparentar el manejo de los recursos, así como la contratación de financiamiento.

ANEXOS

Cuadro 1
Participación por Fuente de Financiamiento y Entidad

Entidad Federativa	2005				2006				2007				2008				2009				2010			
	BM	BD	EB	Total	BM	BD	EB	Total	BM	BD	EB	Total	BM	BD	EB	Total	BM	BD	EB	Total	BM	BD	EB	Total
Aguascalientes	85.4	14.6		100.0	80.7	6.8	12.5	100.0	92.7	2.7	4.6	100.0	94.8	2.1	3.0	100.0	93.8	6.2	0.0	100.0	89.2	10.8	0.0	100.0
Baja California	27.1	72.9		100.0	24.9	75.1	0.0	100.0	27.3	72.7	0.0	100.0	27.3	72.7	0.0	100.0	27.8	72.2	0.0	100.0	19.5	80.5	0.0	100.0
Baja Cal Sur	81.4	18.6		100.0	66.0	34.0	0.0	100.0	78.4	21.6	0.0	100.0	91.4	8.6	0.0	100.0	94.2	5.8	0.0	100.0	80.0	20.0	0.0	100.0
Campeche	0.0	100.0		100.0									0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0
Chiapas	35.4	64.6		100.0	45.2	54.8	0.0	100.0	44.9	55.1	0.0	100.0	56.8	43.2	0.0	100.0	52.0	48.0	0.0	100.0	88.9	11.1	0.0	100.0
Chihuahua	89.0	11.0		100.0	88.4	11.6	0.0	100.0	89.0	11.0	0.0	100.0	90.7	9.3	0.0	100.0	31.8	68.2	0.0	100.0	20.1	79.9	0.0	100.0
Coahuila	76.9	23.1		100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	14.0	86.0	100.0	0.0	11.8	88.2	100.0	0.0	38.6	61.4	100.0
Colima	66.2	33.8		100.0	0.8	1.1	98.2	100.0	13.9	0.9	85.3	100.0	0.9	0.8	98.4	100.0	28.3	0.5	71.2	100.0	33.4	0.3	66.3	100.0
Distrito Federal	61.4	38.6		100.0	48.3	41.3	10.5	100.0	48.4	41.0	10.6	100.0	50.5	37.7	11.9	100.0	48.8	39.7	11.5	100.0	49.6	37.3	13.1	100.0
Durango	91.3	8.7		100.0	90.0	10.0	0.0	100.0	89.6	10.4	0.0	100.0	90.0	10.0	0.0	100.0	98.3	1.7	0.0	100.0	80.4	19.6	0.0	100.0
Guanajuato	50.2	49.8		100.0	34.8	65.2	0.0	100.0	33.8	66.2	0.0	100.0	53.4	46.6	0.0	100.0	57.0	43.0	0.0	100.0	76.0	24.0	0.0	100.0
Guerrero	91.3	8.7		100.0	74.8	25.2	0.0	100.0	76.8	23.2	0.0	100.0	70.7	29.3	0.0	100.0	75.7	24.3	0.0	100.0	75.4	24.6	0.0	100.0
Hidalgo	99.2	0.8		100.0	50.1	0.9	48.9	100.0	50.9	1.5	47.6	100.0	0.0	0.9	99.1	100.0	0.0	0.6	99.4	100.0	38.6	0.6	60.8	100.0
Jalisco	72.2	27.8		100.0	66.1	33.7	0.2	100.0	64.4	35.5	0.1	100.0	63.1	36.9	0.0	100.0	53.1	46.9	0.0	100.0	57.9	42.1	0.0	100.0
México	49.4	50.6		100.0	51.0	49.0	0.0	100.0	51.6	48.4	0.0	100.0	54.3	45.7	0.0	100.0	94.0	6.0	0.0	100.0	94.3	5.7	0.0	100.0
Michoacán	94.8	5.2		100.0	90.2	9.8	0.0	100.0	55.7	44.3	0.0	100.0	27.2	18.9	53.9	100.0	26.1	18.4	55.5	100.0	47.2	16.7	36.1	100.0
Morelos	81.5	18.5		100.0	76.2	10.8	13.0	100.0	75.8	10.8	13.4	100.0	80.0	12.1	7.9	100.0	80.5	19.5	0.0	100.0	81.0	19.0	0.0	100.0
Nayarit	0.0	100.0		100.0	54.8	45.2	0.0	100.0	63.7	36.3	0.0	100.0	73.4	26.6	0.0	100.0	74.6	25.4	0.0	100.0	40.8	16.7	42.5	100.0
Nuevo León	41.4	58.6		100.0	4.1	39.7	56.2	100.0	14.3	31.8	53.9	100.0	15.5	31.2	53.3	100.0	16.8	31.0	52.2	100.0	21.5	26.4	52.2	100.0
Oaxaca	40.7	59.3		100.0	10.6	89.4	0.0	100.0	10.9	89.1	0.0	100.0	11.4	21.5	67.1	100.0	10.4	19.2	70.3	100.0	9.7	21.4	68.9	100.0
Puebla	61.6	38.4		100.0	78.2	21.8	0.0	100.0	77.2	22.8	0.0	100.0	91.2	8.8	0.0	100.0	64.7	35.3	0.0	100.0	63.6	36.4	0.0	100.0
Querétaro	8.1	91.9		100.0	77.9	22.1	0.0	100.0	78.4	21.6	0.0	100.0	94.7	5.3	0.0	100.0	93.8	6.2	0.0	100.0	95.1	4.9	0.0	100.0
Quintana Roo	95.1	4.9		100.0	81.2	18.8	0.0	100.0	81.0	19.0	0.0	100.0	81.8	18.2	0.0	100.0	47.9	52.1	0.0	100.0	35.5	64.5	0.0	100.0
San Luis Potosí	83.8	16.2		100.0	88.1	11.9	0.0	100.0	88.4	11.6	0.0	100.0	94.6	5.4	0.0	100.0	93.2	6.8	0.0	100.0	95.2	4.8	0.0	100.0
Sinaloa	60.4	39.6		100.0	6.1	59.6	34.3	100.0	39.5	38.1	22.5	100.0	62.6	37.4	0.0	100.0	63.9	36.1	0.0	100.0	53.0	29.2	17.8	100.0
Sonora	79.7	20.3		100.0	80.6	19.4	0.0	100.0	92.8	7.2	0.0	100.0	89.8	10.2	0.0	100.0	88.0	12.0	0.0	100.0	54.5	6.3	39.3	100.0
Tabasco	75.8	24.2		100.0	68.9	31.1	0.0	100.0	70.6	29.4	0.0	100.0	92.5	7.5	0.0	100.0	91.9	8.1	0.0	100.0	94.6	5.4	0.0	100.0
Tamaulipas	66.1	33.9		100.0	51.0	49.0	0.0	100.0	40.0	60.0	0.0	100.0	52.3	47.7	0.0	100.0	31.5	68.5	0.0	100.0	16.0	84.0	0.0	100.0
Tlaxcala					100.0	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	0.0	100.0								
Veracruz	99.0	1.0		100.0	0.0	0.5	99.5	100.0	0.2	6.4	93.4	100.0	0.0	7.3	92.7	100.0	0.0	5.2	94.8	100.0	0.7	11.5	87.9	100.0
Yucatán	93.6	6.4		100.0	90.8	9.2	0.0	100.0	91.8	8.2	0.0	100.0	89.1	10.9	0.0	100.0	90.9	9.1	0.0	100.0	92.3	7.7	0.0	100.0
Zacatecas	81.9	18.1		100.0	60.5	39.5	0.0	100.0	54.2	45.8	0.0	100.0	24.4	75.6	0.0	100.0	29.1	70.9	0.0	100.0	28.5	71.5	0.0	100.0
Total	60.8	39.2		100.0	35.0	28.3	36.7	100.0	47.7	35.0	17.3	100.0	47.0	30.2	22.8	100.0	51.9	26.3	21.8	100.0	51.1	26.0	22.8	100.0

Continuación.....

Cuadro 1
Participación por Fuente de Financiamiento y Entidad

Entidad Federativa	2011				2012				2013				2014				2015			
	BM	BD	EB	Total	BM	BD	EB	Total	BM	BD	EB	Total	BM	BD	EB	Total	BM	BD	EB	Total
Aguascalientes	81.3	18.7	0.0	100.0	75.7	24.3	0.0	100.0	70.8	29.2	0.0	100.0	72.7	27.3	0.0	100.0	71.5	28.5	0.0	100.0
Baja California	35.0	60.6	4.3	100.0	43.4	50.7	5.9	100.0	48.0	46.0	6.0	100.0	56.6	38.8	4.5	100.0	60.4	39.6	0.0	100.0
Baja Cal Sur	85.1	10.6	4.2	100.0	84.8	12.3	2.9	100.0	89.6	8.8	1.6	100.0	89.8	9.1	1.1	100.0	60.4	39.6	0.0	100.0
Campeche	81.5	14.9	3.6	100.0	95.7	4.3	0.0	100.0	87.7	12.3	0.0	100.0	94.6	5.4	0.0	100.0	100.0	0.0	0.0	100.0
Chiapas	96.3	3.7	0.0	100.0	96.4	3.5	0.1	100.0	96.6	3.3	0.1	100.0	96.9	3.0	0.1	100.0	21.1		32.3	100.0
Chihuahua	44.1	55.9	0.0	100.0	45.3	54.7	0.0	100.0	34.5	65.5	0.0	100.0	34.2	65.8	0.0	100.0	49.1	6.9	44.0	100.0
Coahuila	0.0	68.6	31.4	100.0	11.8	52.0	36.2	100.0	18.5	52.5	29.0	100.0	19.8	49.6	30.6	100.0	88.0	12.0	0.0	100.0
Colima	35.2	7.9	56.8	100.0	53.5	8.7	37.8	100.0	43.0	14.1	42.9	100.0	48.9	7.4	43.7	100.0	34.0	66.0	0.0	100.0
Distrito Federal	17.7	37.0	45.3	100.0	30.3	35.0	34.6	100.0	32.8	32.5	34.7	100.0	34.1	32.2	33.7	100.0	37.1	34.3	28.6	100.0
Durango	63.0	24.0	13.0	100.0	77.6	22.4	0.0	100.0	64.4	35.6	0.0	100.0	69.3	30.7	0.0	100.0	69.3	30.7	0.0	100.0
Guanajuato	81.9	18.1	0.0	100.0	82.6	17.4	0.0	100.0	85.1	14.9	0.0	100.0	82.9	17.1	0.0	100.0	82.6	17.4	0.0	100.0
Guerrero	78.7	10.7	10.6	100.0	95.7	3.4	0.9	100.0	72.5	27.1	0.4	100.0	62.5	37.1	0.4	100.0	68.1	31.9	0.0	100.0
Hidalgo	42.3	0.5	57.2	100.0	44.1	0.2	55.7	100.0	38.8	0.2	61.0	100.0	39.0	10.8	50.2	100.0	59.7	40.3	0.0	100.0
Jalisco	55.9	42.8	1.3	100.0	59.4	40.6	0.0	100.0	55.5	44.4	0.1	100.0	54.2	45.8	0.1	100.0	54.2	45.8	0.0	100.0
México	66.7	3.4	30.0	100.0	86.1	2.7	11.2	100.0	81.1	8.8	10.2	100.0	78.1	12.3	9.6	100.0	78.3	12.2	9.5	100.0
Michoacán	49.8	17.3	32.9	100.0	51.4	15.9	32.6	100.0	48.2	18.7	33.2	100.0	41.7	28.9	29.4	100.0	41.5	33.7	24.8	100.0
Morelos	93.2	6.8	0.0	100.0	96.6	3.4	0.0	100.0	54.3	45.7	0.0	100.0	64.7	35.3	0.0	100.0	66.0	34.0	0.0	100.0
Nayarit	81.7	18.3	0.0	100.0	84.0	16.0	0.0	100.0	89.1	10.9	0.0	100.0	49.4	50.6	0.0	100.0	48.9	51.1	0.0	100.0
Nuevo León	38.4	25.4	36.2	100.0	60.0	21.2	18.8	100.0	58.7	20.4	21.0	100.0	52.6	16.9	30.5	100.0	54.5	16.2	29.3	100.0
Oaxaca	0.0	4.7	95.3	100.0	6.2	3.7	90.1	100.0	23.1	15.1	61.8	100.0	25.9	15.8	58.3	100.0	32.5	13.6	53.9	100.0
Puebla	72.0	26.5	1.5	100.0	73.1	26.9	0.0	100.0	73.3	26.7	0.0	100.0	72.5	27.5	0.0	100.0	73.2	26.8	0.0	100.0
Querétaro	37.5	1.4	61.2	100.0	98.7	1.3	0.0	100.0	93.5	6.5	0.0	100.0	88.4	11.6	0.0	100.0	89.2	10.8	0.0	100.0
Quintana Roo	56.2	43.8	0.0	100.0	62.1	37.1	0.9	100.0	69.2	30.8	0.0	100.0	73.6	25.8	0.6	100.0	75.5	24.5	0.0	100.0
San Luis Potosí	92.7	7.3	0.0	100.0	94.5	5.5	0.0	100.0	95.3	4.7	0.0	100.0	99.1	0.9	0.0	100.0	99.9	0.1	0.0	100.0
Sinaloa	59.3	25.4	15.3	100.0	70.4	18.8	10.9	100.0	72.1	17.6	10.3	100.0	72.5	16.9	10.6	100.0	82.6	17.4	0.0	100.0
Sonora	81.3	12.8	6.0	100.0	83.0	11.4	5.7	100.0	86.6	8.9	4.5	100.0	77.2	19.2	3.7	100.0	82.1	17.9	0.0	100.0
Tabasco	78.9	21.1	0.0	100.0	89.3	10.7	0.0	100.0	90.1	9.9	0.0	100.0	90.9	9.1	0.0	100.0	99.7	0.3	0.0	100.0
Tamaulipas	31.1	4.7	64.1	100.0	86.3	1.4	12.2	100.0	85.5	1.2	13.3	100.0	84.3	4.8	11.0	100.0	94.1	5.9	0.0	100.0
Tlaxcala	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0									0.0	100.0	0.0	100.0
Veracruz	43.2	25.7	31.0	100.0	48.5	16.9	34.5	100.0	50.5	15.4	34.1	100.0	47.5	18.3	34.2	100.0	48.1	18.3	33.6	100.0
Yucatán	68.8	31.1	0.1	100.0	68.5	31.4	0.1	100.0	7.0	92.9	0.1	100.0	6.7	93.2	0.1	100.0	6.2	93.8	0.0	100.0
Zacatecas	95.2	4.8	0.0	100.0	83.8	16.2	0.0	100.0	79.0	21.0	0.0	100.0	75.8	24.2	0.0	100.0	84.5	15.5	0.0	100.0
Total	51.3	23.5	25.1	100.0	61.4	20.6	18.0	100.0	58.8	22.1	19.2	100.0	57.7	22.5	19.8	100.0	59.5	23.1	17.4	100.0

BM= Banca Múltiple, BD=Banca de Desarrollo, EB=Emisiones Bursátiles, T=Total
Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria.

Cuadro 2
Participación por Fuente de Financiamiento y Entidad

Entidad Federativa	2005				2006				2007				2008				2009				2010			
	BM	BD	EB	T	BM	BD	EB	T	BM	BD	EB	T	BM	BD	EB	T	BM	BD	EB	T	BM	BD	EB	T
Aguascalientes	0.57	0.15	0.00	0.41	1.07	0.11	0.16	0.47	2.89	0.12	0.39	1.49	2.54	0.09	0.17	1.26	2.15	0.28	0.00	1.19	1.90	0.45	0.00	1.09
Baja California	1.22	5.11	0.00	2.75	1.58	5.88	0.00	2.22	1.73	6.29	0.00	3.03	1.89	7.84	0.00	3.26	1.85	9.48	0.00	3.45	1.34	10.91	0.00	3.52
Baja Cal Sur	0.55	0.20	0.00	0.41	0.59	0.38	0.00	0.32	0.68	0.25	0.00	0.41	0.66	0.10	0.00	0.34	0.63	0.08	0.00	0.35	0.62	0.30	0.00	0.40
Campeche	0.00	0.04	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.09	0.00	0.03	0.00	0.05	0.00	0.01	0.00	0.02	0.00	0.01
Chiapas	0.14	0.39	0.00	0.23	0.26	0.40	0.00	0.20	0.24	0.40	0.00	0.25	0.41	0.48	0.00	0.34	1.09	1.99	0.00	1.09	2.93	0.72	0.00	1.69
Chihuahua	0.52	0.10	0.00	0.35	1.09	0.18	0.00	0.43	1.00	0.17	0.00	0.54	0.95	0.15	0.00	0.49	0.46	1.92	0.00	0.74	0.22	1.72	0.00	0.56
Coahuila	1.05	0.49	0.00	0.83	0.00	1.51	0.00	0.43	0.00	1.61	0.00	0.57	0.00	1.51	12.40	3.28	0.00	1.39	12.57	3.11	0.00	5.40	9.77	3.64
Colima	1.28	1.01	0.00	1.18	0.07	0.13	8.97	3.35	1.42	0.12	24.07	4.88	0.07	0.09	15.57	3.60	2.27	0.08	13.60	4.17	3.08	0.06	13.71	4.72
Distrito Federal	30.98	30.26	0.00	30.70	29.57	31.24	6.11	21.44	26.52	30.63	15.99	26.13	25.63	29.74	12.43	23.87	21.51	34.49	12.01	22.86	18.16	26.87	10.74	18.73
Durango	2.96	0.44	0.00	1.97	3.35	0.46	0.00	1.30	3.13	0.49	0.00	1.67	2.78	0.48	0.00	1.45	2.87	0.10	0.00	1.52	2.24	1.07	0.00	1.42
Guanajuato	0.92	1.42	0.00	1.12	0.95	2.21	0.00	0.96	0.84	2.25	0.00	1.19	1.91	2.60	0.00	1.68	2.04	3.04	0.00	1.86	3.69	2.29	0.00	2.48
Guerrero	2.27	0.34	0.00	1.51	2.40	1.00	0.00	1.12	2.21	0.91	0.00	1.37	1.87	1.20	0.00	1.24	1.43	0.91	0.00	0.98	1.78	1.14	0.00	1.21
Hidalgo	2.94	0.04	0.00	1.81	1.71	0.04	1.59	1.19	1.57	0.06	4.04	1.47	0.00	0.04	5.86	1.35	0.00	0.03	5.66	1.24	1.16	0.03	4.10	1.54
Jalisco	6.76	4.03	0.00	5.69	8.10	5.11	0.03	4.29	7.36	5.53	0.04	5.45	6.23	5.67	0.00	4.64	6.49	11.30	0.00	6.34	9.50	13.58	0.00	8.39
México	18.71	29.69	0.00	23.01	22.64	26.92	0.00	15.55	21.47	27.43	0.00	19.84	20.66	27.05	0.00	17.89	30.26	3.78	0.00	16.69	24.34	2.90	0.00	13.20
Michoacán	1.52	0.13	0.00	0.97	3.52	0.47	0.00	1.37	2.05	2.23	0.00	1.76	2.08	2.24	8.50	3.59	1.70	2.37	8.63	3.39	3.92	2.73	6.72	4.25
Morelos	0.71	0.25	0.00	0.53	0.78	0.14	0.13	0.36	0.70	0.14	0.34	0.44	0.56	0.13	0.11	0.33	0.34	0.16	0.00	0.22	0.20	0.09	0.00	0.13
Nayarit	0.00	0.48	0.00	0.19	0.42	0.43	0.00	0.27	0.58	0.45	0.00	0.43	0.88	0.50	0.00	0.56	0.76	0.51	0.00	0.53	0.72	0.58	1.67	0.90
Nuevo León	5.91	12.97	0.00	8.68	0.94	11.41	12.45	8.13	3.17	9.60	32.96	10.58	3.15	9.85	22.39	9.55	2.93	10.68	21.73	9.07	4.49	10.84	24.44	10.70
Oaxaca	0.24	0.53	0.00	0.35	0.22	2.31	0.00	0.73	0.21	2.29	0.00	0.90	0.56	1.64	6.80	2.31	0.43	1.58	6.97	2.16	0.33	1.44	5.27	1.75
Puebla	2.20	2.13	0.00	2.17	3.65	1.26	0.00	1.63	3.33	1.34	0.00	2.06	6.48	0.97	0.00	3.34	4.02	4.32	0.00	3.22	3.18	3.58	0.00	2.56
Querétaro	0.16	2.87	0.00	1.22	1.86	0.65	0.00	0.84	1.72	0.65	0.00	1.05	2.15	0.19	0.00	1.07	1.80	0.23	0.00	0.99	1.73	0.17	0.00	0.93
Quintana Roo	1.94	0.16	0.00	1.24	2.12	0.61	0.00	0.91	1.93	0.62	0.00	1.13	2.06	0.71	0.00	1.19	1.27	2.71	0.00	1.37	1.22	4.37	0.00	1.76
San Luis Potosí	2.01	0.61	0.00	1.46	3.32	0.56	0.00	1.32	3.17	0.57	0.00	1.71	3.14	0.28	0.00	1.56	2.71	0.39	0.00	1.51	3.38	0.33	0.00	1.82
Sinaloa	3.03	3.08	0.00	3.05	0.23	2.79	1.24	1.33	2.15	2.82	3.36	2.59	2.74	2.55	0.00	2.06	2.30	2.56	0.00	1.87	1.83	1.99	1.38	1.77
Sonora	4.81	1.90	0.00	3.67	6.99	2.09	0.00	3.04	7.74	0.82	0.00	3.98	6.88	1.22	0.00	3.60	5.62	1.51	0.00	3.31	4.72	1.07	7.62	4.43
Tabasco	0.53	0.26	0.00	0.42	0.61	0.34	0.00	0.31	0.56	0.32	0.00	0.38	2.21	0.28	0.00	1.12	1.82	0.32	0.00	1.03	1.43	0.16	0.00	0.77
Tamaulipas	0.87	0.69	0.00	0.80	0.55	0.66	0.00	0.38	0.48	0.98	0.00	0.57	0.77	1.09	0.00	0.69	0.44	1.90	0.00	0.73	0.26	2.70	0.00	0.84
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	0.25	0.00	0.00	0.09	0.12	0.00	0.00	0.06	0.24	0.00	0.00	0.11	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Veracruz	4.16	0.06	0.00	2.55	0.02	0.46	69.32	25.57	0.01	0.63	18.80	3.48	0.00	0.94	15.78	3.87	0.00	0.86	18.84	4.33	0.05	1.67	14.58	3.79
Yucatán	0.75	0.08	0.00	0.49	0.94	0.12	0.00	0.36	0.91	0.11	0.00	0.47	0.47	0.09	0.00	0.25	0.61	0.12	0.00	0.35	1.45	0.24	0.00	0.80
Zacatecas	0.29	0.10	0.00	0.22	0.18	0.15	0.00	0.11	0.14	0.16	0.00	0.12	0.04	0.19	0.00	0.08	0.18	0.85	0.00	0.32	0.12	0.57	0.00	0.21
Total	100	100	0.00	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Continuación.....

Cuadro 2
Participación por Fuente de Financiamiento y Entidad

Entidad Federativa	2011				2012				2013				2014				2015			
	BM	BD	EB	T																
Aguascalientes	1.25	0.62	0.00	0.79	0.90	0.86	0.00	0.73	0.81	0.89	0.00	0.67	0.77	0.74	0.00	0.61	0.75	0.77	0.00	0.63
Baja California	2.00	7.55	0.50	2.93	2.08	7.23	0.96	2.94	2.28	5.81	0.87	2.79	3.07	5.40	0.71	3.13	3.35	5.67	0.00	3.30
Baja Calif Sur	0.76	0.21	0.08	0.46	0.54	0.23	0.06	0.39	0.78	0.21	0.04	0.51	0.73	0.19	0.03	0.47	0.47	0.79	0.00	0.46
Campeche	0.41	0.16	0.04	0.26	0.40	0.05	0.00	0.26	0.31	0.12	0.00	0.21	0.56	0.08	0.00	0.34	0.52	0.00	0.00	0.31
Chiapas	17.53	1.48	0.00	9.34	13.16	1.42	0.04	8.38	12.09	1.11	0.04	7.36	11.49	0.92	0.03	6.84	1.33	7.57	6.94	3.74
Chihuahua	0.49	1.35	0.00	0.57	0.36	1.31	0.00	0.49	0.34	1.71	0.00	0.58	0.32	1.55	0.00	0.53	6.77	2.47	20.74	8.21
Coahuila	0.00	10.61	4.54	3.64	0.72	9.55	7.57	3.78	1.36	10.27	6.53	4.31	1.36	8.71	6.10	3.95	10.95	3.85	0.00	7.40
Colima	3.04	1.49	10.02	4.43	4.67	2.26	11.23	5.36	6.33	5.52	19.37	8.65	6.97	2.70	18.12	8.22	0.30	1.51	0.00	0.53
Distrito Federal	4.96	22.60	25.93	14.39	6.68	23.00	25.98	13.52	7.28	19.21	23.62	13.04	7.76	18.78	22.32	13.12	7.52	17.89	19.74	12.05
Durango	1.39	1.16	0.58	1.13	1.24	1.07	0.00	0.98	1.12	1.66	0.00	1.03	1.38	1.56	0.00	1.15	1.31	1.50	0.00	1.13
Guanajuato	3.47	1.68	0.00	2.17	2.50	1.57	0.00	1.86	2.52	1.17	0.00	1.74	2.23	1.18	0.00	1.55	2.01	1.09	0.00	1.44
Guerrero	1.38	0.41	0.38	0.90	1.09	0.12	0.03	0.70	0.90	0.90	0.02	0.73	0.69	1.05	0.01	0.64	0.65	0.79	0.00	0.57
Hidalgo	0.79	0.02	2.18	0.96	0.60	0.01	2.59	0.84	0.55	0.01	2.67	0.84	0.60	0.43	2.25	0.89	1.02	1.78	0.00	1.02
Jalisco	6.78	11.31	0.32	6.22	5.79	11.81	0.00	5.98	5.26	11.25	0.03	5.58	4.86	10.54	0.01	5.18	4.58	9.98	0.00	5.03
México	12.70	1.40	11.64	9.77	12.88	1.23	5.70	9.18	11.32	3.27	4.35	8.21	10.49	4.25	3.75	7.75	10.12	4.07	4.17	7.68
Michoacán	3.76	2.85	5.06	3.87	2.99	2.76	6.47	3.57	2.64	2.72	5.57	3.22	2.46	4.37	5.05	3.40	2.31	4.83	4.71	3.31
Morelos	1.33	0.21	0.00	0.73	1.04	0.11	0.00	0.66	0.89	2.00	0.00	0.96	1.26	1.76	0.00	1.12	1.18	1.56	0.00	1.06
Nayarit	2.25	1.10	0.00	1.42	1.99	1.13	0.00	1.45	2.03	0.66	0.00	1.34	1.07	2.82	0.00	1.26	1.03	2.77	0.00	1.25
Nuevo León	7.38	10.67	14.22	9.88	10.56	11.12	11.24	10.80	10.73	9.93	11.77	10.75	10.94	9.01	18.50	12.00	11.43	8.72	20.99	12.47
Oaxaca	0.00	0.27	5.20	1.37	0.13	0.24	6.51	1.30	0.83	1.44	6.78	2.10	0.94	1.47	6.17	2.10	1.23	1.32	6.94	2.24
Puebla	3.34	2.68	0.15	2.38	2.50	2.74	0.00	2.10	2.28	2.20	0.00	1.82	2.16	2.11	0.00	1.72	2.12	1.99	0.00	1.72
Querétaro	0.39	0.03	1.30	0.53	0.67	0.03	0.00	0.42	0.58	0.11	0.00	0.37	0.50	0.17	0.00	0.33	0.50	0.16	0.00	0.34
Quintana Roo	3.65	6.21	0.00	3.33	3.49	6.22	0.17	3.45	4.33	5.14	0.00	3.68	5.30	4.76	0.12	4.15	5.51	4.62	0.00	4.35
S Luis Potosí	2.14	0.37	0.00	1.19	1.66	0.29	0.00	1.08	1.50	0.20	0.00	0.93	1.53	0.03	0.00	0.89	1.42	0.00	0.00	0.85
Sinaloa	1.56	1.46	0.82	1.35	1.96	1.56	1.03	1.71	1.97	1.28	0.86	1.61	1.85	1.11	0.79	1.48	1.88	1.02	0.00	1.35
Sonora	5.68	1.95	0.85	3.59	4.70	1.92	1.09	3.47	5.28	1.44	0.84	3.58	5.20	3.31	0.72	3.89	5.78	3.24	0.00	4.18
Tabasco	1.14	0.66	0.00	0.74	1.61	0.58	0.00	1.11	1.48	0.44	0.00	0.97	1.40	0.36	0.00	0.89	1.46	0.01	0.00	0.87
Tamaulipas	1.75	0.58	7.36	2.89	3.53	0.18	1.70	2.51	3.23	0.12	1.54	2.22	3.51	0.51	1.33	2.40	3.68	0.60	0.00	2.33
Tlaxcala	0.00	0.06	0.00	0.01	0.00	0.05	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00
Veracruz	6.02	7.81	8.82	7.15	7.28	7.57	17.63	9.21	7.29	5.91	15.08	8.48	6.68	6.60	14.00	8.11	6.62	6.49	15.78	8.18
Yucatán	0.86	0.85	0.00	0.64	0.62	0.85	0.00	0.56	0.06	2.16	0.00	0.51	0.06	1.99	0.00	0.48	0.05	1.93	0.00	0.48
Zacatecas	1.76	0.19	0.00	0.95	1.67	0.97	0.00	1.22	1.63	1.15	0.00	1.21	1.87	1.53	0.00	1.42	2.16	1.02	0.00	1.52
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

BM= Banca Múltiple, BD=Banca de Desarrollo, EB=Emisiones Bursátiles, T=Total

Fuente: Elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria.

Cuadro 3
Fuente de pago por Entidad Federativa

Entidad Federativa	2007			2008			2009			2010			2011			2012			2013			2014			2015					
	Total	P	IP																											
T O T A L	100.0	81.5	18.5	100.0	80.1	19.9	100.0	76.7	23.3	100.0	81.6	18.4	100.0	81.1	18.9	100.0	82.6	17.4	100.0	81.3	18.7	100.0	85.3	14.7	100.0	86.1	13.9			
Aguascalientes	100.0	36.6	63.4	100.0	39.9	60.1	100.0	49.0	51.0	100.0	46.3	53.7	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0
Baja California	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	90.7	9.3	100.0	84.2	15.8	100.0	90.0	10.0	100.0	93.1	6.9	100.0	93.2	6.8	100.0	94.4	5.6			
Baja Cal Sur	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	50.4	49.6	100.0	53.6	46.4	100.0	96.6	3.4	100.0	97.5	2.5	100.0	99.1	0.9	100.0	94.8	5.2	100.0	95.8	4.2			
Campeche	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	82.2	17.8	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	99.7	0.3			
Coahuila	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	96.0	4.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	97.8	2.2			
Colima	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	80.5	19.5
Chiapas	100.0	14.6	85.4	100.0	23.7	76.3	100.0	40.0	60.0	100.0	30.9	69.1	100.0	66.9	33.1	100.0	63.8	36.2	100.0	55.0	45.0	100.0	69.4	30.6	100.0	67.3	32.7			
Chihuahua	0.0	0.0	0.0	100.0	15.5	84.5	100.0	24.7	75.3	100.0	47.2	52.8	100.0	46.1	53.9	100.0	37.2	62.8	100.0	49.5	50.5	100.0	62.9	37.1	100.0	62.9	37.1			
Distrito Federal	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0			
Durango	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	98.6	1.4	100.0	98.7	1.3	100.0	99.0	1.0	100.0	99.3	0.7	100.0	99.5	0.5			
Guanajuato	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	80.0	20.0	100.0	63.4	36.6	100.0	58.7	41.3	100.0	65.5	34.5	100.0	69.2	30.8	100.0	83.7	16.3			
Guerrero	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	95.2	4.8	100.0	96.2	3.8	100.0	100.0	0.0	100.0	96.1	3.9			
Hidalgo	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	62.9	37.1	100.0	99.7	0.3	100.0	98.7	1.3	100.0	99.3	0.7	100.0	95.1	4.9	100.0	93.5	6.5			
Jalisco	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	99.7	0.3	100.0	94.5	5.5	100.0	99.9	0.1	100.0	96.3	3.7	100.0	100.0	0.0			
México	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	89.4	10.6	100.0	89.4	10.6	100.0	90.0	10.0	100.0	81.9	18.1	100.0	90.4	9.6	100.0	91.1	8.9			
Michoacán	100.0	46.6	53.4	100.0	44.8	55.2	100.0	47.1	52.9	100.0	84.8	15.2	100.0	73.4	26.6	100.0	69.5	30.5	100.0	55.2	44.8	100.0	75.6	24.4	100.0	76.1	23.9			
Morelos	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0			
Nayarit	100.0	100.0	0.0	100.0	61.0	39.0	100.0	56.4	43.6	100.0	61.2	38.8	100.0	60.3	39.7	100.0	92.8	7.2	100.0	88.3	11.7	100.0	87.0	13.0	100.0	86.4	13.6			
Nuevo León	100.0	49.9	50.1	100.0	50.8	49.2	100.0	41.1	58.9	100.0	46.6	53.4	100.0	52.4	47.6	100.0	50.6	49.4	100.0	63.8	36.2	100.0	63.7	36.3	100.0	62.7	37.3			
Oaxaca	100.0	33.9	66.1	100.0	34.3	65.7	100.0	32.2	67.8	100.0	32.6	67.4	100.0	41.0	59.0	100.0	37.0	63.0	100.0	47.8	52.2	100.0	46.7	53.3	100.0	61.1	38.9			
Puebla	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	72.3	27.7	100.0	72.6	27.4	100.0	73.2	26.8	100.0	76.9	23.1	100.0	100.0	0.0			
Querétaro	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0			
Quintana Roo	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	90.8	9.2	100.0	86.7	13.3	100.0	93.9	6.1	100.0	86.8	13.2	100.0	97.6	2.4	100.0	99.1	0.9	100.0	99.2	0.8			
San Luis Potosí	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	98.1	1.9	100.0	98.1	1.9	100.0	93.0	7.0	100.0	94.7	5.3	100.0	96.6	3.4	100.0	99.2	0.8			
Sinaloa	100.0	82.6	17.4	100.0	82.4	17.6	100.0	82.2	17.8	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	89.4	10.6	100.0	85.4	14.6			
Sonora	100.0	100.0	0.0	100.0	60.4	39.6	100.0	63.3	36.7	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	97.3	2.7	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	95.4	4.6			
Tabasco	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	82.7	17.3	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	99.5	0.5	100.0	100.0	0.0			
Tamaulipas	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	32.2	67.8	100.0	97.3	2.7	100.0	35.1	64.9	100.0	36.7	63.3	100.0	36.0	64.0	100.0	45.3	54.7	100.0	49.5	50.5			
Tlaxcala	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0			
Veracruz	100.0	7.8	92.2	100.0	25.4	74.6	100.0	25.5	74.5	100.0	55.5	44.5	100.0	69.0	31.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0			
Yucatán	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	97.7	2.3	100.0	98.9	1.1	100.0	100.0	0.0	100.0	99.9	0.1	100.0	100.0	0.0			
Zacatecas	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	62.4	37.6	100.0	87.7	12.3	100.0	89.4	10.6	100.0	78.7	21.3	100.0	79.1	20.9			

IP= Ingresos Propios, P= Participaciones Federales

Fuente: Elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Carmagniani, M. (2011). *Federalismo Latinoamericano*. México : FCE.
- CNBV. (09 de Septiembre de 2016). CNBV. Obtenido de Comisión Nacional Bancaria de Valores: <http://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BURS%C3%81TIL/Preguntas-Frecuentes/Paginas/Otros-Participantes.aspx>
- Díaz Dominguez, A. (2013). El desempeño del Fisco de los Estados Mexicanos, 1999-2010. México, Distrito Federal, México: ITAM. Obtenido de PagineS.
- Diputados, C. d. (30 de Julio de 2013). *Camara de Diputados*. Recuperado el 30 de Julio de 2013, de Camara de Diputados: http://www.camaradediputados.gob.mx/museo/s_prin11.htm
- Fierro, E. C., Tapia, G. G., & Rojo, P. F. (2008). *Descentralización educativa en México*. México: OCDE.
- Galindo, M. y. (2015). Deuda Pública. *Serie de Estudios Económicos Vol I*, 1-11.
- Godina, H. R. (2006). *El Federalismo fiscal realmente existe en las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada*. México: FLACSO.
- Gómez Robledo, A. (1 de Enero de 1989). *Fundadores del derecho internacional*. México: UNAM. Recuperado el 24 de Julio de 2013, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/11.pdf>
- Hamilton A., M. J. (1780). *El Federalista*. Estados Unidos de Norteamérica: Fondo de Cultura Económico.
- Hernandez, C. A. (1993). *La tradición republicana del buen gobierno*. México: FCE.
- Hernández, C. A. (2011). *El federalismo centralizador*. México: FCE-Colmex.
- Ibarra, J. (2001). Participaciones federales de los gobiernos municipales en México 1975-1995. *Revista Económica*, 25-62.
- INDETEC. (En línea). El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 23 años de federalismo hacendario. *INDETEC*, 1-50.
- Jorge, C. (1982). *Federalismo en Latinoamerica*. México: FCE.
- Maldonado, S. B. (1992). Teoría General del Federalismo. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 809-827.
- Meyer, L. (1986). *Un tema añejo, siempre actual*. Mexico: Colegio de México.

- Meyer, L. (1994). *El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia Obstáculos y posibilidades*. México: Colegio de México.
- Montesquieu. (2009). *El Espíritu de las Leyes*. México: Grupo Editorial Exodo.
- Musgrave, R. A. (1984). *Hacienda Pública: teórica y aplicada*. Estados Unidos: Instituto de Estudios Fiscales.
- Oates, W. (1977). *Federalismo Fiscal*. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Pablo, P. H. (1 de marzo de 2005). *sedeci*. Recuperado el 2013 de octubre de 7, de sedeci: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15911/Documento_completo_.pdf?sequence=45
- Patrón, S. (1 de Enero de 1998). *iteso*. Recuperado el 2013 de Octubre de 8, de iteso: <http://iglom.iteso.mx/PDF/fpatron.PDF>
- Pliego Moreno, I. (2009). 200 años de federalismo en México: una revisión histórica. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 34.
- Pliego, M. I. (2009). *200 años de federalismo en México: una revisión histórica*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Porto, A. (1 de Mayo de 2003). *Depeco*. Obtenido de Universidad de la Plata: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/docfed4.pdf>
- Rabell, G. E. (2010). *Federalismo Fiscal en México*. Queretaro: COCYTEQ.
- Rebollo, M. J. (2000). *Federalismo y desarrollo social en México hasta la década de los 90!* México.
- Rodriguez V., Mard P. (1994). *Political Change in Baja California: Democracy in the Making?* EUA: Center for US-Mexican Studies .
- Rodríguez, E. V. (1999). *La descentralización en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodriguez, V. (1999). *La descentralización en México*. México: Fondo de Cultura Económico.
- Salas Durazo, I. (17 de Enero de 2005). *Universidad de Chile*. Obtenido de https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chrome-instant&rlz=1C1CHZL_esMX696MX696&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Rothstein+descentralizacion
- Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (desconocida de desconocida de 2011). *La Federalización de la Política Cultural en México: ¿Alemania como modelo?* México: UNAM. Recuperado el 13 de Octubre de 2013, de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3045/7.pdf>

- Serna de la Garza, J. M. (2004). *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. México: UNAM.
- Sobarzo, F. H. (1 de enero de 2005). *redalyc.org*. Recuperado el 7 de octubre de 2013, de redalyc.org: www.redalyc.org/pdf/111/11109905.df
- Stiglitz, J. (1986). *Economía del Sector Público*. Alcalá, España: Antoni Bosch.
- Tocqueville, A. (1935). *La democracia en América*. Francia: FCE.
- Vázquez, J. (17 de Agosto de 2016). *hechos historicos*. Obtenido de <https://www.google.com.mx/search?q=camaradediputados%20gob%20mx%20museo%20prin%2011#q=en+toda+la+poblaci%C3%B3n+de+m%C3%A1s+de+1000+almas+y+siete+diputaciones+provinciales+que+participaban+de+la+legislaci%C3%B3n>
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: FCE.