



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

LA DEUDA EN MÉXICO

TESINA

P R E S E N T A:

Cristóbal Jesús Zúñiga López

Director: Dr. Miguel Cervantes Jiménez



CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., NOVIEMBRE DE 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

Quiero destacar en esta dedicatoria, mi sentido y sincero agradecimiento a todos los seres que, por distintas razones y circunstancias, intervinieron para llegar a este momento tan esperado, largamente anhelado y concluir una etapa que por distintas razones se postergó. Aunque me han dicho que el sentir vergüenza por cumplir hasta ahora con esta fase que no la debo de sentir, pero con toda honestidad si la siento y forma parte de una serie de sentimientos y emociones mezclados que en estos momentos percibo y siento, pero al mismo tiempo me impulsaron a concluir y obtener el anhelado objetivo de titularme.

Al Supremo Creador.

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado la vida a través de mis padres, salud, voluntad, los medios y, sobre todo, poner en mi camino a seres tan maravillosos que como mis padres, mi esposa, mis hijos, hermanos, maestros y amigos, que me ayudaron y me siguen ayudando para lograr la anhelada titulación, además de su infinita bondad, amor, apoyo y comprensión, sin olvidar a nuestra querida Universidad Nacional Autónoma de México.

A mi mamá, Chelita.

Por haberme apoyado en todo momento, por su infinito amor y ternura, sus consejos, sus valores, sus sacrificios, porque me dio la vida, la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor y aunque partió a otro plano muy joven, sigue día a día con todos y conmigo.

A mi papá, Tirso.

Por el ejemplo de rectitud, responsabilidad, honestidad, valor y energía que me inculcó, por su amor y aunque partió a otro plano también muy joven, sigue día a día con todos y conmigo.

A mi esposa Norma y a nuestros hijos, José Luis y Pamela Mercedes.

Por darme su amor, ternura, apoyo, fortaleza, comprensión, aguantar mis malos y buenos ratos y la energía para luchar y lograr el anhelo más grande de mi vida profesional, lograr que sea una realidad, el poderme titular.

A mis hermanos Chelita, José Antonio y Ricardo.

Con los que también he contado y contaré con su apoyo, amor, fortaleza, y comprensión en esta empresa y todas las que se presenten, al igual que todos.

A todos mis amigos, que aun sin mencionarlos uno por uno, todos sabemos quiénes son.

Que me han brindado su confianza, lealtad, hermandad, sinceridad, honestidad y apoyo necesario, para luchar por este objetivo y en general por todos los momentos y situaciones buenas y malas que hemos vivido, siempre han estado y estarán con mi familia y conmigo y nosotros con ellos.

Y a todas y todos mis maestros de vida y de escuela, mis sinodales, amigos todos: Dr. José Manuel Flores Ramos, Dr. Nicolás Mandujano Ramos, Lic. José Agustín Moreno Suárez, Mtro. Emidio Jorge Méndez Hernández y al Dr. Miguel Cervantes Jiménez.

Bien decían mis padres, que todos ustedes representan la otra mitad de nuestra formación con sus conocimientos, verdad, honradez, su gran apoyo, comprensión, motivación y entereza, de antemano muchas gracias por su atención y tiempo para este servidor y por distinguirme con su participación en este momento tan decisivo e importante en mi vida como hombre, como profesionista y como padre de familia.

Quiero agradecer muy en especial al Dr. Miguel Cervantes Jiménez por aceptar dirigir este trabajo y sobre todo porque creyó en mí, me impulso, me guio, apoyó y desde que tuve el honor de ser parte de su alumnado, siempre he encontrado en él y en sus palabras, al amigo sincero, la motivación, el conocimiento, el apoyo y su respaldo desinteresado y permanente.

A todas y a todos, presentes y ausentes, lo único que puedo decir ahora y por el resto de mi vida, para siempre, ¡Dios los bendiga y muchas, muchas gracias!

Cristóbal Jesús Zúñiga López

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	4
1. DÉFICIT PÚBLICO Y DEUDA EXTERNA	6
1.1. Déficit público	6
1.2. Deuda pública	8
2. EL PROBLEMA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO	11
2.1. Niveles de endeudamiento en México	11
2.2. Niveles de endeudamiento de los Estados	13
2.3. El problema de la deuda municipal en México.....	22
3. REGLAS FISCALES COMO HERRAMIENTA DE CREDIBILIDAD Y TRANSPARENCIA.	24
3.1. La construcción de una regla fiscal.....	24
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	29
BIBLIOGRAFÍA	32
ÍNDICE DE CUADROS	34
ÍNDICE DE GRÁFICAS.....	34

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales problemas que enfrentan los países en el ámbito internacional y, en particular, en México es la falta de transparencia y homogeneidad de la contabilidad en las diversas esferas de gobierno de cada una de las naciones, además de ello las diferentes necesidades en los países para focalizar el gasto aceleran los déficits y los niveles de endeudamiento. Es por ello, que cada vez más el tema de la credibilidad y la rendición de cuentas son dos factores de suma importancia para la gobernabilidad y para la funcionalidad de los gobiernos.

Por ello, es necesario que una mejor administración de las finanzas públicas se relacione con el fortalecimiento de los mecanismos adecuados para asegurar el uso eficiente de los recursos públicos, no sólo en lo que respecta a sus ingresos y a sus fuentes, sino también en la manera en que se utilizan y el cómo se rinde cuentas, fortaleciendo el estado de derecho que asegure la toma de decisiones en un entorno de libertad económica.

Uno de los problemas fundamentales que se puede observar para la rendición de cuentas es que la contabilidad gubernamental actual no es susceptible a ser comparada ni consolidada entre los distintos niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) por lo menos en las economías emergentes debido a la deficiente calidad de las instituciones, esta variación ocasiona que los criterios y formatos de presentación diferentes entre los distintos países del orbe, y de forma interna entre los países hace realmente difícil la transparencia, la rendición de cuentas, la comparabilidad y la efectiva fiscalización del gasto.

Es necesario que a nivel del sector público se disponga de forma oportuna y precisa de los resultados de la gestión de los recursos públicos para evaluar su pertinencia, eficacia y eficiencia, permite llevar a cabo acciones a través de los instrumentos de política fiscal, monetaria o mecanismos de endeudamiento, tanto interno como externo, que conduzcan al logro de las metas fiscales y económicas establecidas como objetivo, y que deben estar a la vez orientadas a la búsqueda de una mejor redistribución de la riqueza.

La presente tesina tiene por objetivo general exponer los efectos de la deuda pública y en particular el caso de las tres esferas de gobierno en México, particularmente la situación de los Estados y Municipios del país, ya que a pesar que en muchas ocasiones se justifica el endeudamiento por su carácter productivo, tanto a nivel nacional, estatal y municipal la dinámica del producto es inferior a la esperada dada la supuesta existencia de un efecto multiplicador del gasto público.

La tesina se desarrolla en tres apartados. En el primero, se analiza el déficit público y deuda externa en el ámbito internacional; en el segundo, se presenta un análisis de la situación financiera de las entidades federativas y de México y, en el tercero, se mencionan las reglas fiscales como un elemento en la generación de entornos macroeconómicos con una mayor transparencia y credibilidad de las cuentas de los tres niveles de gobierno que se suman al instrumental de las reglas monetarias. Al final, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

1. DÉFICIT PÚBLICO Y DEUDA EXTERNA

Los gobiernos de las principales economías del mundo tienden a gastar más de los recursos que ingresan y cuando una economía exhibe déficit público lo puede financiar a través de deuda tanto interna como externa, entre otros mecanismos. Una economía que recibe recursos del exterior los registra en su balanza de pagos y tiene efectos en el mercado cambiario, ya que un ingreso de divisas implica la apreciación del tipo de cambio cuando el régimen es de flotación o presenta otras características en función del régimen cambiario; México es muestra de ello, porque prácticamente ha transitado por la mayoría de opciones de política cambiaria (excepto los regímenes de tipo de cambio pegajoso¹ o el área monetaria).

El objetivo del presente apartado es exponer la situación mundial del déficit público y de deuda externa. El apartado se estructura en dos temáticas, primero se analiza el déficit público y posteriormente lo concerniente a la deuda externa.

1.1. Déficit público

El déficit público se define como la diferencia negativa entre ingresos y gastos y se clasifica en:

- Déficit primario: cuando las compras y transferencias del estado son mayor que los ingresos fiscales generados.
- Déficit presupuestario total: monto del déficit primario más pagos de intereses netos por concepto de deuda.

Cuando un gobierno tiene déficit fiscal puede financiarlo por medio de:

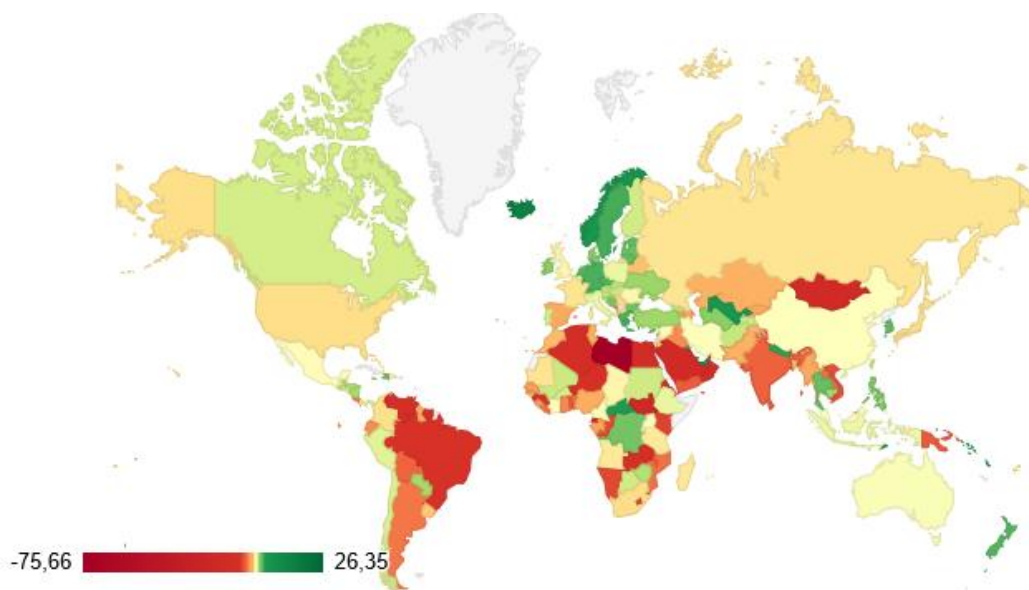
- préstamo del banco central para proporcionar recursos a través de emisión de dinero.
- Emisión de bonos (deuda nacional e internacional).
- Aumento de los impuestos actuales o la creación de nuevos impuestos.
- Venta de activos públicos.

El mapa 1 ilustra el nivel de déficit público que registran los países en el mundo y su comparación con el PIB de cada nación. En Asia, China presenta un monto total de -312,762 millones de dólares (mdd), lo que equivale a 2.8% de su Producto Interno Bruto (PIB), lo que lo posiciona en uno de los

¹ El tipo de cambio se vincula al movimiento de alguna variable macroeconómica clave, por ejemplo, el índice de precios al consumidor, entre otras.

primeros lugares con gastos mayores con relación a sus ingresos. Otros países como Japón e India exhiben déficit fiscal de 140,000 y 162,000 mdd, con un porcentaje de 3% y 9% en proporción de su PIB, respectivamente. Arabia Saudita tiene un déficit de -97,692 mdd, lo que equivale a -16.90% de su PIB; seguido de Indonesia que maneja -20,896 mdd y -2.5% de su PIB. El resto del continente mantiene un monto deficitario de hasta -12,000 mdd. En contraste, los Emiratos Árabes Unidos encabeza uno de los países con mayor superávit que representa el 5% de su PIB, por debajo de Qatar con 5.6% y arriba de Hong Kong con 4.8%.

Mapa 1. Mundo: déficit público internacional, 2008-2016.
(Valores porcentuales respecto del PIB)



Fuente: Datos Macro <https://www.datosmacro.com/deficit>, Expansión (España)

En Europa, se destaca que los países que integran el bloque PIGS (Portugal, Italia, Grecia y España) son quienes se encuentran con cifras deficitarias, de los cuales, España maneja un alto nivel deficitario de -4.5%, seguido por Italia con un -2.4%, Portugal con -2% y Grecia con 0.7%, que, si bien no muestra cifra negativa, pero sus recursos que generan se gastan en su totalidad. Rusia maneja un nivel de -3.4% respecto a su PIB. Pocos países de esta región (Europa) muestran un saldo positivo (superávit) aunque con niveles bajos de porcentaje respecto a su PIB que van de 0% al 3%, Bulgaria, Holanda, República Checa, Alemania, Suecia, Noruega, etc. con quienes están en ese rango. Islandia es quien muestra un mayor superávit de 13%.

África y América destacan por ser los continentes donde registran mayores niveles de gasto público que rebasan al menos hasta un 76% su nivel de deuda con respecto al PIB de los países que los

conforman. Considerando solo el porcentaje de gasto, Libia encabeza la lista generando un -76%, pasando por Egipto con -13% hasta Gambia con un -10%. El resto de los países africanos tienen un déficit menor al 10%. Respecto a sus montos, Estados Unidos es quien encabeza la lista de los países con mayor déficit que es de -631,012 que representan el 3.5% respecto a su PIB. Comparado su economía con la de países de africanos, Venezuela registra -10.4% el cual se convierte en el país latinoamericano en manejar un nivel alto de déficit. Brasil maneja -9% de su PIB en gasto público. Bolivia con -6.5%, Ecuador, Costa Rica y Argentina con un porcentaje dentro del -5%. México tiene -2.9% deficitario valor similar al registrado por El Salvador, Panamá, Perú y Chile.

Oceanía registra los menores índices de déficit público. Papua nueva Guinea tiene un nivel de -6.9%, el más alto registrado en la región. Seguido por las islas Fiji y Australia con un porcentaje aproximado de -3.4% y 2.7% respectivamente. Samoa muestra -0.38% de su PIB en déficit. Por otra parte, Nueva Zelanda es quien maneja un superávit más bajo (0.62% de su PIB). Y el resto de la región maneja cifras del 1% hasta 27% aproximadamente (registrado por la isla Tuvalu).

1.2. Deuda pública

La deuda pública es el compromiso de pago en valor monetario que el Estado contrae con un agente económico específico. Esta puede ser externa (diversos países u organismos internacionales) o interna (emisión de deuda).

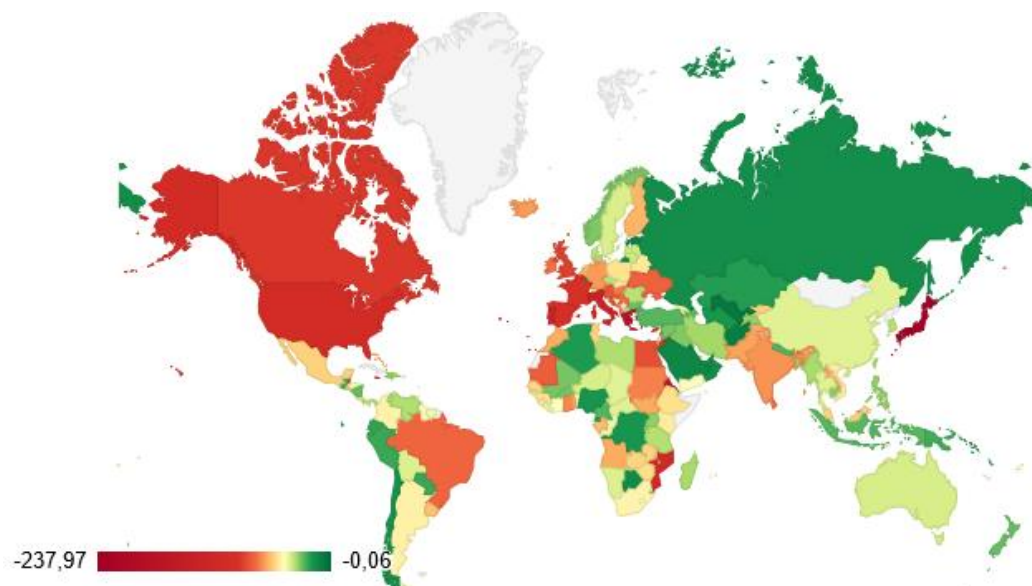
La utilidad de la deuda pública es principalmente compensar las asimetrías de los ingresos gubernamentales, es decir, mostrar solvencia en condiciones de ingresos insuficientes para enfrentar el gasto público. Este último pueden ser obra pública, déficit presupuestal, condiciones de emergencia por eventos fortuitos, pagos de deudas diversas, entre otros. El argumento a favor de la deuda pública es desahogar las finanzas públicas, es decir, no depender solo del ahorro gubernamental para invertir en algunos rubros de gasto público. Otro objetivo de la deuda pública es el manejo de la política monetaria del país, ya que por medio de este instrumento se determina las tasas de interés y el nivel de liquidez del país.

Para este análisis se considera el valor porcentual respecto al PIB de cada nación, debido a que representa en términos estrictos el número de años requeridos por una economía para pagar su deuda suponiendo que la producción de un año se emplea para tal fin, infringiendo un deterioro en el bienestar de la población. Los resultados que se arrojan varían de manera significativa dependiendo del dinamismo económico de cada país, puesto que para disminuir el nivel de deuda se tiene como

medida principal el aumento a la productividad de los agentes económicos, que conlleva al aumento en el valor del PIB. Esto ayuda a enfrentar el saldo total de la deuda. Es decir, la capacidad de liquidez de las naciones.

El valor internacional de la deuda asciende a un total de 59.8 billones de dólares. El mapa 2 muestra el panorama internacional del nivel de endeudamiento por nación. Los porcentajes de deuda respecto al PIB generan una mayor confiabilidad porque expone el grado de liquidez o apalancamiento de las naciones, es decir, cuánto se tendría que gastar de los recursos de los países para saldar su deuda. El valor de la deuda en el continente americano asciende a 23.3 billones de dólares, que representa el 39% del monto total de la deuda externa mundial. El mayor peso lo lleva Estados Unidos con un monto de 19.05 billones de dólares y que representa con un 82% de la deuda continental. Sin embargo, su dinamismo económico permite saber que su deuda tan solo representa el 106% de su PIB total; si lo comparamos con otro país como Japón, el cual, el monto total de deuda es de 9.4 billones de dólares, la mitad de deuda que la estadounidense, pero que representa el 238% del PIB del país nipón, esto significa que destina gran cantidad de recursos públicos al pago de la deuda. Grecia es el país europeo que debido a la crisis económica de 2009 registra un endeudamiento del 179%, junto con Portugal (130% del PIB), Italia (133% del PIB) y España (99% del PIB) cifras que prácticamente no han cambiado a lo largo de la última década, estas naciones conforman un bloque económicamente insolvente denominado PIGS (por su nombre de cada país en inglés), Otros países que registran altas tasas de endeudamiento son Líbano, Singapur, Bélgica, entre otros, cuyas deudas están entre el 100% al 140%. En contraparte, países como Estonia, Afganistán y Hong Kong su deuda respecto al PIB no alcanza el 10%. Por otro lado, Rusia manifiesta una mejor salud económica con 217,748 mdd y representa tan solo el 16% de su PIB. África, tiene menores niveles de endeudamiento. Solo Egipto y Sudáfrica representan los niveles de deuda más altos (260,052 mdd que representa el 85% de su PIB; 148,477 mdd 50% del PIB, respectivamente). Australia por su parte, su endeudamiento asciende a 517,457 mdd y un apalancamiento del 41%, lo que convierte a Oceanía en el continente con el mínimo índice de endeudamiento con un porcentaje de solvencia menor al 70%.

Mapa 2. Mundo: panorama mundial de la deuda pública, 2008-2016.
(Porcentaje respecto del PIB)



Fuente: Datos Macro <https://www.datosmacro.com/deuda>, Expansión (España)

Siguiendo el mapa 2, el nivel de endeudamiento en América Latina representa el 5% del total global, el cual asciende a 2,88 billones de dólares. Brasil es el país de esta región con un mayor monto de endeudamiento de 1,41 billones de dólares, justo la mitad de la región. Argentina, Colombia y Venezuela se colocan en un rango de entre 100 y 300 mil mdd que representan el porcentaje de su PIB 51%, 51% y 36%, respectivamente. El resto de la región registra montos menores a 40 mil mdd. Jamaica muestra un alto porcentaje de insolvencia de la región con un valor de 115%, seguido de la Isla caribeña de Barbados con 108%. Haití registra un monto de deuda menor de 2,771 mdd y un 33% de apalancamiento, pero Chile es quien muestra una solvencia mayor que representa solo el 17% de su producción bruta. El monto de la deuda en México asciende a 607,849 mdd que representa el 58% del total del PIB, que lo coloca como uno de los países de la región con mayores niveles de endeudamiento, solo detrás de Brasil. La deuda de México representa el 21% de la deuda acumulada de América Latina.

2. EL PROBLEMA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Uno de los problemas más graves a los que se enfrentan los tres niveles del sector público en el país y la cual se ha constituido como punto de disputa entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el PRD, ya que este partido durante varios años fue crítico de la política fiscal implementada a nivel general, es la creciente deuda que estas manejan y que no se ha visto reflejada en mayores tasas de crecimiento del PIB, mejores niveles de bienestar. Los altos niveles de endeudamiento son producto de la heterogeneidad de los sistemas contables que utilizan, es por ello que además de homologar los sistemas contables de cada una de las entidades federativas del país, se esperaba que la Ley General de Contabilidad Gubernamental logrará proporcionar mayor información sobre la deuda a corto plazo de los estados y municipios y con ello restringir los problemas de deuda”².

El objetivo de este apartado es describir la situación de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno en México.

2.1. Niveles de endeudamiento en México

En los apartados anteriores se presentaron las condiciones de la deuda y déficits globales y la estructura de los mercados externos, en este apartado se analiza la situación de las finanzas públicas en México. Los ingresos han sido reducidos al igual que los gastos, empero el gobierno fundamentalmente ha gastado más de lo que ha ingresado incurriendo en déficit público.

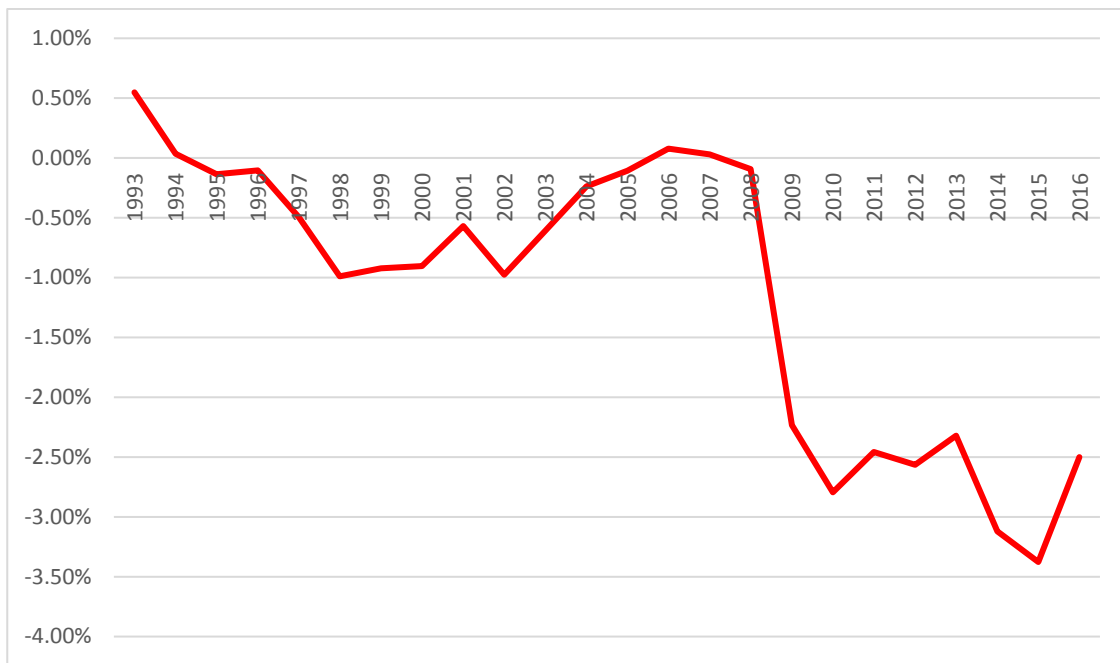
Como se observa en la gráfica 1, el saldo de la cuenta pública en México ha sido deficitario desde la crisis subprime de 2008, y solo durante periodos cortos de tiempo el gobierno ha mantenido niveles de ingresos superiores a los gastos. Para resarcir el bajo crecimiento reapareció con marcado vigor la implementación de diversas reformas que anunciaban que para el año 2018 iban a propiciar que la economía mexicana creciera a partir de este año a una tasa cercana al 5%, lo que no se ha logrado por la falta de un plan de largo plazo y la calidad de las instituciones que mantienen una visión de corto plazo, que privilegia el consumo presente sin preocuparse por la trayectoria futura del PIB ya que cabe recordar que nuestra economía crece por encima de su nivel potencial y este ha ido a la baja. No se debe olvidar que la riqueza la crean los trabajadores y las empresas, en ciertos contextos institucionales (reglas del juego), así que el respeto a los derechos de propiedad, un

² . “En México, la deuda de los gobiernos estatales y sus organismos descentralizados representa aproximadamente 2.4% del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE); mientras que el monto del saldo de la deuda municipal y sus organismos descentralizados equivale al 0.3% del PIBE, (de la O Hernández & García Sotelo, 2012, pág. 32)

sistema judicial eficiente y una política monetaria responsable son necesarios, pero no suficientes. Para elevar la productividad, facilitar que se haga más con menos recursos, se debe trabajar en la educación, en las empresas, la capacitación y la innovación tecnológica (la inversión en investigación y desarrollo,) son piedras angulares de la generación de riqueza y la inversión es un motor fundamental del crecimiento y no solo el sistema financiero.

Gráfica 1. México: evolución del saldo público, 1993-2017.

(Porcentaje respecto al PIB)



Fuente: elaboración propia con base en BIE, INEGI 2017

Asimismo, el Centro de Investigación para el Desarrollo en México, indicó que en febrero de 2015 se registró un aumento de 41 por ciento en el déficit fiscal comparado con el mismo mes del año anterior, provocado principalmente por la disminución de los ingresos petroleros y un ligero incremento del gasto. El documento indica que la dependencia de ingresos petroleros y la falta de alternativas fiscales fueron causales del aumento de la deuda³.

“En los últimos años el crecimiento de la deuda ha sido mayor que la expansión del PIB, significando retos de gestión de deuda para los próximos años. Considerando el periodo 2010 a 2015, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) refiere que en esos años “*el saldo total*

³ CIDAC, Administración EPN: Un gobierno incapaz de dar rumbo, disponible en <http://cidac.org/administracion-epn-un-gobierno-incapaz-de-dar-rumbo/>.

de la deuda bruta del sector público federal pasó de 4 billones 455 mil 455 millones de pesos (mdp) a 8 billones 430 mil 562 mdp. En términos del PIB, la deuda registró un crecimiento del 12.8 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 31.8 a 44.6 por ciento del PIB”⁴ (Cervantes, 2017, pp. 64).

En este tenor se observa como el crecimiento del déficit y de la deuda pública nacional suponen también una limitante en los niveles de desarrollo de la economía mexicana, debido a que restringen la capacidad productiva además de generar incertidumbre entre los inversionistas y consumidores, desincentivando a los agentes a emprender proyectos o que prefieran irse a otros países a buscar estas oportunidades debido a que los productos del trabajo realizado serán expoliados por el gobierno.

A pesar del constante incremento de la deuda, la economía mexicana no ha mejorado su trayectoria de crecimiento sino al contrario, esta se ha mantenido en torno a su nivel potencial de 2%⁵, lo cual refleja que el gasto excesivo realizado por la administración federal no ha contribuido a la mejora de las condiciones productivas del país, la política social y fiscal simplemente ha incidido en mantener sin cambios los problemas de desigualdad y pobreza en nuestro país, de acuerdo a cifras de Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) en 2016 el 43.6% de la población mexicana se encontraba en condiciones de pobreza y 7.6% en condiciones de pobreza extrema, es decir cuatro de cada diez mexicanos tiene niveles de ingreso inferiores a la línea de bienestar que les impiden tener acceso a bienes de la canasta básica reflejando esto mismo que los salarios que se pagan en el país son muy bajos y sumado a este fenómeno se tiene los elevados niveles de inflación que reflejan el incumplimiento de Banco de México en materia de política monetaria al no ser capaz de cumplir con el objetivo de 3%,

2.2. Niveles de endeudamiento de las entidades estatales

La evolución de la deuda municipal ha sido la que más ha crecido en los últimos cinco años, generando con ello una insostenible administración pública debido a sus escasos ingresos que los obliga a pedir cada vez más préstamos que resultan impagables por la nula generación de ingresos propios debido al esquema centralista de recaudación tributaria que impera en nuestro país. “Se observa un proceso moderado pero creciente de endeudamiento que de continuar con tendencias a

⁴ CEFP (junio 2016), *op.cit.*

⁵ <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5338-estimacion-crecimiento-potencial-america-latina>

la alza más aceleradas podría representar diversos riesgos para la sustentabilidad financiera, fiscal y económica de las finanzas públicas” (de la O Hernández & García Sotelo, 2012, pág. 33).

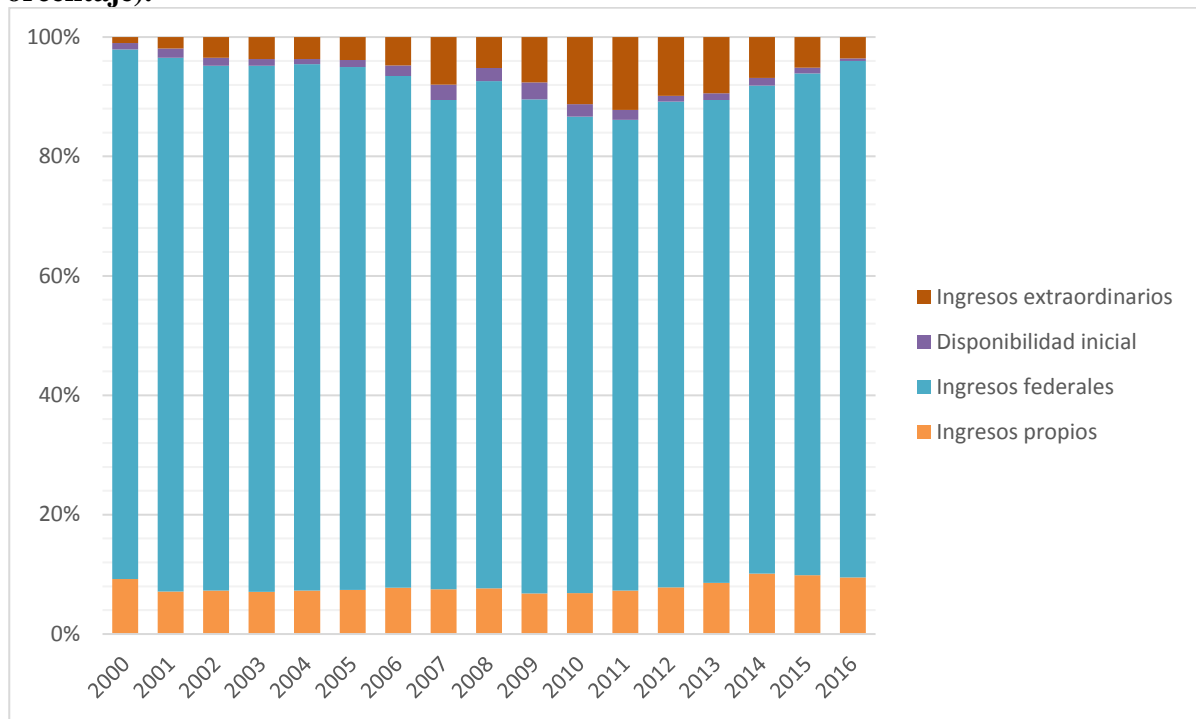
La deuda que más ha incrementado en términos per cápita es la que contraen los municipios, en tanto la deuda per cápita de estados y municipios ronda los 3,500 pesos per cápita aproximadamente. Como porcentaje del PIB que genera la entidad, las deudas más preocupantes son las de los estados ya que en promedio el endeudamiento estatal representa el 2.4% del PIB esto en el año 2012; la deuda municipal a pesar de su extraordinario crecimiento no representa más de 0.5% del PIB municipal, tal como es mencionado por Hernández y García Sotelo

Los niveles de endeudamiento de los estados y de los municipios, son preocupantes debido a que se han ido incrementando en los últimos años, esto debido a las necesidades de inversión de las entidades federativas que incrementan los gastos de las mismas y a la ineficacia en la captación de recursos propios y la elevada dependencia hacia los recursos federales. Se ha dado un incremento exponencial en el monto de endeudamiento de las entidades federativas del país en los últimos años, debido al excesivo gasto que realizan y permea en ciclos políticos lo que les obliga a endeudarse con el objetivo de poder mantener estos niveles de egresos.

Se aportan varias explicaciones al respecto de este incremento, entre las que se encuentran (véase (de la O Hernández & García Sotelo, 2012)):

1. Los procesos de descentralización en el gasto y las funciones gubernamentales contenidas principalmente en el Ramo 33, han generado mayores presiones presupuestales de largo plazo en las finanzas públicas estatales.
2. La dinámica socioeconómica que genera un incremento en la tasa de urbanización.
3. La reciente expansión del sistema financiero en economías emergentes, han profundizado en el desarrollo de un mercado de financiamiento para gobiernos subnacionales.
4. Mayor participación del sector privado en el financiamiento de proyectos de infraestructura pública.

Gráfica 2. México. Evolución de los ingresos estatales, 2000-2016. (Porcentaje).

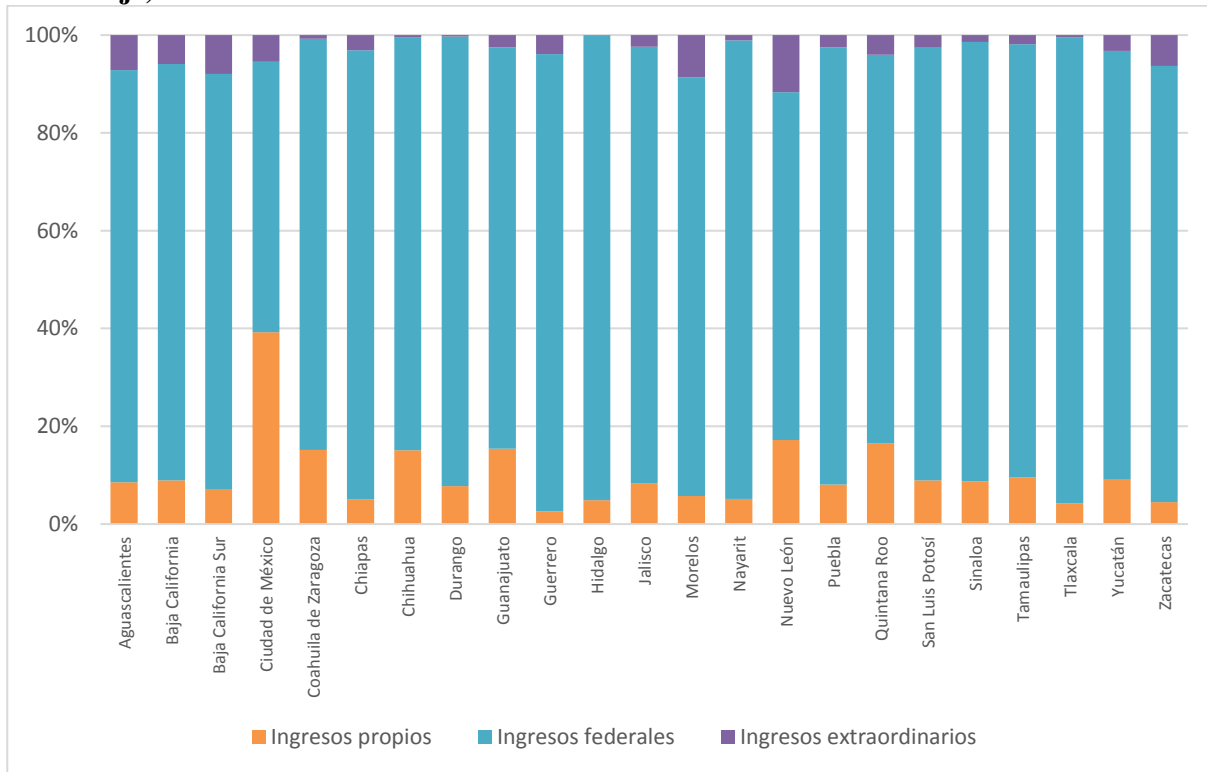


Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de Finanzas Estatales y Municipales, INEGI, 2017.

En la Gráfica 2, se observa que los ingresos federales representan aproximadamente el 85% de los ingresos totales de los estados, durante el periodo de 2000 a 2016 si bien se observa una ligera caída en los ingresos provenientes de las transferencias y aportaciones federales, los ingresos que generan los estados han mantenido una participación estable, lo cual resulta en una dependencia de los recursos no sólo provenientes del gobierno federal, sino más grave aún que los ingresos extraordinarios tienen un porcentaje mayor que los ingresos propios tanto de entidades federativas y municipios, lo cual debilita más la estructura financiera de los estados obligando a estos a recurrir a la deuda con el fin de mantener sus niveles de gasto, ya que a pesar de que se justifica de forma constitucional que los gastos excedan los ingresos por sus fines productivos, los niveles de deuda que se han alcanzado son superiores a las tasas de crecimiento del PIB estatal y municipal observadas y que parecieran confirmar que no existe el efecto multiplicador, ya que no se observan tasas de 300% de crecimiento como si son visibles en los niveles de endeudamiento. Si bien el crecimiento medio anual de los ingresos extraordinarios fue superior al crecimiento de los ingresos totales y federales, los cuales fueron de 7% contra el 16%, los ingresos propios y los provenientes de aportaciones federales tuvieron un crecimiento similar (7%), lo que contribuyó a que la

dependencia de las entidades del país fuera mayor cada vez, debido a las dificultades que enfrentan para financiar sus gastos.

Gráfica 3. México. Composición de los ingresos estatales, 2016. (Porcentaje).

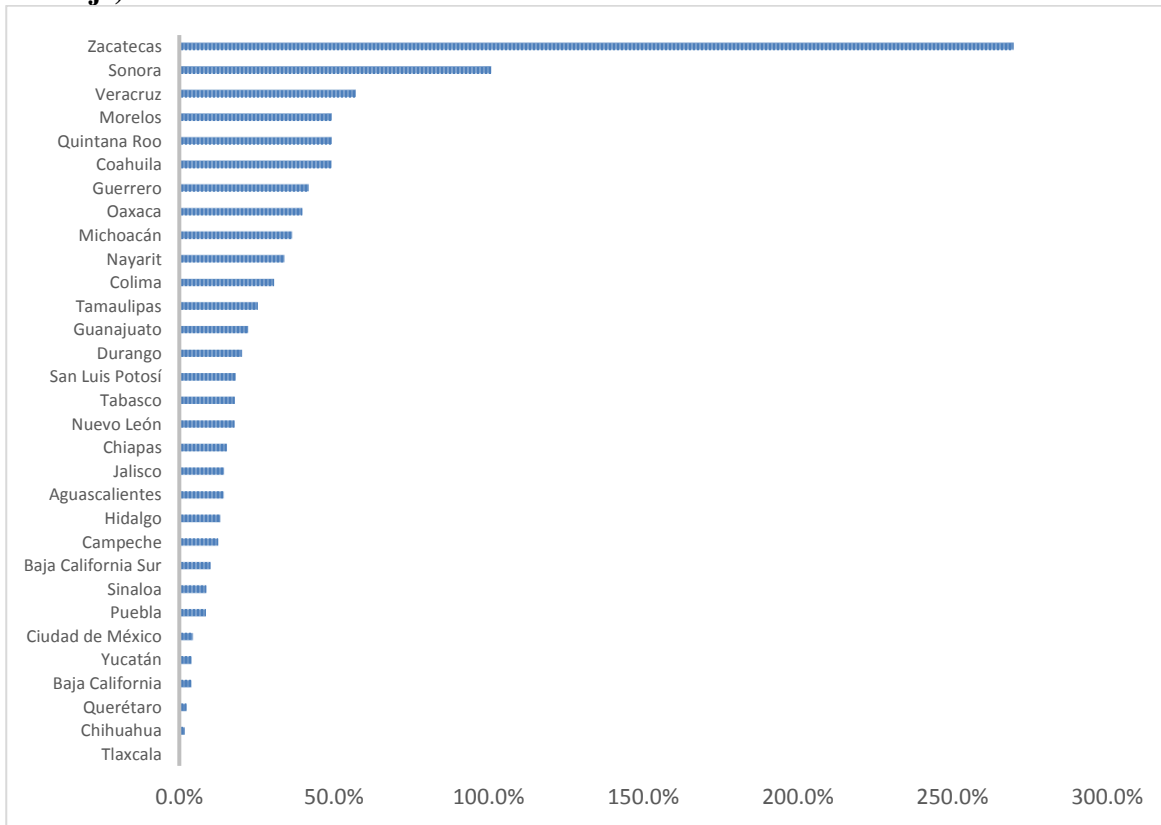


Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de Finanzas Estatales y Municipales, INEGI, 2017.

En la Gráfica 3, se observa la alta dependencia que se tiene de los ingresos federales. Mención especial merece el caso del Distrito Federal, debido a que los ingresos propios de esta entidad representan poco más del 35% de los ingresos totales, cuando en promedio los ingresos tienen una ponderación de poco más de 8%.

La mayor parte de las entidades federativas dependen de los ingresos federales y gravemente de los ingresos extraordinarios. Sin considerar al Distrito Federal, entidad en la cual los ingresos federales representan el 55% de los ingresos totales; se tienen casos en los cuales la dependencia hacia los ingresos provenientes de los recursos federales representa más del 90% (Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit y Tlaxcala). En promedio los ingresos provenientes del rubro de los ingresos federales representan el 86.1% (exceptuando al Distrito Federal la cifra se eleva hasta 87.5%).

Gráfica 4. México. Deuda de los estados como proporción de los ingresos estatales, 2017. (Porcentaje).



Nota. Ingresos propios que genera la entidad federativa. No se encontraron datos para Edo de México

Fuente: (IMCO, 2017)

El caso de los ingresos extraordinarios es especialmente interesante debido a que son ingresos que no son sistemáticos durante el tiempo, sino que dependen de circunstancias favorables en determinado momento, por lo mismo el que estos tengan una proporción ligeramente inferior a la que tienen los ingresos propios (7% versus 9%) es preocupante debido a que, si cambian las cosas, estos ingresos dejarán de percibirse agravando la situación financiera de los estados. Entidades federativas como son Zacatecas, Baja California Sur y Morelos que tienen incluso una ponderación mayor los ingresos extraordinarios que los ingresos propios, por lo mismo es indispensable que se tenga en cuenta este problema, ya que un cambio en la situación provocaría que estos estados dejarasen de percibir en promedio un 9% de sus ingresos.

La Gráfica 4 muestra la ponderación de la deuda total de las entidades federativas respecto a los ingresos propios y respecto al PIB, se analiza la gravedad del problema de la deuda estatal debido a la legislación existente les impide tener una mayor generación de ingresos propios y a que a pesar

de los elevados niveles de endeudamiento la dinámica de las economías estatales no ve reflejado el efecto multiplicador que se desea y que impide costear la deuda. Como bien se puede visualizar, el problema no es menor en algunos casos, de acuerdo con la gráfica anterior entidades como Zacatecas tienen un problema muy grande, debido a que su deuda representa poco cerca de 300% de los ingresos propios, esto significa que esta entidad tendría empeñados los ingresos recaudados internamente por los próximos 3 años, suponiendo que ahorrará todos sus ingresos recaudados por conceptos de impuestos y los usase para pagar la deuda. El caso de Sonora no es menos grave, si bien la deuda sólo representa poco más del 100% de los ingresos propios, significará tener comprometidos los ingresos de un año corriente, es decir, si no se gastase nada de los ingresos del próximo año. En el caso del resto de las entidades si bien la deuda representa menos del 100% de los ingresos propios, la debilidad de estos en los ingresos estatales totales, se tiene un problema de largo plazo si a las entidades federativas se les restringe su capacidad de recaudación y siguen dependiendo altamente de los ingresos federales. Por ello, es importante que la reforma fiscal tenga en consideración este problema, permitiendo una reducción de la dependencia federal, a través de una enmienda constitucional y atacando el problema de la corrupción no como un asunto de moralidad como la mayoría de los investigadores y políticos propone, sino como un asunto económico dado que la corrupción solo está corrigiendo una externalidad negativa (la ineficiencia de los procesos burocráticos y la poca transparencia en el actuar de los gobiernos estatales y municipales). Un problema que se encuentra ausente en la mayor parte de las propuestas sobre reformas fiscales hechas en México, es que no se considera el problema de la recaudación para estados y municipios, (la propuesta del grupo de los seis que se mencionará más adelante, es una de las pocas que al respecto hace mención al problema), es necesario que las propuestas de reforma fiscal tengan a consideración tal aspecto, ya que es necesario el comenzar a disponer de una estructura descentralizada que permita que los municipios y estados de la república cuenten con la facultad para recaudar los ingresos que sean necesarios para su función.

Cuadro 1. México, evolución de la deuda de entidades federativas respecto al PIB estatal, 2000-2016.
(Porcentaje),

Entidad Federativa	Porcentajes del PIB estatal ^{1/}																
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ^{3/}
Total	1.8	1.9	2.0	1.7	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	2.2	2.5	2.8	2.9	3.1	3.1	3.1	2.9
Aguascalientes	0.2	0.3	0.5	0.9	0.7	1.2	0.9	1.9	1.9	2.2	1.8	2.0	1.9	1.9	1.7	1.6	1.4
Baja California	1.0	0.9	1.0	1.0	1.1	1.3	1.4	1.6	1.7	2.5	2.6	2.9	3.0	3.1	3.4	3.7	3.4
Baja California Sur	2.2	2.3	2.1	1.3	1.0	1.0	0.9	0.8	0.8	2.2	2.1	1.7	1.5	2.1	1.9	1.8	1.7
Campeche	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Coahuila	0.5	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.5	2.0	7.8	7.1	6.9	6.5	6.6	6.1
Colima	0.7	0.8	1.1	1.1	0.9	1.2	1.6	1.4	1.5	1.9	1.8	2.8	2.5	3.1	2.9	3.2	3.0
Chiapas	1.2	1.1	1.0	0.6	0.7	0.9	0.5	3.2	3.4	4.4	3.5	5.5	6.0	7.6	6.8	6.0	5.6
Chihuahua	0.7	0.7	0.6	1.9	2.4	2.1	2.3	2.1	1.8	4.0	3.6	4.6	5.6	9.5	9.2	8.9	8.3
Ciudad de México	2.6	2.8	2.9	3.1	2.8	2.7	2.5	2.3	2.2	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.5	2.2
Durango	1.7	2.0	1.8	1.8	2.4	2.4	2.2	2.0	2.2	2.5	2.4	2.6	2.3	2.6	2.9	3.6	3.3
Guanajuato	0.4	0.3	0.3	0.4	0.5	0.6	0.5	0.8	0.8	1.5	1.6	1.6	1.4	1.4	1.3	1.0	0.9
Guerrero	1.9	1.7	1.5	1.7	1.8	1.4	1.5	1.3	1.0	1.7	1.9	1.7	1.4	1.6	1.3	1.1	1.0
Hidalgo	0.3	0.7	1.0	1.2	0.9	1.8	1.5	1.5	1.3	2.2	2.0	1.7	1.4	1.6	1.7	2.2	1.9
Jalisco	1.6	1.4	1.6	1.2	1.2	1.4	1.4	1.2	1.6	2.8	2.8	2.8	2.7	2.7	2.6	2.3	2.2
México	4.6	5.1	5.6	4.6	4.0	3.9	3.6	3.3	3.1	3.1	3.2	3.0	2.9	2.7	2.6	2.6	2.4
Michoacán	0.2	0.2	0.1	0.9	0.8	1.3	1.2	2.6	2.4	2.8	3.4	4.5	4.4	4.3	4.5	4.3	4.2
Morelos	0.8	0.6	0.6	0.9	0.8	0.8	0.6	0.5	0.4	0.3	0.9	1.7	1.6	2.5	3.0	2.6	2.3
Nayarit	0.3	0.4	0.3	0.2	0.5	0.6	0.8	0.9	2.0	2.8	3.7	6.0	6.5	6.3	5.9	5.5	5.1
Nuevo León	2.5	2.3	2.1	1.7	1.6	1.9	2.4	2.2	2.1	3.3	3.7	3.9	4.4	4.7	5.2	5.2	4.7
Oaxaca	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4	0.4	0.9	2.5	2.5	2.5	2.3	2.4	2.3	4.2	4.1	4.8	3.9
Puebla	0.5	0.5	0.5	1.2	1.2	1.0	1.0	1.8	1.7	1.8	2.3	2.1	1.9	1.8	1.7	1.6	1.4
Querétaro	1.6	1.5	1.4	1.2	1.1	1.1	0.9	0.9	0.9	1.0	0.9	0.8	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4
Quintana Roo	1.1	1.2	1.5	1.4	1.7	1.5	1.3	1.5	1.5	2.1	5.3	6.4	6.6	7.4	8.6	8.5	8.0
San Luis Potosí	1.0	0.9	1.5	0.9	1.8	1.3	1.4	1.4	1.3	2.1	2.0	1.7	1.6	1.5	1.4	1.3	1.2
Sinaloa	2.5	2.8	2.9	2.0	1.8	2.2	2.1	2.0	1.8	1.7	1.8	1.8	2.4	2.4	2.2	2.1	1.9
Sonora	3.7	3.6	3.5	2.9	2.6	2.4	2.2	2.3	3.5	3.5	4.9	3.5	3.4	3.7	4.2	4.5	4.4
Tabasco	1.0	0.9	0.8	0.4	0.3	0.3	0.2	1.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.9	1.0	0.9	0.8	0.8
Tamaulipas	0.5	0.4	0.2	0.3	0.5	0.3	0.2	0.4	0.4	1.8	2.5	2.7	2.4	2.3	2.4	2.5	2.5
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.3	0.4	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Veracruz	0.0	0.5	1.2	0.5	0.9	0.8	1.1	1.3	1.5	1.5	3.1	3.8	4.9	5.0	4.7	5.0	4.7
Yucatán	0.3	0.2	0.7	0.8	0.6	0.5	0.5	0.3	0.4	1.2	1.0	1.2	1.1	1.1	1.0	0.9	0.9
Zacatecas	0.1	0.0	0.5	0.7	0.6	0.4	0.3	0.2	0.7	0.5	0.5	2.2	2.9	3.6	4.0	4.0	3.9

Nota: 1/ Datos calculados de forma preliminar

Fuente: Quinto Informe de Gobierno.

En el cuadro 1, se observa que la ponderación de la deuda ha ido aumentando en los últimos años, sin embargo, hay casos donde esta llega a pesar menos del 1% como sucede con Campeche, Tlaxcala y Querétaro; sin embargo, hay casos como el de Coahuila donde en el año 2000 la deuda tenía un peso de 0.5% del PIB estatal y al final del periodo es de 6.1%, Nayarit con 5.1% y Chihuahua con 8.3%. Resalta el caso de Zacatecas que como se vio anteriormente tiene un nivel de endeudamiento cercano al 300% de sus ingresos propios y como ponderación del PIB esa deuda se ha incrementado de 0.1 a 4 por ciento en tan solo 16 años, siendo estas entidades en las que la deuda tiene un mayor peso en su PIB.

Al mes de diciembre de 2016 la deuda acumulada total de todas las entidades federativas fue de 529,718.6 millones de pesos, cifra inferior en 1.2% al acumulado durante el año previo. Las entidades con mayor crecimiento en sus niveles de endeudamiento en el último año fueron: Tabasco con un crecimiento de 10.2%, Tamaulipas con 6.3%, Michoacán con 5.2% y Zacatecas con el 4.0%, en tanto las entidades que redujeron su deuda con una mayor celeridad fueron: Tlaxcala con -42.8%, Oaxaca con -13.1% e Hidalgo con -8.5%, tal como se observa en el Cuadro 2.

Cuadro 2. México, entidades federativas con mayor y menor crecimiento en sus niveles de deuda (2015-2016).

(Millones de pesos y porcentaje)

Entidad	2015	2016	Variación porcentual
T O T A L	536,269.1	529,718.6	-1.2%
Con mayor nivel de endeudamiento			
Tabasco	4,343.8	4,785.2	10.2%
Tamaulipas	12,925.1	13,740.7	6.3%
Michoacán	17,472.5	18,381.9	5.2%
Zacatecas	7,609.4	7,915.5	4.0%
Con mayor nivel de desendeudamiento			
Morelos	5,197.4	4,945.7	-4.8%
Hidalgo	6,245.9	5,716.6	-8.5%
Oaxaca	13,175.5	11,443.3	-13.1%
Tlaxcala	33.0	18.9	-42.8%

Fuente: elaboración propia con base en el Quinto Informe de Gobierno, 2017.

El Cuadro 3 se muestra la evolución de la deuda de las entidades federativas durante los últimos 18 años, periodo que se distingue por la alternancia de poder ocurrida en el año 2000 con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) y el triunfo del PRI en el año 2012.

Cuadro 3. México, evolución de la deuda total de entidades federativas y municipios en los últimos sexenios.

(Millones de pesos y porcentaje)

	Saldo Deuda Total					Variación porcentual							
						Tasa media de crecimiento anual				Tasa de crecimiento en el periodo			
	1994	2000	2006	2012	2016/p	1994-2000	2000-2006	2006-2012	2012-2016	1994-2000	2000-2006	2006-2012	2012-2016
Deuda entidades federativas	28,318.80	90,731.30	160,093.50	434,761.20	529,718.60	21.4%	9.9%	18.1%	5.1%	220.4%	76.4%	171.6%	21.8%

Nota: El saldo es al 31 de diciembre del año seleccionado, con excepción del 2016 el cual es preliminar. Los datos de la deuda están en millones de pesos.

Fuente: elaboración propia con base en Quinto Informe de Gobierno.

Analizando los tres últimos sexenios y lo que lleva el presidente Enrique Peña Nieto, los resultados son los siguientes:

En el último sexenio del PRI, la tasa media de crecimiento anual fue de 21.4%, aumentando la deuda de 1994 a 2000 de 28,318.8 millones de pesos a 90,731.3 millones de pesos (220% crecimiento durante el periodo).

Durante el primer sexenio del PAN, la tasa media de crecimiento alcanzó 10%, lo cual significó una reducción de 11 puntos porcentuales; el crecimiento total durante este periodo fue de 76%. La reducción en la celeridad en el crecimiento de la deuda bien puede explicarse por una mejor gestión en los recursos por parte de los estados y de la Federación, así como una mayor transparencia en la gestión de los mismos.

En el sexenio del ex presidente Calderón, el endeudamiento de los estados incremento a una tasa media anual de 18%, lo que significó un incremento de 8 puntos porcentuales aproximadamente respecto al sexenio de Fox, el aumento en los niveles de deuda de los estados fue de 172%.

En los primeros cuatro años del sexenio de Peña Nieto, el ritmo de endeudamiento de las entidades federativas ha ido en descenso al ubicarse en una tasa media de 5.1% y en términos agregados el nivel de endeudamiento ha crecido en 22%, sin embargo, el monto de endeudamiento alcanzó el medio billón de pesos.

Lo que nos indica que el nivel de endeudamiento a nivel federal ha ido en crecimiento, lo que se traduce en que los gastos realizados por el gobierno son superiores a los ingresos, que podría tener injerencia en que nuestro PIB crezca por encima del potencial lo cual es bastante triste dado que la tendencia de este último no es creciente e implica que nuestra

economía no debe crecer en más de 2 por ciento al año para evitar presiones inflacionarias como las visualizadas en el año 2017 y lo que se lleva de 2018.

2.3. El problema de la deuda municipal en México

En el caso de las finanzas municipales, de acuerdo al Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la situación no es distinta a la que se tiene con los estados, con información de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), IMCO analiza la situación de la información de los ingresos municipales, mostrando que para el año 2009 mientras en Suecia la recaudación municipal como porcentaje del PIB sueco es de 17%, en México los ingresos que recaudan los municipios solo representan el 0.2% del PIB, esto permite visualizar la gravedad de la situación del endeudamiento de los municipios, dado que los niveles de recaudación es demasiado bajo, obligándolos a comprometer los recursos futuros perjudicando con ello los niveles de bienestar en la población a largo plazo. El Cuadro 4 muestra la ponderación de la deuda municipal en 2016.

Cuadro 4. México: deuda municipal y estatal, 2016.
(Porcentaje).

Entidad federativa	Gobierno estatal (% PIB)	Gobiernos municipales (% PIB)	Entidad federativa	Gobierno estatal (% PIB)	Gobiernos municipales (% PIB)
1. Chihuahua	8.18%	0.10%	17. Estado de México	2.11%	0.34%
2. Quintana Roo	7.00%	1.03%	18. Hidalgo	1.86%	0.03%
3. Coahuila	6.06%	0.08%	19. Morelos	1.85%	0.44%
4. Chiapas	5.36%	0.26%	20. Sinaloa	1.46%	0.48%
5. Nayarit	4.71%	0.43%	21. Jalisco	1.40%	0.81%
6. Nuevo León	4.37%	0.36%	22. Aguascalientes	1.33%	0.11%
7. Veracruz	4.32%	0.37%	23. Baja California Sur	1.15%	0.51%
8. Michoacán	4.16%	0.08%	24. San Luis Potosí	1.03%	0.17%
9. Oaxaca	3.81%	0.09%	25. Puebla	0.98%	0.47%
10. Zacatecas	3.70%	0.18%	26. Guerrero	0.80%	0.21%
11. Sonora	3.57%	0.78%	27. Yucatán	0.78%	0.08%
12. Durango	2.87%	0.44%	28. Tabasco	0.72%	0.08%
13. Colima	2.70%	0.32%	29. Guanajuato	0.65%	0.29%
14. Baja California	2.43%	0.94%	30. Querétaro	0.29%	0.13%
15. Ciudad de México	2.24%	0.00%	31. Campeche	0.12%	0.05%
16. Tamaulipas	2.17%	0.30%	32. Tlaxcala	0.00%	0.02%

Fuente: (IMCO, 2016)

Como bien se puede observar, los niveles de deuda de los municipios representan cerca de medio punto porcentual del PIB estatal alcanzado en algunos casos el 1 por ciento de

la misma variable, esto resulta especialmente grave debido a que en promedio poco más del 60% de los ingresos de los municipios dependen de las aportaciones federales y, por ende, la capacidad de acción de los gobiernos municipales está restringida y sería recomendable comenzar a reducir el nivel de endeudamiento a través de mejores prácticas administrativas que impidan la insostenibilidad financiera por parte de los estados y los municipios, por lo que en este caso es interesante proponer reglas que acoten el mal actual de los gobernantes y permitan a los individuos exigir mejores resultados y transparencia con los mismos.

“Uno de los ejemplos más relevantes es el caso de la deuda municipal de Michoacán que del 2005 al 2012 incremento en 599.7% mientras que los ingresos solo crecieron 84.3% en el mismo periodo de tiempo. Los principales problemas enfrentados por los municipios analizados es que después de un largo periodo en que tanto los ingresos federales como los ingresos propios de los gobiernos estatales y municipales mostraron una tendencia favorable, en el 2009 el escenario cambió de manera drástica. Por una parte, los ingresos propios de los gobiernos locales disminuyeron de manera considerable debido a la reducción de la recaudación de los impuestos relacionados con la industria de la construcción, que representan una parte importante de sus ingresos. El problema de la política de endeudamiento implementada por las administraciones municipales excede sus capacidades reales para cubrir el servicio de la deuda, ya sea porque, indiscriminadamente recurren al crédito para los fines antes descritos, o porque lo destina a inversiones no recuperables por lo que se comprometen en exceso los ingresos futuros” (Cedeño, Miguel, 2013, pág. 38)⁶.

Así, el problema de la deuda municipal es aún más grave que en el caso de los estados, debido a la incapacidad de los municipios para recaudar ingresos por sí mismos, además de que la población de los mismos es muy pequeña y por tanto la base gravable.

⁶ La información que se presenta corresponde a Regional año 2012, periodo para el cual era de acceso gratuito, actualmente se debe pagar por la misma por lo que no fue posible llevar a cabo una actualización de las cifras presentadas.

3. REGLAS FISCALES COMO HERRAMIENTA DE CREDIBILIDAD Y TRANSPARENCIA.

La intención de la aplicación de una regla fiscal es asegurar un comportamiento responsable dentro de una senda que contribuya a la búsqueda de la estabilidad económica, que permitan el manejo de las cuentas públicas por parte de las haciendas de las entidades federativas, con el fin de restringir el déficit de una manera explícita, evitando la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos. La aplicación de una regla cuantitativa favorece la permanencia de políticas estables y consistentes en el largo plazo, reduciendo el riesgo de la aplicación de medidas discrecionales del tipo caso por caso que conduzcan a la economía por un sendero poco predecible.

El objetivo del presente apartado es describir de una forma sintética la importancia de las reglas fiscales en el control del actuar gubernamental, y con este fin evitar los grandes endeudamientos que fueron visibles en los capítulos anteriores

3.1. La construcción de una regla fiscal

El uso de reglas en la implementación de la política económica está relacionado con la idea de que el actuar del gobierno genere las menores distorsiones en el sistema económico y se evite la discrecionalidad en sus acciones que podrían llevar a fenómenos cíclicos en el sistema económico, es por ello que uno de los requisitos fundamentales para que una regla sea cumplida es que ésta sea simple.

Las reglas fiscales son el conjunto de normas que permiten regular el proceso de elaboración, aprobación, ejecución y supervisión de los programas presupuestales de los gobiernos, en donde además se impone determinadas restricciones, en el sentido cualitativo y cuantitativo de las principales variables fiscales como pueden ser: déficit presupuestal, nivel de deuda, gasto o tasas impositivas.

En términos generales, las reglas fiscales pueden ser divididas en dos grandes grupos: las reglas cuantitativas que fijan restricciones numéricas a ciertos indicadores fiscales como puede ser el déficit fiscal, el nivel de deuda respecto del PIB, en nivel de gasto como proporción del PIB y las reglas cualitativas que se relacionan con acciones políticas de jerarquización de los objetivos de la política fiscal.

En el caso de las reglas fiscales, es necesario contar con normas de transparencia adecuadas que permitan hacer de conocimiento público los objetivos y metas del gobierno, así como la estructura de las cuentas públicas. Asimismo, el cumplimiento de normas de transparencia comprende el acceso confiable a la información sobre las intenciones del gobierno en materia fiscal.

Estas reglas de política fiscal deberán responder a los objetivos que se planteen en las normas de contabilidad gubernamental, transparencia y credibilidad, y fomentar un uso eficiente de los recursos por parte de las tres esferas de gobierno en los diferentes países al hacer esto se reduce la incertidumbre haciendo más atractivas a las economías y por tanto se dé la llegada de nuevas inversiones. En el cuadro 5 se presenta las ventajas que tiene el uso de las reglas de política fiscal a la manera en que se dan en la política monetaria.

Cuadro 5. Ventajas en el uso de las reglas fiscales.

Problemas	Definición	Solución
Inconsistencia temporal	Intenciones ex ante versus los incentivos ex post	Limites al déficit o al gasto
Información asimétrica	Falta de información para evaluar impacto de políticas	Transparencia sobre reglas de ajuste
Shocks exógenos	Gestión afectada por eventos inesperados	Clausulas de escape

Fuente: Subsecretaría de Estado de Economía, Paraguay (2016)

Como se observa en el cuadro 5 las reglas fiscales tal como ocurre en las reglas monetarias delimitan el actuar sin orden de los gobiernos y permiten la creación de entornos institucionales con mayor certidumbre para el libre ejercicio de la elección individual. Por tanto, un buen desempeño público no sólo deberá estar respaldado por normas de transparencia, como se mencionó antes, sino por principios de responsabilidad y credibilidad.

“El carácter permanente de una regla fiscal obedece a que el compromiso institucional generado debe ser sostenido a lo largo del tiempo, independientemente de los cambios de gobierno nacionales o locales. Gran parte de la credibilidad que debe transmitir una regla recae en su intención de ser permanente, aunque posteriormente sea abandonada

o suspendida. Otra característica fundamental para el éxito en la aplicación de una regla fiscal es su cumplimiento obligatorio y el establecimiento de penalidades en caso de incumplimiento, lo que está vinculado con la credibilidad y el respaldo legal que el marco institucional debe proveer a cualquier regla fiscal. El desempeño de un gobierno deberá estar sujeto al cumplimiento estricto de las normas ya establecidas, bajo sanción. Gobiernos que decidan omitir o vulnerar cualquier regla deberán enfrentar una sanción no solamente política sino en algunos casos penal en contra de los funcionarios responsables” (Pereyra, ND, pág. 2).

Desde una perspectiva teórica en el marco de la nueva síntesis neoclásica, se establece que las autoridades además de procurar una buena salud de las finanzas públicas, se debe mantener una política monetaria de estabilidad de precios con el fin de que se dé el diseño y la implementación de estrategias fiscales cuyas metas sea la de satisfacer las funciones del gobierno y, además, reducir el efecto de las externalidades negativas.

“Con respecto a la estructura económica, ésta debe estar fundamentada en los principios de la competitividad. Rosa María Piñón (2012) menciona que la eficiencia de las políticas deben ir acompañadas por una política de competencia entre los agentes económicos (individuos, empresas y gobierno), una adecuada gestión pública para implementar mecanismos de regulación que afecte el ambiente de competencia entre los agentes a fin de estimular la inversión mediante la reducción de los costos de producción, donde estos a su vez podrán incentivar el desarrollo tecnológico y el intercambio comercial de las empresas con los mercados externos” (Galán, 2014, pág. 53).

Cuadro 6. Reglas fiscales de mayor uso en los sistemas gubernamentales actuales.

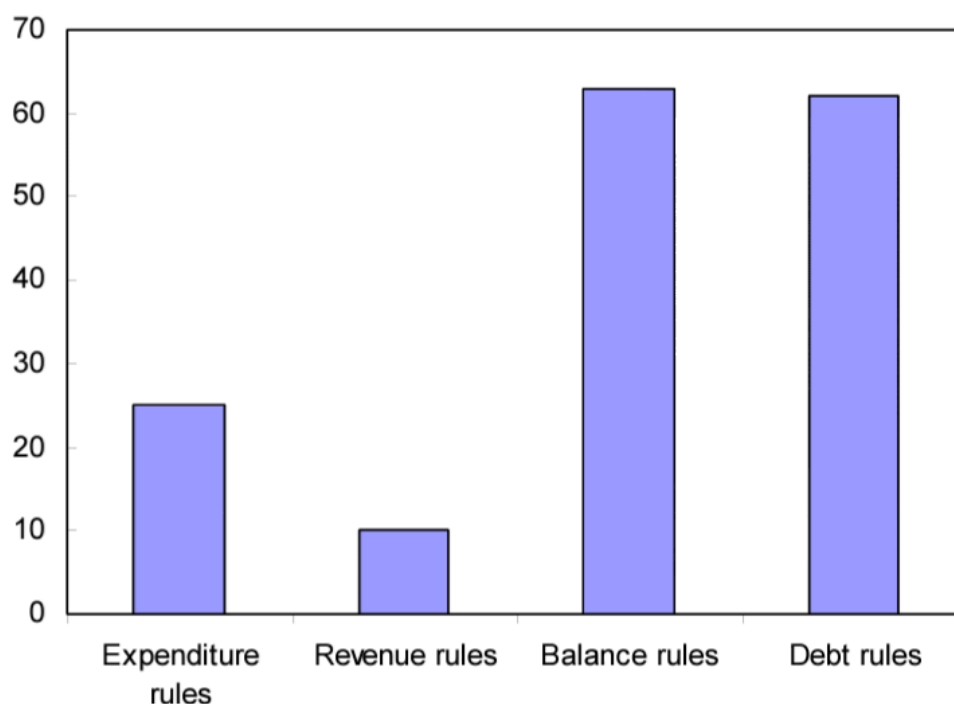
Principales Reglas Fiscales
Reglas de presupuesto balanceado o límites al déficit
<ul style="list-style-type: none">• Equilibrio entre ingresos y gastos referidos al corto plazo: equilibrio en cuenta corriente y equilibrio económico.• Equilibrio entre ingresos y gastos estructurales o cíclicamente ajustados.• Límites al déficit del gobierno como porcentaje del PBI.
Reglas de financiamiento
<ul style="list-style-type: none">• Se prohíbe el financiamiento interno.• Se prohíbe el financiamiento con recursos del Banco Central o se limita a un porcentaje de los gastos o ingresos del gobierno anterior.
Reglas de Endeudamiento o Reservas
<ul style="list-style-type: none">• Límite al <i>stock</i> de pasivos del gobierno como proporción del PBI.• Meta de reservas de fondos contingentes como proporción de los pagos anuales de beneficios previsionales.

Fuente: (Pereyra, ND, pág. 4)

Las reglas antes expuestas expresan tres tipos de objetivos de la política fiscal: reducción del déficit, financiamiento, deuda. Por lo mismo se reconoce que el estado debe contar con un marco normativo que sea capaz de proporcionar credibilidad a las acciones que son instrumentadas con el fin de minimizar el costo social de las políticas económicas implementadas. Para la ciencia económica la credibilidad es explicada por el grado de confianza que tienen los agentes sobre las acciones de las autoridades cuando esta se ha comprometido a llevar a cabo una determinada política, como es el caso de mantener un nivel inflacionario bajo y estable para un determinado horizonte temporal. Si la autoridad cumple con este compromiso gozará de credibilidad y el impacto social de esta política será bajo, pero si no cumple porque siguió otro objetivo, entonces los agentes no tendrán confianza futura sobre las acciones de la autoridad y por tanto el costo de la política será alto.

En el ámbito internacional se observa la siguiente situación:

Ilustración 1. Número de países que adoptan una regla fiscal.



Fuente: (Cottarelli, C, 2009, pp. 9)

Como se puede observar, varios países en el mundo han hecho la adopción de reglas fiscales que no han llevado a mejorar la cuestión del balance público, ya que como se presentó en el apartado anterior, la deuda ha ido en aumento.

En general las reglas cuantitativas, están dirigidas a restringir el déficit de una manera explícita, evitando la discrecionalidad del manejo público y, por lo tanto, haciendo posible la disminución de la influencia del sesgo en el déficit fiscal debido a factores políticos o problemas coyunturales por los que algún gobierno pudiera atravesar. La aplicación de una regla cuantitativa favorece la continuación de políticas estables independientemente de la preferencia del gobierno por el resultado fiscal corriente, esto tiende a mejorar la respuesta de las autoridades con el fin de dar una certidumbre a la economía tal y como ocurre con las reglas monetarias que se aplican en la mayoría de las naciones, y que propician entornos más estables, por lo que es se supone es mejor una regla que acote el actuar discrecional de los gobiernos, a pesar de que México cuenta con una legislación que restringe los niveles de deuda subnacional, como fue observado en el capítulo II, estos no son acatados debido a los altos niveles de corrupción que acompañan los ejercicios fiscales en todas las esferas de gobierno ya que como se presenta en el informe 2017 de Transparencia Internacional nuestro país se ubica en el lugar 135 de 180 naciones enlistadas con una puntuación de 29 unidades, por debajo de naciones como Irán, Egipto, Ucrania a pesar de que estos países se caracterizan por conflictos civiles recientes⁷.

⁷ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Cuando un país tiene déficit fiscal lo puede financiar, entre otras formas, por el endeudamiento externo, lo que se refleja en la cuenta de capitales de la balanza de pagos.

La entrada de capitales, motivada por el endeudamiento externo, incide en la apreciación del tipo de cambio porque la oferta de divisas depende de ello; pero esto es cierto cuando el tipo de cambio es flexible. Cuando el régimen cambiario es fijo entonces la entrada de capitales genera un exceso de divisas y el banco central debe intervenir comprando el excedente para mantener la paridad cambiaria, lo que se refleja en un alza de las reservas internacionales. Existen otros regímenes cambiarios, empero la mayoría de las economías del orbe tienden a la flotación “sucia”; el temor a flotar.

Cabe señalar que nuestro país ha utilizado la mayoría de regímenes cambiarios, ha pasado de la fijación del tipo de cambio durante el desarrollo estabilizador, luego el sistema de flotación controlada, luego el sistema cambiario múltiple, el control generalizado de cambios, el control de cambios, la flotación regulada, las bandas cambiarias de con desliz controlado y, actualmente a partir de 1994, de la libre flotación (que en la práctica ha representado una flotación sucia por el temor a flotar).

La entrada de capitales implica cambios en las condiciones que influyen la demanda de depósitos bancarios de divisas. La principal es el valor futuro de los depósitos y en particular el valor futuro de un depósito en moneda extranjera, esto a su vez depende del tipo de interés que ofrece y la evolución esperada del tipo de cambio de la moneda escogida.

Lo anterior implica que la rentabilidad de los activos y la depreciación esperada de los tipos de cambio son determinantes en el valor del tipo de cambio, lo que se amplifica cuando se consideran las condiciones de incertidumbre que privan en el mundo actual.

La situación de las finanzas públicas en México no es diferente, salvo los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado, el gobierno mexicano ha gastado sistemáticamente más de lo que ingresa, por lo que ha mantenido un déficit fiscal que incluso ha alcanzado el 5% del PIB. Asimismo y ante los problemas de recaudación tributaria, la no posesión de activos y la autonomía de la banca central que impide que esta expanda la oferta monetaria con el fin de costear los déficits gubernamentales (fenómeno que reduciría la credibilidad macroeconómica), nuestro país financia el déficit

público a través de la emisión de deuda interna y externa, rubro que en la actualidad alcanza 45 puntos porcentuales del PIB, que si bien resulta poco en comparación a naciones como Portugal, Grecia o incluso Japón, las bajas tasas de crecimiento que experimenta México (y que tristemente se ubican encima de su potencial ante la incapacidad de las instituciones de generar el entorno socioeconómico que permita transformar la estructura productiva de la nación) hacen que el manejo del endeudamiento resulte difícil por no generar los suficientes recursos para solventarlo.

Es necesario que los municipios y los estados del país realicen un proceso de clasificación de los ingresos y los gastos que sean homogéneos e iguales para todos los niveles de gobierno (un sistema de contabilidad armonizado), que permita una mejor gestión de los recursos. En segundo lugar, es necesario que los criterios de administración de los recursos permitan la generación de ahorro a través de la reasignación eficiente de los recursos y de esta manera generar un excedente que permita enfrentar el pago de la deuda y de diversos compromisos financieros.

En el caso de los municipios, el problema no es menor, debido a la debilidad recaudatoria que tienen. Se tienen crecimientos exorbitantes en la deuda total de los municipios del estado Michoacán ya que en sólo 7 años (2005-2012) la deuda creció en más de 500,000%, mientras que los ingresos sólo en un 80%; lo cual nos refleja el tamaño de los problemas en las finanzas municipales. Por lo mismo es importante además de un mayor control de la deuda que se descentralice la recaudación y se permita a los estados y municipios una mayor autonomía financiera respecto a la federación (la dependencia hacia los ingresos federales en el caso de los estados llega al 85% y en el caso de los municipios aproximadamente al 65%).

Los resultados que presentan las entidades federativas y municipios del país no difiere de la situación nacional, ya que en los últimos años también el crecimiento del déficit público y la deuda federal también se han visto incrementadas, de acuerdo a datos del World Economic Outlook, el nivel de endeudamiento público de México representaba en 2010 el 42.2 por ciento del PIB a 2015 el nivel se incrementó a 52 por ciento del PIB y las proyecciones indican que para 2020 el porcentaje con respecto a la riqueza nacional será de 50 por ciento, 8 puntos porcentuales en tan solo 10 años. Asimismo, el déficit representa entre el 3 y el 4 por ciento del PIB de nuestro país. Por lo que falta un mayor control de los recursos en los diferentes niveles de gobierno.

Ante la problemática de los niveles de déficit y endeudamiento en el mundo, la teoría económica ha virado en solucionar este problema de una forma muy similar a la que ocurre con la política monetaria, a través del establecimiento de reglas. Las reglas fiscales se refieren a un conjunto de normas que restringen la discrecionalidad en el proceso presupuestario. El diseño de las reglas fiscales delinea pautas de largo plazo para promover la estabilidad económica, mejorar la credibilidad con la sostenibilidad fiscal, minimizar las externalidades o los costos sociales del actuar gubernamental o hacendario dentro de un marco reglamentario establecido y conocido por los actores de un sistema económico.

Sin embargo, el de reglas fiscales no es suficiente para el logro de un buen desempeño fiscal. Es necesario, además, el respaldo de un sólido proceso presupuestal y normas de transparencia que colaboren en la obtención de objetivos claramente estipulados. Una regla deberá reflejar con claridad los compromisos institucionales de manera transparente y adecuada que permita hacer de conocimiento público y brinde confiabilidad sobre los objetivos y metas del gobierno.

Ante los alcances de esta investigación, se propone seguir abordando la construcción de reglas fiscales para el caso de economías emergentes y el impacto que tendrían en la dinámica de la economía.

BIBLIOGRAFÍA

- Abel, Andrew B. & Bernanke, Ben S.: Saving and Investment in the Open Economy, capítulo 5° del Libro “Macroeconomics, 4° edición, 2001”.
- Aragonés, J.R. (1990) – Economía Financiera Internacional. Madrid, Pirámide.
- Banco central de Nicaragua (BCN) (2004) – Indicadores Económicos – Notas metodológicas. Managua (Nicaragua)
- Banco Central de Uruguay (2006): Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional – Notas metodológicas. Disponible en: <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/pepmpf/pmpf12c1201.pdf>
- Banco Central de Uruguay (2006): Informe de Balanza de Pagos – Primer trimestre de 2006. Disponible en: <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/pepmpf/balanzadepagos/informe.pdf>
- Blundell-Wignal, A.; P. R. Masson. "Dinámica de la tasa de cambio y reglas de la intervención" en Investigación Económica núm. 197, julio - septiembre de 1991. p. 172.
- Calvo, Guillermo A. and Carmen M. Reinhart. "Fear Of Floating," Quarterly Journal of Economics, 2002, v 107(2, May), 379-408.
- Cedeño, Miguel (2013). *Implicaciones para la estructura contable nacional de la ley general de contabilidad gubernamental*. Tesis licenciatura en economía, UNAM.
- Cervantes Jiménez, Miguel (2017). *Efectos macroeconómicos de la implantación de un impuesto lineal al ingreso en México. Un modelo de equilibrio general aplicado*. Tesis grado de doctor, UNAM.
- Cottarelli, C (2009). Fiscal Rules- Anchoring expectations for sustainable public finance, IMF.
- de la O Hernández, X., & García Sotelo, L. (2012). Supuestos de Riesgo para la Deuda Pública. Federalismo Hacendario no. 177, 31-47.
- Díaz Roldán, Carmen (ND). *De las reglas monetarias a las reglas fiscales. Una aplicación a las comunidades autónomas españolas*. Departamento de Análisis Económico Universidad de Cstilla, pp. 1 -26
- Galán Figueroa, Javier (2014). *El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública*. Economía Informa núm. 388 septiembre-octubre, pp. 50-67
- Guinovart, Beatriz: Balanza de Pagos 2005 – Notas docentes de la Cátedra de Economía Descriptiva I (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración). Disponible en: <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catecdes/material.htm>
- IMCO. (2017). Índice de Información Presupuestal Estatal 2017. México: IMCO.

- IMCO. (2017). Índice de Información Presupuestal Municipal 2017. México: IMCO.
- Krugman, Paul. Economía Internacional. Ed. Pearson Educación, 792 pp. 12-02-2016.
- Martin, J.L. y Trujillo, A. (2004) – Manual de Mercados Financieros. Madrid, Thomson.
- Mochón, Francisco & Beker, Víctor: La balanza de pagos, capítulo 19.3 del libro “Economía: principios y aplicaciones, 3° edición, 2003”.
- Ontiveros, E. y otros (1991) – Mercados Financieros Internacionales. Madrid, Espasa Calpe.
- Pedrosa, M. (2002) – Los mercados financieros internacionales y su globalización, Madrid, Thomson.
- Pereyra Ayala, José (2016). *Reglas fiscales para el Perú*. Estudios Económicos. Banco Central de Reserva del Perú.
- Rosen, H. (2005). *Public finance* (Séptima ed.). Nueva York: Mc Graw Hill.
- Samaniego Breach, R., Morales Bañuelos, P., & Bettinger, H. (2009). *Eficiencia recaudatoria*. México: ITAM.

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. México, evolución de la deuda de entidades federativas respecto al PIB estatal, 2001-sept 2012.	19
Cuadro 2. México, entidades federativas con mayor y menor crecimiento en sus niveles de deuda (2015-2016).....	20
Cuadro 3. México, evolución de la deuda total de entidades federativas y municipios en los últimos sexenios.....	21
Cuadro 4. México: deuda municipal y estatal, 2016.	22
Cuadro 5. Ventajas en el uso de las reglas fiscales.	25
Cuadro 6. Reglas fiscales de mayor uso en los sistemas gubernamentales actuales.	26

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. México: evolución del saldo público, 1993-2017.	12
Gráfica 2. México. Evolución de los ingresos estatales, 2000-2016.	15
Gráfica 3. México. Composición de los ingresos estatales, 2016.	16
Gráfica 4. México. Deuda de los estados como proporción de los ingresos estatales, 2017. (Porcentaje).....	17