



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA  
FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ECONOMIA FINANCIERA

**Endeudamiento público subnacional y federalismo fiscal: el caso  
del estado de Nuevo León y la provincia de Ontario durante el  
periodo 2000-2016**

## TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

**Maestro en Economía**

PRESENTA:

**José Alejandro Rodríguez Hernández**

TUTOR:

Dra. Marcela Astudillo Moya

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

MIEMBROS DEL JURADO:

Dr. Raúl Porras Rivera

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Dra. Rina Marissa Aguilera Hintelholer

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Dra. Marcia Luz Solorza Luna

Facultad de Economía, UNAM

Mtro. José Gabriel Gómez Ochoa

Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., mayo de 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## Agradecimientos

A la Dra. Marcela Astudillo Moya por su apoyo, guía y consejo a lo largo del proceso de elaboración de esta tesis. Su dedicación y tiempo fueron fundamentales para llevar a buen puerto este trabajo.

A los miembros del jurado, por el tiempo destinado a la lectura de esta tesis y sobre todo, por sugerirme las modificaciones necesarias que hicieran de esta obra una mejor investigación.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo brindado, sin el cual hubiese sido muy complicado realizar mis estudios de maestría y la consecución de este proyecto.

A mis padres: Rosalva Hernández y Alejandro Rodríguez por sus enseñanzas e interminable apoyo y comprensión a lo largo de mi vida. Sin su presencia hubiese sido imposible transitar este camino.

A la Mtra. Selene Rives Castillo: por su apoyo, amor y paciencia; quien ha tomado mi mano a lo largo de estos años y ha sido un pilar en los momentos más difíciles. Todo mi amor y gratitud.

A mi hermano Felipe Rodríguez por su cariño y respaldo en toda ocasión, que ha sido para mí un ejemplo de perseverancia.

A mi abuela, María de la Luz Velásquez, y mis tíos Juana Rodríguez, Ma. del Refugio Rodríguez y Nemorio Rodríguez.

Al Dr. Antonio Faustino por su amistad y consejos a lo largo de estos años.

Al Dr. Agustín Vásquez por su amistad y orientación desde mis inicios como economista en la Universidad Autónoma Metropolitana.

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1. Federalismo fiscal</b> .....	8
1.1 Primera generación.....	8
1.1.2 Teoría de la elección pública .....	11
1.2 Segunda generación de propuestas sobre federalismo fiscal.....	12
1.2.1 La segunda generación y el debate en torno al ejercicio presupuestal. ....	13
1.2.2 Propuestas para mejorar la ejecución del gasto de las entidades subnacionales y evitar un ciclo nocivo de rescates fiscales .....	15
<b>Capítulo 2. La deuda subnacional</b> .....	18
2.1 Incentivos para la contratación de deuda de parte de las entidades subnacionales .....	18
2.1.2 Inadecuado arreglo en las relaciones fiscales.....	18
2.1.2 Problema de los fondos comunes.....	19
2.1.3 Restricciones presupuestarias suaves.....	20
2.1.4 Ciclos político electorales y la ideología partidista .....	22
2.1.5 Otras explicaciones .....	23
2.2 Externalidades relacionadas con el endeudamiento .....	23
2.3 Mecanismos para limitar el endeudamiento subnacional .....	25
<b>Capítulo 3. Federalismo y federalismo fiscal en México y Canadá</b> .....	32
3.1 Antecedentes históricos del federalismo mexicano .....	32
3.2 Federalismo fiscal en México .....	33
3.2.1 Ley de Coordinación Fiscal de 1980.....	34
3.2.2 Evolución de la Ley de Coordinación Fiscal .....	34
3.2.3 Estructura de los ingresos y gastos de las entidades.....	36
3.3 Normatividad en materia de deuda pública estatal contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	40
3.3.1 Normatividad en materia de deuda pública en Nuevo León ..	41

3.3.2 La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades y Municipios en México. ....	43
3.4 El Federalismo y el federalismo fiscal en Canadá .....	45
3.4.1 Antecedentes históricos del federalismo fiscal canadiense .....	45
3.4.2 Federalismo fiscal en Canadá .....	46
3.4.3 Impuestos .....	47
3.4.4 Transferencias .....	48
3.4.5 Endeudamiento provincial.....	50
3.4.6 Legislación sobre endeudamiento público en Ontario.....	51
3.5 Conclusiones del capítulo .....	52

#### **Capítulo 4.**

Sección Primera: Análisis de la evolución de los ingresos y egresos del estado de Nuevo León en el periodo 2000-2016. .... 56

4.1 Evolución de los ingresos del estado de Nuevo León .....	56
4.2 Evolución de los egresos del estado de Nuevo León .....	59

Sección Segunda: Análisis de la evolución de los ingresos y egresos de la provincia de Ontario en el periodo 2000-2016 .....

4.3 Evolución de los egresos de Ontario.....	65
4.4 Evolución de los ingresos de Ontario .....	67

#### **Capítulo 5.**

Sección Primera: Análisis de la evolución del endeudamiento público en el estado de Nuevo León en el periodo 2000-2016..... 71

5.1 Evolución del endeudamiento público a nivel nacional.....	71
5.2 Evolución del endeudamiento público a nivel estatal .....	73
5.3 Comportamiento del endeudamiento público del estado de Nuevo León..	77
5.4 Composición de la deuda pública de largo plazo por tipo de banca ....	82
5.5 Perfil crediticio del estado de Nuevo León. ....	91

Sección Segunda: Análisis de la evolución del endeudamiento público en la provincia de Ontario en el periodo 2000-2016 .....

96

5.6 Evolución del endeudamiento público a nivel nacional.....	96
5.7 Evolución del endeudamiento público a nivel provincial.....	98
5.8 Comportamiento del endeudamiento público para la provincia de Ontario.....	100
5.9 Composición de la deuda pública por tipo de instrumento .....	105
5.10 Perfil crediticio de Ontario .....	111
5.11 Conclusiones del capítulo .....	113
<b>Conclusión y comentarios finales .....</b>	<b>121</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>130</b>

## Introducción

Las décadas de los ochenta y noventa están enmarcadas por el impulso que se da desde la academia y de parte de organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), al ideal de la descentralización fiscal. La apertura de los mercados de bienes y la desregulación en torno al mercado de capital, se acompañaron del énfasis en dotar a las jurisdicciones subnacionales de mayor autonomía respecto a sus decisiones políticas y hacendarias.

La idea que dominaba el debate era que los mecanismos del mercado deberían de ser los que guiaran también el quehacer público. Por ello, la dotación de mayores responsabilidades a los entes subnacionales contribuiría, supuestamente, a potenciar un mejor generación y suministro de bienes y servicios públicos. Con la descentralización fiscal se podría poner fin al dominio del omnipresente gobierno central, los días de ese “Leviathan” gubernamental estarían por concluir. En su lugar se esgrimiría el ascenso de estados y municipalidades con mayor autonomía e independencia, ya que se planteaba que gracias a la cercanía que tenían con los ciudadanos de sus localidades, podrían ser más sensibles a sus intereses y necesidades.

Bajo ese contexto de nuevas responsabilidades, los estados y municipios en numerosos países comenzaron a enfrentar una serie de dificultades con las que no estaban habituados. El surgimiento de problemáticas relacionadas con las finanzas subnacionales, marcadas por los crecientes déficits públicos y el ascenso de la deuda se hizo patente durante la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI, de manera que terminaron por producirse crisis fiscales en países como Argentina, Brasil, Rusia, etc.

Al evaluar el desarrollo de esta problemática, los organismos internacionales como el BM y el FMI, destacaron que las fallas que originaban el creciente déficit público y el ascenso de la deuda subnacional tenían que ver con el manejo inadecuado de los recursos públicos y la corrupción. Por tanto, comenzaron a enarbolar una serie de medidas que pretendían garantizar la transparencia en la ejecución presupuestaria, y asegurar que el crecimiento del pasivo público se diera de forma responsable. Es decir, nunca hubo un cuestionamiento directo al impulso con que se dio la descentralización fiscal, no se puso en tela de juicio si los entes subnacionales tendrían los recursos materiales y el personal capacitado para ejercer adecuadamente las labores enfocadas a la educación, salud, infraestructura, etc. Se creyó que por simple decreto, estados, provincias y municipios serían capaces, de la

noche a la mañana, de desplegar con eficiencia el suministro óptimo de bienes y servicios públicos.

Las crisis fiscales que se evidenciaron en los noventa y a principios del siglo XXI, mostraron que en diversas federaciones el creciente número de nuevas atribuciones que recaían en los entes subnacionales, no siempre iba acompañado de los recursos para hacerles frente. De tal forma que los estados y provincias, apelando a su mayor autonomía e independencia, optaron por recurrir a los mercados de crédito con el fin de encontrar en esas instancias, los recursos que les hacían falta. El resultado fue un ascenso de la deuda subnacional que amenaza con convertirse en una problemática de gran escala, si es que no se atienden sus causas fundamentales.

Aunque en la literatura reciente las problemáticas fiscales que más se abordan son las referidas al caso argentino y brasileño, México y Canadá no son ajenos a este tipo de acontecimientos. En los ochenta, México padeció los estragos de la crisis de deuda externa de forma significativa, mientras que, en la década siguiente, con el advenimiento de la crisis de 1994, el gobierno federal mexicano tuvo que recurrir al rescate de varias entidades que experimentaron serias dificultades en sus finanzas públicas. Por su parte, en Canadá, los años noventa están enmarcados por un auge de la deuda pública federal, que obligó a esa nación a implementar ajustes fiscales significativos para reducir sus obligaciones financieras; de igual forma, el gobierno federal canadiense no es ajeno a ejecutar programas de rescate financiero a las provincias que atraviesan por dificultades en sus finanzas públicas.

Teniendo en cuenta ese contexto general, el presente trabajo estudia la dinámica del endeudamiento subnacional a la luz del federalismo fiscal que se practica tanto en México como en Canadá. Para realizar dicha evaluación se han seleccionado la provincia de Ontario en el caso de Canadá y el estado de Nuevo León para México. La razón de escoger estos estados, obedece a que, en sus respectivos países, son algunas de las entidades con mayor pasivo público en lo que va del presente siglo; además de que la evolución del endeudamiento público en cada una de estas entidades experimenta un ascenso significativo en los años recientes. Tan solo la deuda pública de Nuevo León se triplicó de 2000 a 2016, mientras que la de Ontario estuvo cerca de duplicarse durante el mismo lapso.

Otro rasgo a destacar en esta comparación, es que a pesar de las diferencias culturales, económicas y políticas, Ontario y Nuevo León forman parte de naciones que practican el

federalismo fiscal. Así mismo, estas jurisdicciones subnacionales tienen en común que su estructura económica depende en gran medida de su conexión comercial con Estados Unidos, destacando la exportación de productos manufacturados hacia aquel país.

Un elemento que le añade significancia a la comparación entre estas dos entidades, es que, con frecuencia la federación a la que pertenece Ontario, es señalada en diversos estudios sobre federalismo fiscal, como un ejemplo a seguir dado el grado de descentralización tan alto que opera en sus relaciones interjurisdiccionales. De forma que comparar aquella provincia con el caso de Nuevo León puede derivar en un resultado interesante en términos de cómo se maneja el tema del endeudamiento público en una federación modelo, respecto de otra que es frecuentemente señalada por practicar un federalismo fiscal altamente centralizado.

La periodicidad del estudio abarca del 2000 a 2016. La razón de incluir ese rango de tiempo tiene que ver con que es el periodo en que se experimenta un ascenso significativo del pasivo público de las dos entidades. De igual forma, justo en medio de ese lapso, es que se presenta un fenómeno económico de gran magnitud: la crisis económica de 2007, la cual tuvo repercusiones significativas en todo el mundo y particularmente para México y Canadá. Por tanto, aunque los resultados de la crisis financiera sobre el endeudamiento subnacional no son la razón primordial de esta investigación, la segmentación temporal escogida permite evaluar el desenvolvimiento del endeudamiento subnacional antes y después de un evento económico de tal relevancia.

Es necesario señalar que, aunque en la literatura referente al tema del endeudamiento público subnacional existen numerosos estudios internacionales aplicados a federaciones, estos se concentran en realizar una evaluación general de la legislación y los límites que existen en torno a la deuda pública. Es decir, su énfasis es fundamentalmente jurídico, descartando así los detalles relativos a la composición y estructura de la deuda. Por otra parte, es importante recalcar el hecho de que los análisis comparados que evalúan los perfiles de endeudamiento público de jurisdicciones subnacionales de distintos países son aún más escasos. Por tanto, el hecho de comparar el caso mexicano, con Nuevo León como exponente, y el canadiense, con Ontario como referencia, constituye una aproximación novedosa al tópico del endeudamiento público estatal; toda vez que dicho tema está generando bastante debate y controversia, no solo en los círculos académicos, sino también en los medios de comunicación y la opinión pública en general.

En virtud del señalamiento anterior, este trabajo está enfocado en dilucidar ¿cuáles son las razones que explican que, tanto el estado de Nuevo León como la provincia de Ontario, hayan experimentado en el periodo 2000-2016 un ascenso tan significativo en su deuda pública?

Por otra parte, las preguntas secundarias que emanan del cuestionamiento previo son las siguientes: ¿Cuáles son las principales posturas teóricas respecto al federalismo fiscal y el endeudamiento público subnacional?, ¿Cómo están configuradas las relaciones fiscales intergubernamentales en cada país?, ¿Cuál es la normatividad vigente en materia de endeudamiento público que existe para ambas entidades subnacionales?, ¿Cómo está compuesta la estructura de ingresos y gastos en estas entidades?, ¿Cómo ha evolucionado la dinámica del endeudamiento público para el estado de Nuevo León y la provincia de Ontario durante el periodo 2000-2016?, ¿Cómo está estructurado el perfil de deuda para el objeto de estudio?, ¿La cobertura del servicio de deuda constituye una erosión significativa de recursos públicos?, y finalmente , ¿La deuda contraída tiene como finalidad su uso en inversiones públicas productivas?.

Tras haber presentado los cuestionamientos que han de tener respuesta a lo largo del trabajo, es necesario indicar que el objetivo general de esta obra se basa en: determinar si las características propias del federalismo fiscal mexicano y el canadiense han obligado al estado de Nuevo León y a la provincia de Ontario a tener que incrementar su deuda pública para hacer frente a sus gastos, durante el periodo comprendido entre 2000 y 2016.

En lo concerniente a los objetivos particulares, esta obra está orientada a: conocer las principales posturas teóricas en torno al federalismo fiscal y al endeudamiento público subnacional; identificar los rasgos fundamentales del federalismo fiscal que opera en México y Canadá; conocer la normatividad vigente en materia de contratación de deuda para las entidades subnacionales de cada país; identificar las fuentes de ingresos y los principales egresos de NL y de Ontario, analizar la evolución del endeudamiento público de cada entidad, conocer la estructura de deuda para el objeto de estudio, definir el peso que tiene el servicio de la deuda para el presupuesto de cada entidad, y finalmente, analizar si el monto de pasivos contraídos fue utilizado por cada entidad subnacional para atender inversiones públicas productivas.

Ahora bien, tras haber planteado el objetivo general y los objetivos específicos de la presente obra, queda entonces por indicar que las hipótesis del trabajo afirman que: el creciente endeudamiento público que ha experimentado en los años recientes el estado de Nuevo León es consecuencia de dos factores fundamentales: a) las características propias del federalismo fiscal que opera en México y b) los estragos económicos derivados de la crisis financiera de 2007. Toda vez que la combinación de estos elementos propició que los ingresos de esta entidad (transferencias federales e ingresos propios) no fueran suficientes para hacer frente a sus gastos, creándose así una situación que lo obligó a endeudarse continuamente.

Mientras tanto, para el caso particular de Ontario, la hipótesis queda de la siguiente forma: el ascenso significativo del endeudamiento público en Ontario no es resultado de las características del federalismo que se practica en Canadá, sino que es producto del estallido de la crisis financiera de 2007, ya que esta ocasionó que los principales ingresos públicos de esta provincia decayeran, dejando como única alternativa recurrir al mercado de crédito para contratar los recursos faltantes.

Las hipótesis antes presentadas serán contrastadas con la evolución de distintos indicadores relacionados con el endeudamiento público. Estos estadísticos se obtuvieron de diversas fuentes tanto nacionales como estatales/provinciales, en el caso de los datos concernientes a México y Nuevo León, las principales fuentes fueron el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del estado de Nuevo León, mientras que para Canadá y Ontario, los datos se obtuvieron del Departamento de Finanzas de Canadá, la Autoridad Financiera de Ontario y el Ministerio de Finanzas de Ontario. A través de los datos recabados se construyeron cuadros y estadísticos para presentar los aspectos más significativos del problema de estudio; es fundamental señalar que, cuando se presentan gráficos que hacen referencia a divisas, se tomaron como referencia los precios constantes de 2008.

Respecto a la estructura del presente estudio, su disposición es la siguiente: el primer capítulo aborda de forma somera la temática referente al federalismo fiscal. En este apartado se realiza una breve exposición de las dos principales generaciones de estudios en torno a este tema. Se abordan las primeras aportaciones de la mano de Oates y Musgrave en torno a la provisión óptima de bienes y servicios públicos, además de la idea del administrador central benevolente que es planteado por varios autores de la primera

generación del federalismo fiscal. En tanto, en la segunda generación, se opta por abandonar la tradición normativa de la primera fase, y el énfasis se pone en las fallas y asimetrías derivadas de la aplicación errónea de la descentralización fiscal, como son: el uso inadecuado de los recursos, los incentivos al comportamiento adverso, etc.

En el segundo capítulo, la temática imperante es la relacionada con la deuda subnacional. Así mismo, se abordan los principales incentivos que tienen los estados subnacionales para recurrir a la contratación de deuda. De igual forma, se destacan varios tipos de comportamientos adversos que derivan de la falta de reglas claras respecto a la utilización de la deuda pública. Finalmente, se abordan algunos mecanismos que han sido propuestos por diversos teóricos como Ter-Minassian, para tratar de lograr que se desarrolle un endeudamiento público estatal responsable.

En el tercer capítulo, se abordan los antecedentes históricos del federalismo fiscal mexicano y del canadiense. Se presenta su respectiva evolución a lo largo del tiempo y sus principales rasgos distintivos, como son la estructura tributaria, las responsabilidades de gasto y el desenvolvimiento general del sistema de transferencias. Finalmente, se presentan las reglas que operan en materia de contratación de deuda, tanto a nivel nación como en el caso particular de las entidades que son objeto de estudio.

El cuarto capítulo comienza con el análisis de las variables referentes al perfil de ingresos y gastos de Nuevo León y Ontario. Se desglosan las principales fuentes de ingreso (participaciones, aportaciones e ingresos propios) y de gasto durante el periodo comprendido entre 2000 y 2016.

El quinto capítulo se puede considerar como el núcleo de este trabajo, ya que es en él donde se aborda directamente la temática sobre deuda para las entidades seleccionadas. Este capítulo se compone de dos partes, en la primera se toca el tema del endeudamiento subnacional en México, destacando principalmente el caso de Nuevo León, mientras que en el segundo se describe de forma general la deuda subnacional en Canadá, para después concentrar el análisis en el caso particular de Ontario. En ambos segmentos se analiza la estructura de la deuda, los principales acreedores, los instrumentos predilectos, tasa de interés, y diversos comparativos de la deuda subnacional respecto a indicadores económicos como PIB, ingresos totales, población, transferencias federales, etc. Al final de cada uno de los segmentos dedicados al análisis de la deuda subnacional de Ontario y

Nuevo León, se presenta el papel que desempeñaron las agencias calificadoras entorno a la evaluación que asignaron a estas entidades en el periodo de estudio.

Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones generales al presente trabajo, y se adicionan algunas recomendaciones que derivan del estudio de los casos evaluados.

## **Capítulo 1. Federalismo fiscal**

Es federalismo fiscal es definido como una vertiente de las finanzas públicas encargada de especificar “cómo hay que distribuir y cómo se distribuyen las responsabilidades de gasto y las facultades impositivas entre distintos niveles de gobierno” (Morado, 2013;p.7). De igual forma, Díaz (2002) indica que esta asignatura se refiere exclusivamente a las interacciones de tipo hacendario sostenidas por los diferentes ámbitos gubernamentales dentro de una federación.

A nivel teórico, es posible distinguir dos fases fundamentales en el desarrollo de esta subdisciplina de las finanzas públicas, conocidas como la primera y segunda generación de estudios sobre federalismo fiscal.

### **1.1 Primera generación**

La temática del federalismo fiscal ha sido producto de un proceso que ha abarcado varias etapas a lo largo de su formación. Desde la óptica de uno de sus autores fundacionales, como es Wallace Oates, es posible distinguir una primera generación y/o línea de pensamiento sobre el federalismo fiscal. Esta primera fase se engloba entre los años de 1950 a 1960 y tiene como principales exponentes a Kenneth Arrow, Richard Musgrave y Paul Samuelson (Oates, 2005).

Oates señala que un elemento central compartido por estos autores consiste en la suposición de que “donde el sistema de mercado privado falla debido a varios problemas en la dotación de bienes públicos, el gobierno debe actuar y poner en práctica medidas de política apropiadas para corregir las fallas” (Oates,2005; p.350). La tendencia presente en estos trabajos primigenios sobre federalismo fiscal parece optar por una visión pro estatal, donde la acción pública a través de distintos mecanismos gubernamentales, emerge como un mecanismo correctivo, que trata de lograr un estado de bienestar y equidad entre las distintas jurisdicciones que conforman una federación.

La idea que domina el análisis de esta primera generación sobre el federalismo fiscal es que se suele interpretar el papel de las autoridades centrales federales como si se tratara de planificadores benevolentes, los cuales tienen como fin último lograr la maximización del bienestar social a través de la distribución óptima de bienes y servicios públicos (Ruiz-Porras y García-Vásquez, 2014; Chandra, Pakash, 2015). Por tanto, en la literatura relacionada con esta fase primigenia, es recurrente ver que el tratamiento de temas fiscales

interjurisdiccionales se aborda desde una óptica casi exclusivamente normativa, además de que las motivaciones e incentivos políticos o económicos de los funcionarios como agentes individuales es dejada de lado.

Esta generación de teorías también tuvo un amplio interés en definir qué instancia jurisdiccional podría cumplir mejor con la trilogía ideada por Musgrave (1997) en torno a las funciones elementales del sector público, que son: a) la estabilización de la economía, b) la distribución de los recursos, y c) una asignación que garantice una oferta adecuada de bienes y servicios públicos. De forma que el debate se focalizaba en torno a las ventajas de realizar ciertas funciones de forma centralizada por la autoridad federal y dejar que el resto de las atribuciones o responsabilidades cayeran en manos de los entes subnacionales.

Respecto a la función de estabilización, ésta abarcaba temáticas como la instrumentación de la política monetaria y fiscal. Desde la visión de Musgrave (1997) y Oates (1999 y 2005), el manejo de estas políticas debe de ser una facultad exclusiva del gobierno central; ya que, por ejemplo, en el caso de que se instrumente una política fiscal expansionista, ésta no restringirá su radio de acción a ciertos estados y/o localidades, sino que afectará a toda federación en su conjunto; de igual manera, el establecimiento de metas de inflación es algo que influye sobre la nación como un todo y no se enfoca solo en alguna entidad subnacional específica.

Por su parte, la función de distribución tiene que ver con las consecuencias que derivan de la acción de gasto e ingreso del gobierno sobre el contexto económico. En este rubro destacaría el impacto que surge de la estructura tributaria, los programas de transferencias, etc.

Finalmente, la función de asignación implica que “el sector público tiene la responsabilidad de asignar adecuadamente los recursos que garanticen una oferta suficiente y accesible de bienes y servicios público para la población” (Díaz, 2002; p.394). Díaz (2002) indica que existe un amplio consenso en que esta función puede ser conferida a los niveles de gobierno subnacionales, aunque existen ciertas atribuciones cuya aplicación sería más eficiente si las desarrollase un nivel de gobierno de alcance nacional, como es el caso de la defensa del país.

Por tanto, al tratar de discernir qué funciones podría desempeñar cada instancia de gobierno con mayor eficiencia, se llegó al consenso de que, para el federalismo fiscal de primera generación, “el gobierno central guiaría las políticas de estabilización macroeconómicas, introduciendo medidas básicas para la redistribución del ingreso, y proporcionando niveles eficientes de producción de bienes públicos nacionales” (Oates, 2005; p. 352). En tanto que a los niveles subnacionales les correspondería “una provisión de niveles eficientes de bienes público locales, es decir, bienes públicos cuyo consumo está limitado a sus propias circunscripciones” (Oates, 2005; p.352). Este último supuesto, que da forma al ideal de la descentralización, surge de la idea de que gobiernos de tipo local eran más próximos y receptivos acerca de las preferencias e intereses de los ciudadanos de las circunscripciones locales, que en el caso de las autoridades federales.

Otros temas presentes en el debate concerniente a esta generación tienen que ver con la existencia de desequilibrios verticales y horizontales entre jurisdicciones, el diseño más adecuado de los mecanismos de transferencias federales, y la temática sobre qué instancia jurisdiccional debía de concentrar cada labor impositiva.

Respecto al tema de los desequilibrios verticales y horizontales, se planteaba que los primeros derivan cuando los gobiernos subnacionales carecen de acceso a los impuestos de mayor cuantía, en tanto, se especificaba que los desbalances de tipo horizontal tenían que ver con las heterogeneidades de la estructura económica de cada jurisdicción. Ya que la distribución de los recursos y el mayor potencial económico de ciertas regiones se consideraba capaz de generar variantes entre una y otra provincia o municipalidad.

Teniendo en cuenta la generación de estos desequilibrios, se postuló la creación de un sistema de transferencias que tenía como fin lograr mayor paridad entre cada uno de los miembros de la federación. Las ideas que primaban en su desarrollo eran las de lograr mayor equidad y eficiencia, representaban de forma implícita el ideal del administrador central benevolente (Ruiz-Porras y García Vázquez, 2014).

Ahora bien, en torno al tema impositivo, esta primera generación de teorías planteaba qué formas de tributación eran más eficaces para cada esfera de gobierno. Como Oates (2005) indica, una preocupación constante era si surgirían distorsiones dada la existencia de una base tributaria amplia y con una amplia movilidad interjurisdiccional. Es decir, se temía que una aplicación extensiva de la tributación en niveles descentralizados de gobierno provocara distintas problemáticas y distorsiones no solo en la ubicación de la base

tributaria, sino en el nivel de la actividad económica. Ante dicha problemática, la propuesta de los teóricos de esta primera generación se basa en afirmar que el gobierno central será más eficiente en la instrumentación de impuestos que graven las bases tributarias de gran movilidad, teniendo especial relevancia los impuestos de tipo progresivo sobre el ingreso. A su vez, se planteó que las entidades subnacionales serían más eficientes si se encargaban de recaudar la tributación relacionada con impuestos a la propiedad y sobre los beneficios (Oates, 2005).

Este repaso breve acerca de los componentes principales del debate dentro de la primera generación de ideas sobre el federalismo fiscal deja ver su alta inclinación normativa respecto a lograr un diseño adecuado de las relaciones fiscales intergubernamentales, así como a la generación de mecanismos capaces de diluir los desequilibrios propios entre regiones. Sus ideales eran la equidad y la eficacia, sin embargo; descartaban por completo el hecho de que las autoridades quizás no se guiaban siempre por la maximización del bienestar de los ciudadanos, sino por intereses del orden político o económico.

En esta generación, el uso pernicioso de los recursos públicos, la corrupción, la opacidad en la rendición de cuentas, y el alto endeudamiento eran temáticas que aún no se abordarían. Sin embargo, dentro de este cuerpo teórico comenzaría a germinarse una vertiente que sentaría las bases para tratar esos tópicos.

### **1.1.2 Teoría de la elección pública.**

La teoría de la elección pública surgió en 1950 y de acuerdo con Oates (2005), es posible catalogarla dentro de la primera generación de teorías sobre federalismo fiscal. Un elemento central de esta postura es su rivalidad en enfoque y planteamientos respecto al punto de vista de la mayor parte de los trabajos de primera generación, especialmente los planteados previamente, que surgen de los aportes de Arrow, Musgrave y Samuelson (Oates, 2005).

Para Oates (2005) esta teoría tiene en su centro el supuesto de que las autoridades o los tomadores de decisiones públicas operan como agentes maximizadores de su propia utilidad. Es por ello que, desde los supuestos que aborda la teoría de la elección pública, se aprecia a las autoridades gubernamentales como agentes que persiguen el beneficio propio antes que el de la sociedad; de igual forma se les presenta como individuos que

conducen una maquinaria que tiene como objetivo crecer y afianzar su poder de forma permanente.

En este aspecto, Oates (2005) destaca el trabajo de Brennan y Buchanan (1980), quienes sugieren que una forma de limitar el deseo del estado y de su burocracia de expandirse sin medida, pasa por aplicar el principio de descentralización fiscal. De esta manera, se indica que “la competencia entre varias unidades gubernamentales descentralizadas, así como ocurre en la competencia que se desarrolla en el mercado, podrá limitar las capacidades del estado (y particularmente del gobierno central) como un agente monopolista que ejerce el control de los recursos económicos” (Oates, 2005; p.355).

## **1.2 Segunda generación de propuestas sobre federalismo fiscal.**

La segunda generación de teorías sobre el federalismo fiscal incorpora las aportaciones de diversas disciplinas como son la ciencia política, economía, la teoría de juegos, etc. De acuerdo con Chandra (2015), esta segunda generación teórica, al abreviar de una fuente multidisciplinar de conocimientos, incorpora una amplitud de temáticas que hacen difícil homogeneizarla como un cuerpo único. Sin embargo, es posible destacar algunos rasgos característicos, como son el abandono del supuesto del planificador central benevolente, el reconocimiento de que las autoridades subnacionales son guiadas frecuentemente por incentivos fiscales y políticos (Weingast, 2013) y que buscan la maximización de su propia utilidad (Oates, 2005), la existencia de restricciones presupuestales débiles, la generación de incentivos perversos, el riesgo moral, la mala ejecución del presupuesto público, el sobreendeudamiento subnacional, el uso de transferencias federales con discrecionalidad, la corrupción, el rescate fiscal de jurisdicciones irresponsables, etc.

Esta segunda generación deja de lado la tendencia normativa de la primera generación de teorías, y se concentra más en los resultados y desviaciones que han derivado de la aplicación del proceso de descentralización fiscal. Como indica Saragos (2012), las crisis fiscales derivadas de la aplicación de la descentralización durante los años noventa, en Argentina, Brasil, y otros países en desarrollo, constituyen una fuente de información y debate dentro de esta segunda generación de teorías, acerca del uso adecuado de las transferencias fiscales, la tributación y el endeudamiento.

### **1.2.1 La segunda generación y el debate en torno al ejercicio presupuestal.**

Como se indicó, de entre la gran amplitud de temas existentes en la literatura de esta segunda generación, uno de los tópicos de gran importancia es el relacionado con los problemas que derivan de la descentralización fiscal, principalmente el referido al riesgo de que los gobiernos de carácter subnacional tengan incentivos perversos para sacar partido de los programas de transferencias que provienen desde el centro. Es decir, en este rubro se plantea el riesgo latente de que las autoridades municipales o estatales lleven a cabo políticas públicas deficitarias que puedan derivar en desajustes fiscales de gran envergadura, terminando en algunos casos, en la gestación de crisis, comprometiendo con ello la producción y el suministro de un adecuado nivel de bienes y servicios públicos para la población de la demarcación.

Esta tendencia a que los gobiernos subnacionales incurran en prácticas fiscales riesgosas se fundamenta en el hecho de que los funcionarios públicos de esas jurisdicciones son conscientes de que, ante la inminencia de una crisis fiscal, el gobierno central siempre actuará, de manera que realizará un rescate fiscal para que la entidad en problemas no quiebre. Las vías de rescate son diversas, pudiendo incluir la canalización de mayores recursos presupuestarios, la condonación de la deuda pública contraída con el gobierno central, la absorción de la deuda pública local por parte del gobierno central, etc.

Para diversos autores de esta segunda generación, como Oates (2005), Chandra (2015), Weingast (2009 y 2013), la raíz de esta problemática derivada del comportamiento irresponsable de los gobiernos subnacionales tiene que ver ampliamente con lo que ellos denominan las restricciones presupuestarias débiles, que no es más que la ausencia de reglas claras sobre la ejecución del presupuesto público y la falta de una normatividad que regule y sea aplicada con certeza en caso de la generación de un comportamiento irresponsable y despilfarrador de parte de las autoridades locales.

En la descripción que realiza Oates (2005) acerca de la problemática surgida a raíz de las restricciones presupuestarias blandas, es que estas se conjugan con un comportamiento titubeante de parte del gobierno central que, ante la inminencia de una crisis fiscal en algún ente subnacional, no cumple su palabra de dejar que la entidad resuelva por si misma su problemática presupuestaria, sino que contribuye a reforzar ese mecanismo desestabilizador propiciado por el empleo de los recursos de manera irresponsable. Es decir, el ideal de autonomía de los entes subnacionales parece dejarse de lado cuando las

problemáticas presupuestarias salen a la luz, ya que es entonces cuando recurren con cierto apuro a la autoridad central para que esta intervenga y sanee el estado de sus finanzas. Como indican Oates (2005) y Weingast (2009), si los gobiernos subnacionales tienen la expectativa de que el gobierno central no cumplirá con la promesa de no realizar un rescate fiscal cuando exista una situación de premura, entonces tendrán grandes alicientes para desarrollar un comportamiento irresponsable e incluso riesgoso, toda vez que saben de antemano que el costo de sus acciones no recaerá en su propia espalda, sino que será compartido con el resto de la nación.

Al reflexionar acerca de las causas que propician este tipo de comportamientos adversos, tanto Oates (2005) como Chandra (2015), señalan que tienen su raíz en la forma en que está constituido el propio sistema fiscal, es decir, el comportamiento fiscal irresponsable es endógeno al sistema mismo y tiende a retroalimentarse de forma permanente a menos que sean cambiadas las condiciones, las reglas e instituciones que regulan las relaciones fiscales intergubernamentales.

Al revisar las causas fundamentales por las que los gobiernos centrales se ven en la obligación de rescatar a las entidades subnacionales deficitarias, se tiene entre otros motivos que “habrá un decaimiento en el nivel de los bienes y servicios públicos que se brindan a la localidad, además de que en caso de que no se produzca el rescate fiscal, habrá un malestar poblacional en la localidad hacia el gobierno central, lo cual se reflejará en un menor apoyo electoral” (Oates, 2005; p. 360).

Por otra parte, también es necesario mencionar que, ante la inminencia de problemas fiscales en varias localidades de forma simultánea, el criterio que se aplica de acuerdo con la casuística en la que se basan tanto Oates (2005) como Chandra (2015), es que se da preferencia a las entidades de mayor tamaño en términos económicos y políticos. Es decir, mientras mayores sean los costos políticos y económicos que traerá consigo dejar que quiebre determinada jurisdicción, mayores serán los esfuerzos para evitar que eso suceda. Por tanto, como indica el propio Oates (2005), en los rescates fiscales subnacionales también aplica el caso de “demasiado grande para quebrar” o en términos de Chandra (2015) demasiado poderoso para no rescatarlo.

### **1.2.2 Propuestas para mejorar la ejecución del gasto de las entidades subnacionales y evitar un ciclo nocivo de rescates fiscales.**

Tras haber planteado de forma somera la problemática concerniente a los incentivos que poseen los gobiernos locales para ejecutar programas de gasto más allá de sus posibilidades, surge el cuestionamiento de cómo se ha de corregir ese tipo de comportamiento y qué modificaciones será necesario realizar para generar un marco regulador que garantice una adecuada provisión de bienes y servicios públicos sin que se corra el riesgo de caer en condiciones presupuestarias adversas.

Retomando a Oates (2005), él indica que para que se produzcan restricciones presupuestarias rígidas es necesaria la existencia de dos elementos principales; por un lado se plantea la existencia de una economía de mercado bien desarrollada, mientras que se postula por otra parte, que ha de ser combinada con la generación de un sistema político descentralizado, el cual debe caracterizarse por promover un espíritu de competencia interjurisdiccional entre sus localidades y entes regionales. De esa manera, con la combinación del elemento económico y el político-administrativo, se argumenta que se generará un ambiente propicio en el cual los gobiernos subnacionales ya no tendrán incentivos negativos para incurrir en acciones que a la postre ocasionen que sus finanzas se deterioren y tengan que ser rescatados por el gobierno central.

Al hablar del elemento económico, Oates indica que una economía de mercado bien desarrollada implica, por una parte, que existan “mercados de crédito eficientes y un sistema bancario maduro, de forma que constituyan una fuente importante de disciplina para los gobiernos locales” (Oates, 2005; p.362). Es decir, el argumento se basa en que un gobierno local o regional al tener un historial de comportamiento negativo enfrentará mayores dificultades para acceder a créditos de parte del sistema bancario; de forma que, para poder contratar nuevos recursos, el sistema los concederá, pero con un número de trabas mucho mayor, que van desde el racionamiento crediticio o un tipo de interés más elevado.

Por otra parte, en torno a lo relacionado con la existencia de un adecuado sistema político descentralizado, Oates (2005) comenta que es necesario contar con un sistema efectivo de tributación local, capaz de suministrar los recursos necesarios para el financiamiento de las necesidades y programas de gasto locales. En este sentido, Weingast (2013) afirma que los gobiernos subnacionales que recaban una porción importante de su propio ingreso,

tienden a ser más responsables ante los ciudadanos y son menos corruptos. La generación de recursos propios vía la recaudación local es un punto destacado en la literatura, ya que se argumenta que no solo tiene importancia en el aspecto económico, sino que otorga autonomía y poder político a las entidades subnacionales.

Otro punto que concentra gran atención en esta segunda generación, tiene que ver con el papel que han de desempeñar las transferencias federales. Autores como Oates (2005), Weingast (2013) y Chandra (2015) señalan la importancia de vigilar que la transferencia de subsidios de parte del gobierno central preserve sus funciones básicas de redistribución y asignación de bienes y servicios públicos, evitando con ello ser empleadas como medidas de rescate fiscal permanentes, y /o con fines políticos. Por tanto, se plantea en este último punto, la premura de hacer que el gobierno central no caiga en la trampa de refinanciar de forma continua los errores e irresponsabilidades en que incurrir los gobiernos subnacionales al administrar de forma inadecuada sus recursos fiscales.

Continuando con la temática de las transferencias, Weingast (2013) destaca que aquellos entes subnacionales, cuyo ingreso público depende en demasía de las transferencias del gobierno central, están expuestos a desarrollar incentivos negativos, como son un pobre desempeño fiscal y la búsqueda de rentas de parte de las autoridades locales. De la mano de este argumento, Goodspeed (2012) indica que existe evidencia empírica que soporta la afirmación de que cuando los ingresos de los estados subnacionales dependen en mayor medida de las subvenciones federales, hay incentivos para una mayor corrupción.

En relación con las medidas que pueden dotar de mayor fortaleza al quehacer de las instituciones en el contexto del federalismo fiscal, para evitar el comportamiento irresponsable de los gobiernos locales y regionales, se sugiere “imponer vía la legislación, un sistema de frenos a los gobiernos locales para que estos no desplieguen políticas públicas deficitarias y crear una reglamentación clara que regule la bancarrota de los entes subnacionales, además de que especifique las formas en que se ha de proceder ante el surgimiento de crisis fiscales”(Oates, 2005; p. 364).

Es necesario mencionar también que los estudios sobre esta segunda generación de federalismo fiscal, reconocen la heterogeneidad entre regiones. De forma que, ante el desarrollo de problemas económicos cuyo origen sea interno o externo, las consecuencias que sufra cada región o localidad y su forma de enfrentar esos retos variarán de una jurisdicción a otra. Por ejemplo, si se trata de un estado cuya actividad económica principal

se basa en la exportación de automóviles y si se imponen en su principal socio comercial medidas arancelarias que dificulten el comercio, entonces esa localidad o región experimentará con más severidad esas reformas, que otro estado subnacional cuya actividad productiva no esté anclada con tanta fuerza a los cambios comerciales o tarifarios que se dan en el extranjero.

En síntesis, la descripción que elaboran autores como Oates (2005), Weingast(2009 y 2013), Ruiz-Porras y García-Vázquez (2014) y Chandra (2015), de la segunda generación de pensamiento en torno al federalismo fiscal, basa gran parte de su argumentación en torno a la necesidad de combinar de forma efectiva una economía de mercado desarrollada con la aplicación de un sistema fiscal descentralizado, donde exista un equilibrio de fuerzas entre los intereses del gobierno central y la influencia que pueden ejercer los gobiernos regionales y locales.

Es claro que la idea detrás de estos postulados se basa en el supuesto de que los mecanismos de mercado aplicados a la esfera pública brindarán mejores resultados que la aplicación discrecional de la política. Pero también existe un reconocimiento de la necesidad de incluir reformas vía el gobierno, que regulen la actuación y comportamiento de los entes subnacionales, particularmente en el rubro de ejecución del gasto público, ello con el fin de evitar la generación de rescates fiscales permanentes.

Para concluir, vale la pena señalar que los supuestos en los que se basa esta segunda generación de teorías sobre el federalismo fiscal están pensados para entornos donde hay un mercado, sistema bancario e instituciones políticas desarrolladas. Sin embargo, aún queda por ver qué ocurre en países donde no existe una economía de mercado tan desarrollada y donde las instituciones políticas encaran serios retos en torno a temas como la corrupción, la falta de profesionalización de los servidores públicos y un adecuado sistema de rendición de cuentas; de manera que la gestación de un federalismo fiscal eficaz parece enfrentar mayores obstáculos en esas regiones del mundo que en el caso de los países desarrollados.

## **Capítulo 2: La deuda subnacional.**

El concepto deuda subnacional hace referencia a los compromisos crediticios que contraen estados, provincias y/o municipios. A decir de Hernández (2003), su característica primordial radica en el hecho de que siempre está latente la posibilidad de que una instancia superior (el gobierno federal o nacional) funja como aval o rescate financieramente a los entes subnacionales.

### **2.1 Incentivos para la contratación de deuda de parte de las entidades subnacionales**

La contratación de créditos y la obtención de fondos mediante emisión de deuda pública son parte de los mecanismos que emplean los entes subnacionales (ES) para cerrar la brecha que puede existir entre sus ingresos y egresos, financiar proyectos que requieren una gran inversión o, como indica Hernández (2003, p.212), suavizar el consumo a lo largo del tiempo.

#### **2.1.1 Inadecuado arreglo en las relaciones fiscales**

Entre la literatura que trata sobre los motivos que orillan a las ES a adquirir empréstitos destaca el trabajo de Ter-Minassian (1997), el cual constituye una de las primeras aproximaciones para el abordaje de esta temática. En su obra se destaca que el auge de la importancia de este fenómeno se debe básicamente al diseño inapropiado de los elementos que constituyen las relaciones fiscales intergubernamentales dentro de las federaciones. Es decir, se enuncia que tras la oleada de descentralización fiscal de los años ochenta y noventa, el énfasis se concentró en dotar a las jurisdicciones regionales y locales de un conjunto de mayores responsabilidades (suministro de educación, salud, infraestructura, etc.); sin embargo, esta nueva autonomía en el ejercicio de sus funciones no se acompañó de manera simultánea de los recursos necesarios para hacer frente a las recientes obligaciones que habían adquirido.

Otro de los tópicos que destaca el trabajo de Ter-Minassian (1997) es el referente al diseño que posee el sistema de transferencias fiscales. En este sentido, se argumenta que al existir cambios en el estado de las condiciones económicas internas y externas del país, se pueden producir desajustes, de forma que los ingresos que se tenían presupuestados varíen o sean insuficientes para poder cubrir los egresos que tienen los ES. Como indica Ter-Minassian (1997) las reducciones no previstas en los pagos de transferencias derivadas de la reducción de ingresos públicos pueden incidir de forma decisiva en el nivel de la deuda

subnacional, ya que puede ser más sencillo contratar nuevos empréstitos que realizar recortes presupuestarios.

Dentro de los trabajos que hacen referencia al diseño del sistema de transferencias, también destacan los argumentos de Hernández (2003), Plekhanov(2007), Hanniman (2012) y Smith (2017), quienes indican que la existencia de desbalances fiscales verticales constituye una fuente de potencial crecimiento de la deuda subnacional, toda vez que si en una federación las entidades y municipios dependen en gran medida de las transferencias presupuestarias del gobierno del centro (lo cual implica que sus ingresos exclusivamente propios serán menores) y además, si estos ES carecen de la potestad para realizar modificaciones a los impuestos que recaudan, entonces dicha situación abre la puerta a que las ES vean en la emisión de deuda una respuesta viable a las limitaciones presupuestarias que experimentan. Es decir, desde esta perspectiva, se argumenta que a medida que la base de ingresos que poseen los ES proviene en su mayoría de la canalización de recursos de la federación o del gobierno central, los ES parecen atravesar una situación de menor autonomía en términos de la conformación de sus ingresos, traduciéndose esto en un incentivo para la contratación de distintos tipos de empréstitos.

### **2.1.2 Problema de los fondos comunes**

Otra vertiente de estudio sobre las motivaciones que subyacen a la contratación de deuda de parte de los ES es el concerniente al denominado problema de los recursos o fondos comunes (*common pool problem*). De acuerdo con Landon (2003), este fenómeno tiene su raíz en una disociación en la percepción de parte de los ES de los beneficios y costos que conlleva el gasto público. En otras palabras, lo que se plantea es que si un determinado estado o municipalidad recibe recursos vía la federación o el gobierno central para la realización de un determinado proyecto u obra pública, los recursos que recibe provienen del resto del país o la federación, es decir, la comunidad o jurisdicción que ejecuta ese gasto no es la emisora del monto total de esos recursos. Por tanto, como señala Landon (2003), al canalizar recursos desde el fondo común hacia una ES, la jurisdicción beneficiaria solo contribuye de forma efectiva con una pequeña proporción del costo total del proyecto, mientras que gozará de forma completa de los beneficios que deriven de esa obra. La problemática que deriva de esa disociación entre los costos y los beneficios se fundamenta en que “las ES al no cargar con los costos totales del proyecto pueden tener incentivos para incurrir en un gran déficit presupuestal o acumular un nivel de deuda considerable” (Landon, 2003;p.61), ya que saben que los recursos que ejecutan no provienen en su mayoría de

sus fondos propios; y más aún, como afirman Weingast y Wittman (2006), las autoridades de otras regiones al ver que ciertas jurisdicciones se benefician de la realización de esa práctica, tienden a imitar esos patrones, lo cual conlleva a un empleo continuo e ineficiente de los fondos públicos.

Otro de los resultados adversos que se relacionan con el fenómeno del fondo común es el destacado por Veiga y Veiga (2014), el cual se refiere a que los gobiernos locales al saber que siempre dispondrán de recursos de la federación, tienen un fuerte impulso para desarrollar una recaudación tributaria muy baja mientras que su gasto local es muy alto, dando como resultado una problemática conocida como riesgo moral.

En consonancia con los señalamientos previos, el trabajo de Benito y Bastida (2004) es ilustrativo, ya que, en su análisis, encuentran que hay una relación inversa entre la autonomía que poseen las jurisdicciones para recaudar impuestos y el nivel de deuda que estas emiten. De forma que, mientras mayor sea la autonomía financiera que poseen las entidades, menores serán los incentivos que tendrán para emitir deuda pública; en tanto que, en el caso contrario, si las entidades muestran una mayor limitación para recaudar impuestos y si en términos de sus ingresos no son tan autónomas, experimentan entonces un incentivo a acrecentar su deuda.

### **2.1.3 Restricciones presupuestarias suaves**

Dentro de la literatura que analiza los motivos que impulsan el endeudamiento de las ES, también es posible encontrar una vertiente ampliamente difundida, y tiene que ver con la existencia de las denominadas restricciones presupuestales suaves (*soft budget constraints*). Este término fue acuñado por Janos Kornai, quien se refería con ese nombre a la situación que experimentaban ciertas empresas estatales, las cuales, a pesar de presentar un balance financiero negativo crónico, se mantenían en operación por que el gobierno saneaba sus finanzas de forma repetitiva mediante subsidios. Hernández (2003) indica que el término restricción presupuestaria suave dejó de usarse solo para representar el comportamiento de las empresas estatales, y en la actualidad se usa de manera indistinta para describir cualquier organismo que espera recibir un monto financiero cada que experimenta dificultades en su balance.

Kornai (2003) explica que cualquier organización (dígase gobiernos subnacionales o empresas públicas) experimenta una restricción presupuestaria, es decir, debe de ser

capaz de poder cubrir sus egresos a través de sus recursos iniciales y sus ingresos. De no ser así, su déficit se incrementará, de manera que no podrá sobrevivir más tiempo sin que una instancia superior destine recursos para rescatarla. En el caso de que el organismo que enfrenta dificultades sea un gobierno subnacional, entonces la acción de rescate la ejecuta el gobierno central. Por tanto, como indica Hernández (2003), los gobiernos locales o regionales que incurren en restricciones presupuestarias suaves se caracterizan por desarrollar un manejo inadecuado de sus finanzas.

Desde la perspectiva de las restricciones presupuestarias suaves, se plantea que los gobiernos subnacionales tendrán amplios incentivos para operar un gran déficit público y emitir un alto nivel de deuda, toda vez que saben que la autoridad central operará como prestamista de última instancia en el momento en que ellos atraviesen por una situación de premura financiera.

Se podría plantear la posibilidad de que la autoridad central no recurriese a realizar el rescate de la jurisdicción en estrés financiero; sin embargo, Oates (2005) indica que los costos de dejar quebrar una jurisdicción subnacional implicarían que esta dejara de brindar un adecuado suministro de bienes y servicios públicos, además de que se podrían producir externalidades altamente negativas para el resto de los miembros de la federación.

De forma sintética se puede decir que un gobierno subnacional que tiene una restricción presupuestal suave tiene una fuerte propensión a incurrir en un comportamiento adverso, ya que sus autoridades son conscientes de que pueden desplegar un nivel de gasto y/o deuda más allá de su capacidad de pago o de ingresos; toda vez que al final del día saben que serán rescatados por el gobierno central. De esta forma, una entidad que ejecuta un gasto público irresponsable sabe que los costos de su accionar no caerán en sus propios hombros, sino que el peso se repartirá entre todas las entidades que conforman el país; dicho comportamiento corre el riesgo de convertirse en una práctica ampliamente recurrente, nociva e incluso se puede trasladar a otros estados o municipalidades dentro de la misma federación.

## **2.1.4 Ciclos político electorales y la ideología partidista**

Otra vertiente de análisis de los incentivos para contratar deuda de parte de los ES es la relacionada con motivos de corte político; destacan dos tipos de estudios principalmente, los que postulan la importancia de los ciclos político electorales y aquellos que resaltan la relevancia de la posición ideológica del partido o coalición al frente del gobierno subnacional.

Dentro de los estudios que centran su atención en los ciclos político electorales están las obras de Veiga y Veiga (2014), quienes muestran a través de un trabajo empírico realizado para las municipalidades portuguesas, cómo desde el año previo al desarrollo de los comicios y hasta la celebración de estos, existe un marcado aumento de la deuda pública. Lo que sugiere que las autoridades de los estados subnacionales tienden a realizar un manejo político de los recursos públicos. Dentro de este mismo rubro de estudios, está el trabajo de Benito y Bastida (2004), quienes señalan que, para las municipalidades españolas, al acercarse el año electoral, presentan una tendencia a exceder el nivel de endeudamiento mostrado en años previos. De la misma manera, García-Sánchez et. al. (2011), demuestran cómo las autoridades políticas españolas tienden a desplegar un comportamiento oportunista en los años electorales, materializado a través de un incremento importante en el nivel de deuda pública.

Por su parte, Plekhanov(2007;p.429) indica que “si los votantes son incapaces de tomar en cuenta los costos del gasto público, los gobiernos pueden ganar crédito político al incrementar el gasto, el nivel de deuda o mediante recortes a los impuestos de forma previa a la celebración de los comicios electorales”, de manera que se adopta por parte de los políticos un horizonte temporal muy corto, que no logra tomar en cuenta los costos futuros del endeudamiento y ocasiona que las generaciones próximas carguen con el peso de un comportamiento irresponsable en el manejo de las finanzas subnacionales.

Ahora bien, respecto a los estudios que relacionan la posición ideológica de los partidos gobernantes con el nivel de deuda, los resultados son contrastantes. Por un lado, se tienen los estudios que indican que la orientación política de los partidos o coaliciones gobernantes sí influye en el nivel de deuda. Por ejemplo, García-Sánchez et. al.(2011) sostienen que los gobiernos progresistas en España tienden a acrecentar el nivel de deuda pública hasta en tres veces más que los gobiernos conservadores, mientras que estos últimos tienden a atenuar el aumento de la deuda antes de los comicios electorales. Sumándose a esta

postura, también se encuentra el trabajo de Leonardo Letelier (2011) quien, al examinar el caso de los gobiernos locales chilenos, encuentra que las coaliciones conservadoras tienden a apegarse a los límites establecidos al endeudamiento, mientras que los gobiernos identificados con la izquierda son menos precavidos al atender los límites al endeudamiento. De igual forma, el trabajo de Kiewet y Skalazy (1996) donde se analiza el caso estadounidense, muestra como determinante del nivel de deuda que, si el partido al frente del gobierno subnacional cae dentro del espectro político relacionado a la izquierda, entonces tiene una relación positiva con el aumento del endeudamiento de la entidad.

En cuanto a los estudios que señalan que en realidad no hay pruebas suficientemente significativas para relacionar el nivel de deuda subnacional con la postura ideológica de los gobiernos están las obras de Benito y Bastida (2004) y Veiga y Veiga(2014). Estos últimos destacan la existencia de otros factores de índole político que tienen mayor relevancia a la hora de explicar el aumento en el nivel de deuda, como es: que si existe similitud partidista entre el gobernante local y el gobierno nacional, entonces la ES recibirá mayores transferencias presupuestarias, lo cual generará una menor necesidad de recurrir a la emisión de deuda o a los mercados de crédito.

### **2.1.5 Otras explicaciones**

Finalmente, es posible señalar que existen otras variables que se relacionan con el aumento del nivel de deuda, sin embargo, no están agrupadas dentro de un cuerpo homogéneo de explicaciones, ya que abarcan múltiples factores. Algunas de ellas son las que relacionan de forma positiva el aumento en la tasa de desempleo de una localidad con el nivel de deuda (Veiga y Veiga, 2014), otros indican que un aumento poblacional contribuye a aumentar el pasivo de la entidad (Hempel, 1973), mientras Benito y Bastida (2004) indican que si una entidad goza de un alto nivel de autonomía a la hora de fijar impuestos, es más probable que su necesidad de recurrir al endeudamiento disminuya, así mismo, se indica que un mayor gasto de capital influye de forma positiva sobre el acervo de deuda.

## **2.2 Externalidades relacionadas con el endeudamiento**

En la literatura relacionada con la deuda pública subnacional se explica que un manejo inadecuado de las finanzas públicas, y especialmente, un nivel excesivo de deuda puede derivar en la generación de externalidades negativas no solo para la entidad que tiene el

problema, sino para los demás miembros de la federación e incluso para la economía nacional en su conjunto.

Por mencionar algunos trabajos que han estudiado el fenómeno de las externalidades asociadas con un alto nivel de deuda subnacional, está la obra de Landon (2003), quien afirma que un elevado nivel de endeudamiento en estas jurisdicciones provoca que la tasa de interés a pagar por parte de demás miembros de la federación también se incremente. Otro rasgo que destaca Landon (2003) es que a medida que la deuda subnacional comienza a registrar una tasa de crecimiento considerable, es posible que los prestamistas piensen que el gobierno central pueda optar por licuar la deuda a través de una monetización.

Por otra parte, Hernández (2003) indica que si una entidad subnacional experimenta un nivel de deuda tan elevado que enfrenta dificultades para hacer frente al pago del servicio de la misma, entonces esta situación puede desatar un pánico financiero. Otro señalamiento que hace el mismo autor, es que el aumento creciente en el nivel del pasivo subnacional puede hacer que las tasas de interés se eleven, haciendo más cara la obtención de créditos para los gobiernos estatales, e incluso el nacional.

Otra posibilidad que destaca Hernández (2003) es que en caso de que el estado subnacional se declare incapaz de hacer frente al pago del servicio de la deuda, entonces el gobierno nacional se vería obligado a rescatar a la entidad en dificultades. De forma que el gobierno central asumiría el costo de créditos que no contrató. Es importante señalar también que en caso de que se apliquen medidas de ajuste para sanear las finanzas de la entidad endeudada, las acciones a realizar pueden tener altos costos para los habitantes del estado, lo cual incluye privatización de empresas o servicios públicos, o la disminución en la calidad y cantidad del suministro de estos últimos.

En consonancia con los planteamientos previos, Gillette (2012) indica que en caso de que un estado o municipio tenga que ser asistido por el gobierno central para sanear su posición financiera, esto implicaría el despliegue de un programa de ajuste, que, dependiendo el caso, puede englobar medidas como el aumento de los impuestos locales, el recorte de servicios públicos o la puesta en venta de los activos de la entidad. Por otra parte, Gillette también afirma que el público inversor, al apreciar que la entidad experimenta problemas en el manejo de su deuda, puede caer en una situación de pánico que tan solo agravará más la problemática existente, ya que habrá una sensación de que hay una inestabilidad fiscal en la federación.

Respecto al impacto que puede tener la gestación de un nivel de endeudamiento subnacional que ponga en serios aprietos a la provisión de servicios públicos, Liu y Waibel (2008) ofrecen un ejemplo bastante claro. Ellos indican que cuando la ciudad de Nueva York experimentó una crisis fiscal en 1975, “servicios elementales como recolección de basura, vigilancia policiaca, servicio de bomberos e incluso los servicios educativos fueron recortados; mientras que el mantenimiento de puentes y la reparación de caminos se pospuso; muchos proyectos de capital se retrasaron o simplemente se cancelaron” (Liu y Waibel,2008,p.3). En este sentido, los autores mencionados afirman que la problemática de la insolvencia subnacional no se limita a la reducción y/o cancelación de servicios públicos y proyectos, sino que las externalidades negativas incorporan también “una limitante al crecimiento de los mercados de capital subnacionales, la reducción del espacio fiscal para el financiamiento de infraestructura, y una amenaza a la estabilidad macroeconómica y financiera de la federación” (Liu y Waibel,2008 ; p.3).

Finalmente, otro aspecto que vale la pena considerar, es el que comenta Ter-Minassian (1997), donde especifica que las problemáticas de deuda de los gobiernos subnacionales no solo afectan de forma negativa el manejo macroeconómico en el corto plazo, sino que también tienen repercusiones en mediano y largo plazo; ya que una deuda excesiva puede tener efectos negativos para las generaciones posteriores, como sería el caso de que el pago del servicio de la deuda se prolongara a través del tiempo, recayendo en contribuyentes que aún no tenían capacidad de decidir en el instante en que dichas decisiones inadecuadas fueron tomadas.

Ahora bien, tras haber planteado de forma general algunas de las externalidades asociadas con la generación de un nivel de deuda excesivo, es necesario presentar los mecanismos que se encuentran en la literatura y que son utilizados para poner límites o controles a la evolución del pasivo subnacional.

### **2.3 Mecanismos para limitar el endeudamiento subnacional.**

Uno de los primeros análisis extensivos sobre los mecanismos existentes para controlar el endeudamiento subnacional y que ha servido como guía para numerosos trabajos en torno a las investigaciones sobre deuda estatal y municipal a nivel internacional, lo constituye la obra de Teresa Ter-Minassian, titulada “*Control of subnational governemnet borrowing*” de 1996. En dicha obra, se presenta un análisis extenso sobre más de 40 países, en donde se

evalúan los distintos mecanismos y normatividades que operan en cada una de esas naciones para regular el endeudamiento público a nivel municipal y estatal.

En su trabajo, Ter-Minassian logra identificar cuatro rangos o categorías principales en torno a los cuales es posible identificar u ordenar los distintos mecanismos que cada nación tiene para controlar el aumento en sus pasivos locales y regionales. Las cuatro categorías destacadas por la autora son: a) mecanismos basados en la disciplina del mercado, b) la cooperación entre distintos niveles de gobierno para limitar la deuda, c) controles basados en reglas y d) los controles de tipo administrativo.

A continuación, se presentarán los cuatro tipos de controles principales destacados por Ter-Minassian (1996), los cuales serán complementados con adiciones que han hecho algunos autores respecto al tema de la imposición de límites al endeudamiento subnacional.

a) Mecanismos basados en la disciplina de mercado.

Respecto a este primer punto, se indica que para que el mercado de crédito logre hacer valer una disciplina de mercado efectiva, es menester cumplir con una serie de preceptos, como son:

“i) los mercados deben de ser libres y abiertos, ii) los prestamistas deben de poseer información adecuada sobre la deuda pendiente del prestatario y su capacidad para reembolsarla ,iii) no debe haber motivos que orillen a suponer que en caso de incumplimiento habrá un rescate de la parte deudora, y iv) el prestamista debe de contar con estructuras institucionales que le permitan modificar su política, de acuerdo con las señales de mercado, antes de situarse en una situación de inhabilitación para obtener nuevos préstamos” (Ter-Minassian, 1996;p.3-4).

Tras plantear esos requisitos, Ter-Minassian (1996) reconoce que el cumplimiento de los mismos constituye una ardua tarea que difícilmente se ha de completar para la mayoría de las naciones. Para Plekhanov y Singh (2007) la disciplina de mercado implica, además, que el gobierno central no debe de fijar límites al endeudamiento subnacional, de forma que los gobiernos locales son libres de decidir cuánto pedir prestado, a quién pedirle, y en qué usar esos recursos.

En este sentido, Hernández (2003) comenta que, si bien la disciplina de mercado es un requisito necesario para enfrentar la problemática del crecimiento desmedido del endeudamiento subnacional, no basta su sola aplicación para lograr un resultado exitoso.

Como señala Ter-Minassian (1996), la disciplina de mercado no es un mecanismo que pueda operar de manera aislada, sino que requiere de un adecuado control sustentado en reglas, mientras que de forma complementaria se impulsa la transparencia en el manejo de la contabilidad subnacional.

Otro punto que hay que tener en consideración, es el relacionado a la efectividad de la disciplina de mercado en cada contexto. Al respecto, Galinski (2015) comenta que la efectividad del funcionamiento de la disciplina de mercado depende estrictamente de la especificidad de la economía, de su contexto macroeconómico y de la organización de las finanzas del sector público local y federal. En consonancia con el señalamiento previo, Plekhanov y Singh (2007) indican que la disciplina de mercado debe de reforzarse con mecanismos que se adapten a las condiciones particulares de cada país.

Para Vulovic (2011) la disciplina de mercado implica también que las agencias calificadoras desempeñen un papel preponderante en la transmisión de información acerca del riesgo de moratoria de parte de los entes subnacionales endeudados. De igual forma, Vulovic (2011) complementa los supuestos básicos destacados por Ter-Minassian en torno a los mercados abiertos y libres, diciendo que, si algunas provincias o localidades carecen de acceso a los mercados de crédito internacionales, entonces esta situación genera un obstáculo en las opciones de financiamiento, de forma que se crea un portafolio financiero sub óptimo.

Ahora bien, de acuerdo con Plekhanov y Singh (2007), las naciones que operan con base en este supuesto de controles basados en el mercado son: Canadá, Suiza y Estados Unidos. Si se hace una evaluación de los resultados de su aplicación, es posible decir que el apoyo exclusivo en la disciplina de mercado no ha sido del todo exitoso, y prueba de ello son los rescates fiscales de entidades subnacionales que han tenido lugar en Canadá, Estados Unidos, Argentina y Brasil (Ter-Minassian, 1997; Hernández, 2003; Liu y Waibel, 2008; Vulovic, 2011).

#### b) Enfoque cooperativo

Este tipo de control implica que “los límites a los empréstitos de los gobiernos subnacionales no los fije la ley ni el gobierno central, sino que se establezcan mediante un proceso de negociación entre la federación y los gobiernos locales” (Ter-Minassian, 1996; p.8). Así mismo, como indica Ter-Minassian (1996) este rubro contempla la participación activa de los gobiernos subnacionales en la formulación de objetivos macroeconómicos, de igual

forma, se establecen acuerdos respecto a metas de déficit y se definen las necesidades de financiamiento de cada ente subnacional.

Como indica Landon (2003), el enfoque cooperativo requiere una participación conjunta de los gobiernos local y central para definir la estrategia a seguir en materia de emisión de deuda. Por su parte, Plekhanov y Singh (2007) destacan que entre las principales ventajas de este enfoque está la promoción del diálogo entre niveles de gobierno, la concientización de los gobiernos locales sobre el impacto de un alto nivel de endeudamiento en el contexto nacional y el impulso a la coordinación intergubernamental. Así mismo, otros puntos a su favor son: que este enfoque implica un rol activo de los gobiernos locales, potencia la negociación bilateral y multilateral y no implica una garantía de que el gobierno central rescatará a los entes subnacionales (Galinski ,2015; p. 377); muestra las externalidades a los gobiernos subnacionales y no se basa en reglas ni en la aprobación de parte del gobierno del centro(Stiffler,2015).

Respecto a las dolencias que posee este enfoque destacan principalmente: que parece funcionar mejor en países con una tradición fiscal conservadora, que en naciones que donde la gestión económica y fiscal es débil (Ter-Minassian,1997); exige un alto grado de comunicación y cooperación para reducir el nivel de deuda (Hernández, 2003); si se aplica pobremente, puede debilitar el liderazgo del gobierno central, conducir a restricciones presupuestarias laxas y dificultar la coordinación política (Plekhanov y Singh, 2007); requiere de un gobierno central fuerte que guíe la negociación intergubernamental, lo cual en países en desarrollo puede no ser el caso (Vulovic, 2011).

Este enfoque ha sido adoptado por naciones como Bélgica, Australia y algunos países escandinavos, y como Ter-Minassian (1997) señala, es cada vez más común que distintas federaciones empiecen a optar por la aplicación de variantes del enfoque cooperativo, haciendo a las jurisdicciones subnacionales cada vez más corresponsables de los objetivos macroeconómicos y los parámetros fiscales nacionales.

#### c) Controles basados en reglas

Este método se basa en el establecimiento de normas que se plasman en la constitución del país o en leyes específicas. Landon (2003) las divide en reglas cuantitativas y reglas cualitativas. Las primeras hacen referencia a determinadas proporciones como pueden ser deuda/PIB, servicio de la deuda/ PIB, ingresos totales/PIB, transferencias/PIB, nivel de deuda acumulada, etc.

Por otra parte, las reglas cuantitativas son las que definen los usos, composición, plazos y fuentes de la deuda. Entre los usos destacan su empleo de corto y de largo plazo. Autores como Galinski(2015), Ter-Minassian(1996,1997), Landon(2003), Plekhanov(2007) destacan que en algunos países industrializados como Alemania, Suiza,etc., se sigue la denominada regla de oro, que hace referencia a que el uso del endeudamiento público se destine exclusivamente a financiar proyectos de inversión. Como indica Galinski (2015) bajo esta concepción, la deuda de largo plazo se ha de destinar exclusivamente a fines de inversión, y se acepta así, ya que el proyecto repartirá sus costos y beneficios de manera intergeneracional. Por otra parte, se estipula que toda la deuda de corto plazo solo podrá tener como fin mantener la liquidez financiera de las unidades subnacionales, además de que se deja claro que todo crédito de corto plazo ha de ser cubierto dentro del mismo año fiscal.

En lo que respecta a las reglas fiscales de composición de la deuda, Landon(2003) señala que existen limitaciones como no poder obtener préstamos para el nivel subnacional desde el extranjero (Nigeria e India), en moneda extranjera (México), del Banco Central (Unión Europea), de bancos propiedad del estado (Brasil), o para cubrir gastos corrientes.

Entre las principales ventajas que existen respecto al empleo de esta restricción basada en reglas, destacan: la transparencia y la imparcialidad, evitan negociaciones prolongadas entre el gobierno central y el local (Ter-Minassian, 1996,1997), impulsan una contabilidad de deuda apropiada, la posición fiscal de los gobiernos es clara tanto para votantes como para el mercado (Landon, 2003);son más efectivas en lograr sostenibilidad de largo plazo y transparencia intergeneracional, son fáciles de monitorear(Vulovic, 2011);mejoran la credibilidad en la política fiscal (Plekhanov y Singh, 2007).

En tanto sus desventajas implican que: las reglas pueden llevar a los gobiernos subnacionales a mantener grandes cuentas de reservas (Landon, 2003); si las normatividades son muy rígidas podrían dejar poco margen de maniobra para realizar ajustes en caso de fenómenos económicos inesperados y dar origen a formas de contabilidad creativa que orillen a la obtención de empréstitos a través de vías mucho más onerosas (Vulovic, 2011, Landon, 2003, Plekhanov, 2007).

Entre las formas que existen para evitar los controles basados en reglas, destacan: “la reclasificación de los gastos corrientes como gastos de capital, la creación de entidades cuyas operaciones se mantienen fuera del presupuesto, el uso de empresas estatales

locales para obtener créditos, el uso de los pagos atrasados a proveedores, los cuales son difíciles de monitorear” (Ter-Minassian, 1997;p.62). Otras formas de evadir el control basado en reglas pueden ser “la garantía de préstamos a empresas privadas, subcontratación externa de inversión pública y acuerdos de rearrendamiento financiero” (Landon, 2003;p. 70).

d) Control administrativo o directo de parte del gobierno central

En algunas naciones se especifica que el gobierno central es el responsable de administrar el endeudamiento de las instancias subnacionales. Algunas medidas a través de las cuales se desarrolla esta limitación pueden ser: “la fijación de límites periódicos al endeudamiento subnacional (anual, semestral, etc.) la revisión y autorización de las operaciones de endeudamiento individual, la centralización de todos los empréstitos públicos y el monitoreo en la aplicación de los recursos” (Ter-Minassian, 1997;p. 63).

Los puntos positivos que se identifican con la aplicación de este método son: que imponen controles estrictos sobre el endeudamiento y coadyuvan en la coordinación de este respecto a otras políticas macroeconómicas (Plekhanov y Singh, 2007, Galinski, 2015), además se señala que una aproximación coordinada a los mercados extranjeros de crédito puede resultar en términos y condiciones más favorables, que si cada entidad acudiera de forma individual (Ter-Minassian, 1997). En tanto, las desventajas que se le atribuyen son: la aprobación del endeudamiento individual implica una garantía de rescate de parte del gobierno central, los entes subnacionales pueden elegir proyectos no rentables y obtener el financiamiento debido a la falta de información del gobierno central (Plekhanov y Singh, 2007; Stiffler, 2015); limita la toma de decisiones de los gobiernos municipales y estatales, y niega los beneficios de la descentralización (Landon, 2003).

Ahora bien, tras haber presentado de manera general los mecanismos de limitación al endeudamiento identificados en la literatura sobre deuda, es posible señalar que no existe una posición clara entre los estudiosos de este fenómeno, al respecto de qué mecanismo desempeña mejor su función. En la obra de Ter-Minassian de 1996, se deja claro que la disciplina de mercado por sí sola no es suficiente para arrojar resultados exitosos, además de que se invita a implementar un mecanismo mixto que involucre controles basados en reglas y mejorar la disponibilidad y transparencia en la información relacionada a la deuda subnacional. De igual manera, en dicho trabajo se remarca la importancia de emplear el

método cooperativo, ya que retoma puntos de los otros enfoques, tratando de rescatar sus principales aciertos.

En consonancia con lo anterior, autores como Plekhanov (2007) y Galinski (2015) indican que no hay evidencia clara de que un método sea superior a los demás en todas las circunstancias. Ellos argumentan que el desempeño de cada regla varía de acuerdo con las características propias de cada país, de su contexto institucional, de la historia de su disciplina fiscal, de la calidad, transparencia y homogeneidad en el manejo de las finanzas subnacionales.

En lo que sí parece haber concordancia entre los autores revisados, es que se hace un llamado a los países en desarrollo a implementar mejoras en el manejo de sus estadísticas referentes a la deuda. Muchas veces en esos países existe gran opacidad en torno al manejo de las finanzas estatales y locales, además de que los funcionarios responsables de esos datos carecen de la preparación y adiestramiento necesario para desempeñar con eficiencia su labor.

## **Capítulo 3: Federalismo y federalismo fiscal en México y Canadá.**

### **3.1 Antecedentes históricos del federalismo mexicano.**

El federalismo, como forma de gobierno, se instauró en México en la Constitución de 1824. De acuerdo con esta, se establecía un régimen de gobierno republicano, de carácter representativo, popular y federal (Mandujano, 2010; p.44). Sin embargo, a pesar de que su instrumentación como forma de gobierno se formalizaba al estar estipulado en la Carta Magna, la historia muestra que a lo largo del siglo XIX se presentaron numerosas disputas con tal de revertir su práctica. Como indica Carbonell (2003; p.379), “el desorden fiscal que producía la duplicidad de impuestos y las trabas arancelarias entre las entidades federativas, como la presencia de cacicazgos locales dieron lugar a importantes exigencias para revertir el modelo federal y convertir a México al centralismo”.

De igual forma, es importante mencionar que la disputa entre los partidarios del centralismo y el federalismo en México fue parte esencial de la agenda de los partidos políticos que disputaban la conducción de la vida nacional. Por un lado, estaban los partidarios del liberalismo, quienes pugnaban por la defensa del recién instaurado federalismo, mientras que por el otro lado se encontraba el partido conservador, el cual deseaba la supresión del federalismo mediante la introducción de una forma de gobierno centralista.

Como señala Carbonell (2003), a pesar de las constantes disputas entre ambos bandos a lo largo del siglo XIX, desde la Constitución de 1857, el federalismo logró mantenerse firme como uno de los elementos fundamentales del constitucionalismo mexicano.

Ahora bien, al observar los elementos relacionados con el federalismo en la Carta Magna que rige al país en la actualidad, es decir, la Constitución de 1917, es posible encontrar en el artículo 40 que México se define como una nación republicana, democrática, representativa y federal. Así mismo, en el artículo 115, se enfatiza la forma de organización de las entidades, donde se indica que: “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre” (CPEUM, art.40; 2008).

De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2009), los artículos 73 y 124, incorporan elementos que son esenciales en la caracterización del federalismo en

México. En el primero de ellos, se aborda entre otros temas, las facultades del Congreso para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, los estados y los municipios en diversos ámbitos (responsabilidad hacendaria, seguridad pública, cultura, medio ambiente, contribuciones, etc.). Mientras que, en el segundo, se especifica que todas aquellas facultades que no están mencionadas de forma explícita en la Constitución como atribuciones exclusivas de la federación, entonces serán competencia de cada uno de los estados de la República.

### **3.2 Federalismo fiscal en México**

Una de las características principales del federalismo como forma de gobierno es que “la asignación de competencias al gobierno central y a las entidades que integran una nación, se hace respetando su independencia y buscando su coordinación” (Díaz, 2002; p.389). Sin embargo, como señala Díaz (2002), cuando se habla de federalismo fiscal, únicamente se menciona al conjunto de relaciones de tipo hacendario (ingresos, egresos y deuda) que se establecen entre las haciendas públicas situadas en los distintos ámbitos de gobierno que son parte del sistema federal.

El estado general del federalismo fiscal antes de que se diera forma al vigente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, estaba caracterizado por “una multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales que aumentaban la complejidad de un sistema tributario carente de acuerdos entre los gobiernos, sujeto a leyes a menudo contradictorias, basado en cuotas y exacciones desproporcionadas y sustentadas en gravámenes que ampliaban la carga tributaria para los contribuyentes” (Pimentel, 2003; p.32).

Por tanto, ante este (des)orden imperante, se hizo necesaria la implementación de un arreglo institucional que lograra “dar coherencia a los ordenamientos tributarios de la federación con los estados y municipios, (que) estableciera la participación correspondiente a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuyera entre ellos dichas participaciones, fijara reglas de colaboración administrativa entre las distintas autoridades fiscales” (Pimentel, 2003, p. 33). De igual manera, se planteaba la necesidad de unificar la carga impositiva de los contribuyentes y efectuar un reparto entre los gobiernos federal y estatal de los requerimientos de cada fuente de ingresos” (Morones, 1995; p.38).

Para lograr una mayor interacción y coordinación entre la federación y las entidades del país de acuerdo con un marco legal que cumpliera con los puntos señalados anteriormente,

tuvieron que darse varias reuniones y la celebración de acuerdos, en las denominadas Convenciones Nacionales Fiscales (CNF). De esta forma, los primeros intentos para buscar una más eficiente interacción entre el plano estatal y el federal se dieron con la realización de las CNF de 1925, 1933 y 1947, así mismo, en 1953 es cuando se promulga la Ley de Coordinación Fiscal entre Federación y Estados (Morones, 1995; p. 39).

### **3.2.1. Ley de Coordinación Fiscal de 1980**

A partir de 1980 se pone en marcha la Ley de Coordinación Fiscal, la cual hasta nuestros días continua vigente, aunque ha sido modificada en algunas cuestiones específicas. Con su promulgación se dio la eliminación de 18 impuestos federales y 458 estatales (Astudillo, 2005). Así mismo, se plantea que las relaciones fiscales se formalizaron a través de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual fue concebido como una manera de dotar de mayor eficiencia a la labor administrativa, mientras se simplificaban las trabas y complejidades que implicaban la doble o triple tributación que se realizaba antes de la entrada en vigor de esta ley.

La creación de este SNCF obedecía entre otras cuestiones a la necesidad de fortalecer al fisco federal, toda vez que los estados limitarían sus potestades tributarias a cambio de recibir participaciones federales en una mayor proporción. De esta manera, los estados que se adhieren al SNCF obtienen el derecho de recibir fondos de parte de la federación, y esto se realiza con base en una fórmula de reparto; así mismo, los estados a su vez, de los recursos totales que reciben, darán cierta proporción a los municipios que los conforman.

Por tanto, a partir de 1980, todos los estados de la República decidieron sumarse al SNCF. El monto que cada estado recibe de los fondos federales es conocido como participaciones, las cuales se asignan con base en una fórmula definida en la misma legislación (Rabell, 2010).

### **3.2.2. Evolución de la Ley de Coordinación Fiscal**

La Ley de Coordinación Fiscal está compuesta de cinco apartados, si se dividieran de acuerdo con su contenido, los artículos que la componen quedarían de la siguiente manera (Gutiérrez, 2015):

- a) Del artículo 1 al 9, se englobarían las temáticas relacionadas a las participaciones de los estados y los municipios.

- b) Del 10 al 12, la temática imperante sería sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- c) Del 13 al 15, se abordan los temas relacionados a la colaboración administrativa entre las entidades federativas y la federación.
- d) Del 16 al 24, se tocan los tópicos sobre los organismos en materia de coordinación.
- e) Finalmente, del 25 al 51, se tratan las cuestiones relacionadas con los Fondos de Aportaciones Federales.

Es posible realizar una división de las fases que ha atravesado la evolución de la Ley de Coordinación Fiscal desde su promulgación hasta la fecha. La primera etapa correspondería a la década de los años ochenta, y su principal distintivo fue que las participaciones se asignaron en proporción a lo recaudado por medio del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por cada entidad federativa (Gutiérrez, 2015).

La segunda etapa remarcada por Gutiérrez (2015), que va de 1990 a 2007, se destaca por que en ella se incorporaron métodos distributivos que incluyeron nuevos elementos para calcular las asignaciones correspondientes a cada entidad del país. Un elemento importante es que en esta etapa, la fórmula que se empleaba otrora, se terminó deslindando del IVA, y se optó por dar una ponderación a elementos de corte demográfico. Es importante indicar que aproximadamente la mitad de los recursos se distribuyeron con base en la población que poseía cada entidad, “reduciéndose así la importancia asignada al esfuerzo de fiscalización realizado por las autoridades estatales en materia del IVA” (Gutiérrez, 2015; p. 27).

Como parte de esta segunda etapa, Astudillo (2005) indica que a partir de 1998 se logró la incorporación de un capítulo, en el cual se establecen las transferencias a los gobiernos estatales y municipales condicionadas a la consecución y cumplimiento de los objetivos que se señalan respecto a cada uno de los fondos de aportaciones siguientes: a) para la educación básica y normal (FAEB), b) para los servicios de salud (FASSA), c) para la infraestructura social (FAIS), d) para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), e) de aportaciones múltiples (FAM), f) para la educación tecnológica y de los adultos (FAETA), y g) para la seguridad pública de los estados y el Distrito Federal.

Finalmente, en la tercera etapa de este proceso de evolución, se destaca que en agosto de 2014, el Congreso aprobó una nueva reforma de tipo hacendario. Los principales objetivos

de esta modificación incluyeron: a) el incremento de los recursos a las entidades federativas, cuidando no erosionar los ingresos de la federación, y b) la corresponsabilidad de las entidades federativas en términos hacendarios, poniendo énfasis en el fortalecimiento de los ingresos propios de las haciendas locales (Gutiérrez, 2015).

### **3.2.3 Estructura de los ingresos y gastos de las entidades**

De acuerdo con Astudillo (2009), los ingresos de los estados se pueden clasificar en: 1) propios, pudiendo ser 1.1) tributarios y 1.2) no tributarios; 2) de organismos y empresas estatales; 3) ingresos de origen federal, y 4) ingresos extraordinarios.

Dado que la principal fuente de ingresos de las entidades del país son los recursos provenientes de la federación, en lo sucesivo la descripción que se haga se realizará sobre ese apartado en específico.

Desde la entrada en vigor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y hasta 1999, las participaciones fueron concentradas en el denominado Ramo 26. Sin embargo, a partir del año 2000, las participaciones se programaron en dos ramos principales, el 28 y el 33.

El Ramo 28 hace mención a la canalización de recursos de la federación hacia las entidades subnacionales (estados y municipios). La característica esencial de este ramo es que los recursos transferidos pueden ser utilizados por los estados y/o municipios para los fines que consideren más prudentes. Es decir, su utilización no está restringida o predefinida por la federación.

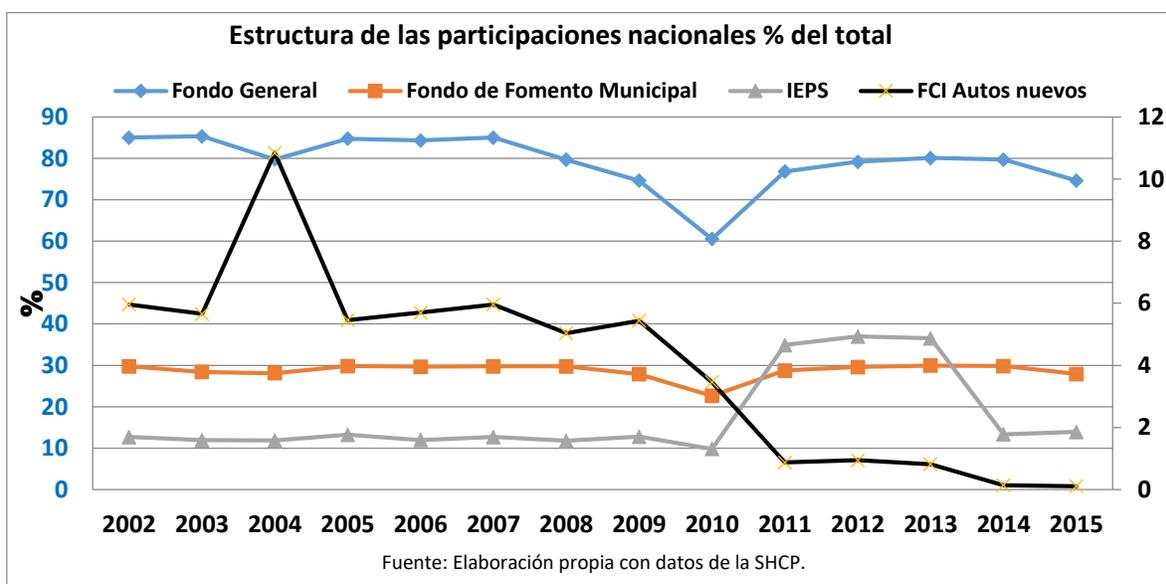
Las entidades del país reciben entonces participaciones de acuerdo con 8 conceptos básicos (SHCP, 2014):

- **Fondo General de Participaciones**, que constituye el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP).
- **Fondo de Fomento Municipal**, compuesto por el 1% de la RFP.
- **Impuesto Especial sobre Producción y Servicios**, donde las entidades participan con el 20 % de la recaudación por concepto de venta de bebidas alcohólicas, y con el 8 % de la recaudación por venta de tabaco.
- **Fondo de Fiscalización**, integrado por el 1.25 % de la RFP.
- **Fondo de Compensación**
- **Fondo de Extracción de Hidrocarburos**

- **Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos**
- **El 0.136 por ciento de la RFP**, que se entrega a los municipios fronterizos y marítimos por los que se realiza la entrada o la salida del país, de los bienes que se importan o exportan.

Para tener una idea acerca de la importancia relativa de estos componentes básicos, se tiene que en promedio de 2002 a 2015, el Fondo General de Participaciones constituyó, en promedio, el 79.25% de las participaciones totales recibidas por los estados del país. Por su parte, el IEPS constituyó, en promedio, durante el periodo señalado el 2.81% de las participaciones totales, en tanto el Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos 4.02%, y el Fondo de Fomento Municipal representó el 3.82% de las participaciones totales a los estados.

Gráfica 1<sup>1</sup>



Por otra parte, el Ramo 33 se refiere a las aportaciones federales. Este ramo incluye todos los recursos federales que se transfieren a las entidades del país, su empleo se encuentra predefinido por parte de la federación, y está dirigido a cubrir los objetivos planteados por la Ley de Coordinación Fiscal para cada uno de los fondos (Gutierrez,2015).

El Ramo 33, de acuerdo con la SHCP (2014), es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios del país, los recursos necesarios para afianzar su

<sup>1</sup> Del lado derecho se graficó el Fondo de Fomento Municipal, el IEPS y FCI de Autos Nuevos. Del lado izquierdo se graficó el Fondo General de Participaciones. Todos los elementos están calculados en porcentaje.

capacidad de respuesta y atender las demandas del gobierno en los aspectos de: educación, salud, infraestructura, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social, y finalmente, infraestructura educativa.

Así mismo, la SHCP indica que “mediante esos recursos la federación apoya a los gobiernos locales que deben atender las necesidades de la población; buscando además fortalecer los presupuestos de las entidades que conforman” (SHCP, 2014).

De igual manera, se indica que “las aportaciones federales se distribuyen a los estados con base en lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, particularmente en los artículos que van del 25 al 51” (SHCP, 2014).

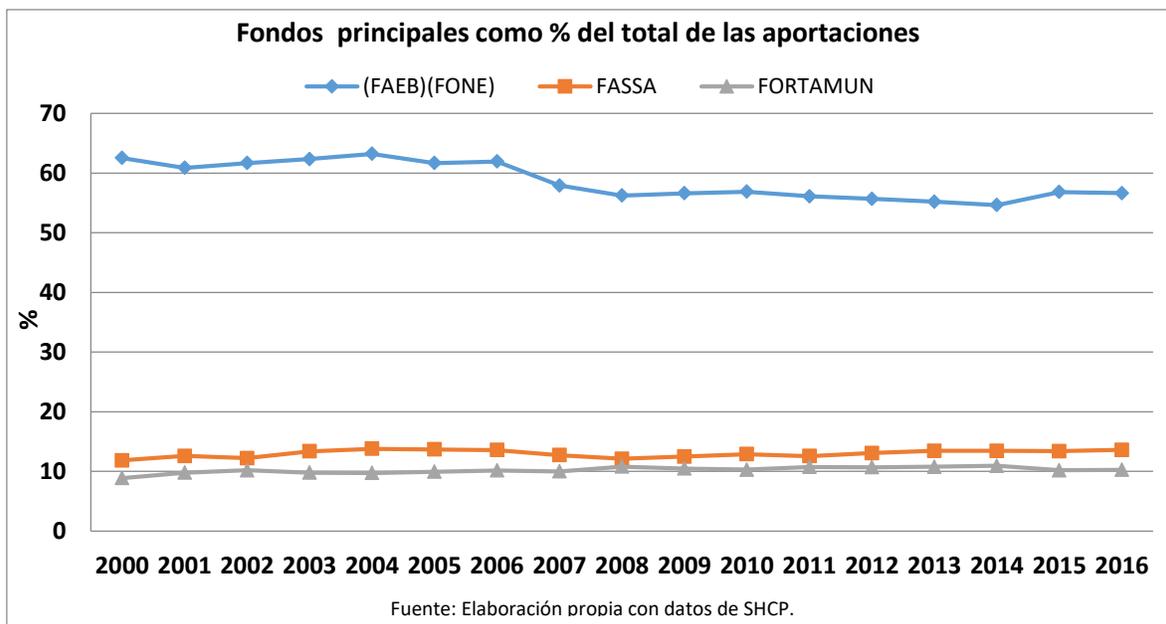
Los fondos que conforman el Ramo 33 son los siguientes (CEFP, 2006):

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE).
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que a su vez se subdivide en Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las demarcaciones territoriales del DF (FORTAMUN).
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad de los Estados y del Distrito Federal (FASP).
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Es importante señalar que de 2000 a 2016, el principal fondo en términos de los recursos canalizados a través de él, lo fue el FAEB/FONE, que representó alrededor del 58 % del total de las aportaciones, después le siguió el FASSA con un 12.9 %, FORTAMUN con 10.22%, FAIS con 10%, FAFEF con 5.8%, FAM con 2.8%, FASP con 1.6 % y FAETA con 1.15%.

La gráfica siguiente muestra los tres principales fondos como porcentaje del total de las aportaciones, para el periodo de 2000 a 2016.

**Gráfica 2.**



Ahora bien, otra fuente de recursos que tienen los estados son los convenios, que establecen una coordinación entre la federación y cada una de las entidades. Este rubro se caracteriza por que la federación aporta una parte de los recursos y cada estado contribuye con la parte restante. De acuerdo con Gutiérrez (2015), los recursos convenidos se destinan a la atención de objetivos comunes a los órdenes de gobierno antes citados, y se dirigen fundamentalmente a:

- Secretaría de Educación Pública: mediante la atención a rubros tales como educación media superior, tecnológica y universitaria; también se apoya al pago de remuneraciones y otros gastos de operación de las instituciones educativas estatales.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con el objetivo de realizar programas que estimulen el sector agrícola, pecuario, estrategias de sanidad y el desarrollo rural.
- Comisión Nacional del Agua (CNA), los recursos que se transfieren buscan impulsar programas de infraestructura hídrica que beneficiarán al sector agrícola.

Finalmente, en el apartado de Otros Recursos transferidos, los estados reciben fondos a través del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES), los derivados del aprovechamiento de Rendimientos excedentes (ARE), el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).

### **3.3 Normatividad en materia de deuda pública estatal contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

De acuerdo con la Carta Magna que rige a México, el tema particular de la deuda pública de los estados, se aborda en los artículos 73, fracción octava, y en el artículo 117, fracción octava.

Respecto al artículo 73, fracción octava, se especifica que se deberán “establecer en las leyes las bases generales, para que los estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; (de igual forma se definirán) los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones con el objeto de cubrir los empréstitos y obligaciones de pago contraídas...” (CPEUM, art.73, frac. 8; 2008).

Así mismo, en este artículo, se especifica en su fracción octava, inciso cuarto, que es facultad del Congreso de la Unión analizar:

“la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el gobierno federal para obtener garantías. Lo anterior aplicará en el caso de los estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Así mismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los estados que no tengan un nivel elevado de deuda” (CPEUM, art.73, frac.8; 2008).

Por su parte, el artículo 117, fracción octava es más específico respecto a la normatividad que ha de guiar en lo general el tema de la deuda pública a nivel estatal. En este sentido, en él se afirma que “los estados no podrán contratar de manera directa o indirecta obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, de igual manera, se estipula que el endeudamiento al que incurran no deberá pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional” (CPEUM, art.117, frac.8; 2008).

Además, en términos del fin que han de tener los recursos obtenidos vía endeudamiento, se indica “que estos deberán dirigirse a la atención de inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura” (CPEUM, art.117.8; 2008). En este mismo sentido, este artículo es enfático al afirmar que “en ningún caso los estados de la República podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente” (CPEUM, art.117, frac.8; 2008).

Este mismo artículo 117, al mencionar cómo se ha de desarrollar el proceso legislativo en materia de contratación de deuda, se establece que en cada legislatura local se autorizarán los montos máximos para contratar empréstitos y obligaciones, siempre y cuando se dé el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes. Un punto que merece mención en este apartado es que, antes de realizar la votación, se hace un llamado a que los legisladores “evalúen el destino de los recursos a contratar, la capacidad de pago de la entidad y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago” (CPEUM, art.117, frac.8; 2008).

Otro punto que merece atención dentro de este mismo artículo es el referente a que, teniendo en cuenta las disposiciones previas, “tanto estados como municipios podrán contratar obligaciones para poder cubrir sus necesidades de corto plazo, siempre y cuando, no rebasen los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión” (CPEUM, art.177, frac..8; 2008). Así mismo, respecto al tema de las obligaciones de corto plazo de las entidades y municipios, se especifica que estas “deberán de liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y, se argumenta también, que los gobiernos salientes no podrán contratar nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses de su gestión” (CPEUM, art.117, frac.8; 2008).

### **3.3.1 Normatividad en materia de deuda pública en Nuevo León**

Ahora bien, tras haber presentado la normatividad que opera a nivel nacional en materia de contratación de deuda pública, se mostrará la normatividad específica que existe para el caso del estado de Nuevo León.

El estado de Nuevo León, a diferencia de otras entidades, no posee una ley de deuda pública que regule la contratación de pasivos; sin embargo, en su Ley de Administración Financiera si se encuentra un conglomerado de artículos que definen de forma general ese rubro.

En dicha Ley, los artículos relacionados con el financiamiento a través del crédito abarcan del 124 al 144. Entre las disposiciones legales más importantes, se encuentran los siguientes artículos:

Artículo 128. Especifica que para que la contratación de un crédito se formalice, es necesario que el Ejecutivo estatal plantee su propuesta de financiamiento, y después de que sea analizada por el Congreso local, este órgano decidirá si se aprueba o no dicha opción de financiamiento. Además, se especifica que los recursos a obtener mediante crédito han de ser canalizados a inversiones productivas.

Un punto importante dentro de este artículo se refiere a que debe ser atribución del Ejecutivo estatal vigilar que la capacidad de pago de la entidad sea la suficiente para poder hacer frente a todos aquellos compromisos que se contraigan.

Artículo 130. En él se especifica que para que todo crédito pueda ser contratado, el Ejecutivo local debe de someter toda iniciativa de financiamiento a la autorización del Congreso estatal. De acuerdo con este artículo, dichas iniciativas deberán de ser muy claras en términos de definir a qué programas habrán de destinarse los recursos obtenidos, las fuentes de dónde provendrán los recursos para cubrir el servicio de la deuda, los plazos contemplados para finiquitar el pasivo (LAFENL, 2014).

Artículo 131. Este artículo es importante debido a que pone ciertas limitantes a la adquisición de créditos cuya programación de pagos abarque administraciones subsecuentes. Se aclara que la cobertura del servicio de la deuda de los créditos contraídos por la administración pública en funciones, solo podrán prorrogarse a posteriores administraciones en caso de que los fondos sean usados para atender: “proyectos autofinanciables, gasto de inversión, catástrofes, situaciones que atenten contra la seguridad de la entidad, obras y servicios públicos financiados con créditos a largo plazo, etc.” (LAFENL, 2014; p.48).

Artículo 135. Establece que los financiamientos adquiridos mediante crédito público, deberán de estar en armonía con la capacidad de pago de las entidades contratantes (gobierno estatal y los organismos descentralizados del estado).

Finalmente, en el artículo 144, se indica que el Ejecutivo estatal y sus organismos descentralizados deberán de rendir su cuenta pública en forma anual al Congreso del estado.

Si bien en la Ley de Administración Financiera de la entidad no se especifican los montos máximos de endeudamiento que puede adquirir el gobierno estatal, en la Ley de Ingresos es posible encontrar una mención respecto a esta temática. Por ejemplo, en dicha legislación se especifica que se autoriza un monto de endeudamiento igual o menor al 2% en relación con el presupuesto total de egresos, siempre y cuando se aplique a inversiones públicas productivas.

Es necesario mencionar que, a partir del 27 de abril del 2016, entró en vigor a nivel nacional, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades y Municipios. Dado que el presente trabajo analiza la dinámica de endeudamiento en el ciclo 2000-2016, solo una parte menor del periodo de estudio se engloba bajo esta nueva legislación. Sin embargo, para no pasarla por alto, es que se mencionarán a continuación los cambios más destacados y las principales aportaciones que incorpora esta Ley de Disciplina Financiera respecto al papel de la deuda subnacional.

### **3.3.2 La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades y Municipios en México**

Como se indicó, esta ley entró en vigor en el primer tercio del 2016, y de acuerdo con sus impulsores, tiene por objetivo incentivar el manejo responsable de las finanzas subnacionales, mejorar la transparencia y promover el uso responsable de la deuda pública.

Respecto al tema particular de la deuda subnacional, el artículo 22 de esta legislación recalca el precepto constitucional de que la deuda pública estatal debe de tener como máxima ser ejecutada exclusivamente para inversiones públicas productivas, refinanciamiento o restructuración del pasivo.

Una de las novedades en la reglamentación tiene que ver con lo definido en el artículo 23, donde se indica que las legislaturas estatales solo podrán autorizar un mayor endeudamiento, si se tiene el consentimiento de, al menos, dos terceras partes de los miembros del Congreso local.

En lo que respecta a la deuda de corto plazo, el artículo 30 indica que esta clase de deuda es catalogada como aquella que tiene una fecha de vencimiento inferior a los doce meses. Así mismo, se establece que este endeudamiento puede darse sin la autorización de las legislaturas locales si “las obligaciones financieras representan menos del 6% de los ingresos totales, si se liquida la obligación financiera al menos tres meses antes de que se

acabe el periodo de la administración contratante, y siempre y cuando, se dé de alta en el Registro Público Único” (CEFP, 2016; p.21).

Otro punto destacable tiene que ver con el mecanismo que hace que las deudas de los estados se encuentren ahora avaladas o garantizadas por el gobierno federal, siempre y cuando los entes subnacionales acepten ciertas condicionantes y prerrogativas en torno a la ejecución de las finanzas públicas.

Finalmente, otras dos adiciones novedosas en esta legislación son las relacionadas con la creación del Registro Público Único, encargado de compilar la contratación de deuda pública de los estados, y de la construcción de un Sistema de Alertas, bajo el mando de la Secretaría de Hacienda, el cual evaluará los perfiles de deuda de cada uno de los entes públicos inscritos en el Registro Único, y catalogará , a su vez, a cada entidad según una escala que los estima de la siguiente manera: endeudamiento sostenible, endeudamiento en observación, y endeudamiento elevado.

La Ley de Disciplina Financiera tiene por objeto mejorar el manejo de las finanzas públicas subnacionales y revertir el creciente ascenso de la deuda pública, sin embargo, a casi dos años de su puesta en marcha, y cuando aún no se han presentado resultados concretos derivados de su aplicación, ya enfrenta cambios que corren el riesgo de revertir el fin para el que fue diseñada. Un ejemplo de ello, es que, en noviembre de 2017, se realizó una reforma que suaviza las reglas establecidas para los gobiernos subnacionales en torno a la contratación de deuda y el uso de dichos recursos, ya que se estipula que en el futuro “los montos contratados (mediante endeudamiento) podrán destinarse a la atención de afectaciones por desastres naturales, sin que se requiera un análisis previo del costo-beneficio” (Rosas, Tania, 2017).

### **3.4 El federalismo y el federalismo fiscal en Canadá**

Canadá es considerado uno de los prototipos del federalismo en el mundo. Para autores como Astudillo (2009), Bird (2001) y otros, esta nación se puede catalogar como uno de los países con mayor descentralización. Para poder entender cómo se ha constituido como ejemplo del federalismo a nivel mundial, es necesario revisar sus características esenciales.

#### **3.4.1 Antecedentes históricos del federalismo canadiense**

El surgimiento de Canadá como federación se remonta a 1867, con la promulgación, por parte del parlamento de Londres, del estatuto de América del Norte Británica. Dicho estatuto reconoció la autonomía interna de Canadá, concedió a este país erigirse bajo la forma de estado federal, además de que implicó el reparto de poderes, y la división entre gobierno federal y provincial (Ruiz, 1993).

Canadá<sup>2</sup> como estado se integró por la incorporación paulatina de nuevos territorios, de forma que se tomó en consideración las características de diversas regiones y las diferencias en la organización política, económica y cultural de las colonias que la constituyeron (Gutiérrez; 1999; p. 4). Como señala Watts (1998), dada la diversidad cultural de cada una de las regiones que conformaban al naciente país, existía una pugna intensa entre las provincias anglófonas y protestantes como Ontario, y las provincias católicas y predominantemente francófonas como Quebec. Por tanto, dadas las características propias del país, el régimen federal se constituía como la opción más viable para mantener la frágil unión que recién se había logrado. De esta manera, es que a partir de 1867 se adoptó la estructura federal combinada con una gran autonomía provincial.

Desde el origen formal de Canadá como nación en el siglo XIX, las provincias conservaron el control sobre las temáticas sociales, culturales, negocios, educación, salud, recaudación de ciertos impuestos, y la administración de los recursos naturales (Gutiérrez, 1999,p.5). Sin embargo, existía una disputa constante entre Ottawa (la capital) y las provincias, ya que estas últimas argumentaban que la capital trataba de imponer sus intereses sobre el resto de la federación. Dicha discusión perduraría hasta que en 1896, bajo el gobierno del primer

---

<sup>2</sup> En la actualidad Canadá está compuesta por diez provincias y tres territorios. Su capital es Ottawa, que se encuentra en la provincia de Ontario. Las provincias que la conforman son: Ontario, Quebec, Nueva Escocia, Nuevo Brunswick, Manitoba, Columbia Británica, Isla del Príncipe Eduardo, Saskatchewan, Alberta, Terranova y Labrador, mientras que los territorios son: Yukón, Nunavut y los Territorios del Noroeste.

ministro Laurier (partidario de las regiones francófonas) se impulsaron políticas que tratarían de darle mayores atribuciones e independencia a cada una de las provincias.

Por tanto, bajo el mandato de este primer ministro, se desarrolló una ampliación de atribuciones provinciales en términos de propiedad y derechos civiles, además de que se dejó en claro que los gobiernos de las provincias no deberían de estar subordinados al poder central, representado principalmente por los intereses de la capital, Ottawa (Gutiérrez,1999,p.6).

En la primera mitad del siglo XX, el federalismo en Canadá tendió a constituirse en un federalismo de tipo más centralizado, es decir, el gobierno central ejerció mayor poder de decisión en la instancia nacional. Esto se explica, de acuerdo con Skertchly (1996) y Gutiérrez (1999), a la problemática económica derivada de la Gran Depresión, donde las provincias incrementaron su dependencia respecto del gobierno federal; y también fue resultado del estallido de las dos Guerras Mundiales, donde el gobierno federal “se vio en la necesidad de centralizar el poder en la capital del país. Esta tendencia centralizadora se prolongaría hasta la llegada de la década de los cincuenta” (Skertchly, 1996; p.27).

En las décadas posteriores cobraron auge las ideas que propugnaban por la descentralización, esta tendencia fue acogida con entusiasmo por las provincias, que veían en ella una forma de inclinar la balanza en favor de sus intereses, restringiendo así las potestades concentradas en el gobierno central.

Las ideas descentralizadoras aunadas a la creciente preponderancia económica de algunas provincias, derivadas de la atracción de inversiones extranjeras, la instalación de industrias automotrices, y la explotación de recursos naturales, incrementaron el poder político de estas entidades subnacionales, lo cual las llevó a presionar al gobierno central en la consecución de sus intereses regionales o locales.

#### **3.4.2 Federalismo fiscal en Canadá**

Para comenzar a exponer la estructura del federalismo canadiense, se presentarán primero las atribuciones que confiere su Constitución a cada instancia de gobierno. En el acta de América del Norte de 1867, que enumera las disposiciones jurídicas y administrativas de la federación y las provincias, y que ha sido objeto de modificaciones en 1940, 1951, 1964 y 1982 (Cantarero,2003), se afirma que todo aquello que la Constitución no asigna como

facultades de ejecución explícita de las provincias, recae entonces en manos de la federación.

De acuerdo con la reforma a la Constitución canadiense de 1982, las atribuciones federales, especificadas en el artículo 91 de dicho texto, incorporan los temas relacionados con: defensa, relaciones con el exterior, legislación penal, banca, dinero, transporte, ciudadanía, asuntos indígenas, y todo aquel tema no especificado en las atribuciones provinciales.

Por su parte, las atribuciones explícitas de las provincias, descritas en los artículos 92 y 93 constitucionales, engloban básicamente la temática referente a educación, salud, la legislación de tipo civil, recursos naturales y gobiernos locales.

Otro tipo de competencias, “son las denominadas compartidas, como es el caso de las pensiones a la vejez y prestaciones sociales adicionales”(Cantarero, 2003, p.8). Por tanto, las provincias canadienses desempeñan un papel muy importante dentro de este tipo especial de federalismo fiscal, donde una de sus principales características es la gran libertad con la que operan las entidades subnacionales en términos de gasto, potestades fiscales y capacidad de endeudamiento (Astudillo, 2009).

### **3.4.3 Impuestos**

De acuerdo con Cantarero (2003), el sistema tributario canadiense está constituido en torno a la libre concurrencia de las fuentes tributarias en los distintos niveles de gobierno. Dentro de las principales fuentes tributarias destaca el impuesto a la renta y a la propiedad. Así mismo, es importante señalar que las provincias tienen casi completa libertad para elegir sus propias bases y tasas impositivas que han de aplicar.

Astudillo (2009) menciona que si se observa de manera comparada la evolución y la significancia relativa de los impuestos que cobran los distintos niveles gubernamentales, se tiene que las bases tributarias que son atribución exclusiva de la federación han ido perdiendo preponderancia respecto a las bases tributarias exclusivas de los gobiernos provinciales.

A fin de sintetizar la estructura impositiva que opera en Canadá de acuerdo con la instancia de gobierno que la ejecuta, se presenta la siguiente tabla.

**Cuadro 1: Atribuciones impositivas por orden de gobierno.**

<b>Compartidas (Fed y prov)</b>	<b>Federales</b>	<b>Provinciales</b>
Renta personas físicas	Aranceles	Impuestos al juego
Sociedades	Tributación de no residentes	Impuesto venta de alcohol
Impuesto sobre las ventas		Imp. a la propiedad
Impuesto sobre nómina		

Elaboración propia con base en Astudillo (2009).

De lo presentado anteriormente se puede resaltar que, en el rubro de la tributación compartida, especialmente en el impuesto a las ventas, la provincia de Quebec aplica un IVA local y administra este impuesto junto con el IVA federal, es decir, la tasa de IVA se integra de una parte federal y otra provincial. Esto contrasta con el caso de la provincia de Alberta, la cual no grava de ninguna forma las ventas (Astudillo, 2009).

Otro caso relevante tiene que ver con el cobro al ingreso de las corporaciones, mismo que es recaudado por la federación en todas las provincias a excepción de Ontario, Alberta y Quebec (Astudillo, 2005). De esta manera, se ejemplifica brevemente, cómo es que las provincias canadienses operan con independencia y libertad en términos de sus ingresos tributarios.

#### **3.4.4 Transferencias**

El elemento de las transferencias es considerado un componente esencial y distintivo del federalismo canadiense. Estas vieron su origen después de la segunda posguerra, y surgieron con el fin de disminuir las disparidades entre las provincias; por tanto, su función elemental es fungir como pagos compensatorios (Skertchly, 1996).

Teniendo en cuenta que por designio constitucional las provincias canadienses tienen bajo su jurisdicción programas fundamentales como son educación, salud y bienestar, y que estas provincias pueden decidir sobre la base y tasas impositivas que han de cobrar a sus

ciudadanos, entonces es posible que se generen disparidades provinciales significativas. Como Skertchly (1996) señala, los ingresos obtenidos mediante tributación en las provincias que cuentan con grandes centros urbanos como Vancouver, Quebec y Toronto serán mucho mayores, que los comparados con aquellas entidades que cuentan con menor población y que poseen una estructura económica menos dinámica.

Por tanto, ante tal escenario es que el gobierno federal en Canadá decide instrumentar la canalización de fondos a través de los distintos programas de transferencias, con el fin de que se aseguren ciertos estándares de calidad para la población, sin importar las características económicas propias de las provincias que habitaban (Dávalos, 2005).

En este sentido, “el objetivo del gobierno federal es lograr mediante las transferencias de nivelación, un desarrollo equilibrado, que de acuerdo con su Constitución, garantizarán que todas las provincias tengan un mismo nivel de recursos en términos per cápita. Dicho monto es determinado en función de lo obtenido por cinco provincias representativas” (Astudillo, 2009; p.40).

Ahora bien, se puede mencionar que los principales programas de transferencias instrumentados por la esfera de gobierno federal, para buscar la equidad interprovincial son:

- **Transferencias Sociales y de Salud de Canadá** (*Canada Health and Social Transfer, CHST*): Se encarga de financiar parte del gasto provincial en temas de asistencia social, salud, educación media superior y servicios sociales. Con el fin de que las provincias empleen estos recursos para garantizar niveles estándar nacionales de calidad en el servicio, se siguen ciertas pautas determinadas por la federación.
- **Programa de Nivelación** (*Equalization Program*) : Este programa consiste en un sistema de transferencias no condicionadas, es decir, las provincias pueden emplear estos recursos como mejor creen conveniente. Su objetivo se basa principalmente en ayudar a las provincias que son relativamente más pobres; los fondos destinados al programa son federales, es decir, no existe contribución de las provincias más acaudaladas (Cantarero, 2003).
- **Quebec Abatement**: es fundamentalmente una transferencia implícita, aparece contablemente dentro de CHST (Cantarero, 2003). Como su nombre lo indica, se

aplica únicamente a la provincia de Quebec, y es resultado de la histórica disputa de esta provincia con los intereses federales, y su búsqueda de preservar su identidad cultural, lingüística y religiosa.

- **Revenue Guarantee:** Se creó para garantizar a las provincias de posibles reducciones en la recaudación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Cantarero, 2003).
- **Territorial Formula Financing (TFF):** Esta transferencia tiene el fin de que los tres territorios que posee Canadá, tengan un nivel de servicios equiparable a los que otorgan las provincias (Cantarero, 2003).

Tomando en cuenta los planteamientos expuestos hasta el momento, el objetivo fundamental de las transferencias en Canadá está orientado en lograr la igualdad en la dotación y calidad de servicios públicos para sus ciudadanos, sin importar si la provincia o territorio donde habitan tiene o no, una economía dinámica. Por tanto, el federalismo fiscal en esta nación, parece tomar ampliamente en cuenta sus orígenes históricos, que se fundamentan en la diversidad étnica, lingüística y religiosa, de manera que respeta estos rasgos y concede independencia en la toma de decisiones de las provincias.

Se podría argumentar que tal independencia de las entidades subnacionales llega a ser en algunos casos excesiva, como muestra el caso de Quebec, que tiene en algunas materias un trato exclusivo en relación con el resto del país. Para varios autores, solo a través de un régimen federal como el canadiense, es que las distintas tensiones y divergencias entre las provincias pueden salir a flote sin poner en riesgo la continuidad de la federación.

#### **3.4.5 Endeudamiento provincial**

En la Constitución canadiense no hay ningún artículo que especifique cómo ha de desarrollarse el endeudamiento de las provincias, ni los montos, ni el empleo de los recursos y tampoco se especifica alguna prerrogativa respecto a quienes han de ser los prestamistas ni la moneda en que se contrata dicha deuda. En este sentido, la única mención que se hace en la Constitución es referente al endeudamiento nacional, respecto al cual sí se especifica que es una materia de competencia federal y no provincial.

Por tanto, “las provincias pueden pedir prestado dinero para cualquier propósito cuando quieran y donde quieran. No hay controles federales sobre el endeudamiento provincial, ya sea interno o externo. De hecho, las provincias ni siquiera necesitan proporcionar información sobre endeudamiento al gobierno federal” (Bird, 2001, p.9).

#### **3.4.6 Legislación sobre endeudamiento público en Ontario**

Como se ha señalado a lo largo de esta sección, las provincias canadienses disponen de autonomía para poder elegir en distintas cuestiones que tienen que ver con el empleo de recursos y la administración de su hacienda pública.

En este contexto, las leyes que regulan la contratación de deuda pública en la provincia de Ontario son la denominada *Ontario Loan Act* y la *Financial Administration Act*. En la primera, para cada ejercicio fiscal se especifica claramente el monto de endeudamiento máximo permitido, el cual es propuesto por el Teniente-Gobernador de Ontario a la Asamblea Legislativa de la provincia, de forma que tras su autorización, se da la orden al Ministro de Finanzas para llevar a cabo la contratación de deuda pública.

Respecto a la segunda acta, en su sección tercera se define con mayor profundidad las fuentes de financiamiento. Se especifica que el Teniente-Gobernador autorizará al Ministro de Finanzas de Ontario a contratar la deuda requerida para el ejercicio presupuestal. En esta acta se especifica que la provincia se puede endeudar en moneda local y/o en moneda extranjera, puede contratar créditos con bancos comerciales nacionales y/o foráneos, también se estipula que puede endeudarse con personas, corporaciones y gobiernos.

Respecto a los montos máximos del endeudamiento, se especifica que deberán de coincidir para cada ejercicio fiscal con lo estipulado en la *Ontario Loan Act*, mientras que para aquellos préstamos contratados con la banca comercial, sí se establece un tope máximo de 4 mil millones de dólares canadienses para cada año fiscal.

### 3.5 Conclusiones del capítulo

Tras haber presentado los rasgos elementales del federalismo y del federalismo fiscal para México y Canadá, es oportuno realizar las siguientes observaciones:

Primero, en Canadá el federalismo está constituido como un elemento que logra dar unión a provincias que son muy distintas en términos culturales, religiosos y lingüísticos. Como señalan varios autores, de no ser por el sistema federal, Canadá como país probablemente ya no existiría.

Por su parte, en el caso mexicano, el federalismo se adopta a partir de 1824, y a pesar de que hay distintas fuerzas que pugnan, a lo largo del siglo XIX, por tratar de derribarlo, este logra resistir esos intentos y se afianza. En México, a diferencia del caso canadiense, no existe una constante tensión entre algunos estados y el gobierno federal por hacerse del control político. Si bien es cierto que existe insatisfacción de ciertos gobiernos estatales respecto a la repartición de los recursos públicos y la concentración del poder político en la capital del país, las disputas y enconos no son de la magnitud en que acontecen en Canadá. Como ejemplo, al menos en ningún estado que forma parte de México se ha desarrollado un referéndum para ver si los habitantes de dicha entidad consideran oportuno seguir siendo parte del país o si prefieren constituirse como un estado independiente; situación que si se ha dado en Canadá, específicamente para la provincia de Quebec.

Por otro lado, si se comparan las partes elementales del federalismo fiscal en ambas naciones, se puede indicar que, en el caso canadiense, el rasgo central es que la relación entre el gobierno federal y el provincial es muy particular; ya que las provincias tienen un elevado grado de autonomía y libertad para decidir cómo han de conducirse en su jurisdicción. Esto implica que tienen gran poder de decisión en términos de su hacienda pública, ya que pueden definir qué impuestos cobrar, sus montos, etc.

Mientras tanto, en el caso mexicano, como se indicó previamente, tras la puesta en marcha del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en los años ochenta del siglo pasado, los estados decidieron sumarse a tal sistema a cambio de que no existiera doble tributación, esto es que la federación y las entidades se coordinaran para evitar cobrar el mismo impuesto. De esta forma, los estados en México solo cobran algunos impuestos que en términos relativos representan una parte pequeña de lo que se recauda a nivel nacional; mientras que la federación es quien recauda los impuestos de mayor cuantía (IVA, ISR, IEPS, etc.).

Al revisar la parte de los ingresos que perciben las entidades en ambas naciones, se tiene que, en el caso canadiense, la recaudación tributaria representa una parte importante del ingreso de las provincias; sin embargo, en México, la recaudación local es baja, y no constituye un elemento de gran peso en la dotación de recursos públicos de las entidades.

De igual forma, en México, las transferencias de la federación a los estados sí son un elemento de gran relevancia, ya que representan la mayor parte de los recursos que pueden ejercer los estados, y esto, para muchos teóricos como Oates, Weingast, Chandra, etc., constituye un paso atrás en términos del federalismo, ya que incrementa la dependencia y el control político por parte del centro, además de que se asocia con menor transparencia en la rendición de cuentas y con el surgimiento de prácticas nocivas en torno al manejo de los recursos públicos.

En el caso canadiense, las transferencias están diseñadas con el objetivo lograr la igualdad en términos de calidad, en la dotación de servicios públicos para la población. Por tanto, según los estatutos revisados, se hace hincapié en este país, en que no importa si la provincia donde habita cierta población no tiene una gran dinámica económica, pero se busca siempre que se logre una igualdad en función de los servicios públicos que se brindan. Es decir, en Canadá se respeta la heterogeneidad cultural o lingüística, pero existe una preocupación por tratar de converger en términos de un nivel de vida similar.

Finalmente, en relación con la normativa referente al endeudamiento público provincial, y en particular para el caso de Ontario, que es la provincia seleccionada para el análisis, la contratación de créditos se puede dar tanto en moneda nacional como extranjera, con banca comercial nacional como foránea, con corporaciones y gobiernos nacionales como de otros países. En contraste, en el caso del estado de Nuevo León, se tiene que existe una clara limitación marcada por la Constitución mexicana, de que ninguna entidad debe de endeudarse en moneda extranjera, ni con empresas o gobiernos de otros países. Por tanto, la entidad solo puede acceder a crédito con la banca de desarrollo, y con la banca comercial que opera en el país, siempre y cuando la deuda contraída se dé en moneda local.

En el caso de Ontario, la regulación sobre la deuda pública se concentra principalmente en dos documentos, la *Loan Act* y la *Financial Administration Act*; en tanto, en el caso de Nuevo León, además de la limitación marcada por la Constitución del país, lo relativo a la contratación de crédito se define en la Ley de Administración Financiera estatal.

En este sentido, es necesario mencionar un elemento que tiene gran notoriedad, y tiene que ver con la estructura de las leyes para cada país. Por ejemplo, en el caso de Nuevo León en particular, y el mexicano en general, se puede apreciar que existe una amplia cantidad de leyes y reglamentos que tratan de regular diversos aspectos tanto del endeudamiento como el federalismo fiscal mismo. Es decir, pareciera que existe una ley para todo aspecto de las funciones administrativas. Esto, sin lugar a dudas, es muy llamativo, ya que, en el caso canadiense, y de Ontario en particular, la legislación no es tan amplia como en México; es decir, existen normas que operan en un nivel general, y para el tratamiento de cuestiones específicas existen tribunales que interpretan las leyes y dan respuesta a lo planteado.

Para concluir, es necesario comentar que los mecanismos en que se basa la legislación sobre deuda pública en Canadá y particularmente en Ontario, se apoyan en gran medida en las fuerzas y la disciplina que el propio mercado de crédito puede generar. Como se indicaba, no existe una legislación tan amplia y los gobiernos subnacionales poseen la capacidad para decidir cuánto pedir prestado y a quién. En caso de que una provincia se endeude en gran medida, lo que se espera es que las mismas fuerzas del mercado la sancionen a través de una mayor tasa de interés.

Por otra parte, en el caso mexicano, y en particular en NL, se da más prioridad a los controles basados en reglas tanto cualitativas como cuantitativas. Las primeras son muy claras respecto al uso que ha de darse a los recursos contratados mediante endeudamiento, ya que especifican que la inversión productiva es su fin último; además, definen bien que la deuda contraída no debe estar denominada en moneda extranjera ni debe de ser adquirida con prestamistas extranjeros; y aclaran que todo préstamo de corto plazo debe de ser saldado en ese mismo año fiscal. En tanto, la reglamentación de tipo cuantitativo se encarga de definir parámetros del nivel de endeudamiento, que en el caso de NL se expresa al definir que el máximo endeudamiento autorizado para un año fiscal es de 2% del presupuesto total de ingresos.

Autores como Ter-Minassian, Plekhanov, Singh, Galinski, etc., reconocen que no existe un mecanismo ideal para garantizar un manejo óptimo de la deuda subnacional. Pero sí son enfáticos en que los mejores resultados se logran al combinar la disciplina de mercado, las reglas y la cooperación intergubernamental. Por tanto, el hecho de que en México y en NL se haya recurrido a un mecanismo de regulación de la deuda ampliamente basado en reglas no quiere decir que ha de ser más efectivo que en el caso de Ontario, toda vez que la

especificidad de las instituciones y los incentivos a la corrupción, son factores que también influyen en el manejo y administración de los recursos públicos. Queda ver, por tanto, si la nueva normatividad promulgada en México, en torno la disciplina financiera de los municipios y estados, resulta efectiva para lograr un clima de mayor transparencia y rendición de cuentas.

## Capítulo 4.

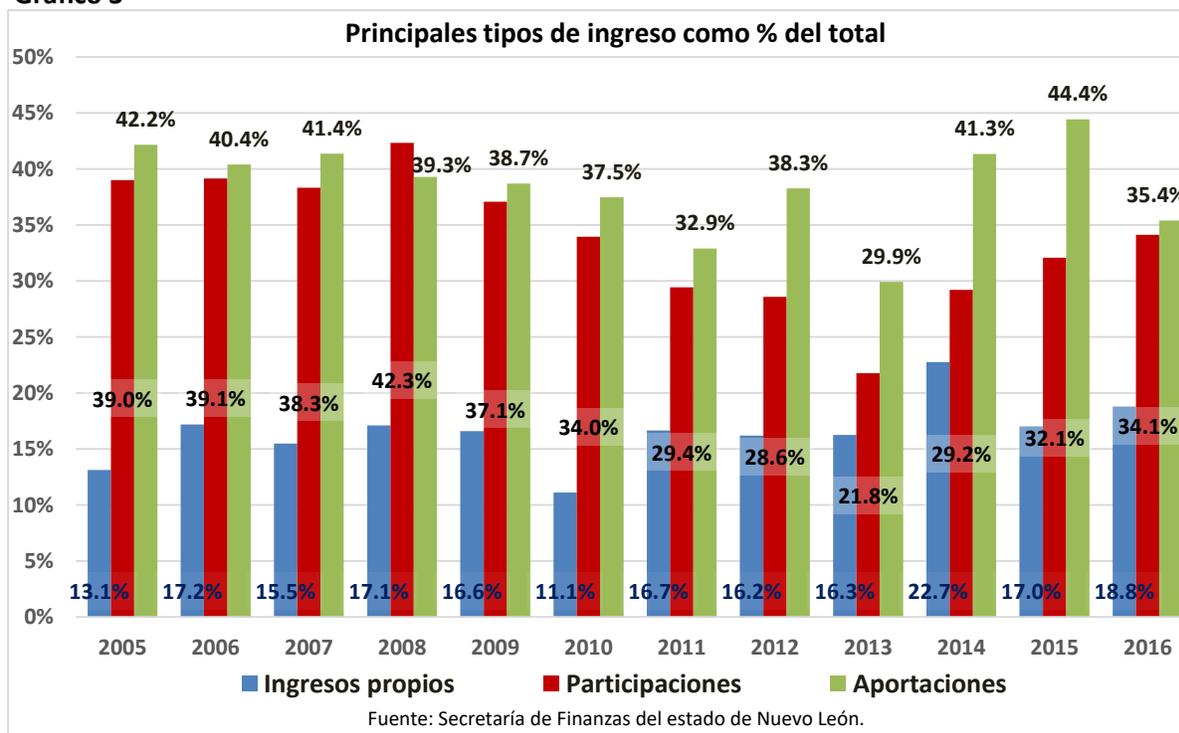
### Sección Primera: Análisis de la evolución de los ingresos y egresos del estado de Nuevo León en el periodo 2000-2016.

Previo al análisis de la evolución del endeudamiento público tanto en el estado de Nuevo León (NL) como en la provincia de Ontario, es necesario mostrar cómo es que están constituidos sus perfiles de ingreso y de gasto. La evaluación de estas variables permitirá identificar cuáles son las principales fuentes de ingreso, y las actividades que demandan un mayor consumo de recursos públicos.

#### 4.1. Evolución de los ingresos del estado de Nuevo León.

El caso que se revisará en esta primera sección será el de NL. En el gráfico que se presenta a continuación, se muestran los principales ingresos del estado de NL. Como es posible apreciar, en el lapso 2005-2016, la principal fuente de ingresos de la entidad son las participaciones, mismas que representaron entre el 29.9% y 44.4%; seguidas por las aportaciones, que oscilaron en torno a los 21.8% y 42.3%, mientras que los ingresos propios, que son la menor fuente de recursos de la entidad, abarcaron de un 11.1% a 18.8%.

Gráfico 3

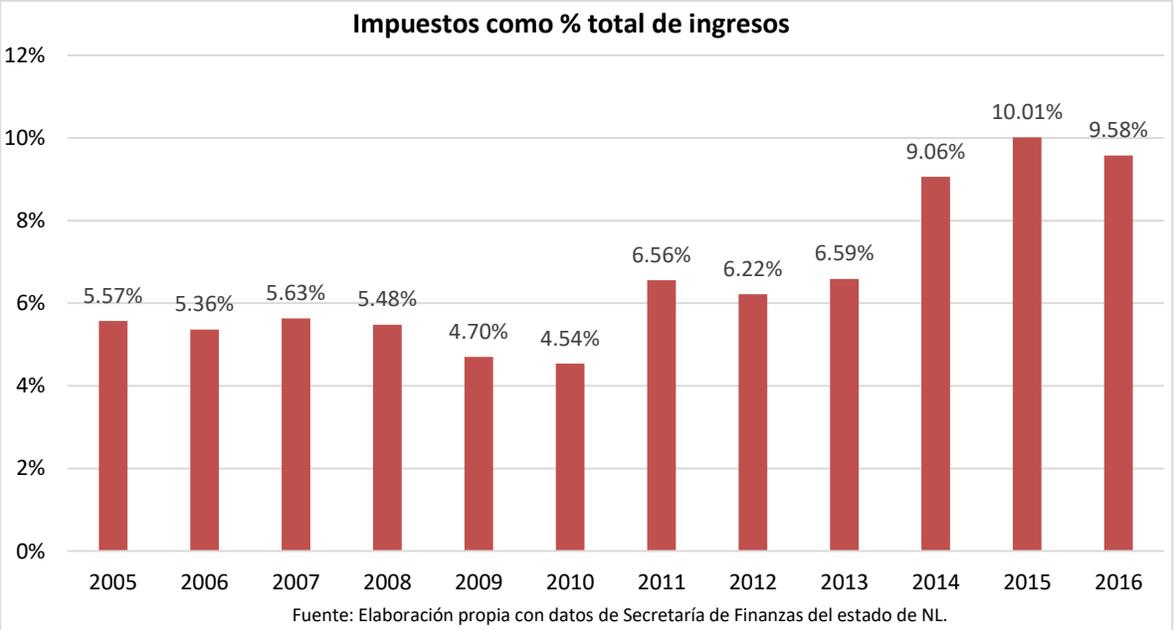


De igual forma, a partir del gráfico previo, se puede inferir que el estado de NL depende en gran medida de las participaciones y aportaciones que recibe de la federación. En promedio, los recursos que recibe el estado como parte de las transferencias federales, para el periodo indicado, fueron de 72.2%. En este sentido es posible señalar que de 2005 a 2008, la suma de aportaciones y participaciones equivalía a cerca del 80% de los recursos totales que disponía la entidad, sin embargo, a partir de 2009 y hasta 2016, esa proporción ha ido disminuyendo progresivamente.

Por otra parte, resulta importante mencionar que el estado de NL recibe una proporción de recursos muy baja por concepto de ingresos propios. A lo largo del periodo indicado, los recursos englobados en este rubro oscilan entre el 11.1% y el 18.8%. Es decir, mientras los recursos transferidos desde la federación son el componente mayoritario, los recursos catalogados como propios ni siquiera alcanzan a contabilizar una quinta parte de los ingresos totales.

Uno de los componentes principales de los ingresos propios es la recaudación local de impuestos. Como se aprecia en el gráfico 4, al analizar esta variable, se tiene que el porcentaje de recursos que derivan de la recaudación impositiva es considerablemente bajo; en el mejor de los casos, llega a representar un monto apenas superior a 10% del ingreso total. Dicha característica, lejos de ser un rasgo propio del estado de Nuevo León, refleja la composición de los ingresos locales subnacionales bajo el vigente federalismo fiscal mexicano.

**Gráfico 4**



Ahora bien, al comparar los datos mostrados con los estudios revisados en el marco teórico, es posible encontrar afirmaciones como las de Hernández (2003), Plekhanov (2007), Hanniman (2012) y Smith (2017) donde se indica que mientras un ente subnacional dependa en demasía de los recursos que el gobierno central envía, entonces puede tener una mayor propensión a acrecentar su nivel de deuda, toda vez que ve en esa opción una forma de obtener recursos adicionales a los que la federación suministra.

Por otra parte, es posible indicar que, mientras los recursos recabados a nivel local mediante impuestos son escasos, esto limitará el rango de maniobra ante la emergencia de fenómenos económicos adversos. Es decir, si por cambios en el contexto macro el país dispone de menos recursos para transferencias y aportaciones, entonces la entidad sufrirá una disminución en su principal fuente de recursos, y si se añade que la base tributaria a la que tiene acceso localmente es escasa, entonces no podrá apoyarse de forma adecuada en esa opción.

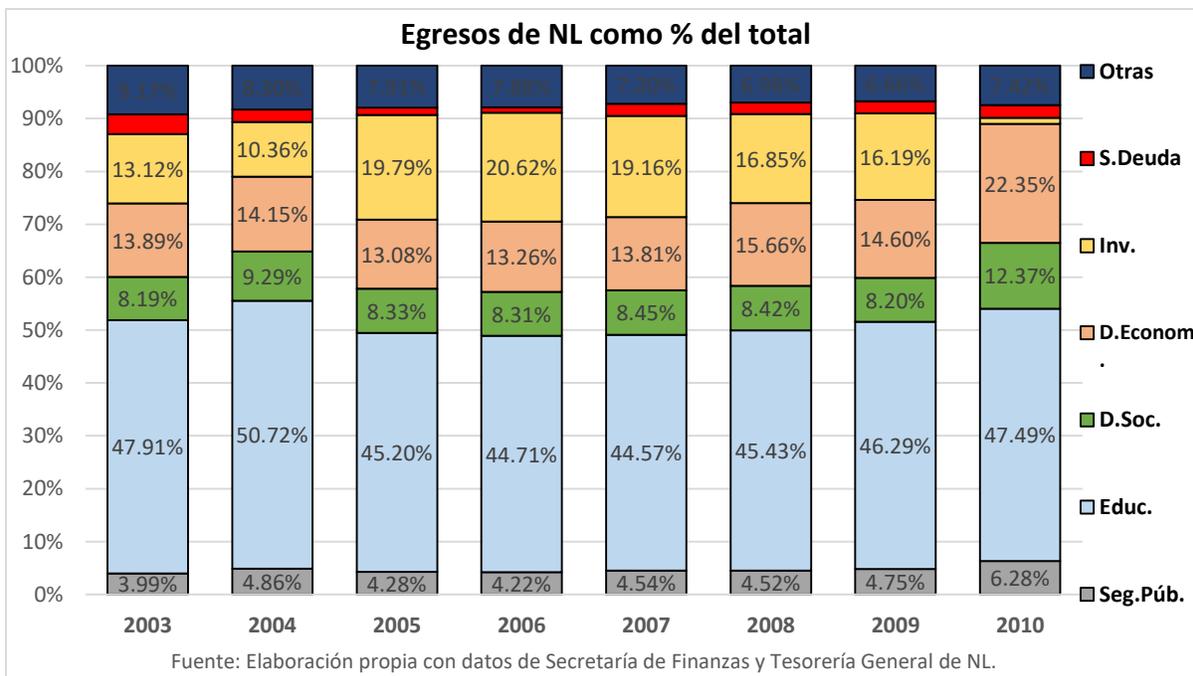
Por tanto, para autores como Benito y Bastida (2004), mientras mayor peso tenga la recaudación de impuestos a nivel local por parte de las entidades (y su posterior acceso a ellos), no sólo se garantiza una fuente adicional de recursos, sino que se potencia una mayor autonomía para las entidades o municipios; siendo estos capaces de adecuar sus necesidades presupuestarias a los cambios que se produzcan en el entorno económico tanto interno como externo.

Otra afirmación que se encuentra en la literatura y que tiene que ver con la importancia o ponderación de los recursos locales obtenidos vía tributación, es que aparentemente los estados que dependen en gran medida de los recursos canalizados desde el centro tienen menores incentivos para realizar una buena labor recaudatoria. Y esto se debe a que independientemente de la eficacia con que realicen su trabajo de recaudación, siempre gozarán de los recursos federales. Esa aproximación aunada a la estructura propia del federalismo fiscal mexicano, podría ser útil para entender por qué en el estado de NL la recaudación local representa apenas un décimo de los ingresos totales de la entidad.

## 4.2 Evolución de los egresos del estado de Nuevo León.

Con el fin de apreciar la dinámica de los recursos que egresaron en esta entidad, es que se presenta a continuación la estructura de gasto para el periodo de 2003 a 2010. Posteriormente, se presentarán los datos referentes al periodo subsecuente, debido a que, a partir de 2011, se dio un cambio en la metodología de presentación de los egresos.

Gráfico 5



Primero, como es posible apreciar, el principal componente de gasto de NL lo constituye el rubro concerniente a educación; en el periodo mostrado, este apartado llegó a representar en promedio, un 46.5% del total de los egresos de la entidad. En segundo lugar en importancia está el gasto destinado a desarrollo económico, que promedia un total de 15.1%, seguido de cerca por los recursos canalizados a inversión, que contabilizaron en promedio un total de 14.65%. Vale la pena destacar, respecto a este último rubro de gasto, que su evolución parecía tener un desarrollo estable, sin embargo, sufrió un retroceso significativo en el último año, ya que pasó de representar en 2009 un 16.9% del gasto total, a tan solo un 1.14% del egreso total. Por tanto, el monto destinado a inversión en 2010 fue 13.5 veces menor a lo que se destinó en ese mismo apartado en 2009.

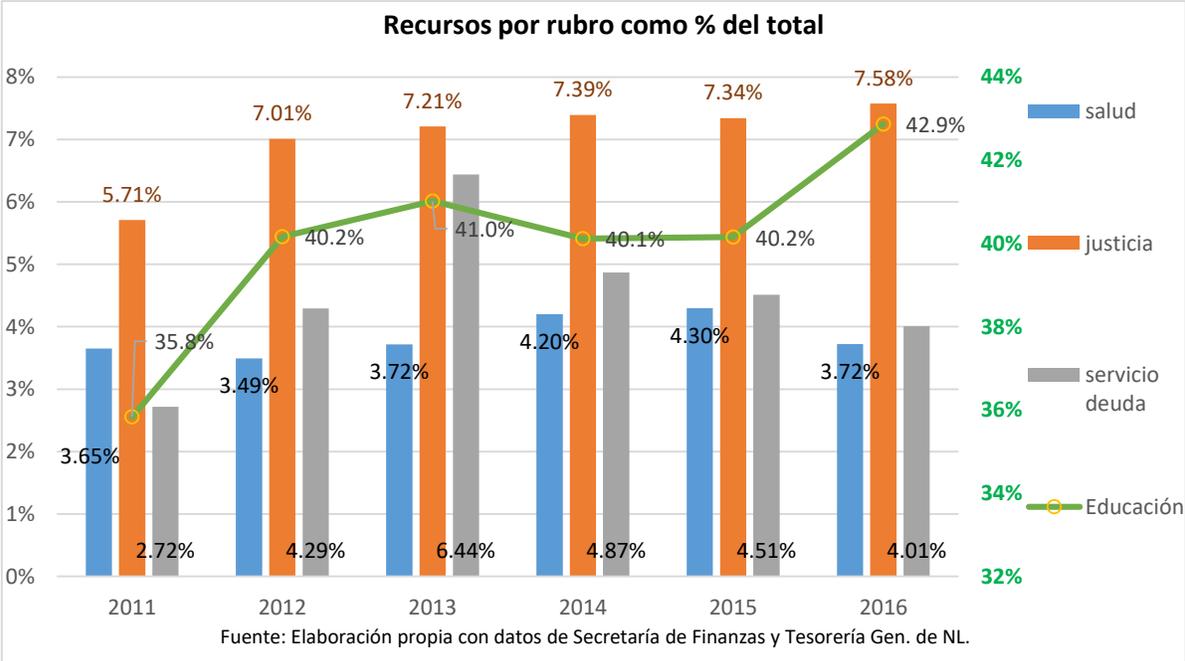
Respecto al resto de los componentes del gasto, se tiene que el siguiente rubro en importancia fue desarrollo social, concentrando en promedio el 8.94% del gasto total, seguido por seguridad pública, con un 4.68% del total, y finalmente, el servicio de la deuda,

que empleó en promedio, un 2.19%. Es importante indicar que, si bien el monto destinado al servicio de la deuda ocupa el último lugar entre las seis principales categorías de gasto, rebasa en más del doble lo asignado a ecología y desarrollo urbano, y fue casi el triple del monto conferido a funciones legislativas.

Tras haber mostrado la evolución de los egresos de 2003 a 2010, resta presentar el periodo referente a 2011-2016. Como se indicó con anterioridad, el cambio en la metodología respecto a la clasificación de los egresos impidió mostrar de forma uniforme la serie completa. Ya que, si bien de 2003 a 2010 se consideraron 11 rubros de egresos, a partir de 2011, se aglutinaron en tan solo 4 categorías principales: desarrollo social, desarrollo económico, gobierno, y otras, impidiendo con ello tener un desglose más preciso del gasto de esta entidad.

Por tanto, al condensar las 11 categorías iniciales en 4 grandes apartados, se perdió claridad en la presentación de los datos. A pesar de este inconveniente, es posible identificar rubros que son de utilidad para el presente estudio, tal es el caso de salud, educación, justicia y servicio de deuda. Si se clasifican por orden de importancia, se tiene, en consonancia con el gráfico 5, que el gasto en educación continúa siendo la principal fuente de egresos de la entidad, promediando para el periodo 2003-2016, un total de 43.7% de los egresos totales.

**Gráfico 6**



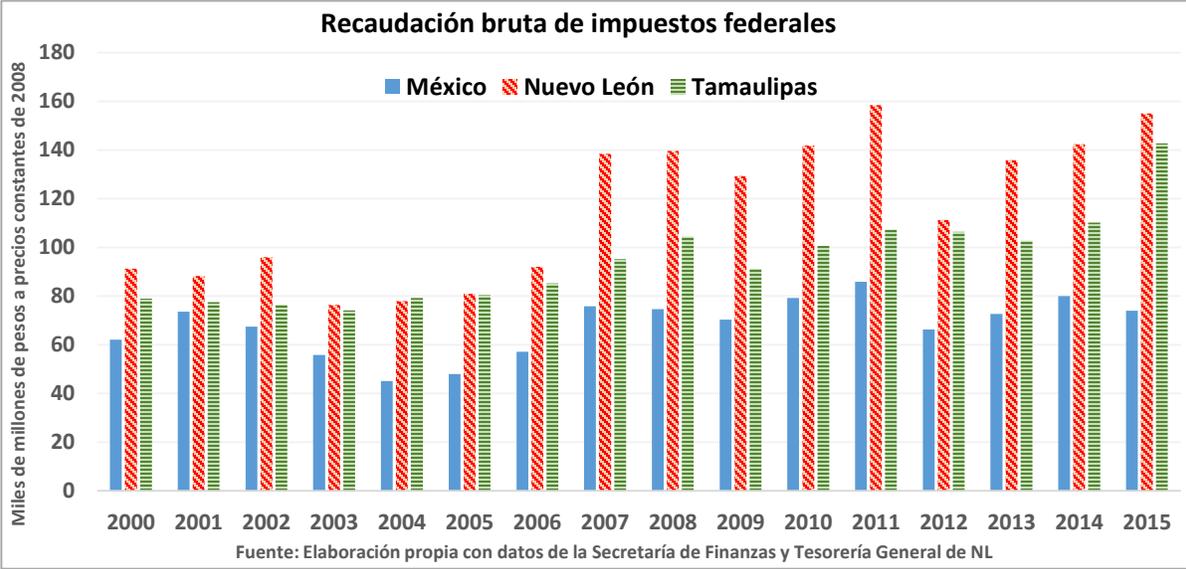
En tanto, los recursos destinados a justicia, representaron en promedio para el ciclo 2011-2016, un 7.04% del gasto total. Por su parte, el gasto en salud fue en promedio de 3.8% del egreso total, y el servicio de deuda, constituyó un 4.5%. Vale la pena destacar que el servicio de deuda, de 2012 a 2016, superó lo designado a salud, y en 2013, llegó a constituir el 89% del monto total canalizado a atender el rubro de justicia.

Tras haber presentado la estructura de egresos e ingresos para este estado, es oportuno realizar la comparación entre el monto de recursos recaudados como concepto de impuestos federales en NL y las transferencias que se le destinan desde la federación.

Los estados en México dependen en gran medida de los recursos que la federación canaliza hacia ellos y el caso de NL no es la excepción. La federación, de acuerdo con la normatividad vigente del federalismo fiscal, es la responsable de recaudar los impuestos de mayor cuantía. Por tanto, tomando en cuenta lo anterior y el crecimiento de la deuda en la entidad, es que surge la interrogante acerca de si la recaudación de impuestos federales que se hace en NL corresponde con lo que la federación transfiere de vuelta a este estado.

A continuación, se muestra un gráfico que presenta los tres estados del país que más aportan a las arcas nacionales por concepto de impuestos federales. La Ciudad de México ocupa el primer lugar, sin embargo, para fines de este estudio es dejada de lado. Por tanto, de acuerdo con la recaudación bruta de impuestos federales, el estado de NL es quien aporta más recursos a la federación a través de impuestos. En segunda posición, se ubica Tamaulipas, y le sigue, en el tercer sitio el Estado de México.

**Gráfico 7**

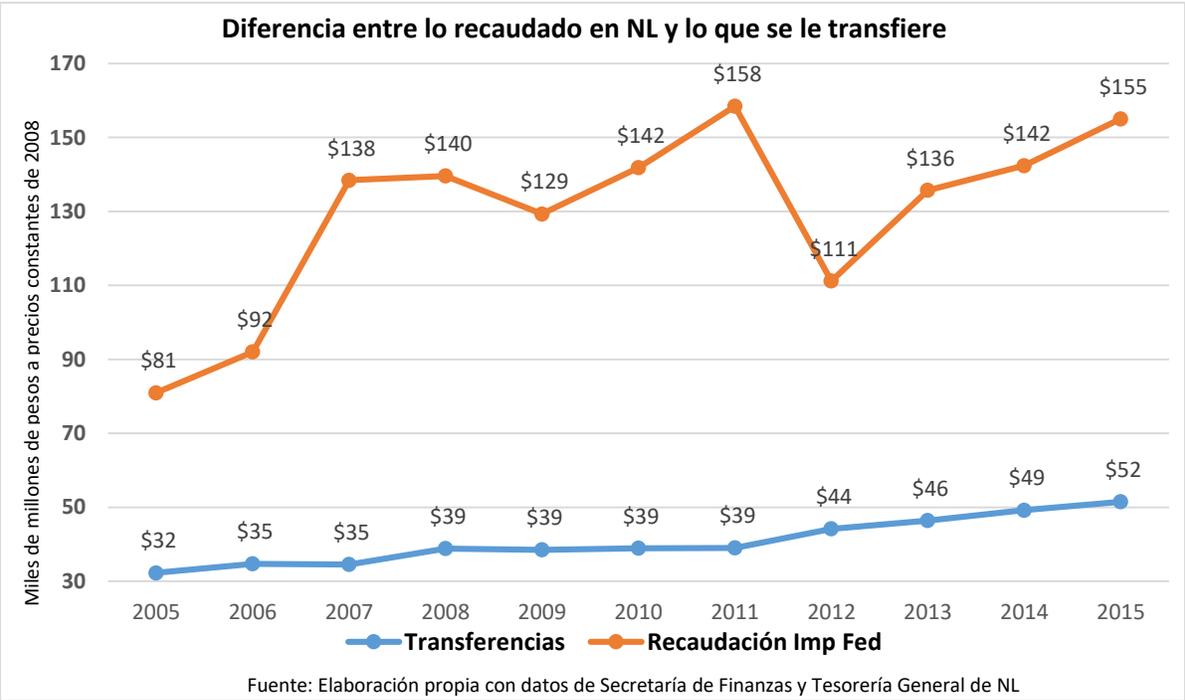


Respecto a la evolución que ha tenido la recaudación de impuestos federales en los tres estados, en 2009 y 2012 es cuando se presentan reducciones significativas en la tasa de crecimiento de la recaudación para cada entidad. Sin embargo, el declive más pronunciado se da en 2012, cuando en NL el monto recaudado disminuyó un 29.82% respecto a 2011, mientras que para el Edo. Mex. la caída fue de 22.87%.

Finalmente, ya que se mostró de forma breve que el monto de recursos que se recaudan en NL constituye la segunda fuente de ingresos para la nación, por concepto de impuestos federales, es necesario mostrar si existe equivalencia entre lo que aporta a través de impuestos y lo que la federación le canaliza.

Como se aprecia en el gráfico mostrado más adelante, la diferencia entre la recaudación de IVA, ISR, IEPS, etc. que se da en NL respecto a las transferencias que envía la federación a la entidad es bastante considerable. En promedio, cada año el estado de NL aporta vía impuestos federales a las arcas nacionales un total de 130 mil millones de pesos, mientras que recibe por transferencias, en promedio 40 mil millones de pesos. Es decir, del total de recursos que aporta, la federación le retribuye anualmente con menos de la tercera parte de su contribución total.

**Gráfico 8**



Sin embargo, existen años en los cuales la diferencia entre la recaudación de impuestos federales y las transferencias se hace aún más grande. Por ejemplo, en 2007, la diferencia fue de hasta 4 veces, en 2009 de 3.3, en 2010 de 3.6, y en 2011 de 4.06 veces.

Es cierto que los estados al haberse suscrito al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal aceptaron las normatividades que dan origen a este tipo de desequilibrios. Se sabe, además, que al formar parte de una federación, los recursos recaudados son empleados para lograr un nivel de igualdad entre los distintos miembros, de forma que los estados menos favorecidos pueden recibir más estímulos para tratar de equiparar las condiciones de los miembros más desarrollados.

No obstante, surge la interrogante de que si NL recibiera una cantidad de recursos mediante transferencias más proporcional en relación a los recursos que aporta, quizás no se vería en la necesidad de recurrir al nivel de deuda en que ha incurrido en los últimos años. Toda vez, que al ser el segundo estado que más aporta a las arcas federales, sería de esperar que el monto de recursos que se le retribuye no fuera tan inferior a como lo es en la actualidad, donde representa entre tres y hasta cuatro veces menos del monto aportado.

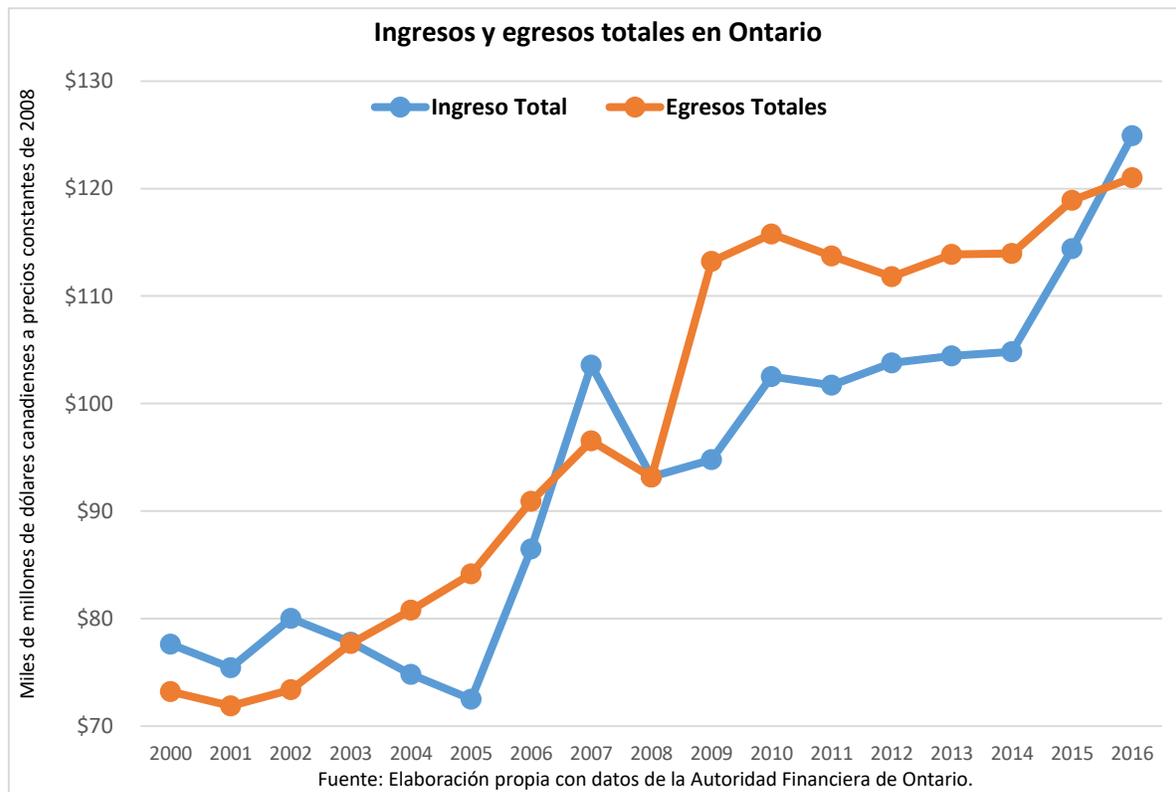
## Capítulo 4.

### Sección Segunda: Análisis de la evolución de los ingresos y egresos de la provincia de Ontario en el periodo 2000-2016.

En lo concerniente al estado de las finanzas públicas de esta provincia, particularmente en el rubro de ingresos y gastos, se tiene que a lo largo del periodo 2000-2016 se enfrentó con un balance fundamentalmente deficitario.

Es de destacar que tras el estallido de la crisis financiera y particularmente a partir de 2009, la provincia de Ontario comenzó a experimentar una ampliación en la brecha entre egresos e ingresos. Los años en que esta provincia tuvo un mayor déficit fueron 2009, 2010 y 2011, con 18 mil 443, 13 mil 252, y 12 mil 021 millones de dólares canadienses (dlls. can.) respectivamente.

Gráfico 9



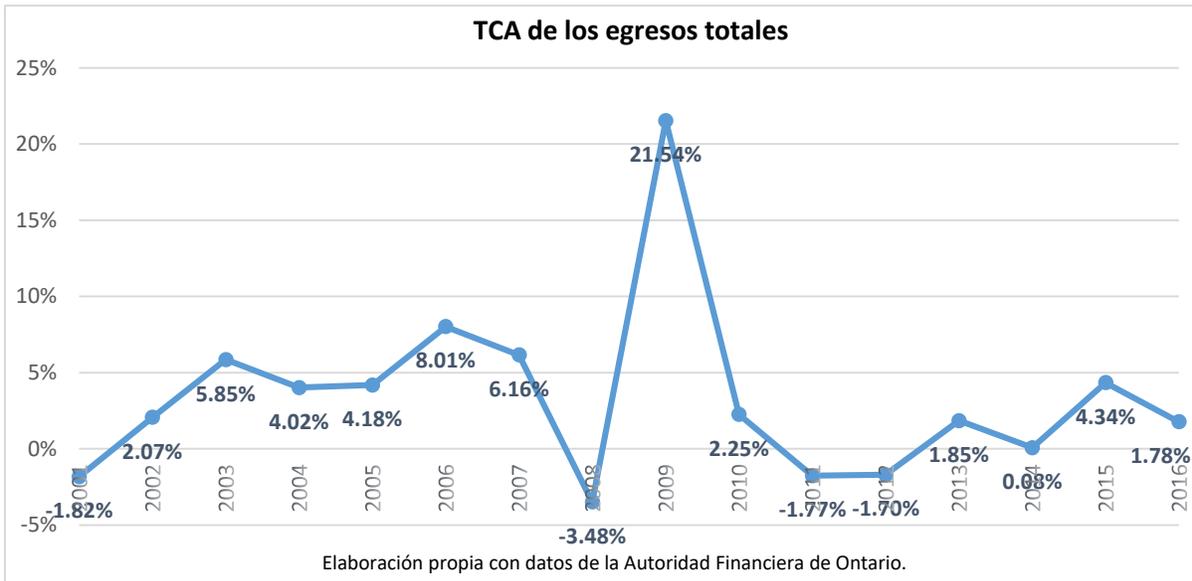
La razón detrás del desarrollo sostenido de un déficit fiscal posterior a la crisis se debe a la instrumentación de planes gubernamentales para contrarrestar los efectos adversos que derivaron de ella; entre esas medidas destacaron la ejecución de un mayor gasto público y

la implementación de exenciones fiscales, las cuales tuvieron como objetivo evitar una mayor caída del producto y frenar el alza en tasa de desempleo.

### 4.3 Evolución de los egresos de Ontario

Con objeto de ver con mayor claridad la dinámica de los recursos que egresaron en la provincia de Ontario, se presenta a continuación la tasa de crecimiento anual de los egresos totales.

**Gráfico 10**



En promedio, la tasa de crecimiento para todo el periodo se mantuvo en torno a 3.34%; sin embargo, hay dos tendencias principales que es preciso indicar. Primero, de 2000 a 2007, la tasa de crecimiento anual de los egresos totales tuvo, en términos generales, una trayectoria positiva, misma que fue interrumpida por el descenso más drástico de todo el periodo analizado, cayendo un 3.48% en 2008, el equivalente a 3 mil 363 millones de dólares canadienses.

Finalmente, la segunda etapa a destacar comienza con el abrupto crecimiento de las erogaciones totales en 2009, con un alza respecto al año previo de 21.54%, que en términos nominales representó un aumento de 20 mil millones de dls. can. Ese incremento obedeció al alza en los gastos referidos a educación, que crecieron en promedio 46.52%, salud con un alza de 8.42%, y medio ambiente con 75.33%. La razón principal de ese incremento abrupto en la tasa de crecimiento de los egresos totales en 2009, fue la implementación del *Canada's Economic Action Plan*, que consistió en un paquete de estímulos económicos y

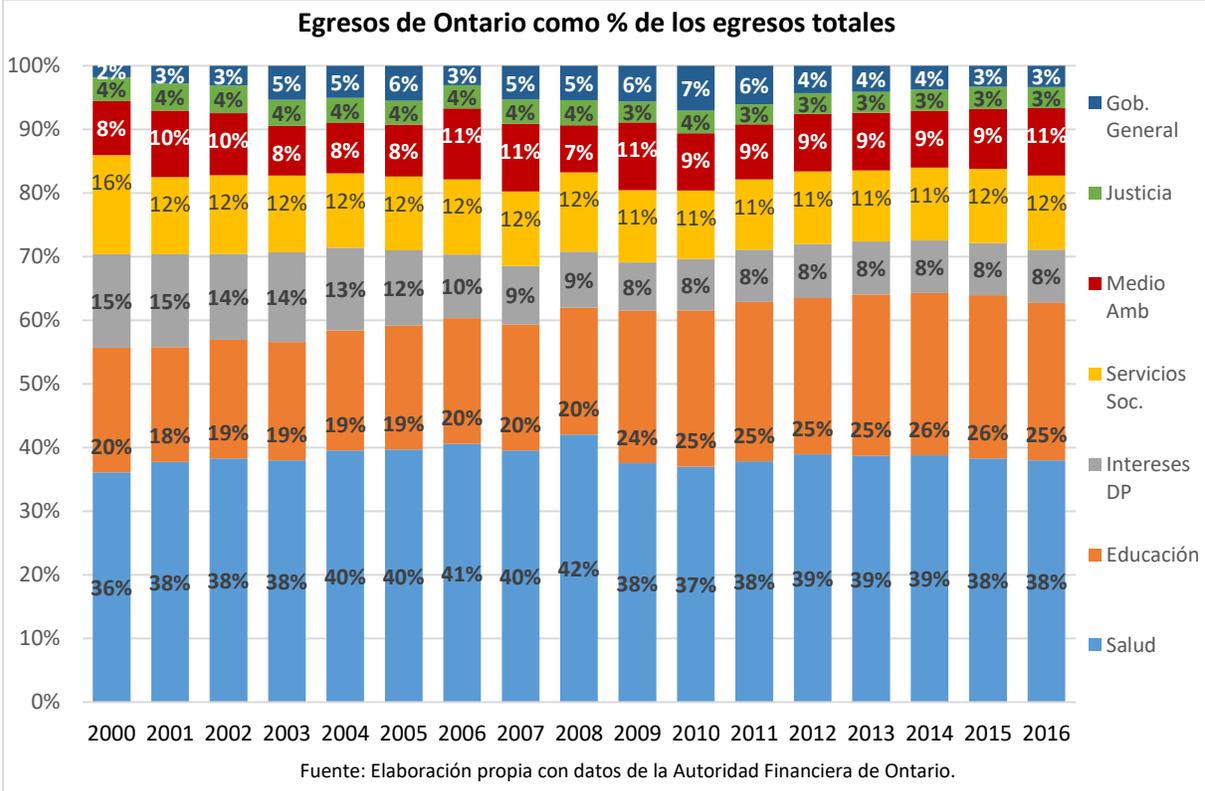
fiscales, con objeto de hacer frente a los estragos de la crisis económica mundial, que en Canadá y en Ontario se reflejaron en la caída del PIB y en un aumento considerable del desempleo.

Por tanto, las cifras de egresos totales en 2009 muestran ese salto abrupto, porque el gobierno nacional y la provincia de Ontario instrumentaron programas que aumentaban el monto y el tiempo del seguro de desempleo, además de la creación de fondos “para mejorar la formación de los trabajadores desempleados, becas para la finalización de estudios, trabajos de verano y para adultos mayores, subsidios para familias de escasos recursos, etc.” (Gutierrez-Haces,2012; p.72).

Posteriormente a ese incremento sustancial en 2009, el resto del periodo estuvo compuesto por una tendencia declinante en los egresos de la entidad, misma que solo sería interrumpida en 2013 y 2015 por alzas de 1.85 y 4.34% respectivamente.

Tras haber presentado la tendencia general en el crecimiento de los egresos totales, a continuación se mostrarán los principales rubros de gasto que posee Ontario; ejemplificados todos ellos como porcentaje del gasto total.

**Gráfico 11**



La principal área a donde se canaliza el gasto en esta entidad, para todo el periodo evaluado, es fundamentalmente el rubro de salud, le siguen en importancia educación, servicios sociales, intereses de deuda pública (DP), medio ambiente y finalmente, gobierno general y justicia.

Tan solo los rubros de educación y salud constituyen en promedio el 60.51% de los egresos totales de la entidad, lo cual da una idea de la gran importancia de estos servicios en términos de su ponderación.

Resulta importante destacar que, de los principales componentes del gasto total, el área correspondiente al pago de intereses sobre la deuda, se ubica como la cuarta categoría de mayor relevancia, abarcando cerca del 10.3% de los egresos totales anuales de Ontario. Los recursos que desembolsa la entidad como concepto de intereses de la deuda pública representan en promedio el 280% de lo destinado cada año a justicia y el 275% de lo asignado anualmente a gobierno general.

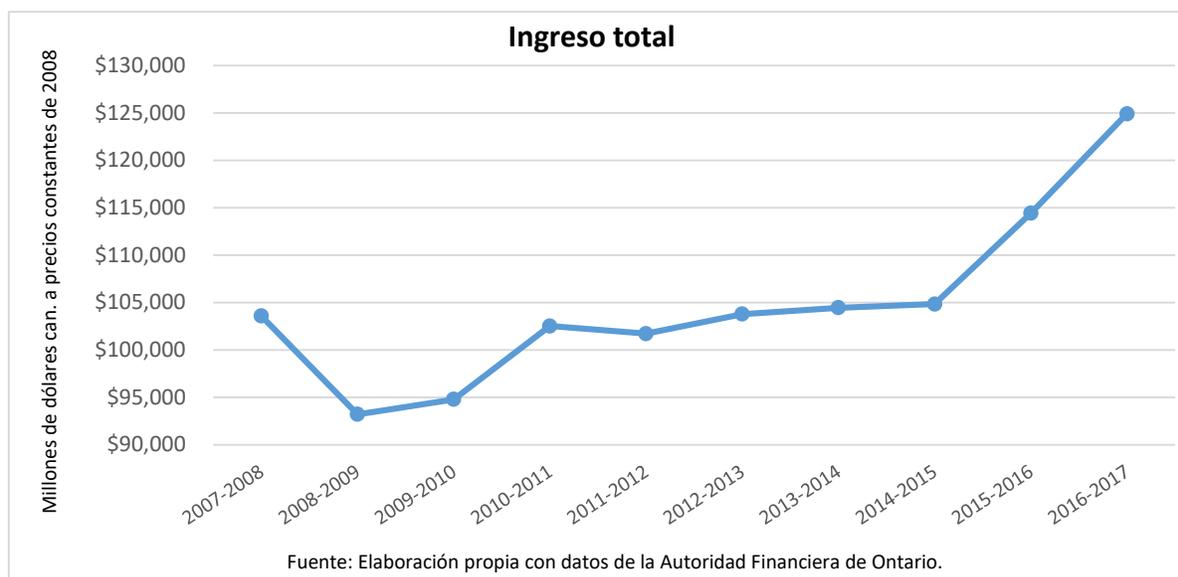
En este sentido, es posible afirmar que el pago por concepto de intereses de deuda pública constituye una salida significativa de los recursos que dispone esta provincia, tan sólo en el 2016 la cobertura de los intereses representó el 71.7% del total asignado a atender servicios sociales y comunitarios, el 78.6% de lo referente a medio ambiente y desarrollo económico, y el 33.7% de lo relacionado a educación, que es uno de los ramos de mayor importancia en términos de gasto público para esta provincia.

#### **4.4 Evolución de los ingresos de Ontario**

Tras haber analizado la estructura de gasto de esta provincia, se revisará en este apartado la composición y evolución de sus ingresos. Respecto al gráfico que se presenta enseguida, donde se muestran los ingresos totales de la provincia de Ontario, se aprecia una baja significativa en los recursos percibidos en el año fiscal 2008-2009. Esta etapa de menor percepción de ingresos tiene como principal determinante los efectos resultantes de la crisis financiera de 2007.

Para tener una mejor idea de cómo es que se vieron afectados los ingresos de Ontario tras el estallido de la crisis, basta señalar que los ingresos de la entidad cayeron del periodo fiscal 2007-2008 al 2008-2009 en torno al 10.02%, lo que representó una disminución en los ingresos de esta provincia en aproximadamente 10 mil 300 millones de dólares canadienses.

**Gráfico 12**

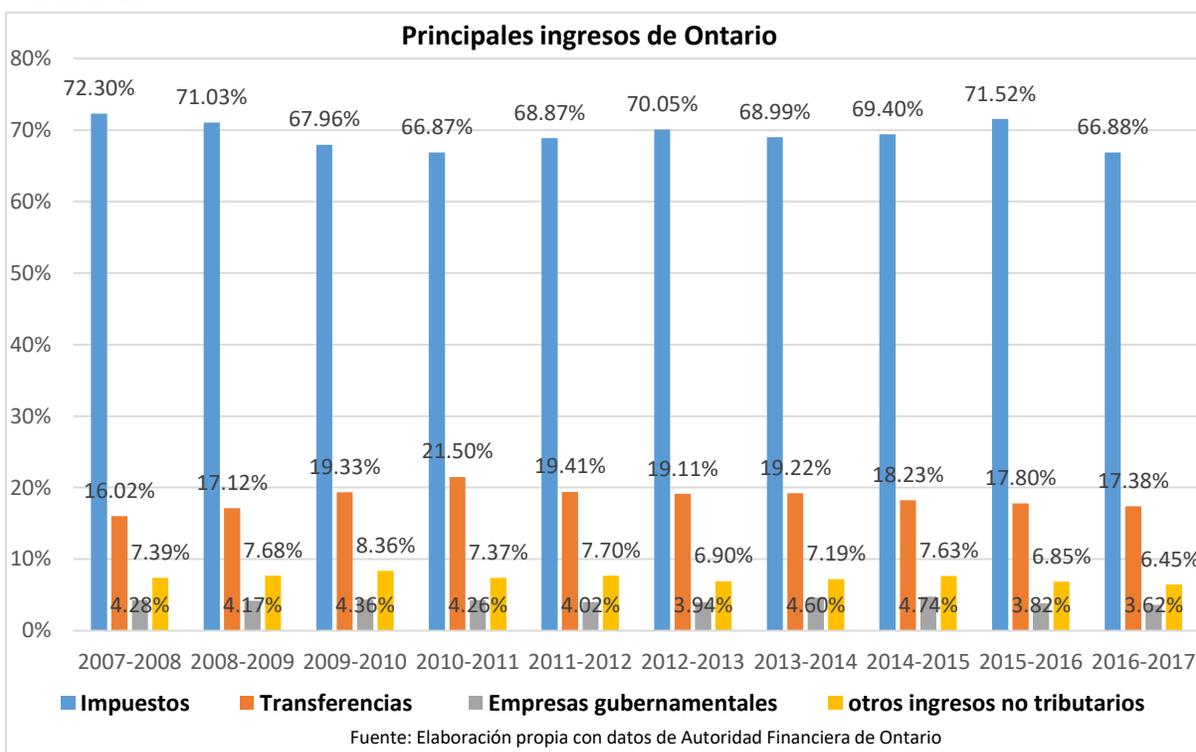


El menor dinamismo en los ingresos totales durante el año fiscal 2008-2009 tiene que ver con las medidas para hacer frente a los problemas derivados de la crisis financiera, incorporadas en el *Canada's Economic Action Plan*, que incluían la desgravación fiscal para individuos, familias y empresas, mismas que se tradujeron en una menor recaudación tributaria en la provincia y, por ende, en un menor flujo de ingresos totales.

Ahora bien, los ingresos de la entidad evidenciaron una ligera recuperación para el ciclo 2010-2011, seguida de un periodo de relativo estancamiento, el cual se prolongó hasta el año fiscal de 2014-2015. Finalmente, el perfil de ingresos en Ontario experimentaría un repunte considerable a partir de 2015-2016, mostrando una tasa de crecimiento de aproximadamente 9.14%, dicha trayectoria ascendente continuaría para el último periodo mostrado, 2016-2017, con una tasa de crecimiento que oscila en torno a los 9.17%. De esta forma, es posible apreciar que al menos en términos del ingreso provincial, Ontario ha dejado atrás las problemáticas presupuestarias que atravesó en el comienzo de la crisis financiera de la década pasada.

Otro punto que requiere de análisis es la composición del ingreso de la entidad. A continuación, en el gráfico 15, se desglosará el ingreso en los cuatro rubros principales, mostrando todos ellos como proporción del ingreso total.

**Gráfico 13**



En lo correspondiente al periodo de análisis que abarca del año fiscal 2007-2008 al año fiscal 2016-2017, la principal fuente de ingresos es la recaudación de impuestos, que llega a constituir entre 66.8% y 72.3% de los ingresos totales de la provincia de Ontario.

Por su parte, los recursos derivados de las transferencias que realiza el gobierno central se posicionan como la segunda fuente de ingresos, oscilando entre 16% y 21.5%. Sin embargo, a pesar de ser la segunda fuente de recursos, su peso relativo es bajo, ya que representa cuando mucho, una quinta parte de los ingresos totales.

En tanto, los recursos provenientes del rubro de ingresos no tributarios se sitúan por debajo de 8% de los ingresos totales, mientras que los recursos resultantes de ingresos por empresas gubernamentales constituyen en torno a 3.6 % y el 4.74%.

Por lo mostrado en el cuadro previo, es claro apreciar que la provincia de Ontario depende fundamentalmente de los ingresos que derivan de la recaudación local de impuestos, en tanto su dependencia respecto a las transferencias que emanan del gobierno central es baja, ya que se sitúa, en torno a 20% de los ingresos totales de la entidad.

De acuerdo con lo revisado en la literatura respecto a las fuentes principales de ingresos, Hernández (2003), Plekhanov (2007), Hanniman (2012) y Smith (2017) argumentan que a

medida que un gobierno subnacional dependa en menor medida de los recursos que el gobierno central envía, entonces habrá mayor propensión a acrecentar su nivel de deuda. Al relacionar estas afirmaciones con los datos de Ontario, se tiene que, en teoría, esta provincia no debería de tener un fuerte incentivo a contratar un creciente nivel de deuda; toda vez que la principal fuente de ingresos de la provincia está constituida por los recursos recabados a través de impuestos.

Otro punto importante que deriva de la gran importancia que tienen los impuestos como la principal fuente de recursos, es que de acuerdo con Benito y Bastida (2004), estos garantizan mayor autonomía para las provincias, dotándolas de un amplio margen de maniobra para poder adaptarse a los fenómenos económicos adversos. Por tanto, esta entidad al centrar poco más de  $2/3$  de su ingreso en los recursos derivados de la tributación local, tiene, de acuerdo con la teoría, mayor capacidad de adaptación y de reacción en términos presupuestarios.

Finalmente, se puede aducir también que, de acuerdo con la literatura, mientras más preponderancia tenga la recaudación de impuestos como fuente de ingreso, entonces esto se reflejará en mayor esfuerzo de las autoridades locales para desarrollar una labor recaudatoria más efectiva. Por tanto, en la provincia de Ontario, que depende en gran cuantía de los recursos recaudados mediante impuestos, las autoridades pueden tener una fuerte motivación a realizar una labor de recaudación impositiva mucho más efectiva, toda vez que ese rubro es el pilar de su estructura de ingresos, mientras que las transferencias del centro desempeñan un papel menor.

## **Capítulo 5.**

### **Sección Primera: Análisis de la evolución del endeudamiento público en el estado de Nuevo León en el periodo 2000-2016.**

En este capítulo se llevará a cabo el análisis de las variables relacionadas con el endeudamiento público en que ha incurrido el estado de Nuevo León durante el periodo de estudio.

#### **5.1 Evolución del endeudamiento público a nivel nacional.**

La década de los ochenta, para México y varios países de América Latina estuvo marcada por la crisis de deuda externa. Los años subsecuentes a 1982, fecha en que estalla la crisis de deuda, marcaron el inicio de un largo periodo de ajustes y ensayos de política, que se prolongarían hasta principios de los noventa; siendo sus principales características la instrumentación de directrices económicas y políticas con amplios costos para la calidad de vida de la población.

La lección que pareciera haber dejado la crisis de deuda a las autoridades económicas mexicanas es que se debía de impedir a toda costa que el sector público se endeudara en demasía con el exterior, a fin de evitar que se repitieran los fenómenos que dieron origen a la crisis de 1982.

Sin embargo, el foco de atención al centrarse exclusivamente en el pasivo externo, desatendió lo concerniente al endeudamiento interno. Como se verá más adelante en el gráfico 14, la dinámica de la deuda interna no daba señales de preocupación hasta antes del año 2000, ya que al menos desde 1990 hasta 1999, la deuda externa era el componente principal de la deuda pública neta. Sin embargo, a partir del año 2000, la tendencia dio un giro que aún se mantiene vigente; es decir, desde el nuevo milenio, la principal fuente de endeudamiento a la que recurre el sector público mexicano es la interna, y tiene tal importancia que rebasa con creces al endeudamiento externo.

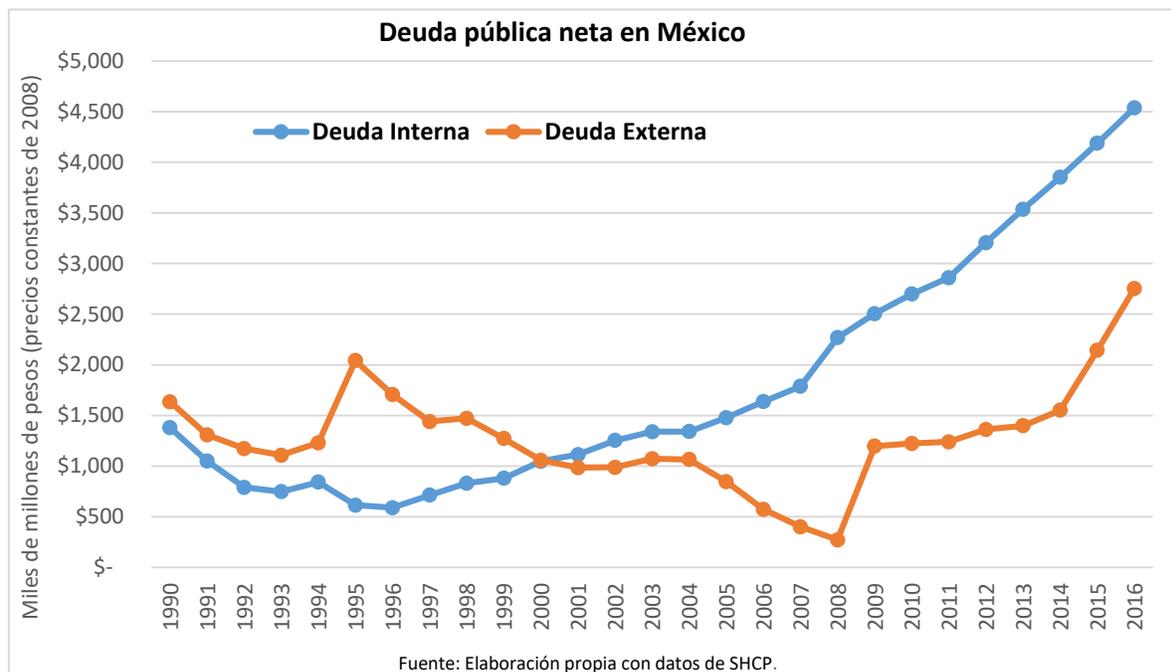
Por ejemplo, en los años de 2007 y 2008, la polarización en términos de deuda interna alcanzó su punto máximo, ya que la deuda interna representó entre 82 y 87% de la deuda pública neta total del país respectivamente. Tal nivel de concentración en el pasivo interno no tiene comparación en el periodo 1990-2016; tan solo en 2008 la deuda interna creció 25.17% respecto al año previo.

Si bien en los años recientes la proporción de deuda externa como porcentaje del total ha ido recuperando terreno frente a la deuda interna, esta última, al menos desde 2004, no muestra signos de decrecimiento.

Pareciera ser que la atención de las autoridades económicas se ha concentrado en mantener bajo vigilancia el crecimiento del endeudamiento con el exterior, pero se ha descuidado el endeudamiento de tipo interno.

Otra característica que es posible apreciar de la evolución del endeudamiento público en México en el periodo de análisis, es que, tras el estallido de la crisis económica, y particularmente a partir de 2009, la deuda tanto interna como externa muestra un incremento persistente.

**Gráfico 14**

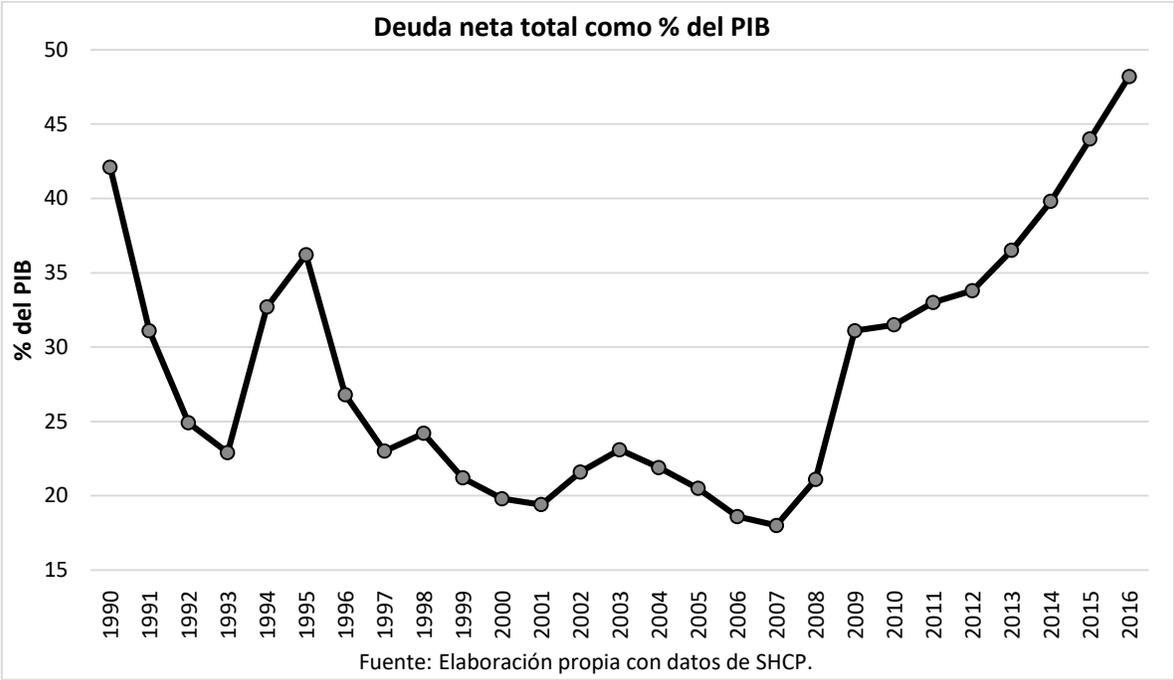


La deuda interna comenzó a acelerar su crecimiento a partir de 2007 y 2008, mientras que la deuda externa, alcanzó su punto más bajo en 2008, pero solo para crecer al año siguiente con una tasa de 262%.

Finalmente, para el año 2016, la proporción del endeudamiento neto total queda de la siguiente forma: el pasivo exterior tiene una concentración del 38%, en tanto la deuda interna se ubica en 62% del total.

Por otra parte, como se aprecia en el gráfico 15, al analizar el endeudamiento público neto total como porcentaje del PIB, es posible indicar que de 1990 a 2016, existen tres etapas fundamentales. La primera, va de 1990 a 1993 y muestra parte de los remanentes de la crisis de los años ochenta; la segunda fase abarca de 1994 a 2007 y se caracteriza por el alto endeudamiento de 1995 con 36.2% del PIB, mismo que mostrará una pauta decreciente, alcanzando su menor nivel en 2007 con 21.1%; y finalmente, la última etapa comienza en 2008 y se prolonga hasta 2016, teniendo un acelerado ritmo de crecimiento de la deuda, que llega a representar en el último año hasta 48.2% del PIB.

**Gráfico 15**



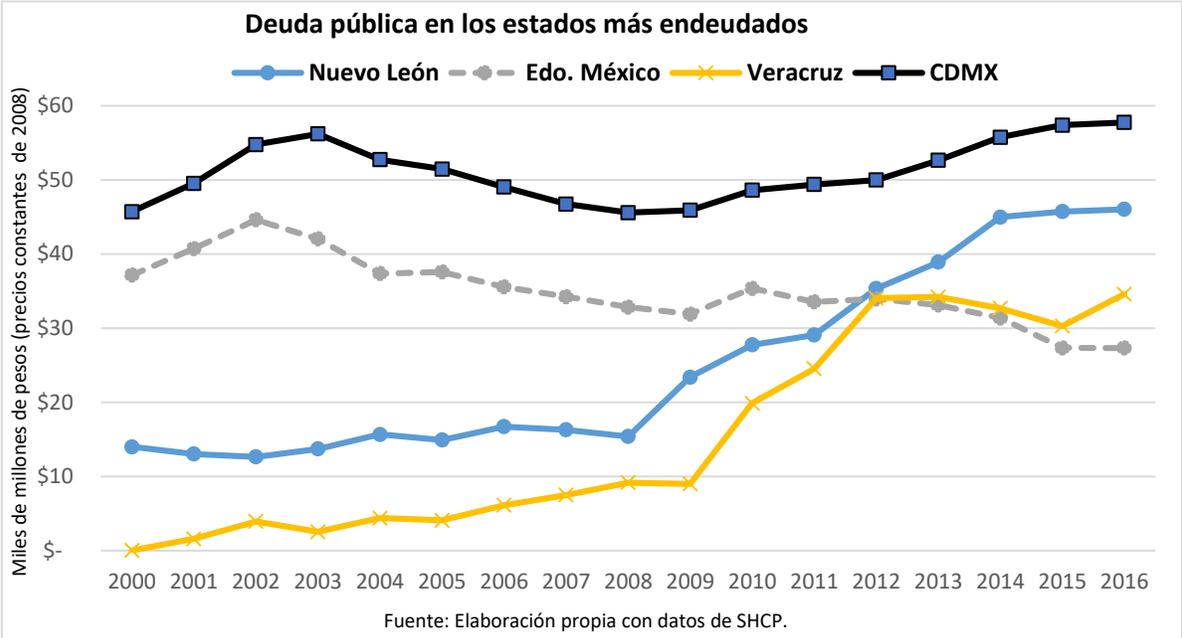
Resulta importante señalar que tras los periodos de crisis de 1994 y 2007, hay un repunte notable en la evolución del endeudamiento público, destacando el hecho de que desde 2008 hasta 2016, la tasa de crecimiento de la deuda osciló en torno a 12.25% anual.

**5.2 Evolución del endeudamiento público a nivel estatal**

Es importante indicar que el incremento en la deuda pública no es un elemento cuya responsabilidad recaiga de forma exclusiva en el gobierno federal, sino que se encuentra conformado por el agregado resultante de contabilizar la deuda de cada una de las entidades del país.

A fin de tener una idea más clara de cómo es que ha evolucionado el endeudamiento a nivel estatal, se presentan a continuación las entidades con mayor deuda pública.

**Gráfico 16**



De las entidades mostradas, la Ciudad de México aparece como la jurisdicción más endeudada del país a lo largo del periodo 2000-2016. Tan solo en 2016, ésta entidad contabilizó una deuda pública por 57 mil 735 millones de pesos. Por otra parte, desde 2000 a 2011, el Edo. de México se ubicó en el segundo puesto de los estados más endeudados, pero fue rebasado por Nuevo León y Veracruz a partir de 2012. Es necesario indicar, que a lo largo del periodo 2009-2016, sólo la CDMX y Nuevo León son los que mantienen un ascenso constante de su deuda pública, ya que presentan para dicho periodo una tasa de crecimiento de 3.02% en el caso de la CDMX y de 15.6% para NL.

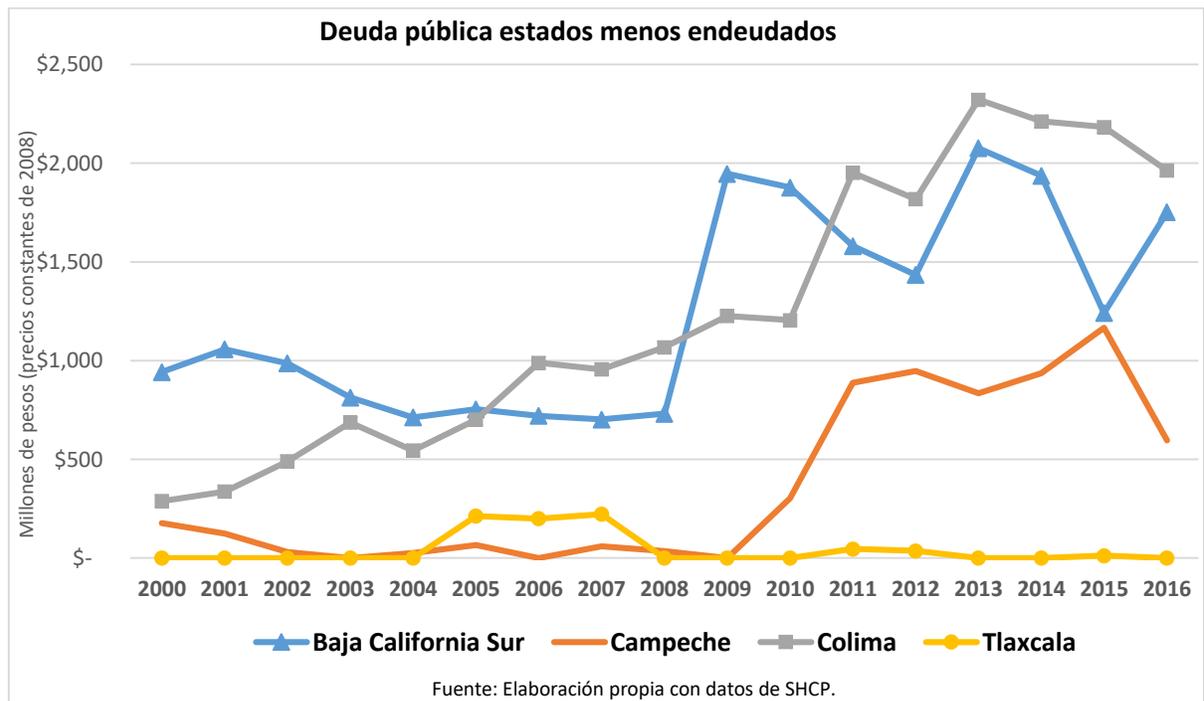
Un punto que merece mención es que, en 2009, NL y Jalisco presentan la tasa de crecimiento anual más alta de su deuda pública para todo el periodo estudiado, con un aumento de 51.93% para NL y de 58.20% para Jalisco. En tanto, en 2010, Veracruz experimenta un crecimiento de su pasivo de 120.53% respecto a 2009, mientras la CDMX, enfrenta un alza de 5.88% en el mismo periodo. El mayor dinamismo en el ascenso de la deuda pública para estas entidades entre 2009 y 2010 está relacionado con el impacto de la crisis financiera norteamericana. Para México, el año 2009 es de particular importancia, ya que, derivado del entorno económico adverso internacional, el PIB del país decreció

4.91%; hubo, además, una disminución de las transferencias de la federación hacia los estados en 6.59% respecto a 2008, lo que en términos nominales representó 55 mil 502 millones de pesos menos; y finalmente, la tasa de desocupación nacional se elevó de 3.9% a 5.4%.

En lo referente a los estados con menor nivel de endeudamiento en el periodo 2000-2016, destacan Tlaxcala, Campeche, Baja California Sur y Colima. Ninguno de ellos, en el periodo indicado logró rebasar los 2 mil 500 millones de pesos por concepto de deuda pública. De igual manera destaca el hecho de que BCS, Campeche y Colima tuvieron un crecimiento de su deuda pública relativamente estable, mismo que fue interrumpido cuando los estragos de la crisis de 2007 se hicieron presentes; toda vez que, a partir de 2009, el pasivo estatal se incrementó de forma notable. Por ejemplo, de 2008 a 2009 la deuda de Baja California Sur creció 166%; mientras que la de Colima ascendió un 14.85% en el mismo lapso.

El caso de Tlaxcala destaca debido a que la dinámica de la evolución de su endeudamiento contrasta con la tendencia de los demás estados e incluso del país, ya que con el impacto de la crisis su nivel de endeudamiento en lugar de aumentar, disminuyó. Por ello, de 2009 a 2015, se ubica como el estado con menor nivel de deuda pública en toda la nación.

**Gráfico 17**

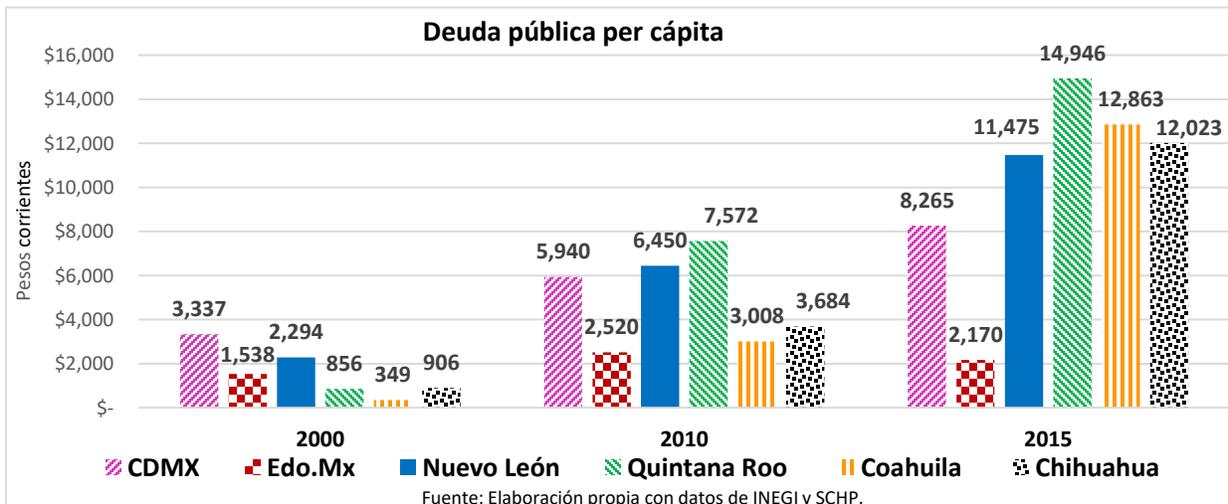


Por otra parte, como se muestra en el gráfico 18, si el análisis se realiza en términos de la deuda pública per cápita, para el año 2000 la entidad con mayor pasivo por habitante era la CDMX, con un promedio de 3 337 pesos, seguida por NL con 2 294 pesos y el Edo. de México, con 1538 pesos.

Una década después, en 2010, el estado con mayor nivel de deuda por habitante dejó de ser la CDMX, ya que su lugar fue ocupado por Quintana Roo con un total de 7 572 pesos. En segunda instancia se colocó NL con 6 450 pesos por persona, mientras la CDMX se ubicó al tercer peldaño, con un total de 5 940 pesos.

Finalmente, para 2015, el estado de Quintana Roo conservó el puesto como la entidad con mayor deuda per cápita, con un total de 14 946 pesos, seguida por Coahuila con 12 863 pesos y Chihuahua con 12 013 pesos por habitante. En cuarta posición se ubicó NL, con un monto de 11 475 pesos, mientras que la CDMX, se quedó en quinto lugar, con un total de 8 265 pesos. Vale la pena destacar que el nivel de deuda per cápita mostrado por entidades como Quintana Roo, Chihuahua y Coahuila, supera en varios miles al de NL y la CDMX, en gran parte, porque la concentración poblacional que posee cada estado varía mucho (por ejemplo, la población de Q.Roo es menos de un tercio de la de NL). Tan solo la población de los tres estados más endeudados del país (CDMX, NL y Edo. Mex) asciende a poco más de 30 millones de habitantes. Por tanto, el emplear la deuda per cápita estatal brinda información interesante sobre el perfil de endeudamiento de un estado, sin embargo, puede no ser un indicador tan recomendable si se usa de forma aislada; lo más adecuado sería acompañar ese indicador con otros elementos mucho más esclarecedores, como podría ser la deuda respecto al PIB, deuda respecto a transferencias e ingresos propios, etc.

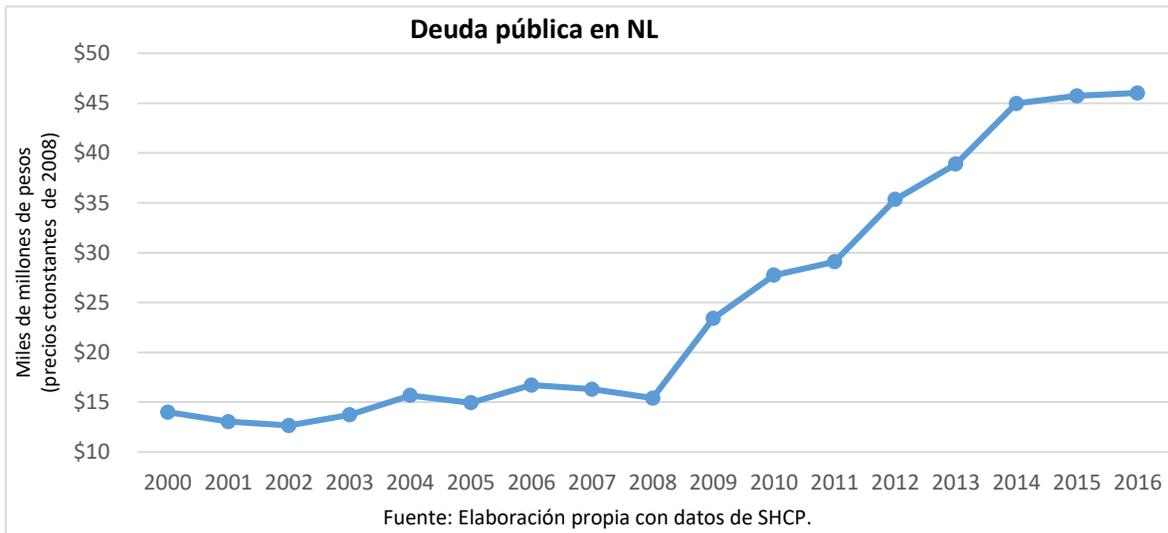
**Gráfico 18**



### 5.3 Comportamiento del endeudamiento público del estado de Nuevo León.

El gráfico 19 muestra el comportamiento del endeudamiento público del estado de Nuevo León en el periodo 2000-2016. La evolución de esta variable no experimentó cambios importantes de 2000 a 2008, pero como ya se ha indicado, tras el estallido de la crisis de económica, el endeudamiento público de varias entidades del país tuvo cambios importantes, y tal fue el caso de Nuevo León, cuya deuda aumentó de 2008 a 2009 en 51.93%, es decir, creció en 7 mil 998 millones de pesos en tan sólo un año.

**Gráfico 19**



Otro dato que resulta bastante esclarecedor deriva de la dinámica que alcanzó el endeudamiento público a partir de 2008. Si se compara la deuda que NL contabilizaba en 2008, que era de 15 mil 402 millones de pesos y la que alcanzó en 2016, que fue de 46 mil 019 millones de pesos, se tiene que tan sólo en el lapso de 8 años, la deuda de esta entidad creció un 198.7%, lo que en términos nominales representa un total de 30 mil 616 millones de pesos.

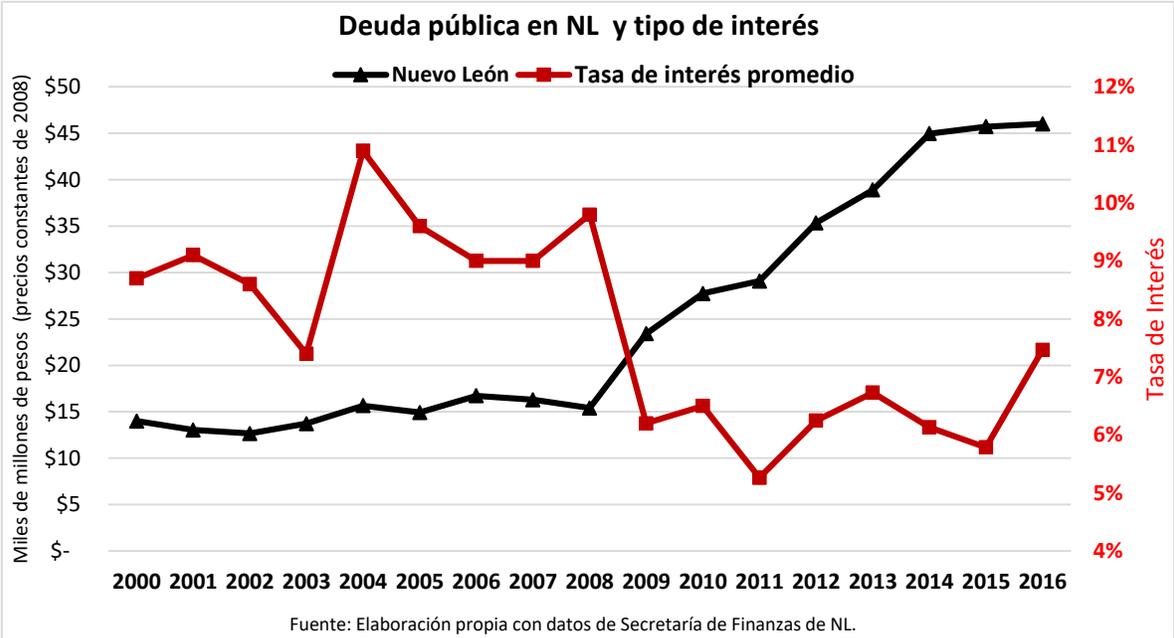
El crecimiento vertiginoso de la deuda pública en NL podría aducirse como uno de los resultados de los estragos provocados por la crisis financiera; sin embargo, con el fin de tener una visión completa de este fenómeno, es necesario revisar otras variables que desempeñan un papel fundamental en la situación de las finanzas públicas de NL.

Dentro de las variables que pueden proporcionar un panorama más amplio, destacan la estructura de los ingresos de la entidad; en especial, las participaciones, aportaciones e

ingresos propios de NL vistos como proporción de la deuda pública. Así mismo, otros elementos a tener en cuenta, son la evolución del tipo de interés, las fuentes acreedoras, etc.

Al contrastar la trayectoria seguida por la deuda pública de esta entidad con la evolución del tipo de interés en el periodo 2000-2016, es posible identificar que aparentemente existe una relación de tipo inverso entre ambas variables, en especial a partir de 2008. Es decir, a medida que empezó a bajar el tipo de interés de 2008 a 2009, la deuda pública en NL entró en una fase de crecimiento vertiginoso.

**Gráfico 20**



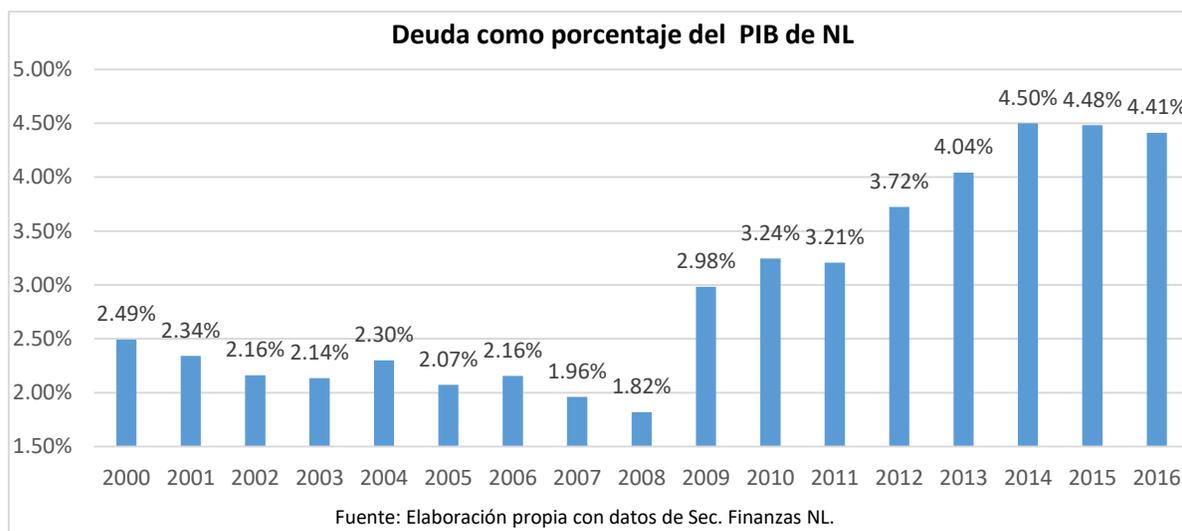
La disminución en el tipo de interés está relacionada con la ejecución de la política monetaria por parte de las autoridades, ya que tuvo el fin de hacer frente a los efectos de la crisis financiera, mediante el estímulo al consumo en detrimento del ahorro. Por tanto, uno de los efectos colaterales de la baja en la tasa de interés fue que los gobiernos al encontrar más atractiva la contratación de créditos debido a su menor costo, pudieron haber optado por endeudarse más en el periodo inmediato a 2008.

Si al entorno económico señalado, caracterizado por tasas de interés bajas, se le añade que algunos de los efectos de la crisis financiera fueron la disminución en el monto de transferencias de la federación hacia NL, y la contracción del PIB estatal, entonces, no es aventurado suponer que ante la disminución de recursos federales, la entidad aprovechara

las bajas tasas de interés y contratara deuda pública para hacer frente a sus compromisos de gasto.

Continuando con las estadísticas comparativas, en el gráfico 21 se muestra la deuda de Nuevo León como porcentaje de su PIB. La tendencia que resulta evidente es la existencia de dos periodos fundamentales, el lapso anterior y el posterior a la repercusión de los efectos de la crisis financiera de 2007.

**Gráfico 21**



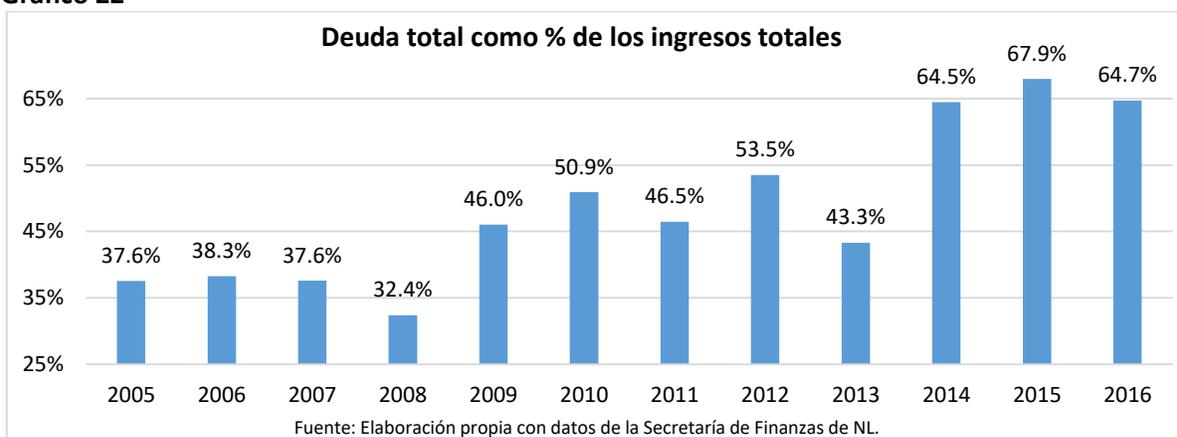
Por tanto, en el primer lapso, que abarca de 2000 a 2008, es posible identificar que la deuda como porcentaje del PIB anual experimenta una tendencia decreciente. En promedio, durante esta primera fase, la deuda respecto al PIB se encontraba en torno a 2.16%. Sin embargo, durante la segunda etapa, que abarca de 2009 a 2016, la proporción tuvo un mayor crecimiento. Tan solo de 2008 a 2009, este indicador creció 69%. Es necesario indicar que, en esta segunda fase, la deuda promedió un total de 3.82 % del producto.

A pesar de que desde 2015, la deuda como razón del PIB muestra una tendencia decreciente, esta se sigue situando muy por encima de los registros previos al 2008.

Otra de las proporciones en torno a las cuales se hace énfasis en los estudios sobre deuda pública, es la concerniente a la razón deuda respecto del ingreso total. En el caso del estado de NL, el gráfico 22 muestra la evolución de este indicador para el periodo 2005-2016. En consonancia con otros indicadores que se han mostrado, el punto de quiebre se presenta fundamentalmente a partir de 2009. En el lapso previo, es decir, de 2005 a 2008, la proporción deuda / ingreso total es la más baja de todos los años seleccionados. Por otra

parte, a partir de 2009 y hasta 2016, la deuda representa, en promedio 54.6% del ingreso total.

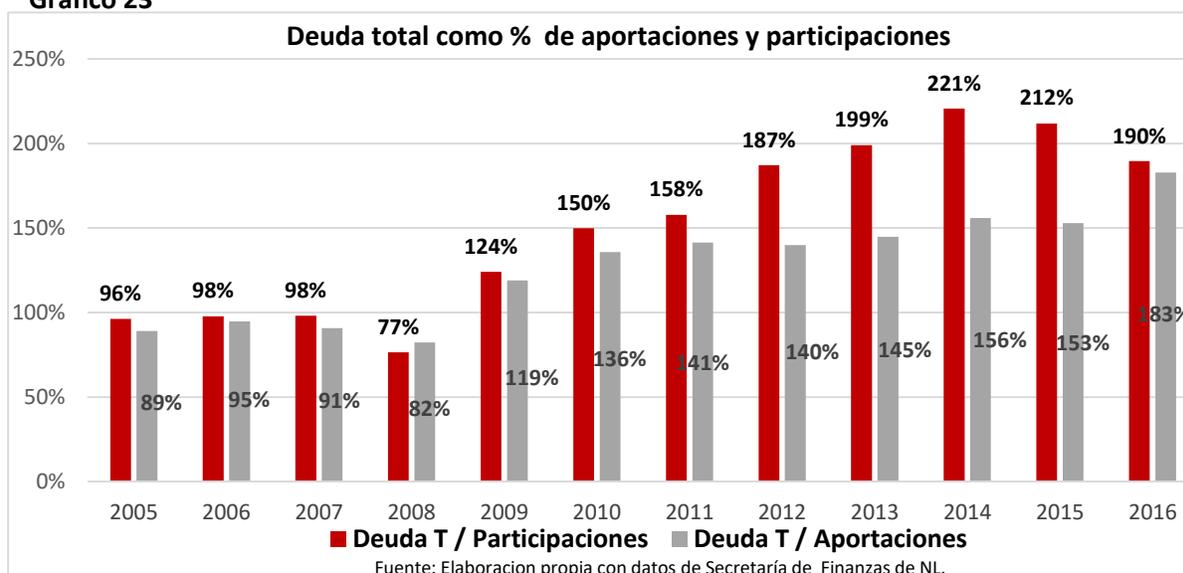
**Gráfico 22**



Resulta notorio que, aun en el periodo en el que el impacto de la crisis fue más fuerte, es decir, de 2009 a 2010, la proporción de deuda-ingreso no alcanzó su rango más elevado, sino que es de 2014 a 2016, que la deuda como parte del ingreso ascendió hasta su posición más alta. Por ejemplo, fue en 2015 que la deuda de NL llegó a representar el porcentaje más alto con 67.9%.

En el mismo orden de ideas, al desglosar el ingreso total de acuerdo con los rubros más importantes, destaca el papel de las transferencias federales, que se componen de aportaciones y participaciones. Así mismo, estos dos ramos, además de representar la principal fuente de ingresos de los estados, son a menudo empleadas como garantía de pago de la deuda contraída.

**Gráfico 23**

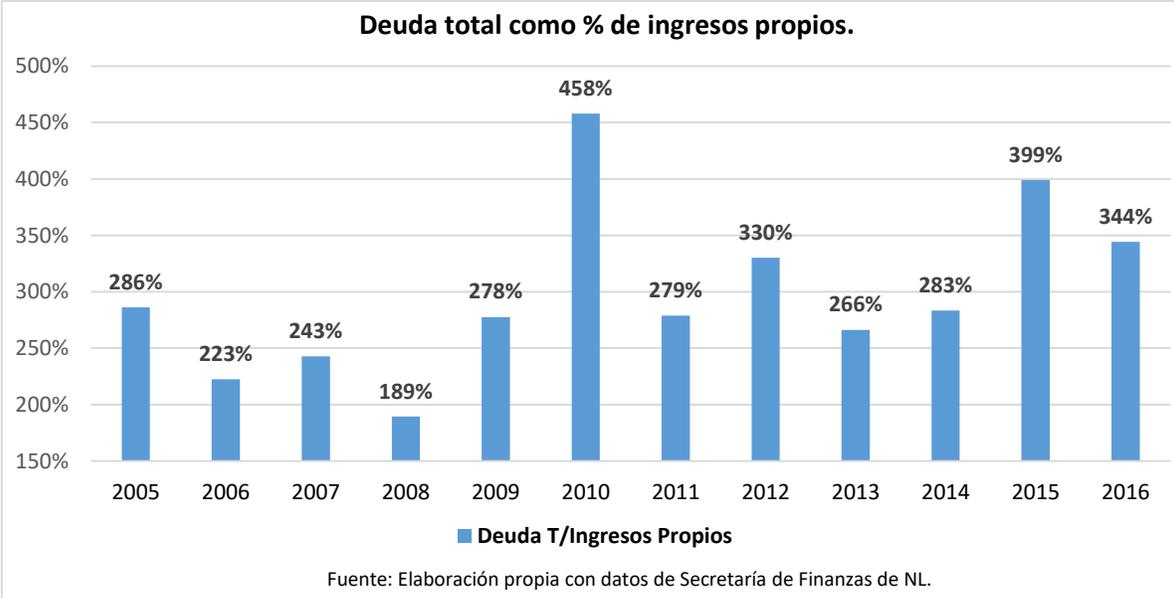


En el gráfico previo se aprecia cómo la deuda respecto a las aportaciones y participaciones muestra un claro ascenso a partir de 2009. En promedio, a lo largo del lapso 2009-2016, la deuda representó el 180% de las participaciones, en tanto, que significó alrededor del 146% del monto asignado a aportaciones de la federación. En este mismo sentido, el año en que la proporción deuda-participaciones alcanzó su mayor nivel fue en 2014, con 221%, mientras que, en el caso de las aportaciones, el registro más alto se dio en 2016, con 183%.

Finalmente, el tercer rubro en importancia respecto al ingreso del estado de NL lo constituyen los ingresos propios. De acuerdo con la estructura y práctica que existe en México en torno al federalismo fiscal, los ingresos propios no son una fuente sustancial de recursos para los estados; dicha situación contrasta con las recomendaciones de diversos organismos y también con la opinión de varios estudiosos de las finanzas públicas, quienes argumentan que para las federaciones, tener una base de recursos propios importante es un paso fundamental para evitar recurrir de forma permanente a la deuda pública.

Por tanto, como ingresos propios no son la principal fuente de recursos de los estados, es lógico que la deuda representará un porcentaje mayor que las participaciones y aportaciones. En el caso de NL, la deuda como razón de ingresos propios llegó a su máximo nivel en 2010, al representar 458%. En promedio, para el lapso 2009-2016, la proporción deuda-ingresos propios fue de 294%.

**Gráfico 24**

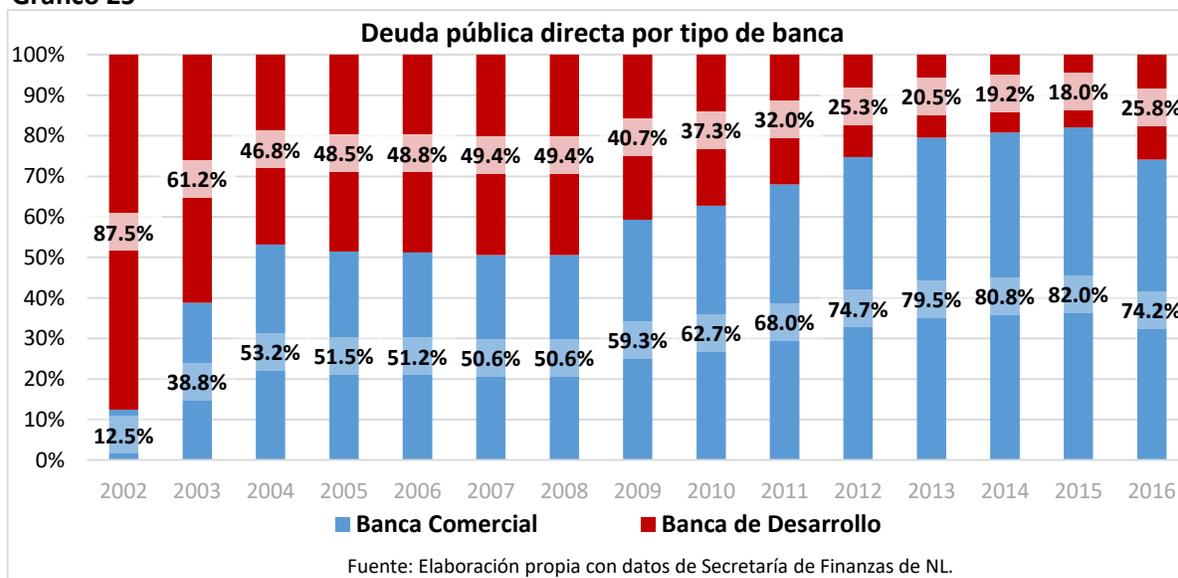


#### 5.4 Composición de la deuda pública de largo plazo por tipo de banca.

A continuación, en el gráfico 25 se muestra la deuda pública directa según el tipo de banca acreedora para el periodo 2002-2016. Como es posible observar, solo en 2002 y 2003, la banca de desarrollo era la instancia preponderante a la que recurría el gobierno del estado de Nuevo León para adquirir financiamiento.

Sin embargo, a partir de 2004, la banca comercial desplaza a la banca de desarrollo como la primera fuente en materia de financiamiento. Resulta importante señalar que para 2015 y 2016, la banca comercial representó 4.5 y 2.8 veces el monto con el que participa la banca de desarrollo. La pérdida en importancia de la banca de desarrollo para el financiamiento de la deuda pública estatal refleja el predominio de la banca comercial, además de que es un indicador claro del cambio de perspectiva, donde las actividades de financiamiento se plantean como atribución del sector privado y no del público.

**Gráfico 25**

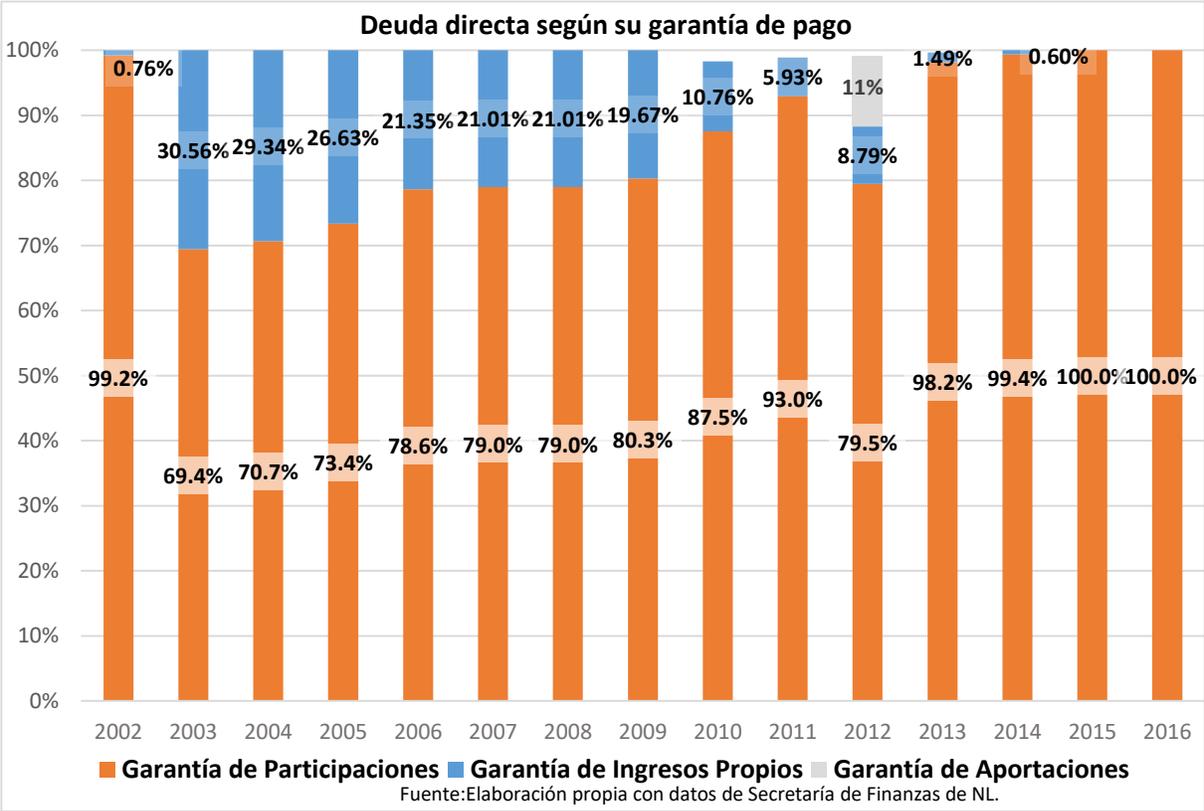


Para teóricos como Ter-Minassian (1997) y Vulovic (2011), el financiamiento de la deuda pública debe recaer exclusivamente en la banca comercial, ya que señalan que la competencia entre bancos privados puede conducir a una condición de mayor eficiencia. En esa misma postura, se destaca que el financiamiento que proviene desde el mismo gobierno es ineficiente, debido a que parece potenciar menor transparencia y uso discrecional de los recursos. Desde esa óptica, el estado de NL se ha ido acercando a la postura de que la banca comercial es la mejor alternativa de financiamiento.

Por otra parte, en el gráfico 26 se presenta la contratación de deuda directa según su garantía de pago. Como se aprecia, el principal aval de la deuda son las participaciones que recibe el estado por medio de la federación. En promedio, para el periodo 2002-2016, los préstamos cuya garantía son las participaciones, representaron en torno al 85.8%.

El elemento que puede ayudar a comprender porque NL pone como principal garantía de pago a las participaciones, es que estas son fondos de libre disposición para el estado, mientras que en el caso de las aportaciones, son catalogadas como recursos etiquetados, es decir, ya tienen definido a que rubros deben destinarse.

**Gráfico 26**



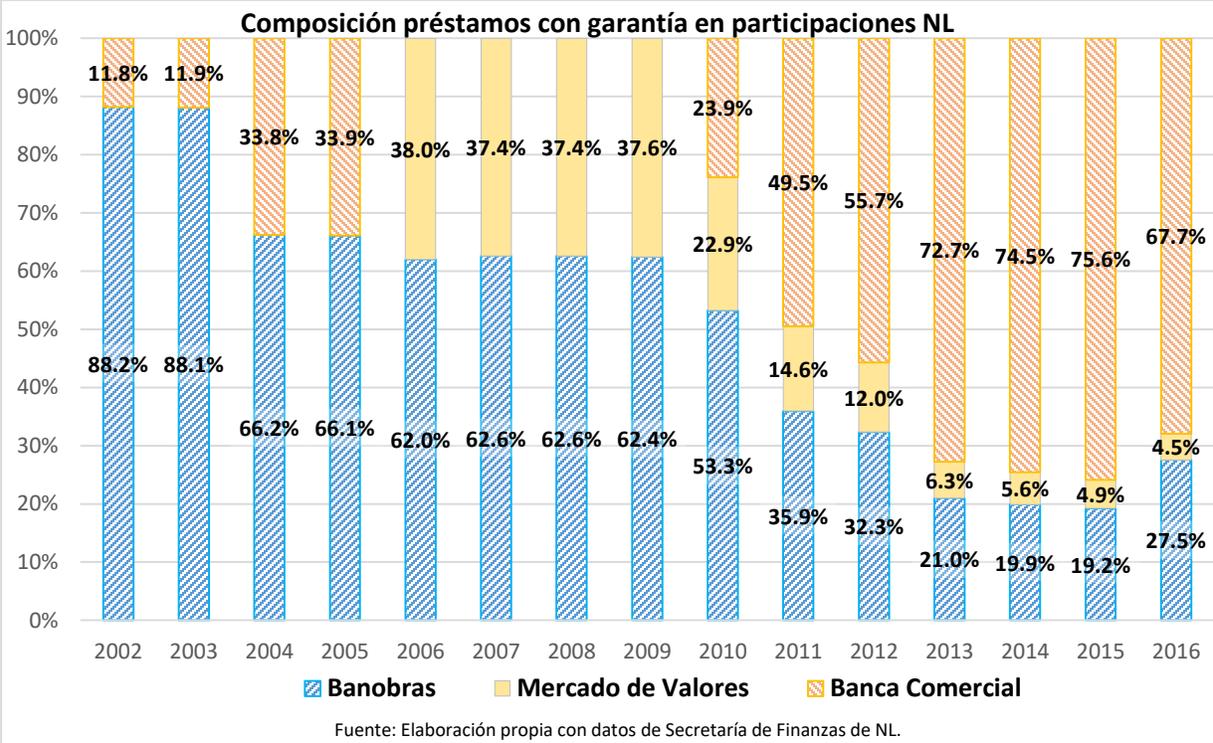
Así mismo, en segundo lugar, como garantía de pago, el estado de NL recurre a los ingresos propios. Los préstamos que se otorgaron a NL cuya garantía fue este tipo de ingreso, representaron en promedio 13.19%. Si bien en algunos años esta garantía cubrió entre un 20 y 30 % de los créditos contratados, en los años recientes, su empleo ha disminuido de manera considerable.

De igual manera, la tercera fuente en importancia de las garantías de pago lo son las aportaciones. Como se indicaba previamente, el hecho de que este tipo de transferencias

ya tenga un fin predefinido desde el momento en que la federación asigna los recursos, hace que el empleo de estos fondos sea menos flexible. Por tanto, es lógico que su uso como colateral sea restringido; hecho que se confirma al encontrarse su utilización únicamente en 2012, representando la garantía de pago del 11% del pasivo adquirido.

Al revisar la composición de los préstamos cuya garantía fueron las participaciones que recibió NL, se tiene la estructura que se muestra en el gráfico 27. De 2002 a 2010, Banobras fue el principal acreedor del estado, concentrando en promedio, el 67.9% de los préstamos en ese lapso.

**Gráfico 27**



Sin embargo, el papel preponderante de Banobras fue declinando con el tiempo; pasó de ser el acreedor mayoritario en 2002 con un 88.2%, a concentrar solo el 27.5% en 2016. En el lapso de 14 años su participación disminuyó un 68.8%.

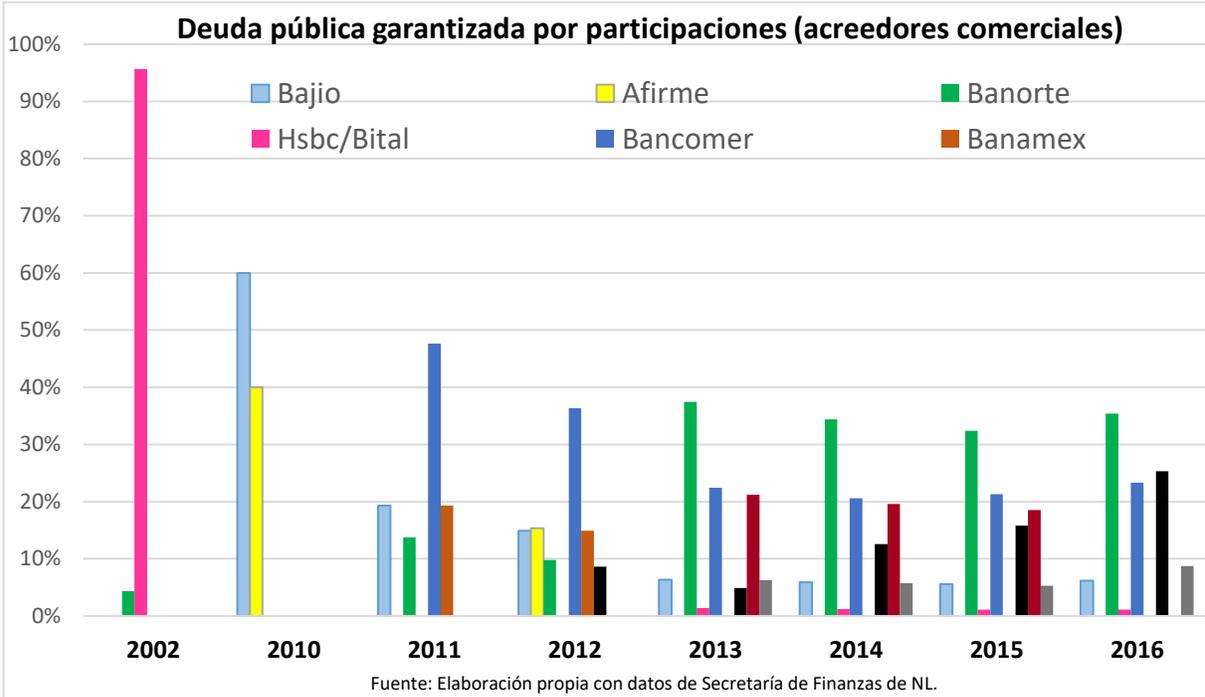
En el caso de la banca comercial, la dinámica es la opuesta. En 2002, las instituciones privadas concentraban tan solo 11.8% de los préstamos cuya garantía eran las participaciones. Sin embargo, su participación se fue incrementando de forma constante, hasta que en 2015 alcanzaron su mayor participación de todo el periodo, con 75.6% del total. En resumidas cuentas, la banca comercial se ha convertido desde 2011, en la principal fuente de financiamiento para el estado de NL cuando la garantía de pago son las

participaciones estatales. Desde el inicio del periodo en 2002 y hasta el 2016, la banca comercial muestra un crecimiento de su participación de 475%.

Finalmente, el tercer elemento a destacar es el mercado de valores. Las emisiones que ha hecho el estado, cuya garante de pago son las participaciones fueron una importante fuente de recursos entre 2006 y 2009, llegando a representar poco más del 35% del total. A pesar de su importancia, es a partir de 2010 que su uso se ha vuelto menos frecuente, alcanzando su menor nivel en 2016, al significar tan solo 4.5%.

Como se mostró, la banca comercial ha pasado a desempeñar un papel cada vez más protagónico respecto a la cantidad de deuda pública que financia. Al revisar qué bancos comerciales son los que han contribuido en mayor cuantía cuando la garantía del préstamo son las participaciones, se tiene que en términos nominales de 2002 a 2016, Banorte fungió como el principal acreedor comercial, seguido por Bancomer y en tercer sitio, el grupo Interacciones.

**Gráfico 28**



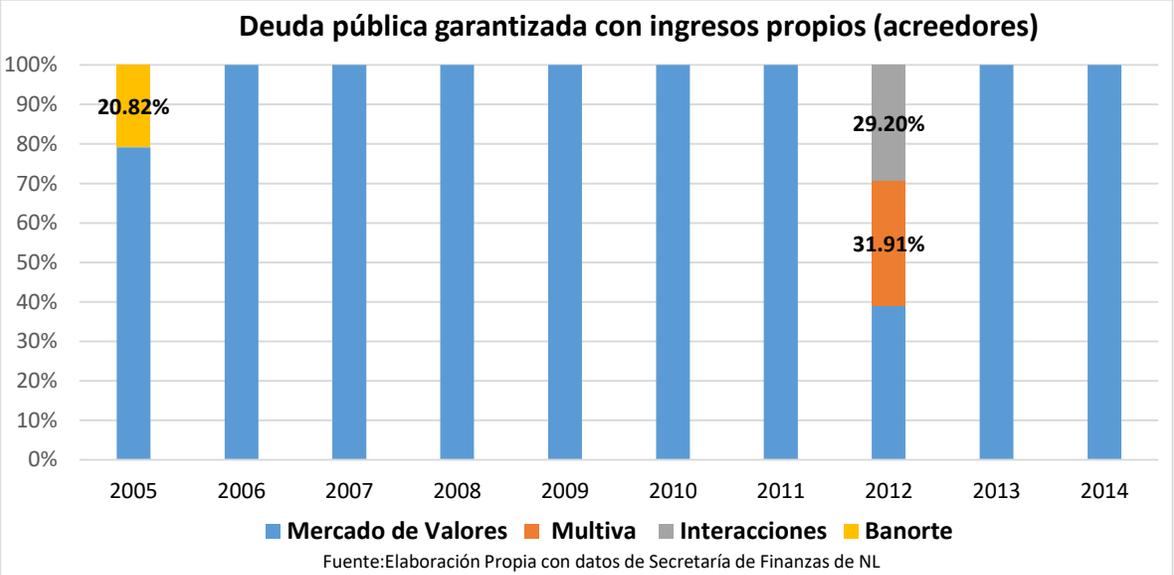
Así mismo, otro detalle sobresaliente es que de 2002 a 2010, el número de bancos comerciales que le prestaban al estado era muy reducido, ya que la contratación de la deuda solo se realizaba con Banorte, HSBC, Afirme o Bajío; destacando el hecho de que por cada año solo se recurría como máximo a dos fuentes de financiamiento privado. Pero

a partir de 2011 y hasta 2016, se produjo una diversificación de las fuentes de crédito, llegando a sumar hasta siete bancos comerciales diferentes en 2015.

Un elemento que merece ser destacado, es que a partir de 2011 y hasta 2016, Banorte y Bancomer concentran en promedio 55.8% del financiamiento anual. Finalmente, a la par de la creciente concentración que recae en estos dos bancos mencionados, sobresale el hecho de que a partir de 2013, Interacciones muestra un crecimiento continuo en su participación del financiamiento estatal, representado en 2016 la segunda fuente de crédito (25.31%), solo superado por Banorte (35.38%).

En lo que respecta a la obtención de recursos que son garantizados con base en los ingresos propios de NL, se tiene que la principal fuente es el mercado de valores. Esta vía prácticamente es la opción predilecta para la mayoría de los años mostrados, que van de 2005 a 2014; y su participación sería total, con excepción de que, en 2005, Banorte otorgó el 25% de los recursos, y en 2012, Multiva e Interacciones participaron con un 29.20% y un 31.91%, respectivamente. Es importante indicar que la serie no incluye los años posteriores a 2014, debido a que la emisión de deuda con garantía en ingresos propios cesó.

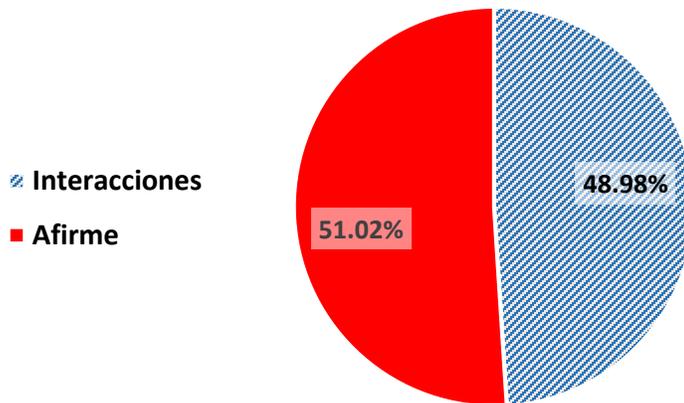
**Gráfico 29**



Finalmente, el último elemento que resta incluir al tratar de las garantías otorgadas cuando se contrata un préstamo, es el de las aportaciones federales. Este rubro conocido como ramo 33, se refiere a los recursos otorgados por la federación que ya tienen un fin específico, es decir, los estados no pueden ejercer esos recursos con discrecionalidad. Por tanto, el empleo de esos ingresos carece de flexibilidad, de forma que los acreedores que

acepten como medio de pago esa fuente, deben tener en cuenta el carácter excepcional de esos recursos. En el caso de NL, la única ocasión en que se optó por recurrir a esa garantía de pago fue en 2012, cuando se contrataron créditos con Afirme e Interacciones.

**Gráfico 30: Créditos otorgados con garantía en aportaciones (acreedores) 2012**

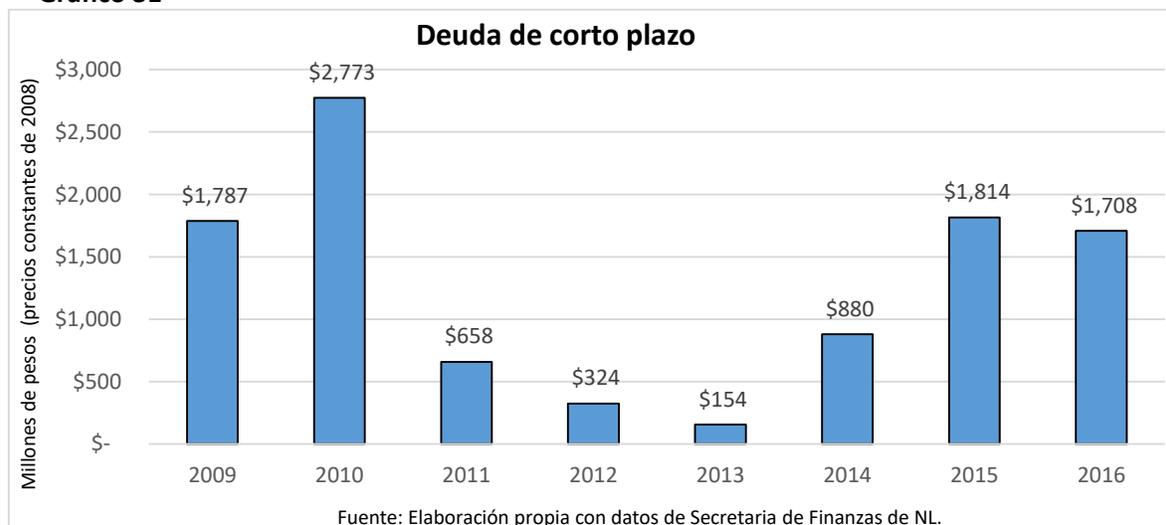


Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Finanzas de NL.

En lo concerniente a la contratación de deuda pública de corto plazo, se tiene de acuerdo con los registros publicados por la Secretaría de Finanzas de NL, que solo se recurrió a esta fuente de financiamiento de 2009 a 2016. Los años en que se recurrió a un ritmo de endeudamiento mayor fueron en 2009 y 2010, y 2015 y 2016.

En los primeros dos años, la razón principal de recurrir a la contratación de deuda de corto plazo, se explica por los estragos relacionados a la crisis financiera y su impacto en el estado de NL; que se materializó en la entidad fundamentalmente a través de una reducción del PIB (cayó 7.34% en 2009), un alza en la tasa de desocupación (pasó de 4.51% en 2008 a 7.26% en 2009), una caída en la exportación de manufacturas y en la disminución de las transferencias federales a la entidad.

**Gráfico 31**



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Finanzas de NL.

En términos porcentuales, la deuda de corto plazo representó en el lapso 2009-2016 en torno a 3.86% de la deuda pública total. El único año en que su participación fue mayor, se dio en 2010, cuando llegó a alcanzar hasta 10% de la deuda total.

De acuerdo con la teoría y con la parte normativa, la finalidad de la deuda de corto plazo es que ayude a hacer frente a necesidades presupuestarias extraordinarias. Se especifica, además, que su utilización tendrá exclusivamente un carácter eventual, evitando con ello que su empleo se vuelva cíclico. Por tanto, en los años inmediatos a la crisis, es decir 2009-2010, la contratación de pasivos de corto plazo es entendida debido a las dificultades provocadas por la crisis. Sin embargo, como se aprecia en el gráfico 31, su uso se volvió extensivo a los demás años, e incluso en el lapso de 2015 a 2016, la contratación de pasivos de corto plazo tuvo un crecimiento superior al mostrado en 2009. Tan solo en 2015, la deuda de CP se elevó 106% respecto al año previo. De igual manera, destaca el hecho de que la deuda de CP adquirida en 2015 y 2016 es superior en 175% a la contratada de 2011 a 2014; es decir, en dos años (2015-2016) se rebasó en 1 505 millones de pesos lo contratado entre 2011-2014.

Cuando se habla de los usos que ha de tener la deuda pública, tanto a nivel teórico como jurídico, parece existir unanimidad respecto al hecho de que esos recursos han de utilizarse para inversiones productivas. Es decir, se aduce que los recursos adquiridos mediante créditos deben de destinarse a financiar obras o proyectos que propicien beneficios intergeneracionales. En el caso de la Constitución mexicana y de las leyes que rigen la administración de los recursos del estado de NL, se especifica claramente que el empleo de la deuda pública debe de tener como fin último el desarrollo de inversiones públicas productivas.

Al momento de rastrear los datos referentes a deuda pública, es posible encontrar tanto la fuente que financia el préstamo como los montos del pasivo. Sin embargo, existe opacidad en torno al ejercicio de los recursos adquiridos vía endeudamiento. No existe para el caso de NL una esquematización clara sobre el uso de cada peso que entró a través de endeudamiento. Esto, sin duda, constituye un problema que potencia la falta de transparencia en el uso de los recursos contratados.

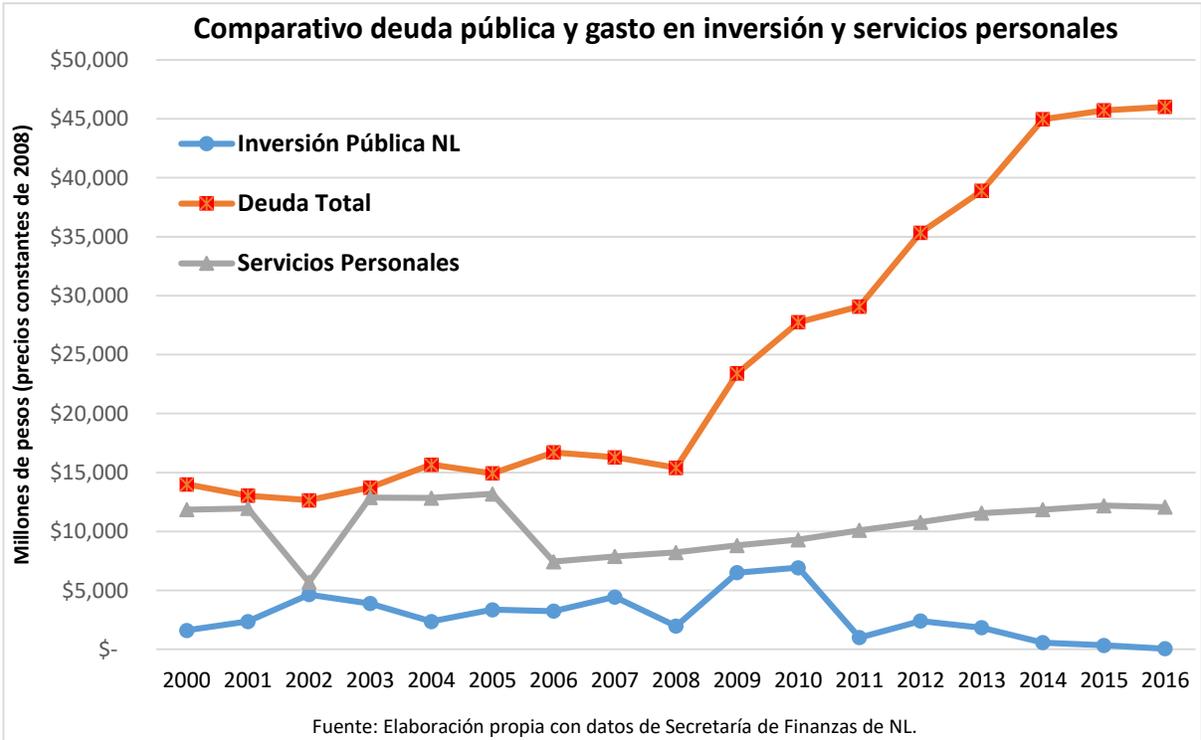
A pesar de este impedimento, es posible tratar de inferir la dinámica que siguió el endeudamiento, respecto a dos elementos claves: por un lado, el gasto en inversión, y por el otro, el gasto en servicios personales. Respecto del gasto en inversión, de acuerdo con

las reglas encontradas en la parte teórica y en el aspecto jurídico, la deuda debe de ser usada para inversiones productivas; de forma que, si se cumple este postulado, la dinámica del endeudamiento público del estado debe de compaginar con la evolución del gasto destinado a inversión pública.

En el caso del gasto en servicios personales, es posible encontrar en la literatura revisada, que muchos gobiernos subnacionales destinan una parte significativa de la deuda para cubrir este rubro de gasto. De manera que en la práctica muestran un comportamiento contrario a las reglas de utilización de la deuda pública.

Por tanto, tomando en consideración estos señalamientos, es que se presenta en el gráfico 32, la contrastación entre la evolución de la deuda pública estatal de NL, el gasto en inversión pública y el gasto en servicios personales.

**Gráfico 32**



Como se ha señalado a lo largo de esta sección respecto a la evolución del endeudamiento del estado, a partir de 2009 la deuda muestra un crecimiento considerable, que rompe con la tendencia mostrada para años previos. De forma que de 2009 a 2016, promedia una tasa de crecimiento de 15.60%, destacando el hecho de que no existe ningún año durante este lapso, en el que la deuda disminuya.

En lo que respecta a la evolución del gasto en servicios personales, que engloba sueldos, salarios, honorarios y prestaciones del personal que labora para las dependencias estatales, se tiene que desde 2006 y hasta 2015, existe un aumento continuo. Para el periodo indicado, el pago de servicios personales mostró una tasa de crecimiento de 5.65%. Vale la pena señalar que incluso en las etapas más arduas derivadas del impacto crisis financiera, que produjeron un alza en la tasa de desocupación y una caída en el producto estatal, el gasto en servicios personales continuó su trayectoria ascendente. Es como si el rubro de gasto en servicios personales hubiera permanecido aislado de la problemática económica nacional y estatal.

Ahora bien, tras haber presentado el desempeño de los indicadores de deuda y gasto en servicios personales, resta revisar que aconteció en torno al gasto en inversión pública. Es posible destacar que, de 2000 a 2008 el gasto en inversión experimentó una trayectoria fluctuante, que compaginó alzas significativas en 2002 y 2007, con simas en 2004 y 2008. En promedio, en estos primeros ocho años, la tasa de crecimiento anual del gasto en inversión pública fue de 13.52%.

En el lapso siguiente, el gasto en inversión alcanzaría su cumbre entre 2009 y 2010. Respecto de 2009, es notorio que su tasa de crecimiento respecto al año previo fuera de 229.95%, mientras que, en el caso de la deuda, en este año el pasivo aumentó 51.93%. Este breve periodo es cuando se muestra el único rasgo de similitud entre el crecimiento de la deuda y el gasto en inversión, ya que en el resto de los años a partir de 2011, la brecha entre ambos indicadores se hará mayúscula.

Como se indicó, pareciera ser que el punto de inflexión entre ambas variables se da en 2011, ya que la deuda pública continua con su dinámica ascendente hasta 2016, mientras en el caso del gasto en inversión, comienza un declive permanente. En el caso de la mengua del gasto asignado a inversión, es notable su disminución año tras año hasta llegar a 2016. Por ejemplo, de 2010 a 2011, el gasto en inversión pública decayó 85.51%, el equivalente a 5 mil 927 millones de pesos menos, mientras que de 2015 a 2016 este indicador descendió 83.8%.

Dos cosas quedan claras, que la relación deuda e inversión pública muestra un camino ampliamente divergente a partir de 2011. Y que la caída en el gasto destinado a inversión pública es un acontecimiento que ha de encender las alarmas en el estado de NL.

Después de haber presentado la evolución de la deuda pública en este estado, sus componentes, y su relación respecto a indicadores seleccionados (PIB, ingresos, etc.), queda por añadir un análisis adicional: la evolución de la calificación crediticia de Nuevo León a la luz de la óptica de las agencias calificadoras.

### 5.5 Perfil crediticio de Nuevo León

En el cuadro que se presenta a continuación, se muestran las calificaciones crediticias del estado de Nuevo León, mismas que fueron otorgadas por cuatro agencias calificadoras: Standard & Poor's (S&P), Moodys Investor Service, Fitch Ratings y HR Ratings. Es necesario mencionar que para el caso de Fitch Ratings, el análisis del perfil crediticio de NL sólo comenzó a realizarse a partir de 2004, mientras que la firma mexicana HR Ratings, tomó en cuenta a esta entidad a partir de 2009.

**Cuadro 2**

<b>Calificaciones de la deuda de Nuevo León</b>				
<b>año</b>	<b>Standard &amp; Poor's</b>	<b>Moodys Investor Service</b>	<b>Fitch Ratings</b>	<b>HR Ratings</b>
<b>2000</b>	mxBBB	<b>A3</b> (mx)		
<b>2001</b>	mxBBB+	<b>A3</b> (mx)		
<b>2002</b>	mxA-	<b>A3</b> (mx)		
<b>2003</b>	mx A-	<b>A3</b> (mx)		
<b>2004</b>	mx A-	<b>A3</b> (mx)	<b>A</b> (mex)	
<b>2005</b>	mx A-	<b>A3</b> (mx)	<b>A</b> (mex)	
<b>2006</b>	mx A-	<b>Aa3</b> (mx)	<b>A</b> (mex)	
<b>2007</b>	mx <b>A</b>	<b>Aa3</b> (mx)	<b>A +</b> (mex)	
<b>2008</b>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>
<b>2009</b>	mx <b>A</b>	<b>Aa3</b> (mx)	<b>A+</b> (mex)	<b>HR A+</b>
<b>2010</b>	mx <b>A</b>	<b>Aa3</b> (mx)	<b>A</b> (mex)	<b>HR A</b>
<b>2011</b>	mx <b>A</b>	<b>A1</b> (mx) Neg.	<b>A-</b> (mex) Estable	<b>HR A -</b>
<b>2012</b>	mx <b>A+</b>	<b>A1</b> (mx) P.Neg.	<b>BBB+</b> (mex)P. Neg.	<b>HR A-</b> P.Estable
<b>2013</b>	mx <b>A-</b>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<b>HR A-</b>
<b>2014</b>	mx <b>A-</b>	<b>A</b> P.Estable	<b>BBB+</b> P.Est. (mx)	<b>HR A-</b> P.Estable
<b>2015</b>	mx <b>A-</b>	<b>A2</b> (mx) P. Estable	<b>BBB+</b> (mx)	<b>HR A-</b>
<b>2016</b>	mx <b>A-</b>	<b>A2</b> (mx)	<b>BBB+</b> (mex) P. Pos.	<b>HR A-</b> P. Estable
<b>2017</b>	mx <b>A-</b>	<i>nd</i>	<b>A-</b> (mex)	<b>HR A</b>
Fuente: Elaboración propia con datos de Standard and Poor's, Moody's, Fitch Ratings y HR Ratings.				

En lo que respecta a las calificaciones, los registros más completos son los que brindan S&P y Moodys. Respecto a S&P, las calificaciones más bajas que otorgó a NL se dieron entre 2000 y 2001, con BBB y BBB+, mientras que el año en que mejor perfil crediticio tuvo la entidad fue en 2012, al obtener una A+.

Resulta interesante destacar que tras el estallido de la crisis financiera de 2007 y los años subsecuentes donde se experimentaron los estragos de ese fenómeno, las calificaciones otorgadas a la entidad por S&P oscilaron en torno a A y A+. Mientras que en periodos donde se supone existió una mayor estabilidad económica, como el correspondiente de 2002 a 2006 y 2013 a 2016, las calificaciones fueron de A-. De acuerdo con la lógica, se podría suponer que, en los años de la crisis, S&P otorgaría a NL una calificación más baja derivada de un declive en los ingresos propios de la entidad y también debido al entorno económico volátil que experimentaba la economía nacional; sin embargo, como muestra el cuadro, la tendencia no fue esa.

De igual forma, el año de peor perfil crediticio para NL no fue ninguno cercano a la crisis financiera de 2007, sino que se dio en 2000 con una calificación de BBB.

Ahora bien, si se revisa la calificación otorgada por Moody's, se tiene que de 2000 a 2005 predomina una calificación de A3, que equivale a una calidad definida como intermedia alta y donde existe un riesgo crediticio bajo. Por su parte, en el año del estallido de la crisis financiera y hasta 2010, se observa una mejora en la calificación otorgada, ya que se pasó de A3 a Aa3, es decir, la calificación de NL en la etapa de crisis constituyó su mejor evaluación, ya que ascendió tres peldaños en la escala que emplea Moody's. Esa situación implica que, curiosamente, en el periodo de mayor volatilidad la entidad alcanzó una alta calidad en su perfil de deuda y un riesgo de impago muy bajo. De igual manera, llama la atención, que, en el periodo subsecuente, que abarca de 2011 a 2017, la entidad muestra un deterioro en su calificación, pasando de una A1 en 2011 y 2012, a una A2 en 2015 y 2016.

Respecto a Fitch Ratings, la situación es muy similar a la que presentan sus homólogas, ya que en 2007 y 2009, el estado de NL obtiene sus calificaciones más altas en el periodo, con una A+, que indica una calidad crediticia satisfactoria. Mientras que a partir de 2012 y hasta 2016, la entidad experimentará un declive en su evaluación, colocándose en BBB+, que es el rango más bajo del periodo revisado.

Finalmente, la calificadora HR Ratings, cuyo análisis del estado de NL comienza en 2009, muestra que esta entidad presenta sus peores resultados en el periodo 2012-2016, con una calificación de A-, mientras que su mejor evaluación se da en 2009 al asignar una A+.

Respecto al papel de las calificadoras en la evolución de la deuda, Vulovic (2011) afirma que uno de los papeles que deben de desempeñar estos organismos es reforzar la disciplina de mercado, de forma que aquellos entes subnacionales que realizan un buen manejo presupuestario y que presentan indicadores fiscales estables, tendrán una mejor calificación crediticia, que se traduce en menores tasas de interés y una mayor facilidad para acceder al crédito.

Al contrastar esta afirmación con la evolución de la deuda y las calificaciones que otorgaron los organismos evaluadores, se tiene que de 2007 a 2011, periodo del comienzo de la crisis financiera y la acentuación de sus efectos, la calificación de NL, según S&P, Moodys y Fitch, se mantiene estable, al mostrar un indicador de alta calidad crediticia. Este hecho merece ser mencionado, ya que el aparente optimismo de las calificadoras contrasta con los indicadores económicos en la entidad, ya que de 2007 a 2009, el estado de NL experimenta tasas de crecimiento del PIB negativas (por ejemplo, en 2009, el PIB decreció 7.34%), además de un deterioro en los ingresos propios.

Ahora bien, al observar la relación entre las calificaciones crediticias y la evolución de la deuda de NL, se tiene que en el año en que más se incrementó el pasivo, es decir en 2009, con un alza de 51.93%, las 4 calificadoras señaladas mantuvieron estable su evaluación, de manera que indicaron que el perfil crediticio de la entidad era, según S&P, de grado medio superior (A), Moody's, de alto grado cualitativo (Aa3), Fitch con grado medio superior (A+) y HR con alto grado crediticio (A).

Para el año siguiente, es decir, 2010, la tasa de crecimiento de la deuda se situó en 18.56%, mientras que las calificaciones otorgadas por las firmas mencionadas permanecieron exactamente iguales.

Otro año que resulta apropiado comentar es el referente a 2012, ya que, en él, el nivel de deuda creció un 21.53%, es decir, el pasivo se elevó en poco más de 6 mil millones de pesos respecto al año previo. A pesar de ese incremento importante, la calificación estatal que otorgó S&P, es la más alta en el periodo 2000-2016, colocándose en A+. En tanto, las

demás calificadoras optaron por rebajar la calificación de la entidad, destacando Fitch, quien le asignó una BBB+, que indica un grado crediticio de calidad media inferior.

El trabajo de las agencias calificadoras se basa en enviar señales al mercado de crédito acerca de la calidad y probabilidad de pago de los prestatarios, por tanto, según la lógica, una mejor evaluación ha de favorecer la facilidad para contratar empréstitos. Por tanto, un entorno económico volátil como el que existía en 2009, conjugado con una caída del PIB estatal y una disminución en los ingresos propios de NL, serían factores que alejarían al perfil estatal de los rangos crediticios más altos. Sin embargo, como se muestra por las calificaciones asignadas en ese año, la lógica que imperó en la evaluación pareció omitir esos detalles negativos.

De igual manera, se asume que un aumento considerable en el nivel de deuda de un año a otro, puede incidir en que la entidad aumente su rango de exposición al default y con ello empeoraría su calidad crediticia. Por tanto, el crecimiento de la deuda que existió en 2009 con 51.93%, o en 2012 con 21.53%, serían factores que contribuirían a que la calidad de NL como prestatario disminuyera; no obstante, la realidad fue otra. En 2009, Moodys y Fitch dieron algunas de sus calificaciones más elevadas pese a que había datos suficientes para que la calificación estatal empeorara, y en 2012, a pesar de que sus homólogas decidieron rebajar el perfil de crédito de NL, S&P asignó una sorprendente A+, omitiendo la constante tendencia al alza en el nivel de endeudamiento.

El comportamiento mostrado por las calificadoras en años de dificultades económicas parece no corresponder con la función que en teoría han de desempeñar, es decir, como impulsoras y coadyuvantes de la disciplina y transparencia para acceder al mercado de crédito.

Un factor que es importante mencionar y que puede ayudar a explicar ese comportamiento, es el relacionado a la estructura del federalismo fiscal mexicano y las reglas no escritas en términos de política. En la literatura sobre deuda estatal, se hace referencia a la posibilidad real de que una federación permita que un estado en problemas financieros quiebre, debido a su imposibilidad para pagar sus compromisos de deuda.

A diferencia de otros países donde se han producido crisis financieras subnacionales derivadas de un alto endeudamiento, en México no hay antecedentes de que la federación deje quebrar a un estado o municipio, toda vez, que de una u otra forma, se implementan

rescates sutiles o transferencias extraordinarias para aliviar la posición financiera de las jurisdicciones en problemas<sup>3</sup>. Por tanto, si se considera ese hecho, es posible que los organismos calificadoros al realizar el perfil de la entidad tomen en cuenta las reglas no escritas, como sería en este caso, la nula probabilidad de que el gobierno deje quebrar a un estado, lo cual sería interpretado como una garantía implícita de que la deuda de NL o de cualquier otra entidad, será pagada de una forma u otra.

---

<sup>3</sup> El caso brasileño es una muestra clara de los costos que genera el aumento excesivo en la contratación de deuda de parte de los estados en una federación. Así mismo, en EU se han presentado casos donde el gobierno central deja que cada jurisdicción cargue con los costos de sus decisiones. Para un estudio detallado se puede revisar el trabajo de Liu y Waibel (2008) y de Hernández (2003).

## **Capítulo 5.**

### **Sección Segunda: Análisis de la evolución del endeudamiento público en la provincia de Ontario en el periodo 2000-2016**

En esta sección se presentan las estadísticas fundamentales que están relacionadas al objeto de estudio. Primero se analizarán las variables a nivel general (país), para después enfocarse en el caso específico de la provincia de Ontario durante el lapso de 2000 a 2016.

#### **5.6 Evolución del endeudamiento público a nivel nacional**

En la década de los ochenta, Canadá experimentó un alto nivel de endeudamiento y también un importante déficit fiscal. A pesar de que se plantearon programas para reducir el nivel de deuda y el déficit, estos no arrojaron los resultados esperados. Con la llegada del primer lustro de los años noventa, la situación de esta economía no era muy distinta respecto a la década pasada. Por tanto, ante tal situación, se puso en marcha un conjunto de programas de ajuste que buscaban restablecer la sostenibilidad del endeudamiento público (Jonas, 2011).

En Canadá se instrumentó el *Plan 1995*, que tenía como objetivo primordial disminuir el déficit gubernamental e imponerle un límite de máximo 3% del PIB (Jonas, 2011). Como resultado de la implementación de este programa de ajuste, se produjo una mejoría en el saldo fiscal y se consiguió revertir el crecimiento de la deuda pública en términos del PIB. Un efecto destacable de la aplicación de este Plan, es que desde 1998 hasta el estallido de la crisis financiera norteamericana de 2007, se obtuvo un superávit en las finanzas públicas canadienses (Jonas, 2011).

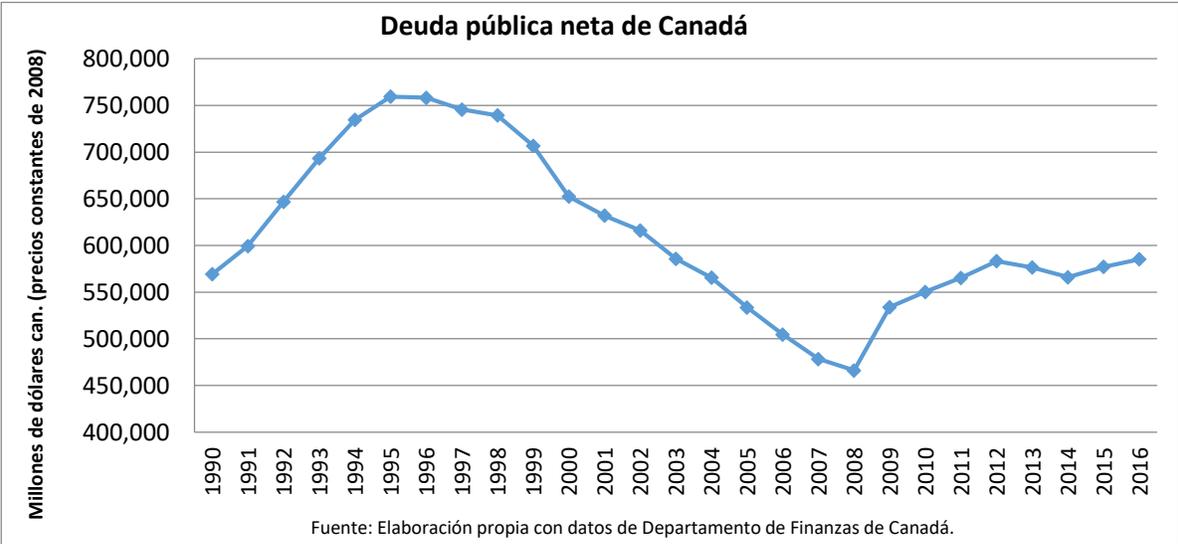
Canadá, al igual que México, posee un alto grado de apertura al comercio exterior, una elevadísima dependencia hacia el mercado estadounidense y, además, tiene una significativa participación en la exportación total de productos, como el petróleo y la industria automotriz (Ros, 2012). Dichos elementos harían que, con la llegada de la crisis financiera de 2007, se produjesen una serie de desequilibrios que terminarían impactando las finanzas públicas y, en particular, el nivel de endeudamiento nacional y provincial canadiense.

Para poder conocer como ha sido la evolución del endeudamiento público en Canadá durante el periodo de estudio, se presenta el gráfico 33 que aborda su deuda neta. Es posible distinguir tres fases fundamentales, la primera abarca de 1990 a 1995, y se

caracteriza por ser una etapa donde el nivel de endeudamiento crece de forma permanente hasta 1995, con un total de 759 mil 459 millones de dólares canadienses (dlls.can). La segunda fase se encuentra marcada por un descenso continuo en el nivel de endeudamiento público, esta etapa abarca de 1996 a 2008, y es en este último año cuando alcanza su mínimo, con 466 mil 092 millones de dlls.can. Finalmente, la tercera etapa, se caracteriza por un repunte en el crecimiento de la deuda en la mayoría de los años que abarcan de 2008 hasta 2016. Se podría afirmar que el crecimiento de la deuda en esta última etapa se encuentra marcado por el estallido de la crisis financiera.

En el lapso comprendido entre 2000 y 2016, el mayor incremento en el nivel de deuda se dio en 2009, con un aumento del 14.57%, el equivalente a casi 68 mil millones de dlls. can. Así mismo, es importante indicar que desde 2008 a 2015, la deuda pública del país se elevó en 119 mil 101 millones de dlls. canad.

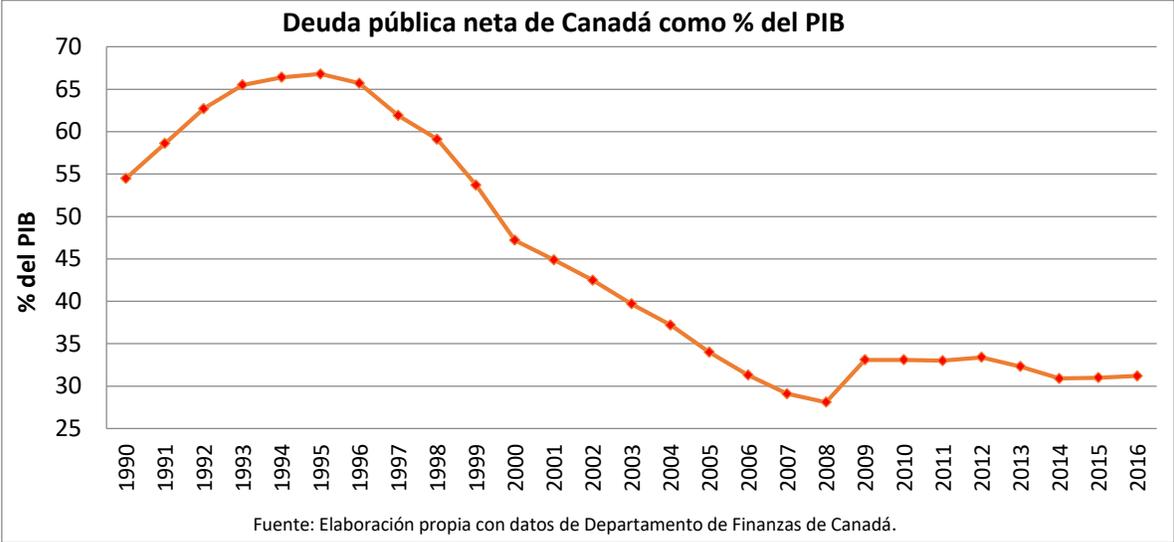
**Gráfico 33.**



Como el gráfico 34 muestra, al hacer el análisis desde el punto de vista de la deuda pública neta como proporción del PIB, de 1992 a 1997 la deuda pública se ubicó por encima de 60%, alcanzando su mayor cifra en 1995, con 66.8 %. En los años subsiguientes a 1995 y hasta 2008, se aprecia una clara tendencia en la disminución de la proporción deuda-PIB. Resulta importante indicar que aun tras el estallido de la crisis de 2007, si bien la deuda como proporción del PIB se incrementa, esta no llega a alcanzar los niveles del primer lustro de los noventa; el máximo que contabiliza después del inicio de la crisis se da en 2012 con una cifra equivalente al 33.4 % del PIB.

Tanto en el caso mexicano como en el canadiense, el estallido de la crisis financiera de 2007 da la pauta para un nuevo repunte en el endeudamiento público; en el caso canadiense, el incremento se puede considerar moderado, ya el pasivo no logra rebasar el 35% del PIB, mientras que, en el caso mexicano, la deuda pública muestra un ascenso vertiginoso, acercándose al 50% del PIB para el 2016, y rebasando con creces las cifras reportadas en la crisis económica de 1994.

**Gráfico 34.**



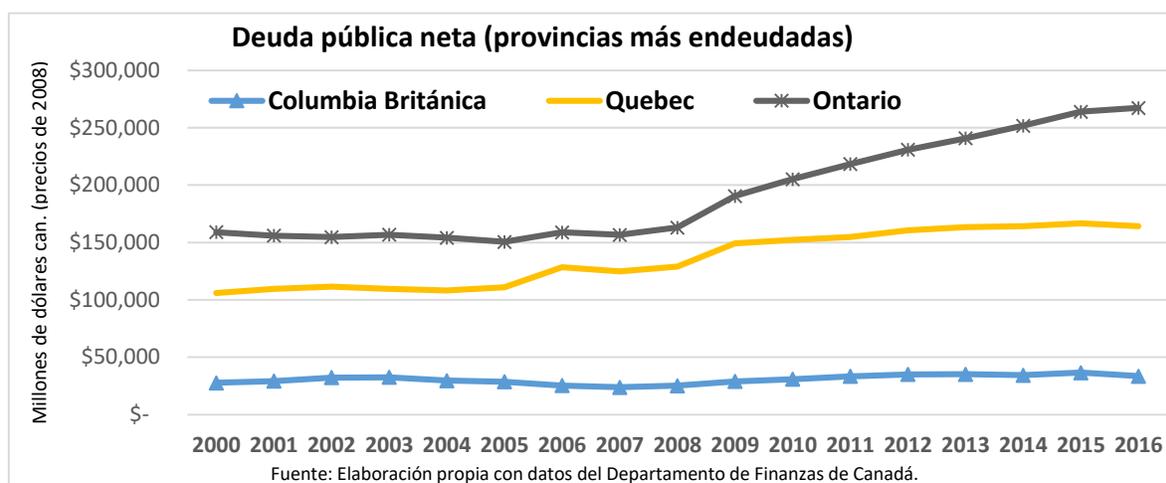
**5.7 Evolución del endeudamiento público a nivel provincial**

Al observar las estadísticas referentes a la evolución del endeudamiento de las provincias de Canadá, pueden ser divididas en dos bloques principales, las que tienen un pasivo más elevado y aquellas que tienen uno menor.

En lo concerniente a la deuda pública neta de las provincias más endeudadas, la provincia de Ontario se coloca al frente, desde 2000 y hasta 2016. El segundo lugar lo ocupa Quebec y en tercer sitio se sitúa Columbia Británica.

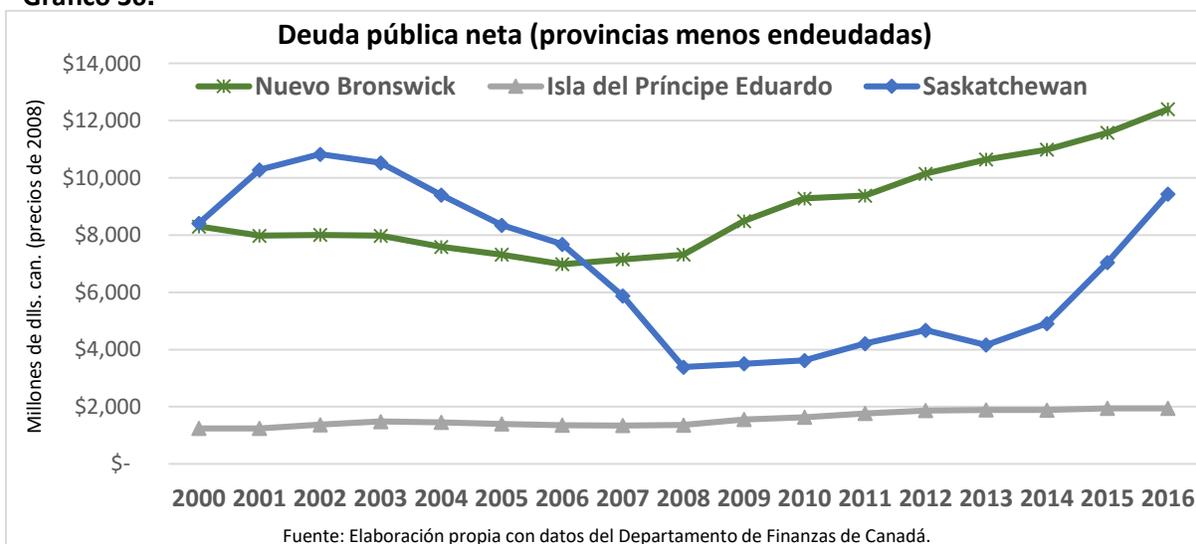
Al igual que ocurrió con el incremento en el endeudamiento de los estados mexicanos con mayor pasivo, las provincias canadienses más endeudadas elevaron su contratación de deuda tras el comienzo de la crisis financiera de 2007. El año en que la deuda de estas provincias se incrementó a un ritmo más acelerado fue en 2009, ya que la deuda neta de Quebec creció 15.59%, la de Columbia Británica 14.9% y la de Ontario 16.83%.

**Gráfico 35.**



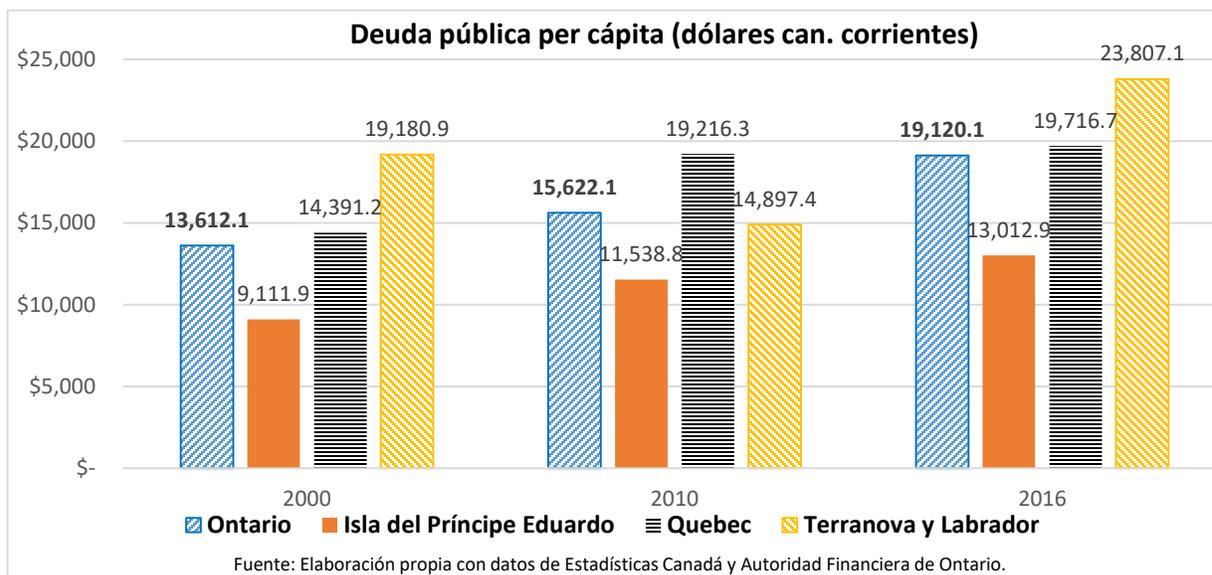
De la misma forma en que ocurrió en las provincias de Ontario, Quebec y Columbia Británica, las provincias menos endeudadas como Nuevo Brunswick, la Isla del Príncipe Eduardo y Saskatchewan, también mostraron un alza generalizada en el nivel de endeudamiento tras la crisis financiera.

**Gráfico 36.**



Un elemento que a menudo se toma en consideración en los estudios sobre endeudamiento público, es la comparación en términos de deuda per cápita por entidades o provincias. De acuerdo con los datos mostrados en el gráfico 37, se aprecia claramente que desde 2000 y hasta 2016, la provincia de Ontario es la tercera más endeudada en términos per cápita en Canadá.

**Gráfico 37**



Al igual que se señaló en el caso mexicano, cuando se presentan estadísticos que incorporan la deuda per cápita de una nación o estado, a menudo los resultados mostrados pueden conducir a interpretaciones parciales sobre el fenómeno del endeudamiento. En el caso canadiense, la provincia de Terranova y Labrador aparece como la que tiene mayor de deuda por habitante, sin embargo, hay que considerar que la población de esta provincia equivale, en promedio, al 4% de los habitantes de Ontario y al 6.4% de los de Quebec.

Por tanto, con el fin de presentar datos y comparaciones más precisas, los estudios sobre endeudamiento deben de recurrir a otras variables que ayuden a dar una muestra más fidedigna del fenómeno del endeudamiento público estatal.

### **5.8 Comportamiento del endeudamiento público para la provincia de Ontario.**

En el gráfico 38, que se presenta más adelante, se muestra la evolución de la deuda pública neta de Ontario en dólares constantes de 2008. En promedio, de 2000 a 2008, la deuda provincial osciló en torno a los 157 mil millones de dls. can., y mostró una tasa de crecimiento de 0.35%. Al igual que con otros indicadores que se han empleado en este trabajo, el punto de quiebre se presentó en 2009, ya que fue en este año, cuando la tasa de crecimiento de la deuda se expandió de forma notable.

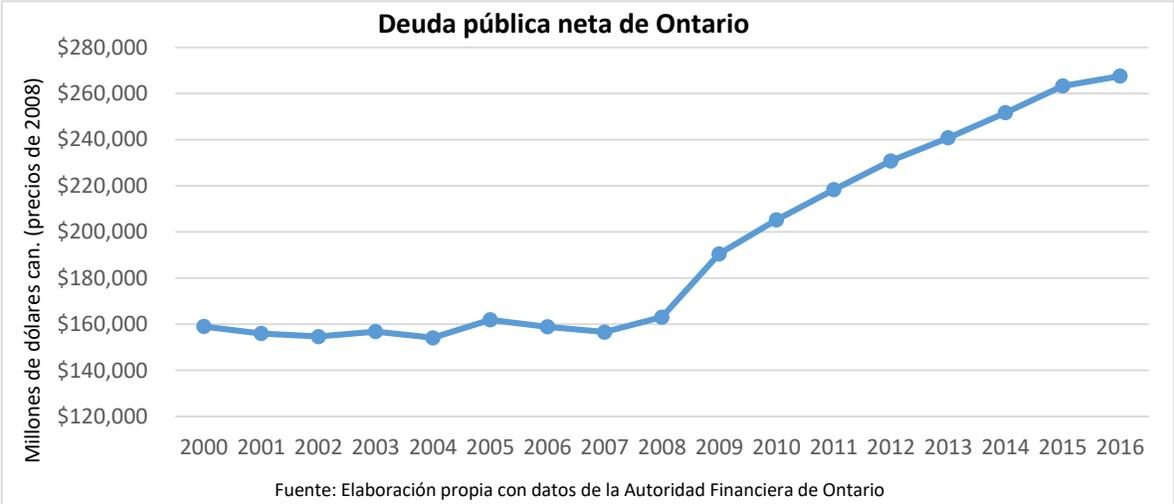
Tan solo de 2008 a 2009, el pasivo de esta provincia aumentó 16.83%, registrando con ello el crecimiento más alto de todo el periodo estudiado. Al representar ese porcentaje en

términos nominales, se observa que de 2008 a 2009, la deuda de Ontario creció 27 mil 450 millones de dólares canadienses.

La tasa de crecimiento de la deuda de 2009 a 2016 fue de 6.48%. Otro dato a destacar, es que tan solo el total de la deuda contratado de 2009 a 2016 ascendió a 76 mil 789 millones de dls. can.

Finalmente, se puede indicar que la deuda contabilizada hasta 2016, estimada en 267 mil 494 millones de dólares canadienses, representa el 164% de lo que se tenía en 2008, es decir, en solo ocho años la deuda total de la provincia de Ontario aumentó casi el doble.

**Gráfico 38**



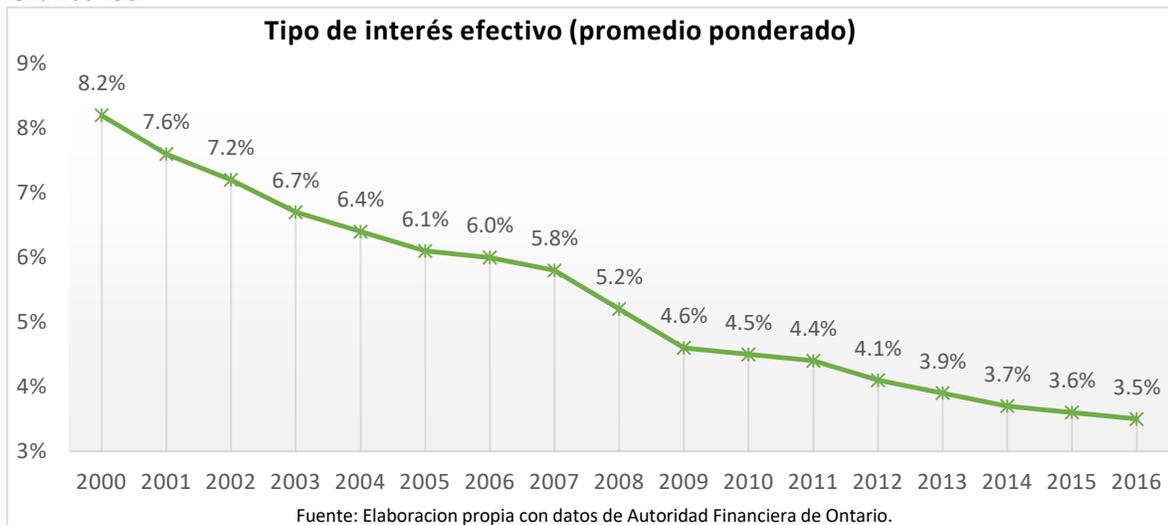
Es posible entender que la dinámica del endeudamiento en Ontario adquirió un ritmo más acelerado tras la crisis financiera, debido a que esta impactó de manera negativa el estado de las finanzas públicas de esta provincia. Por el lado de los ingresos, es entre 2008 y 2009 cuando se produce una caída significativa del 10% en los recursos totales de que dispone la entidad. Por otra parte, en el lado de los gastos, a partir de 2009 y hasta 2015, los egresos de Ontario sobrepasan al flujo de recursos entrantes, de forma que en este lapso se experimenta un déficit público importante. El incremento sostenido en el gasto a partir de 2009 y hasta 2011, es resultado de las políticas diseñadas para hacer frente a los efectos de la crisis en la economía de Ontario, parte de esas medidas incluyeron incrementos en transferencias y seguro para desempleados.

Por tanto, el entorno económico adverso derivado de la crisis subprime norteamericana puso en dificultades la hacienda pública de Ontario, la cual al ver mermados sus ingresos

propios, optó por adquirir empréstitos para hacer frente a su perfil de egresos y poder sostener las políticas contra cíclicas.

Un elemento adicional que ayuda a entender por qué se incrementa la deuda a un ritmo más veloz tras el estallido de la crisis de 2007, es el concerniente a la evolución de la tasa de interés efectiva en Ontario. Si bien a partir de 2000 el tipo de interés muestra una tendencia a la baja, es en 2008 y 2009 cuando alcanza su disminución más considerable.

**Gráfico 39**



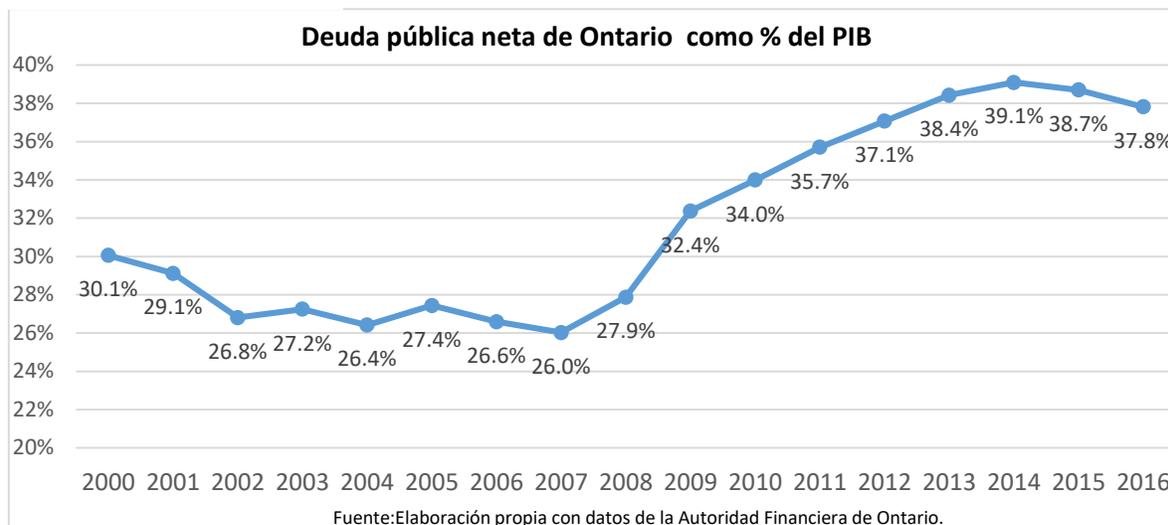
El hecho de que la tasa de interés mostrara una disminución más acelerada a partir de 2008, es parte de las medidas de política monetaria tomadas por las autoridades económicas a nivel mundial y en Canadá, para contrarrestar los impactos de la crisis, en particular, obedece al intento de estimular el consumo, la inversión y abaratar el crédito.

Por tanto, dado lo anterior, es lógico suponer que las autoridades económicas de Ontario, conscientes de la disminución en la tasa de interés, vieron como alternativa viable recurrir al endeudamiento para hacer frente al entorno económico adverso que imperaba, marcado por el déficit presupuestal de la entidad.

Continuando con las estadísticas comparativas, el gráfico 40 muestra la deuda pública como proporción del producto interior bruto. El periodo de análisis puede ser caracterizado por dos fases principales, la primera abarca de 2000 a 2007, y la segunda de 2008 a 2016. En la primera de ellas, el cociente deuda-PIB se sitúa entre el 30.1% y 26 %, su tendencia, es fundamentalmente decreciente. En lo que respecta al segundo segmento, la tendencia es la contraria, ya que, a partir de 2008, la proporción se mantiene en ascenso hasta 2014, decayendo de forma paulatina en 2015 y 2016.

En el lapso mostrado, el mayor crecimiento se da de 2008 a 2009, ya que aumentó en 16.16%, pasando de 27.9 % a 32.4%, respectivamente. En ese mismo sentido, la proporción deuda-PIB alcanza su nivel más alto en 2014 con 39.1%.

**Gráfico 40**



Si se compararan las cifras de 2016 entre NL y Ontario respecto a la proporción deuda-PIB, la diferencia es notoria, ya que mientras en NL se alcanza un 4.41%, en Ontario es de 37.8% del producto provincial. Aunque a primera vista la distancia entre uno y otro caso parece abismal, existen otras comparaciones que pueden brindar un panorama más esclarecedor acerca de la importancia de la deuda pública para cada entidad.

En consonancia con la idea antes señalada, es necesario mencionar que una mejor interpretación acerca del peso específico que genera la deuda para una entidad, es si se realiza la ponderación del monto del pasivo respecto a los principales ingresos de la provincia en cuestión. Toda vez que el perfil de ingresos tiene gran relevancia a la hora de realizar el pago del servicio de la deuda, ya que de él emanarán los recursos con los que, en teoría, se han de saldar los compromisos de pago.

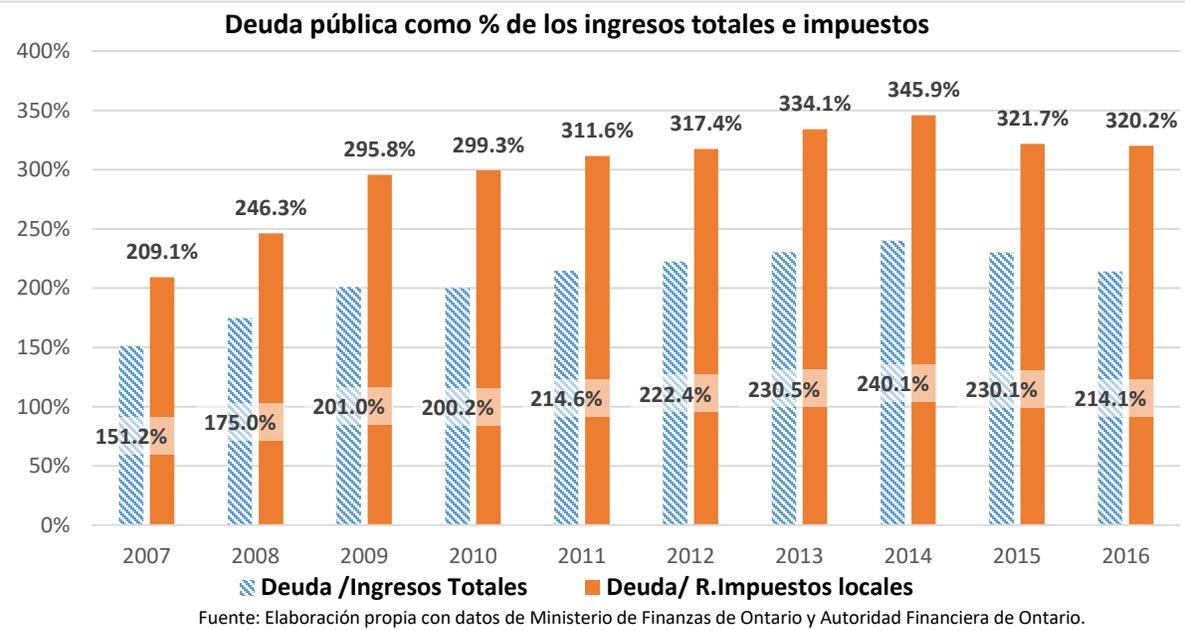
En el gráfico 41 se presenta la deuda pública de Ontario como proporción de los ingresos totales de la entidad, y como porcentaje de su principal fuente de ingresos, que es la recaudación impositiva local.

En el caso de los ingresos totales, de 2007 a 2016, la deuda representó en promedio el 207% del total de ingresos. Es de destacar que, hasta antes de 2009, la proporción deuda-ingresos totales estuvo por debajo del 180%; sin embargo, a partir de 2009 y hasta 2016,

la tendencia que prevaleció fue que dicha proporción rebasó 200%, e incluso llegó hasta 240%, como ocurrió en 2014.

El veloz crecimiento de la deuda ayuda a explicar que la proporción deuda-ingresos totales se hiciera cada vez mayor, pero también es necesario destacar que la disminución en el crecimiento de los ingresos de Ontario ocasionó dicho fenómeno, toda vez que, tras la crisis financiera, se instrumentaron diversos programas de exención fiscal para tratar de apuntalar la economía canadiense ante el entorno económico adverso.

**Gráfico 41**

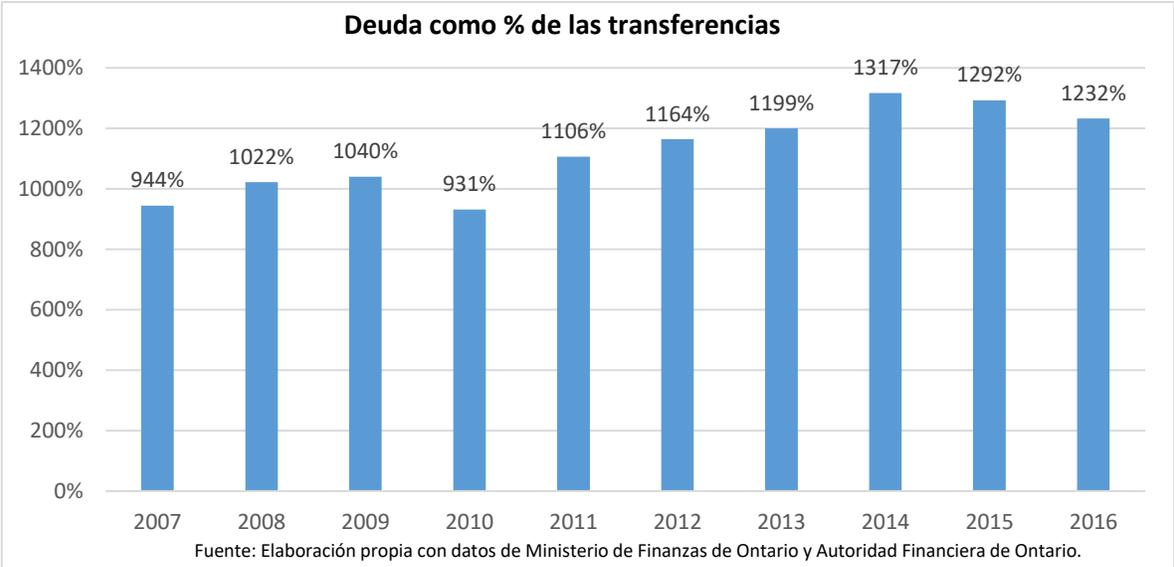


En lo referente a la proporción deuda-recaudación de impuestos locales, el promedio es más elevado que en el caso del rubro anterior, ya que de 2007 a 2016 promedió 300%. Este indicador es especialmente importante, ya que muestra cuantas veces el pasivo es superior a su principal fuente de ingresos. En el caso de esta provincia, la proporción deuda-impuestos alcanzó su mayor cuantía en 2014, al registrar 345%; si se compara con el caso de NL, se tiene que, en este estado mexicano, el cociente deuda-participaciones (que es su principal fuente de recursos) también alcanzó su mayor nivel en 2014, con 221%.

Continuando con otro componente de los ingresos, se anexa el gráfico 42, que muestra la proporción de la deuda respecto a las transferencias federales canalizadas a Ontario. Es menester el señalar que la proporción deuda-transferencias es mucho mayor que en el gráfico previo, toda vez que el monto que las transferencias representan como porcentaje del ingreso total, es menor que los ingresos derivados de impuestos.

En promedio, de 2007 a 2016, el endeudamiento público representó en torno al 1124% del total de transferencias federales que recibió Ontario. Vale la pena señalar, que, en las provincias canadienses, la estructura de sus ingresos depende poco de las trasferencias federales, mientras que, en el caso mexicano, esta fuente de recursos llega a ser el componente mayoritario de los ingresos estatales.

**Gráfico 42**



**5.9 Composición de la deuda pública por tipo instrumento.**

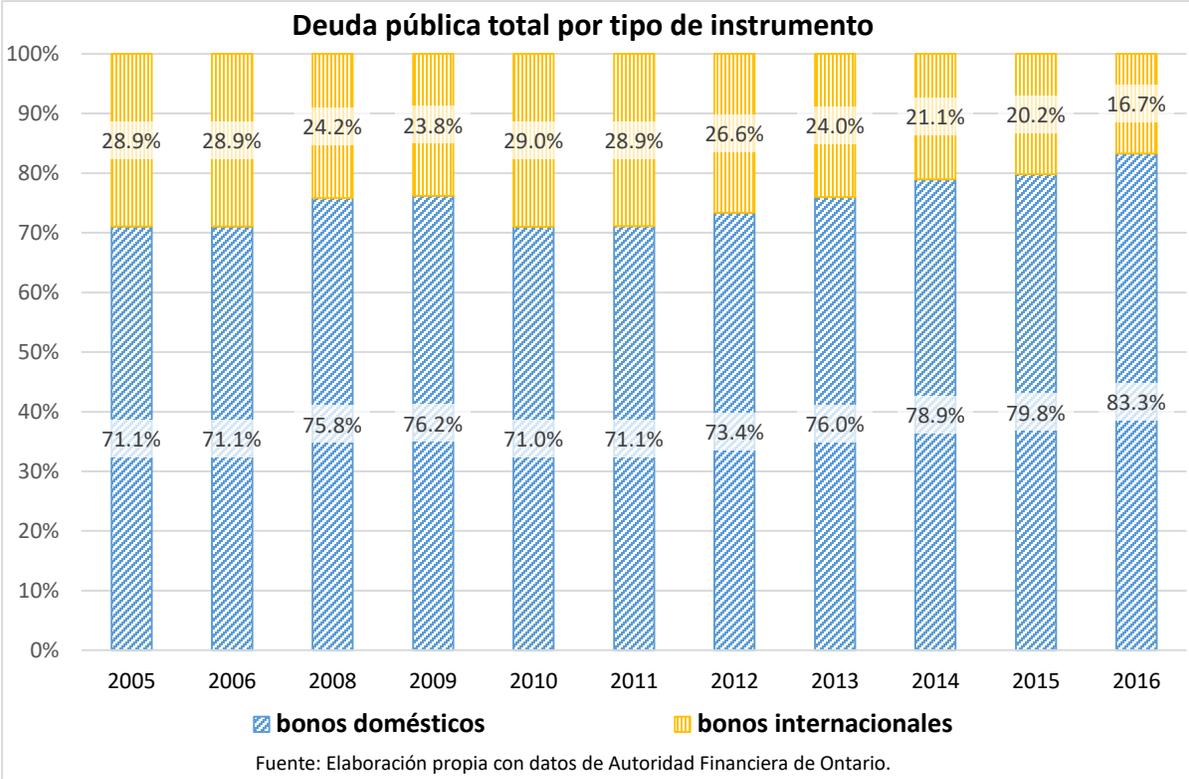
Ya que se han presentado estadísticas que muestran la proporción de la deuda como parte de los principales ingresos, queda por ver cómo se encuentra configurada la deuda de esta provincia.

El primer gráfico que se mostrará detalla la estructura de la deuda total según los instrumentos que la componen. Como se aprecia, la deuda pública de Ontario depende fundamentalmente de la emisión de bonos tanto en el mercado doméstico como en el exterior. Esto contrasta con lo que ocurre en el caso de NL, donde la principal fuente de créditos lo constituye los préstamos de la banca comercial presente en el país.

El caso de Ontario resulta llamativo, en el sentido de que prescinde en absoluto de la contratación de créditos con banca de desarrollo. Si se hace referencia a la teoría, esta provincia parece practicar con éxito el supuesto de que la deuda se deje totalmente en manos del sector privado.

Respecto a la composición de la deuda total, se tiene que la principal fuente de recursos se obtiene a través de emisiones de bonos en el mercado canadiense, ya que llegan a concentrar entre 71% y 83.3% del total. Si bien de 2010 a 2011 la obtención de recursos a través de bonos domésticos decayó, a partir de 2014 y hasta 2016 se posicionó por encima del 78% del total.

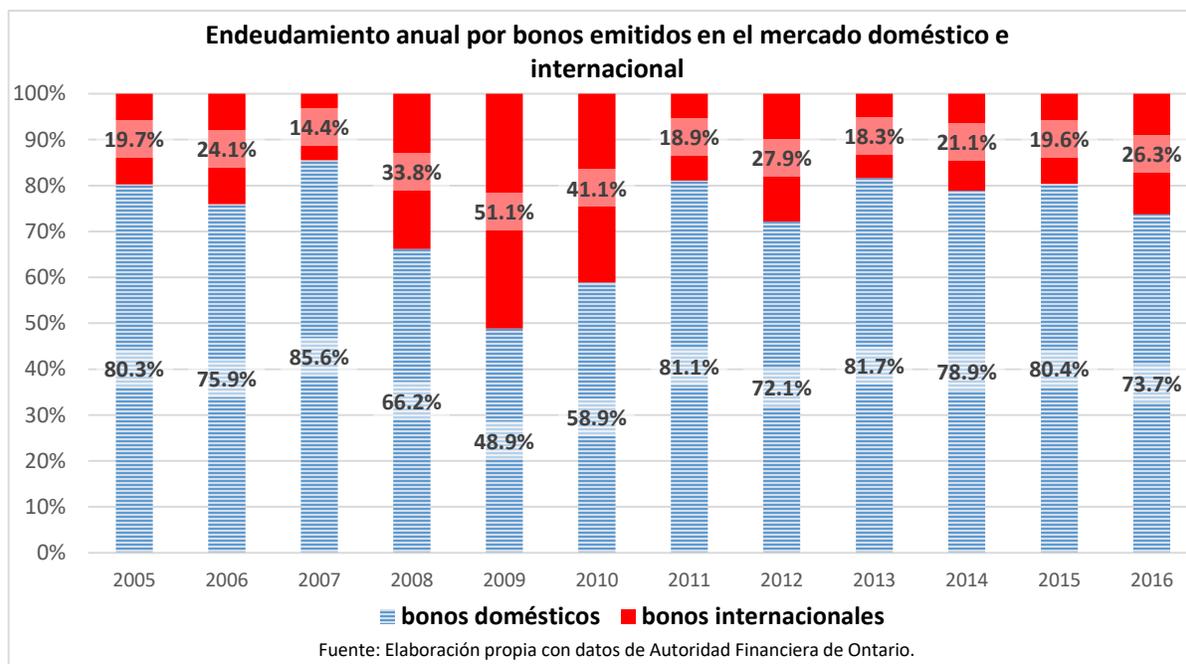
**Gráfico 43**



El segundo instrumento de mayor importancia lo tiene la emisión de bonos en el mercado internacional. Este tipo de bonos destacan por el hecho de ser emitidos en distintas divisas, como pueden ser dólares de E.U., yenes japoneses, dólares australianos, euros, dólares de Hong Kong, coronas noruegas, francos suizos, rands sudafricanos, etc. En promedio, la emisión de bonos en el mercado internacional concentró 24.75% del total de la deuda de Ontario.

Continuando con el análisis, es posible revisar más a detalle la deuda que se adquirió de forma específica en cada año. El siguiente gráfico muestra la emisión de bonos tanto domésticos como internacionales para el periodo 2005-2016. Al igual que ocurrió con la deuda total, la mayor parte se concentra en el mercado doméstico de bonos.

**Gráfico 44**

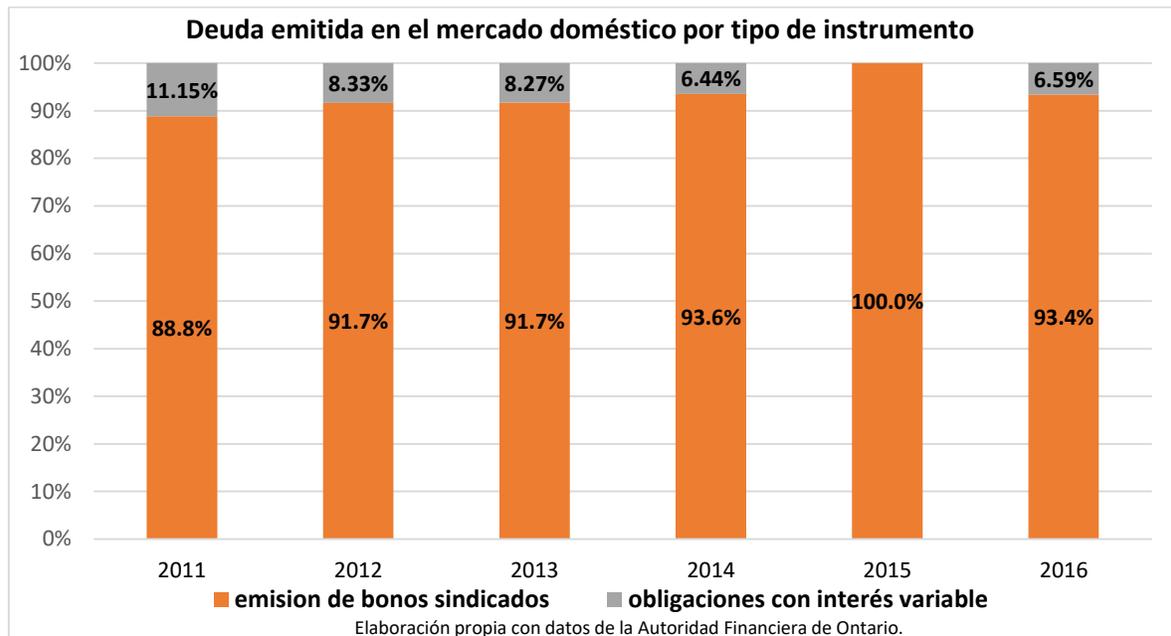


A partir de que los primeros efectos de la crisis financiera se comenzaron a hacer patentes en Ontario, las autoridades optaron por implementar una estrategia de diversificación que se vuelve evidente a partir de 2008, mediante el peso creciente de los bonos emitidos en otras divisas. Como se aprecia en el gráfico previo, el año que marca un referente, en este sentido, es 2009, ya que, por primera vez en todo el periodo, los bonos internacionales sobrepasan el 50% del total, desplazando así la preponderancia de los bonos domésticos.

Por tanto, el componente principal de la deuda de Ontario lo constituyen los bonos emitidos en el mercado doméstico canadiense. Como se aprecia en el gráfico 45, el instrumento que predomina de 2011 a 2016, es la emisión de bonos sindicados, que concentra 93.2% del total. Las emisiones de bonos sindicados son aquellas que se hacen de forma directa a lo que se denomina un sindicato bancario o grupo predefinido de entidades bancario-financieras, estas instituciones se comprometen a adquirir una cuantía definida de bonos, que posteriormente ponen en venta al mercado en general.

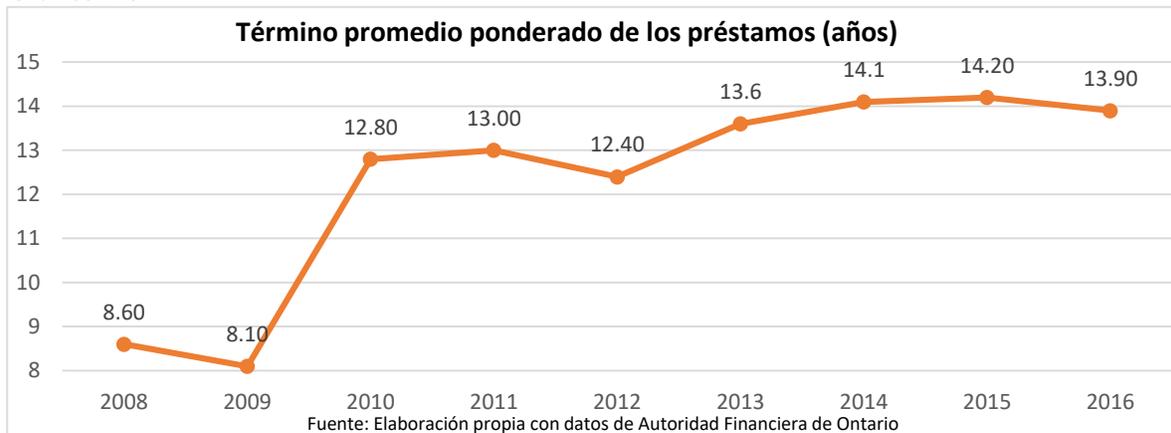
Por su parte, el segundo componente en importancia fueron las obligaciones con interés variable, que acumularon 6.8%, teniendo su participación más elevada en 2011, al concentrar 11.15% del mercado doméstico.

**Gráfico 45**



Otro elemento que es necesario considerar y que se ha dejado de lado hasta el momento, es el término promedio en que los préstamos han sido realizados. Aunque la gráfica 46 no incorpora las estadísticas previas a 2008, los datos que se presentan son bastante ilustrativos acerca de la evolución de este indicador.

**Gráfico 46**



Como se aprecia, después de 2009, que es cuando se hacen patentes con mayor fuerza los efectos de la crisis en Ontario, el periodo ponderado de los préstamos tiende al alza. Tan sólo de 2009 a 2010 se dio un cambio significativo en el plazo de contratación de la deuda, ya que la temporalidad se incrementó en 4.7 años.

La evolución de la cobertura de los préstamos durante el lapso 2010-2016 muestra cómo las autoridades de Ontario optaron por una estrategia de endeudamiento que privilegió la ampliación del plazo en que se han de cubrir los compromisos de deuda. De tal forma que al estipular la cobertura de la deuda en un horizonte de tiempo mayor, las autoridades tienen un mayor margen de maniobra en términos presupuestales.

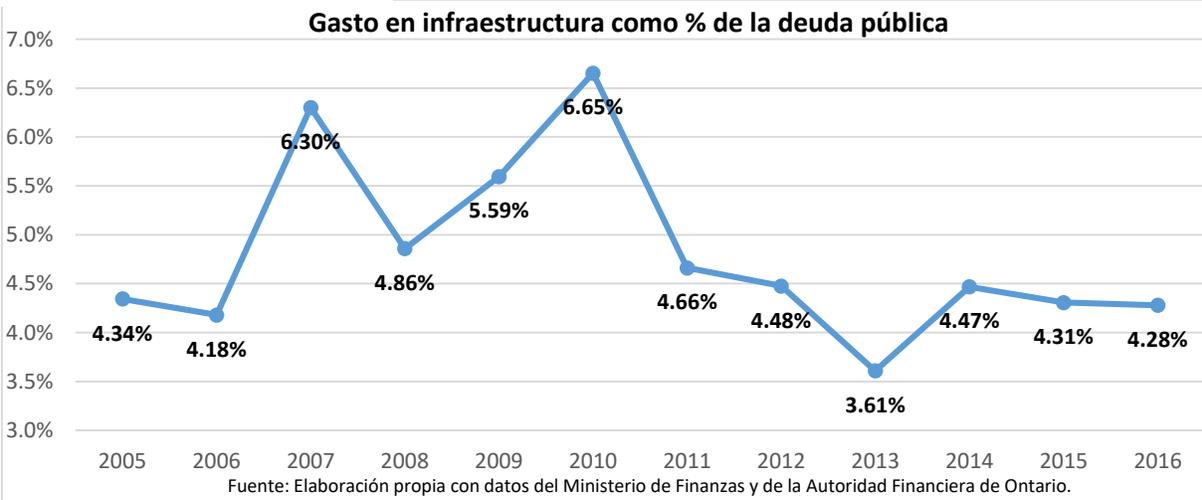
En otro orden de ideas, es necesario mencionar que existe un punto de acuerdo relativamente unánime tanto en la literatura sobre deuda como en la legislación, y este se refiere a que el uso de los recursos contratados vía deuda pública ha de ser la inversión en obra pública, ya que esta conlleva la consecución de beneficios inter temporales, los cuales pueden ser aprovechados por varias generaciones de habitantes.

Al igual que ocurre con el caso de NL, en Ontario no existe tampoco un registro que especifique el empleo que se dio a cada unidad monetaria que ingreso a la provincia a través del endeudamiento. Esta situación, para el caso de esta provincia es relativamente excepcional, ya que cuenta con un sistema de cuentas públicas bastante completo y accesible, de forma que la ausencia de este indicador es por demás, llamativa.

Por tanto, ante el surgimiento de este inconveniente, es que se optó por presentar la proporción que guarda el gasto en infraestructura como parte de la deuda pública contratada.

Como se aprecia en el gráfico 47, la proporción gasto en infraestructura-deuda alcanza su proporción más elevada en 2007, 2009 y 2010. De esos tres registros, el de 2009 y 2010 guardan especial significancia porque es cuando la deuda pública de la entidad crece con mayor velocidad en todo el periodo.

**Gráfico 47**



Que la deuda creciera de forma similar al gasto en infraestructura sería un resultado lógico, si se sigue el razonamiento concerniente a que los recursos recabados vía endeudamiento han de canalizarse a la inversión productiva. Pero, como ocurre en el caso de NL, en Ontario tampoco existe una relación estrecha entre las variables antes indicadas. En promedio, el gasto en infraestructura como porcentaje del pasivo público osciló en el periodo mostrado, en torno al 4.81%.

Si se compara la evolución del gasto en infraestructura con la dinámica de la deuda pública, se tiene que desde 2008 a 2016, esta última experimenta en cada año de ese lapso una tasa de crecimiento positiva. Mientras que el gasto en infraestructura se ve inmerso en una trayectoria irregular, capaz de alternar un crecimiento de 34.5% en 2009 y de 28.1% en 2010, con caídas de 25.4% en 2011, y de 15.8% en 2013.

Para concluir, basta decir que dado el comportamiento de la proporción inversión en infraestructura-deuda pública, se puede inferir que, únicamente una parte menor de los recursos recabados vía endeudamiento terminan como parte del gasto en inversión pública. De haberse presentado la dinámica opuesta, la proporción entre una y otra variable guardaría una evolución mucho más estrecha.

El argumento previo no pretende afirmar que la deuda pública de Ontario termine en planes o partidas presupuestarias que no tengan nada que ver con el beneficio de la población de esta provincia. Tan solo indica que los recursos contratados no parecen ser ejecutados como dictan las versiones más tradicionales del empleo de la deuda.

Tras haber presentado la comparativa del peso que tiene la deuda pública respecto a indicadores como PIB, ingresos, etc., y los datos referentes a la estructura del pasivo, es que se adiciona un breve análisis relacionado a la evaluación que realizaron las calificadoras en torno al pasivo de esta provincia.

## 5.10 Perfil crediticio de Ontario

En el cuadro que se muestra a continuación se presentan las calificaciones otorgadas a la provincia de Ontario por 4 agencias principales: DBRS, S&P, Fitch Ratings y Moody's.

Cuadro 3

Calificaciones de deuda Ontario				
	DBRS	S&P	Fitch	Moodys
2000	AA (baja)	AA-	nd	Aa3
2001	AA (estable)	AA	nd	Aa3
2002	AA (estable)	AA	nd	Aa3
2003	AA (estable)	AA	nd	Aa2
2004	AA (estable)	AA	nd	Aa2
2005	AA (baja)	AA	nd	Aa2
2006	AA (estable)	AA	nd	Aa2
2007	AA (estable)	AA	nd	Aa1
2008	AA (estable)	AA	nd	Aa1
2009	AA (baja)	AA-	nd	Aa1
2010	AA (baja)	AA -	nd	Aa1
2011	AA (baja)	AA-	nd	Aa1
2012	AA (baja)	AA-	nd	Aa2
2013	AA (baja)	AA-	AA	Aa2
2014	AA (baja)	AA-	AA-	Aa2
2015	AA (baja)	AA-	AA-	Aa2
2016	AA (baja)	A+	AA-	Aa2
2017	AA (baja)	A+	AA-	Aa2

Fuente: Elaboración propia con datos de DBRS, S&P, Fitch y Moody's.

Respecto a DBRS, las calificaciones que otorga oscilan en torno a AA (baja) y AA (estable), lo cual indica que Ontario posee a lo largo del periodo, una evaluación bastante aceptable, toda vez que su calidad crediticia se considera satisfactoria, siendo capaz de cubrir en tiempo y forma el principal y los intereses de deuda. En tanto, S&P presenta calificaciones muy similares a DBRS ya que, en la mayor parte del periodo, la calificación se mantiene en un alto grado cualitativo, salvo en los últimos dos años, ya que esta desciende un peldaño, colocándose en lo que se cataloga como un grado medio superior. A pesar de decaer en ese lapso, en términos generales, la evaluación es bastante buena.

Por otra parte, las otras dos calificadoras, Fitch y Moodys, comparten en lo general, una perspectiva bastante positiva en torno a la calificación de Ontario. Es posible decir, que, de

las cuatro agencias mostradas, Moody's es la que presenta las evaluaciones más optimistas, ya que la calidad crediticia que le asignó a Ontario siempre se mantuvo dentro del margen más alto que se puede otorgar a una entidad subnacional (de Aa1 a Aa3).

Tras presentar la perspectiva general de las calificaciones que se otorgaron a Ontario, es necesario revisar el comportamiento de algunos indicadores económicos en relación con la evaluación de las cuatro agencias.

A lo largo del periodo de estudio, 2000-2016, las fluctuaciones en los indicadores como PIB, ingresos totales, deuda pública, etc., variaron con gran magnitud a partir de la crisis financiera de 2007. Si se analiza un periodo específico, se puede decir que el lapso 2008-2010, es donde se presentan mayores dificultades económicas para la provincia de Ontario. En términos de la tasa de crecimiento del PIB, de 2008 a 2009, este decreció un 2.78%; de igual forma, en ese mismo año, la principal fuente de ingresos de la entidad, es decir la recaudación local de impuestos, experimentó una caída de 11.60%, el equivalente a 8 mil 600 millones de dólares canadienses menos. Parte de ese comportamiento negativo en los indicadores económicos se vio reflejado en el deterioro de la calificación crediticia de Ontario en 2009, ya que DBRS y S&P optaron por degradar su calificación pasando de AA(estable) a AA(baja) con DBRS, mientras que la segunda agencia bajó su calificación de AA a AA-.

Si bien la calificación otorgada por DBRS y S&P prestó atención al entorno negativo de las finanzas locales, la calificación de Moody's durante 2008-2010, se posicionó, en torno a los grados de evaluación crediticia más altos. Pareciera ser que la trayectoria declinante del PIB de Ontario y la disminución de sus ingresos locales, no fueron suficiente razón para que la entidad bajara algún escalón en su perfil cualitativo según Moody's.

Es meritorio señalar que en 2009-2010, la deuda pública de la entidad experimentó su tasa de crecimiento más elevada del periodo comprendido entre 2000 y 2016, ya que creció 16.83%, equivalente a poco más de 27 mil millones de dls. can. Por tanto, a pesar de que dos agencias indicaron que el perfil de la entidad se había degradado un poco, su nivel de deuda siguió en aumento.

Resulta interesante señalar que existe un periodo en el cual las calificadoras coinciden en su evaluación positiva, este se da entre 2007 y 2008, ya que DBRS, S&P y Moody's, asignan a la entidad algunas de sus calificaciones más altas. Se podría esperar que esa

evaluación tan optimista se reflejaría en un mayor incremento de su deuda, sin embargo, se produjo todo lo contrario, ya que su pasivo disminuyó en 1.40%.

Por tanto, aunque entre 2007 y 2008 la entidad gozó de un perfil crediticio mejor, esto no fue factor suficiente para alentar un mayor ritmo de endeudamiento; sin embargo, de 2009 a 2010, a pesar de que dos agencias degradaron el perfil de Ontario, la entidad experimentó un ritmo de crecimiento de la deuda bastante acelerado. Si bien la calidad crediticia de Ontario desde 2000 a 2016 es bastante buena, la declinación o aumento moderado entre una escala y otra, no parecen brindar una explicación evidente de que el aumento de la deuda responda a esas variaciones.

Como se indicaba en el apartado teórico, se espera que las calificadoras desempeñen un papel que ayude a fortalecer una disciplina de mercado en torno al desenvolvimiento de la deuda pública. Al valorar los indicadores económicos de las entidades, las agencias calificadoras emiten su evaluación, misma que funciona como guía para definir qué tan factible es que el prestatario cubra sus compromisos de deuda adecuadamente. En el caso revisado, la provincia de Ontario gozó de 2000 a 2016, de un perfil cualitativo elevado, lo cual le podría haber permitido incrementar su pasivo sin enfrentar grandes restricciones en el mercado. Sin embargo, como se mostró, no siempre los cambios experimentados en su calidad crediticia se reflejaron de la forma esperada en la evolución de la deuda pública.

Es meritorio indicar también que, a pesar de que la entidad atravesó por momentos de inestabilidad tras la erupción de la crisis de 2007, las calificadoras siempre mantuvieron su confianza en la capacidad de pago de la provincia de Ontario.

### **5.11 Conclusiones del capítulo**

Al revisar el endeudamiento público de Canadá y de México en el periodo 2000 -2016, es posible identificar un par de rasgos en común: el primero de ellos es que a partir de 2000 y hasta 2007-2008, las dos naciones evidencian una disminución sostenida de su deuda pública, la cual en ambos casos llega a su menor nivel en estos años ; segundo, la dinámica de ese menor endeudamiento se ve trastocada con el estallido de la crisis financiera en Estados Unidos y con las repercusiones que esta conllevó. De forma que fue tal el impacto que tuvo ese fenómeno económico, que en ambas naciones hay un crecimiento del nivel de deuda que no tiene comparación en los años previos.

Si bien el repunte en el crecimiento del endeudamiento fue significativo para ambos países, en términos comparados hay un detalle que no se puede dejar de lado y tiene que ver con el frenético ascenso en el nivel de deuda pública mexicana. Mientras en 2007, la deuda canadiense representaba el 29.1% de su PIB, en México era del 18%; sin embargo, para 2016, la de Canadá se ubicó en torno a 31.2%, y la de México llegó hasta 48.2%. En otras palabras, antes de la crisis financiera, México estaba menos endeudado que Canadá, pero tan solo una década después superó con creces la deuda canadiense como proporción del PIB.

Pasando al plano subnacional, en el caso de NL y de Ontario, la dinámica del endeudamiento siguió una pauta muy similar al contexto nacional, ya que entre 2008 y 2009 su nivel de deuda mostró un repunte considerable. En estos años, para ambas jurisdicciones, el impacto de la crisis se materializó a través de una disminución del PIB, un alza en la tasa de desempleo y una caída en los ingresos presupuestarios estatales o provinciales. Esto concuerda con la crítica que hace Ter-Minassian (1997) respecto al modelo de descentralización fiscal que se impulsó en varios países desde los años ochenta, ya que afirma que ante el surgimiento de eventos económicos adversos que impactan en el perfil de ingresos estatales, la opción para cerrar la brecha ingreso-gasto consiste en recurrir al incremento en el pasivo público.

En lo referente a las hipótesis que se plantearon al inicio del trabajo, la primera de ellas afirmaba: el creciente endeudamiento público que ha experimentado en los años recientes el estado de Nuevo León es consecuencia de dos factores fundamentales: a) las características propias del federalismo fiscal que opera en México y b) los estragos económicos derivados de la crisis financiera de 2007. Toda vez que la combinación de estos elementos propició que los ingresos de esta entidad (transferencias federales e ingresos propios) no fueran suficientes para hacer frente a sus gastos, creándose así una situación que lo obligó a endeudarse continuamente.

Por lo revisado a lo largo del capítulo de ingresos y al de deuda, es posible afirmar que para el caso de Nuevo León esta hipótesis sí se cumple. Sin embargo, hay que agregar que el elemento detonante del crecimiento del endeudamiento en la entidad lo constituyen los estragos de la crisis financiera de 2007, que se materializan en este estado a través de una reducción de los ingresos totales, principalmente las transferencias que envía la federación. Por tanto, dada la elevada dependencia que tiene NL respecto a la transferencia de recursos federales, la mengua que se dio en los recursos públicos tras el estallido de la

crisis ocasionó que recurriera al endeudamiento para cumplir sus compromisos de gasto. En el caso de si el federalismo imperante en México fue un elemento que también desempeñó un papel significativo en torno al alza en la deuda pública de NL, se puede decir que contribuyó a potenciar el endeudamiento, pero no fue el factor detonante.

En lo referente al caso de Ontario, la hipótesis que se planteó afirmaba: el ascenso significativo del endeudamiento público en Ontario no es resultado de las características del federalismo fiscal que se practica en Canadá, sino que es producto del estallido de la crisis financiera de 2007, ya que esta ocasionó que los principales ingresos públicos de la provincia decayeran, dejando como única alternativa recurrir al mercado de crédito para contratar los recursos faltantes

De acuerdo con los estadísticos revisados, es posible indicar que al igual que ocurrió con Nuevo León, Ontario experimentó un descenso importante de sus ingresos provinciales tras el advenimiento de la crisis financiera de 2007, lo cual provocó que experimentara un déficit público, mismo que se buscó saldar mediante la contratación de créditos en el mercado de deuda doméstico e internacional. Por su parte, en lo relacionado con la influencia del federalismo fiscal que se practica en Canadá con la evolución de la deuda subnacional de Ontario, se puede afirmar que las relaciones interjurisdiccionales no son un factor determinante que potencie el endeudamiento en esta provincia. Toda vez que antes de que se presentara ese crecimiento sostenido de la deuda de Ontario, las relaciones fiscales entre gobiernos ya se daban; ya se presentaba desde antes el gran énfasis en la autonomía e independencia en torno al manejo de sus finanzas públicas. Sin embargo, la deuda subnacional de la entidad no evidenció esa tendencia al alza, al contrario, en los años previos al estallido de la crisis subprime norteamericana, el endeudamiento público en Ontario se mantuvo estable e incluso a la baja.

Tras haber presentado la contrastación de las hipótesis de trabajo con los resultados arrojados por esta investigación, se harán algunos señalamientos adicionales que derivan de la evolución de la deuda en estas entidades.

Como se ha indicado, tanto Ontario como Nuevo León, como resultado de los estragos de la crisis de 2007, optaron por endeudarse para hacer frente a los compromisos de gasto; pero también es necesario ver que tanto se apegan los planteamientos teóricos revisados respecto al comportamiento de cada uno.

Primero, teóricos como Hernández (2003), Benito y Bastida (2004), Plekhanov (2007), Hanniman (2012) y Smith (2017) indican que los estados que presentan gran dependencia de transferencias federales y que poseen un margen de maniobra escaso para modificar los impuestos que recaudan, ante el estallido de situaciones económicas adversas, se verán obligados a recurrir al endeudamiento público para cubrir sus gastos. Tal descripción ejemplifica fehacientemente la situación acontecida en NL, ya que más del 70% de sus ingresos totales derivan de lo que le transfiere la federación. De forma que ante la mengua que se dio en los recursos federales que le eran canalizados, tuvo que recurrir al endeudamiento público. Ese argumento se evidencia claramente al señalar que de 2008 a 2016, su deuda creció 198.7%.

En el caso de Ontario, su principal fuente de ingresos es la recaudación tributaria local, que llega a constituir arriba del 70%, en tanto las transferencias federales desempeñan un papel menos significativo, representado por mucho un quinto de su ingreso anual. Por tanto, los señalamientos de Hernández (2003), Benito y Bastida (2004), Plekhanov (2007), Hanniman (2012) y Smith (2017) no deberían de validarse para el caso de Ontario, ya que esta provincia, a diferencia de NL, sí tiene autonomía en sus ingresos y es capaz de adecuar el margen de tributación; sin embargo, por lo que se aprecia en torno a la evolución de la deuda, la realidad fue otra, ya que su deuda aumentó de 2008 a 2016 en 164%.

Aunque la mayor autonomía en la fuente de ingresos de Ontario y su capacidad para adecuar las disposiciones tributarias no impidieron que tuviera un alza significativa en su nivel de deuda, su crecimiento en términos porcentuales si fue menor al experimentado por NL; de tal manera que aunque el supuesto de los autores mencionados no se cumplió, las condiciones de autonomía presupuestaria y capacidad de modificar los impuestos a nivel local sí parecen desempeñar un papel importante tratándose de la dinámica del endeudamiento subnacional.

Retornando con más datos relacionados al endeudamiento de estas dos provincias, se tiene que de 2000 a 2016, Ontario se posicionó como la provincia más endeudada de Canadá, mientras que Nuevo León desde 2012 es el segundo estado mexicano con mayor deuda. Si se compara el peso de la deuda en términos del producto interno bruto de cada uno de ellos, existe bastante diferencia, ya que mientras Ontario tiene una media de 37.8%, Nuevo León promedia un 4.41%. Por otra parte, al recurrir al comparativo de la deuda respecto a sus ingresos totales, se tiene que de 2000 a 2016, esta osciló en torno al 48.8% en NL, mientras que en Ontario significó el 207% de sus ingresos totales.

Como se indicó, la deuda como parte de los ingresos totales, es bastante inferior en NL respecto a la de Ontario, pero en términos de su crecimiento, en el lapso de 2007 a 2016, la de NL creció un 71%, mientras que la de Ontario lo hizo en 41.63%. Al respecto de este detalle, Benito y Bastida (2004) mencionan que algunos estados subnacionales tienen grandes incentivos para operar un nivel de deuda elevada, porque saben que el gobierno central funge como prestamista de última instancia, de manera que el costo de un elevado endeudamiento no recaerá en los propios hombros de la entidad que incurrió en esa práctica. De acuerdo con los datos históricos, tanto en México como en Canadá, se han dado rescates subnacionales; la política seguida en ambas naciones es de evitar que los entes sobre endeudados quiebren, de tal manera, que ese mecanismo de rescate puede ser un elemento que potencie a que estas jurisdicciones tengan un incremento sostenido en su deuda pública.

Por otro lado, respecto al tema de la estructura de la deuda, autores como Ter-Minassian (1997) y Plekhanov y Singh (2007), indican que los estados deben tener acceso a mercados de crédito libres y abiertos, destacando el hecho de que los préstamos de la banca de desarrollo deben de limitarse, además de que, como indica Vulovic (2011), se debe de fomentar el acceso al crédito internacional para que las entidades contratantes de pasivos tengan un portafolio óptimo.

Si se contrastan esos postulados con la parte estadística se tiene que, en lo concerniente a la estructura de la deuda, NL recurrió tanto a la banca comercial como a la banca de desarrollo para contratar créditos, pero a partir de 2004, las autoridades de esta entidad le dieron mayor prioridad a la adquisición de créditos con la banca privada, destacando la participación de dos instituciones: Banorte y Bancomer. De esa manera, la creciente relevancia de la banca comercial en el financiamiento del estado de NL coincide con las recomendaciones encontradas en la teoría. Además de ello, otro aspecto en el que NL coincide con los enunciados teóricos es que en los últimos años ha logrado financiar sus necesidades de gasto mediante el endeudamiento con un mayor número de entidades bancarias, lo cual favorece un portafolio más diversificado. Si bien estos dos elementos compaginan con lo recomendado a nivel teórico, el punto en el que aún no se da un cambio es en el concerniente a recurrir a préstamos internacionales. Por ley, en México ninguna jurisdicción subnacional puede contratar deuda en moneda extranjera ni con acreedores foráneos, esa potestad es atribución exclusiva del nivel federal; y mientras no cambie esa disposición, ese punto seguirá sin cubrirse.

Ahora bien, en lo referente a Ontario, los datos revisados muestran que obtiene la totalidad de su financiamiento a través de las emisiones de bonos que se hacen tanto en el mercado doméstico como a nivel internacional. De los dos, el mercado local concentra la mayor parte de los bonos que se emiten; siendo los bonos sindicados, el principal componente de las emisiones domésticas. En tanto, en el plano internacional, las emisiones de bonos abarcan una gran variedad de monedas como son los dólares de E.U., yenes japoneses, dólares australianos, euros, dólares de Hong Kong, coronas noruegas, francos suizos, rands sudafricanos, etc.

En términos generales, el caso de la provincia de Ontario se adecua con gran fidelidad a las recomendaciones teóricas que se han revisado. Primero, Ontario no recurre a la banca de desarrollo para adquirir recursos, ya que se basa completamente en el mercado privado para financiar sus necesidades de gasto. Segundo, al dar prioridad a la emisión de bonos sindicados, potencia la diversificación de su portafolio. Tercero, al emitir bonos internacionales en diversas divisas, busca mayor certidumbre ante el advenimiento de fenómenos económicos adversos. Por tanto, de forma breve se puede decir que en este aspecto Ontario cubre con los requisitos planteados por Ter-Minassian (1997), Plekhanov y Singh (2007) y Vulovic (2011) en torno a los elementos que fortalecen un endeudamiento basado en la disciplina de las fuerzas del mercado

Tras haber revisado la estructura de deuda, es necesario indicar la gran relevancia que hay en la literatura en torno a los riesgos relacionados con un aumento notable del pasivo subnacional. Para teóricos como Hernández (2003) y Landon (2003), el aumento sostenido de la deuda de una entidad tiene el riesgo de volverse crónico, de forma que el mercado de crédito al apreciar esta dinámica, optará por elevar el tipo de interés con el fin de persuadir al ente prestatario a reducir su ritmo de contratación de créditos.

Después de haber planteado ese argumento, queda por indicar como se desarrollaron los tipos de interés y la deuda de NL y de Ontario. En el caso de Ontario, el tipo de interés desde 2000 hasta 2016, tuvo una disminución persistente, que se acentuó con mayor fortaleza en 2008 y 2009. Por su parte, la deuda de la entidad experimentó un alza sostenida desde 2008 y hasta 2016, alcanzando su mayor ritmo de crecimiento en 2009. Por tanto, para el caso de esta provincia, el alza sostenida en el endeudamiento no tuvo el incremento esperado en el tipo de interés; por el contrario, al descender este con mayor velocidad, se convirtió en un aliciente para la contratación de deuda pública, debido a que se tornó más atractiva la contratación de créditos.

Ahora bien, al probar la relación que guarda el tipo de interés y el crecimiento de la deuda pública en NL, se observó que a partir de 2008 y hasta 2016, la deuda estatal ha mantenido su crecimiento año con año, y tiene sus alzas más significativas en 2009, al crecer 51.9%, y en 2012 con un ascenso de 21%. Al comparar que sucedió con la evolución de tipo de interés, los resultados son similares a los de Ontario, ya que de igual forma en 2009, a pesar del alto crecimiento en el endeudamiento de NL, la tasa de interés pasó de 9.8% en 2008 a 6.2% en 2009, es decir, en lugar de que el mercado de crédito reaccionara ante el alza en la deuda estatal mediante un alza en el tipo de interés, la lógica a seguir fue continuar con el descenso de ese indicador.

En lo que respecta a 2012, que es cuando se registra la segunda mayor alza desde el estallido de la crisis, con un aumento de la deuda del 21%, se puede decir que en esta situación ese aumento si se vio acompañado de un alza en el tipo de interés, mismo que pasó de 5.3% en 2011 a 6.2% en 2012. Por tanto, la evidencia de que el aumento creciente en el pasivo estatal se refleje en un alza de la tasa de interés, se puede considerar como un resultado ambiguo para NL, ya que no opera tal y como especifica el postulado teórico de Hernández (2003) y Landon (2003).

Finalmente, el otro elemento que es indicado en torno a los mecanismos que ayudan a reforzar la disciplina de los prestatarios, tiene que ver con el papel que desempeñan las agencias calificadoras. Para Vulovic (2011), estas agencias deben de jugar un papel fundamental al brindar información sobre el riesgo que existe en torno a la capacidad de pago y el perfil crediticio de los entes subnacionales que recurren a la emisión de deuda.

En lo referente a Ontario, agencias como S&P, Fitch, Moody's y DBRS, catalogaron a esta provincia durante el lapso 2000 a 2016, con un perfil cualitativo elevado, lo cual le pudo haber permitido incrementar su pasivo sin enfrentar grandes restricciones en el mercado. Sin embargo, como se mostró en el acápite referente a ese tema, no siempre los cambios producidos en su calidad crediticia se reflejaron de la forma esperada en la evolución de la deuda pública. Si bien nunca se evidenció un deterioro drástico en su evaluación crediticia, ya que en algunas ocasiones pasó de un perfil de alta calidad a uno medio alto, dichos cambios no tuvieron la fuerza necesaria para que la deuda provincial dejara de aumentar. Por tanto, en términos generales, a pesar de que la entidad atravesó por momentos de inestabilidad tras la erupción de la crisis de 2007, las calificadoras mantuvieron su confianza en la capacidad de pago de la provincia de Ontario, y la catalogaron en todo momento como un agente de amplia confiabilidad y solvencia.

Aunado lo anterior hay que considerar que, a pesar del incremento recurrente en su pasivo, siempre existen de por medio reglas implícitas, como el hecho de que el gobierno canadiense nunca ha dejado que una provincia quiebre. De manera que el gobierno central, al fungir como prestamista de última instancia, constituye un elemento que da respaldo a los créditos contratados por las provincias, y que de una forma u otra dicha situación es considerada por las agencias al momento de realizar sus evaluaciones.

Ahora bien, en lo que respecta al caso de NL, las evaluaciones mostradas respecto a su perfil crediticio fueron desarrolladas por S&P, Moodys, Fitch Ratings y HR Ratings. En general la calificación promedio de NL se mantuvo como media alta, y destaca el hecho de que aun en la etapa más cruenta de la crisis financiera (que se reflejó con la caída de los ingresos de la entidad, de su PIB, y en un alza de hasta 51% de su deuda) las agencias calificadoras le asignaron sorprendentemente algunas de sus mejores calificaciones del periodo evaluado. Esto contraviene con lo indicado en la teoría, de manera que, para el caso de esta entidad, las calificadoras en lugar de enviar señales al mercado acerca de las dificultades que atravesaba el estado, optaron por dar indicios de que las cosas marchaban mejor que nunca.

Tal situación, al igual que acontece con Ontario, tiene que ver con las reglas no escritas, y con la nula probabilidad real de que el gobierno federal mexicano deje quebrar a algún estado. Los costos de dejar a su suerte a un ente subnacional con un alto endeudamiento serían catastróficos, no solo para la población de la entidad, sino para el resto de estados y la nación misma. Por ello, las reglas implícitas que han sido aplicadas en otros episodios de alto endeudamiento, pasan por el despliegue de transferencias extraordinarias. De tal forma, que las agencias calificadoras al ser conscientes de estas prácticas, realizan sus evaluaciones y terminan confirmando notas cualitativas altas, las cuales quizás no se hubieran asignado de no existir esas prácticas contables “extraordinarias”.

Por tanto, los postulados de Vulovic(2011) respecto al papel de las calificadoras como garantes de enviar señales claras acerca del perfil crediticio de los estados, no se cumplen para NL. Habría que añadir al planteamiento que hace la autora que, en el caso de países en desarrollo como México, el grado de opacidad que impera en torno al ejercicio presupuestal, y en general, respecto a las finanzas públicas, implica variaciones importantes que impiden que la disciplina de mercado se instrumente con eficacia.

## **Conclusión y comentarios finales**

El énfasis en la descentralización fiscal se puso en el centro del debate durante la década de los ochenta y noventa, numerosos teóricos y organismos internacionales como el FMI y el BM la postularon como el paradigma a seguir. La triada a alcanzar planteada por estos organismos se basaba en la promoción de la economía de libre mercado, la desaparición de las fronteras comerciales y la descentralización de las funciones gubernamentales.

La descentralización gubernamental planteaba otorgar más potestades a los entes subnacionales, ya que, según la tradición teórica del federalismo fiscal, estos al estar más cerca de los ciudadanos, serían más receptivos a sus intereses y necesidades que en el caso de los gobiernos federales. Por tanto, con base en esas ideas, es que se generó un proceso de transformación que dotó a estados, provincias y municipalidades, de mayores atribuciones, de mayor autonomía, pero también de un número creciente de responsabilidades y compromisos de gasto, para las que quizás no estaban preparados.

De esta forma, a las jurisdicciones subnacionales les fue traspasada la asignatura de atender cuestiones trascendentales como serían educación, salud e infraestructura. Si bien en el papel parece oportuno conceder mayor autonomía y potestades a las jurisdicciones menores, esos nuevos compromisos y responsabilidades que adquirieron no siempre fueron acompañados de los medios materiales para hacerles frente.

Esa disociación entre los gastos crecientes y los ingresos insuficientes dio parte a que se generaran una serie de desajustes, entre los cuales destaca el que se ha abordado a lo largo de las páginas de este trabajo: el creciente nivel de endeudamiento de estados y provincias.

El endeudamiento se ha convertido en el elemento que ha hecho posible cerrar la brecha entre los gastos e ingresos. Si bien esa es su finalidad, llama la atención que, a raíz de un evento económico internacional como lo fue la crisis financiera de 2007, la dinámica del pasivo de los entes subnacionales ha adquirido un ritmo vertiginoso que no se ha visto al menos desde el comienzo del presente milenio.

Una muestra clara del aumento de la deuda subnacional lo constituyen los ejemplos que han sido revisados: el estado de Nuevo León en México, y la provincia de Ontario en Canadá. Ambas entidades subnacionales, aunque pertenecen a federaciones con amplias divergencias económicas, políticas y culturales, comparten el hecho de que sus actividades

económicas están ampliamente vinculadas a la dinámica de la economía estadounidense. Por ello, el impacto de la crisis financiera de 2007 tuvo repercusiones significativas en cada una de estas entidades, como fue la caída de su PIB, el declive sus exportaciones a E.U., la disminución en la cuantía de sus ingresos totales, el alza en la tasa de desocupación, y fundamentalmente, un crecimiento sustancial del endeudamiento público.

La disminución en las principales fuentes de ingreso de cada entidad, la tributación local en el caso de Ontario y las transferencias federales para NL, hicieron que la brecha entre el monto de ingresos y egresos se expandiera, de forma que el endeudamiento público se perfiló como la opción más viable para hacer frente a sus compromisos de gasto. Ante esa necesidad de recursos hay que añadir que se dieron las condiciones propicias para endeudarse, ya que las tasas de interés estaban a la baja debido a los efectos de la política monetaria que buscaba hacer frente a los efectos perniciosos de la crisis financiera. Por tanto, se combinó el coctel perfecto, la necesidad de recursos y una financiación relativamente asequible; el resultado, una tasa de crecimiento de la deuda sin comparación en lo que va de este siglo.

De acuerdo con la teoría y las reglamentaciones nacionales y locales, el empleo de la deuda pública ha de tener como finalidad las inversiones productivas. Sin embargo, al revisar los indicadores no hay muestras claras de que la totalidad de los recursos se canalizaran de esa forma. De hecho, aun en el caso de Ontario, que forma parte de una federación que posee un entramado de cuentas públicas mucho más claras y accesibles que en NL, la utilización precisa de cada divisa que entró como parte del endeudamiento, no existe como tal. En ambas entidades existen registros que especifican cuánto se contrata anualmente por motivos de deuda, pero lo que aún falta por transparentar es la utilización exacta de cada uno de esos montos.

En Ontario, de acuerdo con los planes de gobierno para hacer frente a la crisis, se hace mención de un amplio despliegue de medidas para reducir sus efectos en la población, incluyendo incentivos fiscales, mayor gasto en transferencias sociales y un ambicioso proyecto de seguro de desempleo. Por tanto, se puede inferir que la creciente deuda pública contraída por la entidad está relacionada con la instrumentación de ese paquete de medidas para aliviar los efectos del complejo entorno económico mundial.

En lo concerniente a NL, que depende en demasía de las transferencias federales, la crisis impacta con especial violencia, ya que merma de forma significativa los recursos

canalizados desde el gobierno federal. Ante esa compleja situación económica, la alternativa pasó por ver en la deuda pública la mejor forma de salir del bache. Sin embargo, a pesar de que la etapa de mayor turbulencia se dejó atrás, parece que lo que en su momento fue una decisión excepcional, se quedó para convertirse en regla.

En la actualidad, la dinámica del endeudamiento persiste para ambas entidades, aunque el contexto económico nacional e internacional no es el de la crisis financiera de 2007. Desde 2008-2009, tanto en NL como en Ontario, las tasas de crecimiento del pasivo no muestran signos negativos, han permanecido al alza.

Pero lo que también se ha mantenido, son las relaciones fiscales entre los entes subnacionales y gobierno federal. Tanto en Ontario como en NL, el respectivo gobierno federal garantiza de forma implícita que no dejará quebrar a ninguna jurisdicción debido a los altos costos económicos y políticos que eso representa.

De la experiencia revisada, quizás el caso mexicano con NL es el más notorio, por que ejemplifica lo descrito en la teoría, donde se plantea que en una federación donde los entes subnacionales tienen amplia dependencia hacia las transferencias federales, el surgimiento de fenómenos económicos adversos, los termina impactando seriamente, ya que recorta de forma sensible su principal suministro de recursos y los orilla a recurrir de forma indiscriminada al endeudamiento público. En esta situación se cumple el argumento descrito por Oates (2005) y Ter-Minassian (1997), de que el mismo sistema federal parece contener en su propia estructura los elementos que incitan a un comportamiento irresponsable y nocivo.

Sin embargo, lo acontecido con Ontario también da de qué hablar. Si bien, esta entidad cumple con varios de los cánones descritos por la teoría, al respecto de que recurre a la disciplina de mercado para contratar empréstitos, de que lleva a la práctica un modelo de federalismo ampliamente descentralizado y que incluso es imitado como modelo a seguir por otras federaciones, que su principal fuente de ingresos son los recursos que recauda localmente, eso no omite el hecho de que haya experimentado a partir de 2008-2009, un repunte sustancial en su perfil de endeudamiento.

De acuerdo con varios argumentos teóricos revisados, se planteaba que los estados que gozaban de una recaudación propia significativa eran menos propensos a la corrupción, a un mejor manejo de los recursos y, fundamentalmente, tenían menos incentivos para

endeudarse. Sin embargo, el caso de Ontario muestra que aun al contar con esas características tipificadas en el ideal teórico, cuando los eventos económicos son especialmente adversos, como en el caso de una crisis, las teorías y argumentos son puestos a prueba, y muchos de ellos ya no son tan aplicables como parecían en un inicio.

La crisis de 2007 impactó de forma especial a estos estados subnacionales, sin duda con mayor fuerza a NL que a Ontario. Ese resultado era esperable dadas las condiciones nacionales y estatales respectivas, pero sorprende que una provincia como Ontario (con relativa solidez y autonomía en sus finanzas y que tras experimentar varios años de superávit público) se viera afectada de tal manera por los estragos de la crisis.

En el periodo 2009-2016, NL experimentó en términos porcentuales un mayor ascenso del endeudamiento público respecto a Ontario, pero esta última entidad, a pesar de acercarse a los tipos ideales descritos en la parte teórica, también tuvo un ascenso sustancial de su deuda. Es decir, pareciera que esos amortiguadores contemplados en la teoría no fueron tan eficaces para contener de forma efectiva los resultados nocivos que derivaron de la crisis estadounidense.

A pesar de que la teoría no fue precisa para el caso de Ontario en condiciones de crisis, con la llegada de un entorno económico más estable sí resultó ser más certera. Por tanto, tras el periodo de mayor complejidad asociado a la crisis, Ontario ha mantenido cierta regularidad en términos de su endeudamiento y no ha llegado a superar los elevados registros que contabilizó en los años noventa. Sin embargo, con NL sucede algo distinto; como se mostró, ese estado posee mayor fragilidad en su estructura del ingreso, ya que adolece de la autonomía presupuestaria de Ontario respecto a las transferencias federales y como resultado, está alcanzando cifras de endeudamiento que, en su caso particular, no se habían experimentado en lo que va del presente siglo.

Quizás en este último detalle es donde pesan de forma especial las diferencias entre una y otra entidad; una vez que ha quedado atrás la turbulencia económica, en la provincia canadiense, la tendencia converge hacia la nivelación, mientras que, en el caso de NL, al contar con menos fortaleza estructural, persiste la dinámica nociva de la crisis. Ese puede ser el elemento diferenciador entre una y otra realidad. Como se vio, bajo el contexto de la crisis, la autonomía en los ingresos de Ontario no reflejó con especial significancia su solidez frente a los eventos adversos, pero al existir condiciones más estables, ese potencial y fortaleza estructural que le confiere su fuente de ingresos locales, si es capaz

de generar amplias diferencias frente a una entidad como NL que adolece de esa autonomía presupuestaria y que depende en demasía de los ingresos que la federación le asigna.

Por tanto, es posible argumentar que la crisis subprime norteamericana no sólo ayudó a potenciar el nivel de endeudamiento en las dos entidades, sino que también evidenció las dolencias del federalismo fiscal que se practica en cada locación. Respecto al caso de NL, ni la multiplicidad de leyes y normas que pretenden regular el endeudamiento, fueron factor suficiente para mantener a raya el ascenso sostenido de la deuda; mientras que en Ontario, el apoyarse exclusivamente en la disciplina que genera el mercado tampoco fue una limitante efectiva al ascenso de su deuda.

Ahora bien, con respecto a NL, aunque se ha definido por ley que la deuda pública ha de tener como fin último su uso en inversiones productivas, los estadísticos revisados muestran que el empleo de los recursos no tuvo ese destino; incluso la tendencia mostrada por la evolución del monto de egresos destinado a obra pública evidencia un descenso, contrario a lo que sucede con el rubro relacionado a cubrir servicios personales, el cual permaneció al alza durante todo el periodo de estudio.

Por tanto, a pesar de la reglamentación sobre deuda que existe en México y en NL, el crecimiento del pasivo público se ha mantenido en ascenso desde la crisis financiera. En la práctica, los mecanismos y artilugios que emplean las autoridades para evadir las regulaciones son amplios. Estos se valen de los huecos y excepciones en la normatividad para expandir el nivel de deuda y van desde hacer pasar el gasto corriente como de capital, hasta el empleo de las situaciones de contingencia económica o natural como pretexto para contratar créditos adicionales.

Es cierto que la reciente legislación aprobada en 2016, en materia de disciplina fiscal para estados y municipios, pretende un mejor manejo de los recursos públicos y potenciar el uso responsable de la deuda, pero si estas reglas se siguen acompañando de las viejas prácticas nocivas y se rodean de un contexto de opacidad, el resultado difícilmente cambiará.

Se puede argumentar que NL debe de recurrir no solo a los controles del endeudamiento basados en reglas, sino que debe de incorporar un mecanismo mixto, que además de las regulaciones implique disciplina fundamentada en el mercado. Para lograr un mejor estado de cosas, habría que empezar por eliminar todo resquicio legal en que se apoyan las

autoridades para eludir los frenos al endeudamiento, además se tendría que garantizar que el voto de las dos terceras partes del Congreso local se diera a conciencia y tras un análisis efectivo del plazo, costo y necesidad del crédito. Es decir, los miembros del Congreso deberían dejar de lado el sistema de lealtades partidistas para ejercer su voto de forma responsable e independiente.

Por otro lado, en lo que concierne a la disciplina del mercado, su consecución implica un desarrollo sostenido, que no se da de la noche a la mañana. Requiere, como indica la teoría, de un mercado de crédito maduro, donde prime la competencia entre instituciones. Solo así se logrará que el endeudamiento excesivo de las entidades sea penalizado con mayores tasas de interés. Necesita, además, de agencias calificadoras que evalúen de forma oportuna y con certeza el perfil crediticio de las entidades.

Por su parte, en el caso de la provincia canadiense de Ontario, se puede señalar que el manejo de deuda sustentado exclusivamente en la disciplina del mercado no es suficiente. Las relaciones interjurisdiccionales en Canadá están marcadas por un alto grado de libertad que se da a las provincias. Estas, debido a sus antecedentes históricos, culturales y lingüísticos operan con gran autonomía, pero llega un momento en que esa libertad puede derivar en desajustes que afecten por igual a la federación en su conjunto. El hecho de que se enuncie una legislación provincial para Ontario que garantice la transparencia en cuanto al uso de los recursos derivados de la deuda, no atentará en ninguna forma contra el tipo de federalismo que se practica en Canadá, al contrario, contribuirá a generar un mayor escrutinio público en torno a la ejecución de los recursos públicos locales.

Es necesario indicar también, que siempre que se menciona el tema del endeudamiento excesivo, el gobierno es, por lo general, el depositante de las críticas; además, las reformas que se aplican están casi siempre encaminadas a regular su actuación. Sin embargo, hay un agente que también forma parte de esa relación, y que muchas veces pasa desapercibido: la banca comercial. Tanto en el caso de NL como en Ontario, la mayor parte de la deuda la concentra la banca privada. Es la principal acreedora y al financiar a los gobiernos, logra réditos que le permiten expandir sus actividades. Su naturaleza se basa en la persecución de ganancias, es su razón de ser; pero sin su intervención no tendrían lugar el desarrollo de préstamos a estados que ya experimentan niveles de pasivo público muy elevados. El tema del endeudamiento subnacional creciente no solo es obra de la actuación de los gobiernos, también es producto de la acción de la banca comercial. Por tanto, así como se les exige a los gobiernos el empleo de reglas presupuestales claras y

disciplina en torno al manejo de los recursos públicos, también las instituciones financiero-crediticias deben operar con apego a la disciplina de mercado.

Tras haber presentado de forma general los comentarios principales referentes al federalismo fiscal y al manejo de la deuda en las jurisdicciones analizadas, queda por hacer algunas observaciones respecto al camino a seguir en el futuro.

### **Federalismo fiscal**

Ya se ha hecho bastante énfasis en este trabajo respecto al fenómeno económico que se gestó en Estados Unidos en 2007, y que repercutió sobre Nuevo León y Ontario a partir de 2008 y 2009. Sus principales costos fueron el declive en los principales indicadores económicos de estas entidades y, particularmente, la mengua significativa en los ingresos públicos derivó en la creciente contratación de deuda subnacional. La contratación de un mayor monto de recursos mediante endeudamiento, en una primera instancia, se perfiló como una alternativa de emergencia ante el entorno desfavorable, pero con el tiempo, pasó a ser una práctica habitual, que a largo plazo puede resultar insostenible.

En Ontario, el servicio de la deuda, consume en promedio el 10.3% de los egresos anuales totales, el equivalente al 280% del asignado a justicia y el 78.6% de lo asignado a atender servicios sociales en 2016; en tanto, en Nuevo León, las cifras indican que el gasto destinado al servicio de la deuda es de 4.5% de los egresos totales, superando lo destinado a salud, y representa cerca del 89% de lo canalizado a justicia.

De seguir con esa tendencia, los recursos que podrían canalizarse a la cobertura de programas públicos terminarán en las arcas de los inversores privados. Esta situación pone el acento en la temática referente a si las relaciones fiscales que operan para las entidades revisadas han de sufrir algunas transformaciones para evitar que el advenimiento de fenómenos adversos ocasione estragos como los que se produjeron a partir de 2008-2009. En Ontario, su gran autonomía hacendaria sustentada en el peso significativo que tiene la recaudación tributaria local, le permitió salir mejor librado de la crisis que Nuevo León. En el caso de este último estado, destaca el hecho de que es la segunda entidad que mayores recursos aporta a la federación mexicana a través de impuestos como el IVA, ISR e IEPS; pero al momento de que le son asignadas las transferencias, recibe tan solo entre 25 y 30% de su contribución total. Al tener en cuenta esos datos, surge la interrogante de que si Nuevo León recibiese un porcentaje más equitativo de los recursos que se recaudan en su

jurisdicción, entonces tal vez no tendría que desarrollar un aumento de su deuda de forma tan acelerada.

### **Deuda pública**

Los gobiernos estatales y la banca privada parecen ser los actores principales del fenómeno de la deuda pública, pero se deja de lado que los costos del alto endeudamiento repercuten de forma especial en la ciudadanía, ya que esta ve cómo se dejan de cubrir programas públicos con tal de asegurar el pago del servicio de la deuda.

La sociedad, a través de organismos independientes y de las universidades, debería de constituirse como un tercer actor, capaz de fungir como un contrapeso real. Así, al evaluar y emitir recomendaciones sobre el tema de la deuda, podrá hacer valer sus intereses frente al gobierno y la banca. La conformación de un consejo académico-ciudadano de tipo independiente podría servir como un elemento capaz de velar por el interés público.

Por otra parte, en torno al tema de la legislación, en ninguna de las dos entidades existe un mecanismo jurídico que garantice un escrutinio del uso de los recursos contratados como deuda. Es necesario impulsar una reforma que permita la transparencia en el manejo de los créditos, de lo contrario seguirá perpetuándose un manejo discrecional de los recursos.

Es necesario aclarar que el empleo de la deuda es un factor que posibilita que los entes subnacionales lleven a cabo proyectos que de otra forma no se podrían realizar, pero su uso debe darse con responsabilidad, transparencia y apego a la ley; toda vez que la cobertura del servicio de la deuda se hace con recursos públicos provenientes de los impuestos pagados por la ciudadanía.

En la teoría se especifica que los entes subnacionales que desempeñen un manejo irresponsable de la deuda deben cargar con los costos que esto implica. Sin embargo, dejar que una entidad entre en moratoria traerá altas consecuencias económicas y políticas. La respuesta adecuada no pasa por dejar que el estado quiebre e interrumpa el suministro de servicios y bienes públicos elementales, sino que el elemento clave está en la prevención. El Sistema de Alertas y el Registro Público Único, si son usados adecuadamente, pueden funcionar como elementos que induzcan a la disciplina en el manejo de la deuda y que adviertan del crecimiento excesivo de las obligaciones estatales antes de que estas se conviertan en un problema serio.

Finalmente, el último punto a indicar tiene que ver con el papel que desempeña la banca de desarrollo en el financiamiento de los entes subnacionales. Como se vio en el trabajo, solo Nuevo León recurre a ella y cada vez en una cuantía mucho menor. En contraparte, la banca comercial ha ganado cada vez un peso relativo mucho mayor y se ha logrado posicionar como la principal acreedora las jurisdicciones subnacionales. Aunque para varios organismos internacionales y los teóricos de la deuda estatal, la banca de desarrollo es un ente relacionado con prácticas que favorecen la opacidad y fomentan el manejo político de los recursos, si se crean las condiciones adecuadas que garanticen un manejo transparente y responsable del crédito, entonces puede convertirse en un gran aliado para el desarrollo de inversiones públicas productivas.

## Bibliografía

- Astudillo Moya, Marcela, (2005), “La descentralización fiscal: un medio para afrontar la diversidad en Canadá”, en Revista Comercio Exterior, vol. 55, núm. 12, BANCOMEXT.
- Astudillo Moya, Marcela, (2009), “Conceptos básicos del Federalismo fiscal: el caso de México”, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Benito, Bernardino y Bastida, Francisco, (2004), “The determinants of the municipal debt policy in Spain”, Journal of Public Budgeting, Winter 2004, pp. 492-525.
- Bird, Richard, (2001), “Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results?”, World Bank.
- Cantero Prieto, D., (2003), “Federalismo Fiscal Comparado. Impacto de la aplicación para España del modelo canadiense”, Almería, Asociación Científica Europea de Economía Aplicada
- Carbonell, Miguel, (2003), “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (2006), “Ramo 33: Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios”, en Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006, Cámara de Diputados, México.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (2009), “Federalismo”, Cámara de Diputados, México.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (2016), “Análisis e Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”, Cámara de Diputados, México.
- Chandra, Prakash, (2015), “Theory of Fiscal Federalism: an analysis”, en Journal of Social and Economic Development, octubre 2015, Vol. 17., pp.241-249.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2008), Cámara de Diputados, México.
- Dávalos, Elisa, (2005), “Las relaciones económicas interprovinciales en Canadá”, CISAN, UNAM.
- Díaz, Flores, Manuel, (2002), “Federalismo Fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 11, enero-junio, 2002, El Colegio Mexiquense, México.

- Galinski, Pawel, (2015), "Determinants of debt limits in local governments: case of Poland", University of Gdansk, pp. 376-382.
- García-Sánchez, Isabel Maria, et. al., (2011), "Do progressive governments undertake different debt burdens? Partisan vs. electoral cycles", *Revista de Contabilidad* vol. 14, enero-julio 2011.
- Gillette, Clayton, (2012), "Fiscal Federalism, Political Will, and Strategic Use of Municipal Bankruptcy", *The University of Chicago Law Review*, pp. 281-330.
- Gobierno de la provincia de Ontario, (2015), "Financial Administration Act", Canadá.
- Gobierno de la provincia de Ontario, (2015), "Loan Act", Canadá.
- Gobierno del estado de Nuevo León, (2014), "Ley de Administración Financiera", México.
- Goodspeed, Timothy, (2012), "Descentralización y corrupción: datos y problemas del caso mexicano", en *11° Informe del Instituto de Economía de Barcelona sobre Federalismo Fiscal*, Barcelona 2012, pp.104-102.
- Gutiérrez Lara, Aníbal, coord. (2015), "Finanzas Públicas Estatales y Municipales", AEFE, UNAM, México.
- Gutiérrez-Haces, María Teresa, (1999), "Federalismo económico en Canadá y los retos de la globalización", en *En busca de nuevos vínculos: globalización y reestructuración territorial en las Américas*, IIE, UNAM.
- Gutiérrez-Haces, María Teresa, (2012), "Canadá ante los efectos de arrastre de la crisis financiera estadounidense", en *Economía UNAM*, vol.9., núm. 27. pp. 45-75.
- Hanniman, Kyle, (2012), "Booms, Busts and Bailouts: Fiscal Federalism, Sovereign Risk, and Subnational Credit", Universidad de Wisconsin-Madison.
- Hempel, George, (1973), "Quantitative borrower characteristics associated with defaults on municipal general obligation", *Journal of Finance*, 28.
- Hernández Trillo, Fausto (2003), "La economía de la deuda, lecciones desde México", FCE.
- Jonas, Jiri, (2011), "Vecinos fiscales: Canadá y Estados Unidos", en *Finanzas y Desarrollo*, FMI.
- Kiewit, Roderik y Szalaky, Kristin, (1996), "Constitutional limitations on borrowing: an analysis of state bonded indebtedness", *Journal of Law, Economics and Organization*, pp. 62-97.

- Kornai, Janos, (2003), "Understanding the soft budget constraint", *Journal of Economic Literature*, Vol.41.
- Landon, Stuart, (2003), "Endeudamiento de los gobiernos subnacionales en los sistemas federales: evidencia de Argentina y México", en P. Boothe, *Fiscal Relations in Federal Countries: four essays*, pp. 59-77.
- Letelier, Leonardo, (2011), "Theory and evidence of municipal borrowing in Chile", *Public Choice*, Vol. 146, Marzo.
- Liu, Lili y Waibel, Michael (2008), "Subnational Insolvency: Cross-Country Experiences and Lessons", Banco Mundial, pp. 33.
- Mandujano, Nicolás, (2010), "Federalismo fiscal en México: una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal", Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Morado, Natalia, (2013), "Federalismo fiscal en Argentina: regímenes de transferencias del gobierno central a las provincias", Universidad Nacional de Cuyo.
- Morones Hernández, Humberto, (1995), "El municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", INDETEC, México.
- Musgrave, Richard, (1997), "Reconsidering the Fiscal Role of Government", *The American Economic Review*, vol. 87, núm. 2, May, 1997.
- Oates, Wallace, (2005), "Toward a second-generation theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, University of Maryland.
- Oates, Wallace. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3.
- Pimentel Méndez, Norma Estela, (2003), "Análisis jurídico administrativo de los ingresos municipales", Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Derecho, UDLAP, México.
- Plekhanov, Alexander y Singh, Raju, (2007), "How should subnational government borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence", *FMI*, Vol. 53, no. 3, pp. 426-452.
- Rabell García, Enrique, (2010), "Federalismo Fiscal en México", Universidad Autónoma de Querétaro, CONCYTEQ, México.
- Ros, Jaime, (2012), "Estudio comparativo de las economías de Canadá y México en el periodo 1994-2011", CEPAL.
- Rosas, Tania, (2017), "Aprueba Cámara de Diputados la Ley de Disciplina Financiera", *Excélsior*, 16 de noviembre de 2017, [En línea], disponible en:

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/11/16/1201726> [Consultado el 25 de noviembre de 2017].

- Ruiz Robledo, Agustín, (1993), “El federalismo canadiense”, Universidad de Granada.
- Ruiz-Porras, Antonio y García-Vásquez, Nancy, (2014), “El federalismo fiscal y las transferencias planeadas hacia los municipios mexicanos: criterios económicos y políticos”, en: *Espiral: estudios sobre el estado y sociedad*, Vol. 21, Núm. 59, enero-abril de 2014.
- Saragos López, Alfredo, (2012), “*Gasto público, descentralización fiscal y crecimiento económico: el caso de Chiapas (1982 -2012)*”, tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma de Chiapas.
- SHCP, (2014), “Participaciones: introducción y conceptos básicos”, (fecha de consulta: 15 de octubre de 2016) disponible en línea en <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/pdf/2.1.pdf>,
- Skertchly, Allan (1996), “Una revisión del federalismo en Canadá: pasado y presente”, en “*Los gobiernos locales en la perspectiva internacional*”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, núm. 53.
- Smith, Heidi Jane, (2017), “Sustainable financial management of local capital markets: a cross-national comparison between China, Mexico, South Korea and the United States”, Universidad Iberoamericana.
- Stiffler, Myles, (2015), “Fiscal Federalism and Insolvency: Contrasting Cases of the USA and Germany”, Institut Barcelona d’Estudis Internacionals and Department of Public Policy at Central European University.
- Ter-Minassian, Teresa, (1996), “Los empréstitos de gobiernos subnacionales: problemas y experiencias internacionales”, CEPAL, VIII Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, pp. 21.
- Ter-Minassian, Teresa, (1997), “Fiscal Federalism in theory and practice”, FMI.
- Veiga, Francisco José y Veiga, Linda, (2014), “Determinants of Portuguese local governments’ indebtedness”, Universidade do Minho, pp.24.
- Vulovic, Violeta, (2011), “Subnational borrowing, is it really a danger?”, Georgia State University, pp. 177.
- Watts, Ronald, (1998), “Federalism and diversity in Canada”, en Tesfaye, Yonatan, *Ethnic diversity and Federalism*, University of Western Cape, Sudáfrica.

- Weingast, Barry y Wittman, Donald, (2006), "The Oxford Handbook of Political Economy", University of Oxford.
- Weingast, Barry, (2009), "Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives", en Journal of Urban Economics, Núm. 65, 2009, University of Stanford, pp. 279-293.
- Weingast, Barry, (2013), "Second generation fiscal federalism: political aspects of decentralization and economic development", en World Development, Vol. 20, 2013. University of Stanford, pp.1-12.