

Federalismo fiscal y deuda pública estatal en México. Implicaciones económicas en las entidades más endeudadas

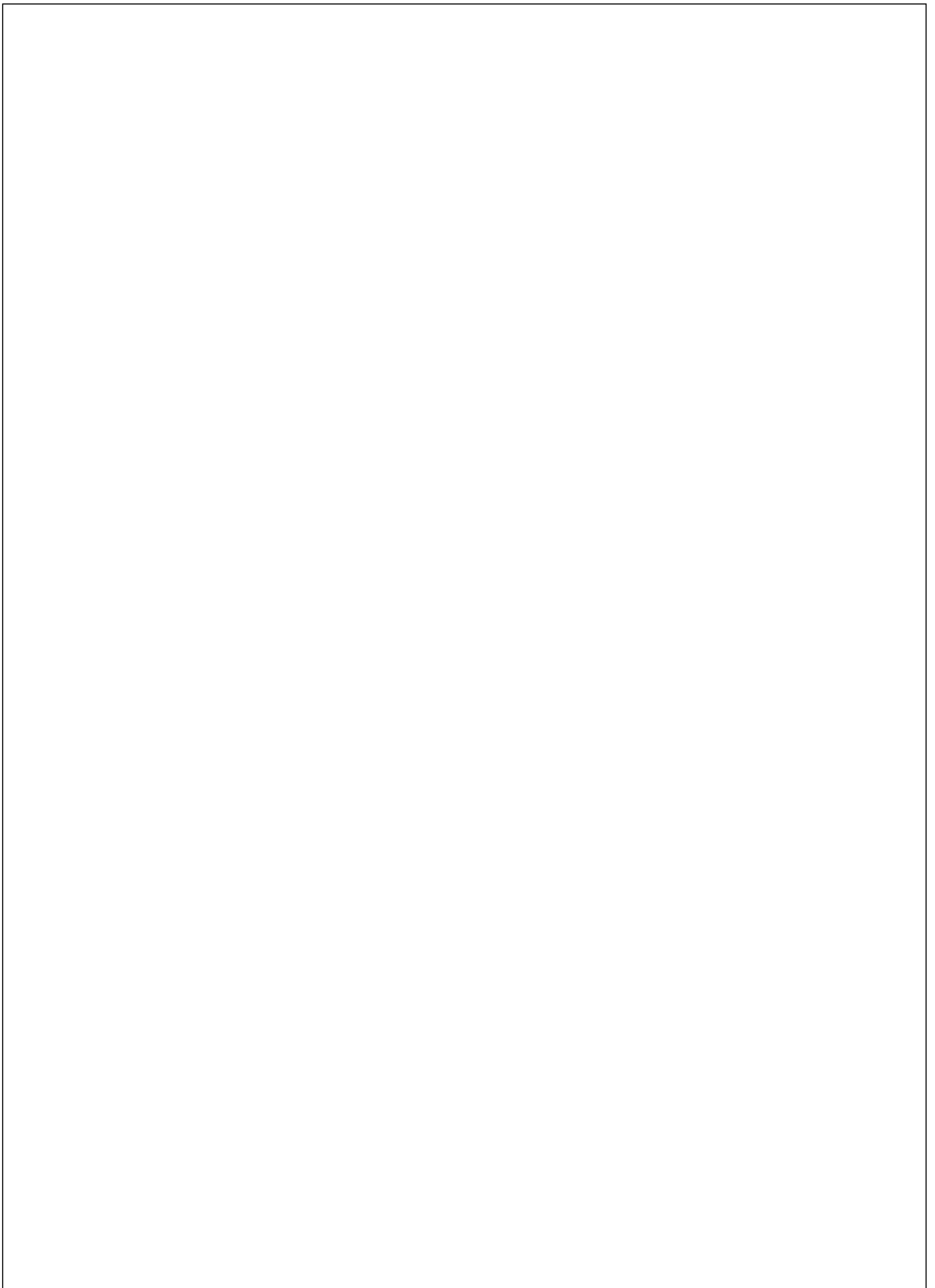
Por María Isabel; Horacio García Morales; Sánchez Bárcenas

Federalismo fiscal
y deuda pública estatal en México.
Implicaciones económicas en las entidades
más endeudadas

María Isabel García Morales
Horacio Sánchez Bárcenas



*Agradecemos, al Instituto Politécnico Nacional,
el apoyo otorgado para la realización de este libro.*

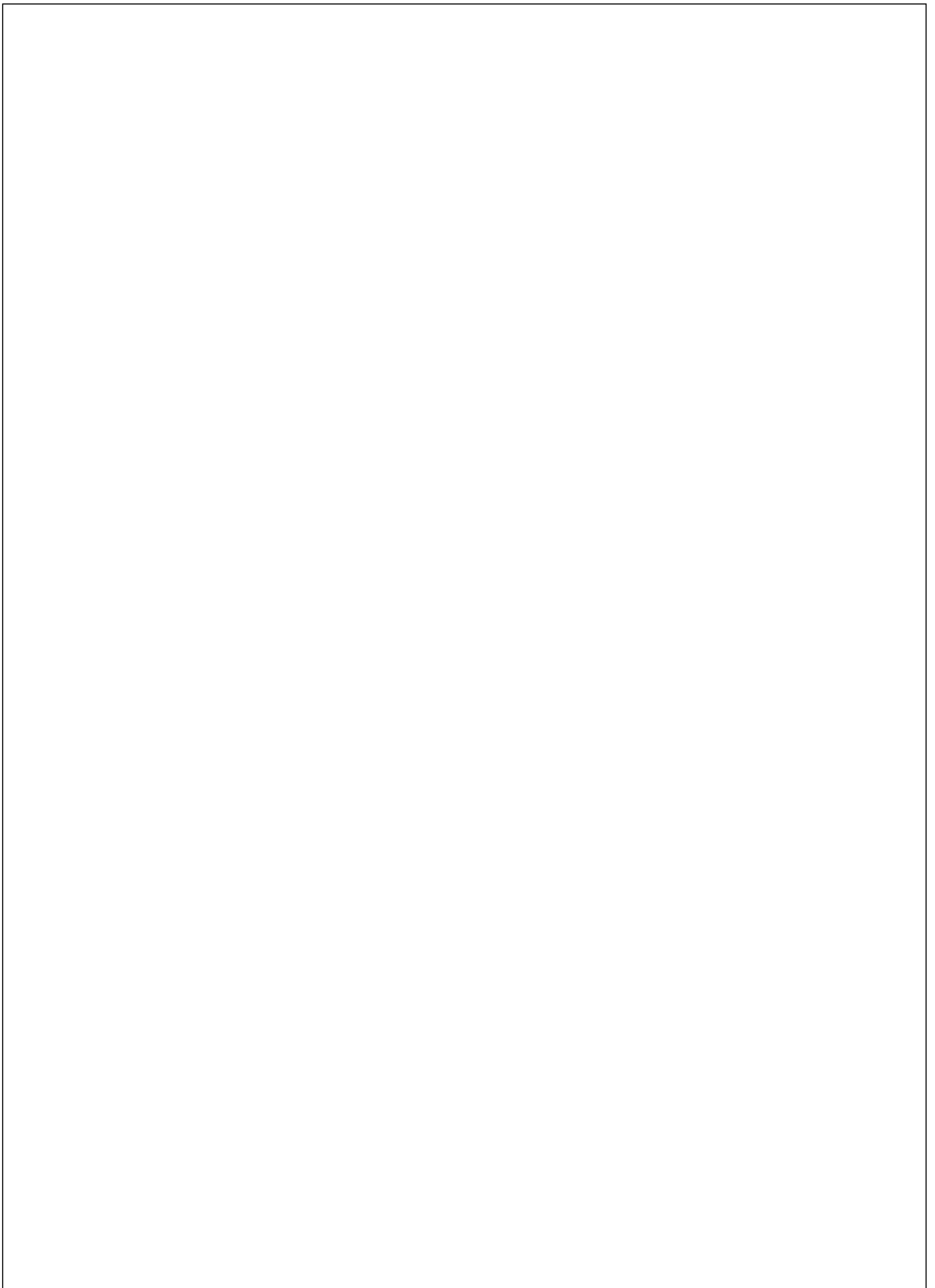


Índice

<i>Introducción</i>	13
Federalismo fiscal y deuda pública estatal en México. Implicaciones económicas en las entidades más endeudadas	19
I. Federalismo y aspectos teóricos sobre la deuda pública;	
su vinculación con las transferencias federales en México	21
Acerca del Estado	21
Estado y federalismo fiscal	22
Sistemas de coordinación fiscal	23
Sistemas de coordinación fiscal y la deuda pública en México	25
Aspectos teóricos sobre la deuda pública	25
La importancia de la deuda pública bien utilizada	27
Sostenibilidad, límites o volumen de la deuda pública	27
Concepto de deuda pública	28
Clasificación de la deuda pública en México	29
Instancias con capacidad de adquirir deuda pública en México	30
Concepto de deuda pública subnacional	31
Las principales diferencias de la deuda pública federal con la deuda pública subnacional	32
Sobre los entes públicos	33
Transferencias federales: participaciones y aportaciones	34

Participaciones	35
Aportaciones o fondos de aportaciones federales	36
Estructura de ingresos de los gobiernos estatales	37
II. Aspectos contextuales y jurídicos del endeudamiento público en México	39
Federalismo mexicano	39
Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México	40
Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y soberanía fiscal	41
La Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	42
Instancias que integran el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	45
Deuda pública subnacional en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	47
Ley Federal de Deuda Pública	49
Contexto de la Reforma de disciplina financiera	49
Ley de Disciplina Financiera	50
III. Evolución, fuentes de pago y acreedores del endeudamiento público de los Estados	53
Evolución anual de la deuda pública de los Estados y municipios en México	53
Composición de la deuda pública subnacional en México	54
Nivel de deuda pública en los Estados	57
Reforma constitucional y disciplina financiera	58
Fuente y garantía de pago de la deuda pública de los Estados	58
Los acreedores de la deuda pública estatal	64
IV. Aspectos macroeconómicos, crecimiento económico e ingresos de los Gobiernos Estatales	71
Evolución del crecimiento económico en México	71
Comportamiento del PIB por entidad federativa	75
Contribución en el PIB de las entidades federativas	76

Ingresos públicos de las entidades federativas	78
Estructura de los ingresos de las entidades federativas	82
V. Producto Interno Bruto, endeudamiento público estatal,	
indicadores y entidades con mayores obligaciones	91
Comportamiento de la deuda en países de América Latina	92
Deuda pública estatal en México	94
Endeudamiento por entidad federativa	97
Deuda pública de las entidades federativas como proporción de su PIB	98
Deuda pública de entidades federativas en términos de ingresos totales	101
Entidades federativas con mayor endeudamiento en México . . .	102
Ciudad de México	103
Coahuila	104
Chihuahua	106
Estado de México	108
Nuevo León	110
Veracruz	111
<i>Conclusiones y recomendaciones</i>	113
<i>Bibliografía</i>	117
<i>Sobre los autores</i>	121



Introducción

Esta obra es producto de los proyectos de investigación, SIP-20221281 y 20221075 del Instituto Politécnico Nacional, su marco de referencia es el eje III “Economía” del subtema *Finanzas Sanas* del Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024.

El objetivo de este libro es analizar la interrelación de la deuda pública subnacional con el federalismo fiscal, es decir, la deuda pública de los Estados con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en México. Dada la configuración del SNCF se han creado relaciones de dependencia financiera no sólo en cuanto a las transferencias federales, sino con respecto también de la deuda pública estatal. A partir de la crisis del 2008-2009, ésta afecta a las finanzas públicas de varios Estados, por ello es que el estudio tiene como marco “las finanzas Sanas” del PND, 2029-2024.

La pregunta principal de este libro es: ¿Qué explica el alto ritmo de endeudamiento público de los gobiernos estatales en México? ¿Qué repercusiones económicas tiene este endeudamiento público en los gobiernos estatales con más obligaciones financieras?

La hipótesis de esta investigación se basa en que la alta dependencia de las transferencias federales no les ha permitido a los Estados tener amplia capacidad financiera y que parte de estas transferencias, sobre todo las Participaciones, al quedar como garantía de deuda, incentiva a la mayoría de los gobiernos estatales a endeudarse.

El estudio del federalismo fiscal es muy importante, dado que los Estados son gobiernos con poderes soberanos para gastar e imponer impuestos,

y eso puede generar conflictos en las relaciones fiscales y políticas. Son tres áreas en las que se apoya la teoría del federalismo: (1) La teoría de los bienes públicos, (2) La teoría de la incidencia fiscal y (3) La teoría de la elección pública (Ayala, 2005). El estudio de este libro va dirigido más hacia la teoría de la incidencia fiscal que, entre otros aspectos, destaca la capacidad de pago de los diferentes órdenes de gobiernos como: ¿cuáles son los criterios que deben normar las relaciones financieras intergubernamentales?, ¿cuál es la capacidad de endeudamiento de los distintos gobiernos de la federación? En el capítulo I se hace una aproximación teórica del caso de los gobiernos estatales en México.

Además de los aspectos teóricos, el estudio del federalismo fiscal abarca otros aspectos: el normativo, financiero, económico y político. El análisis de su normatividad lo enfocamos sobre todo en las relaciones intergubernamentales, particularmente; en el ingreso público. Para efectos de este estudio, lo llevamos a nivel de los gobiernos estatales, aunque en varios momentos se hacen referencias a los municipios, porque varios de los datos estadísticos no vienen desagregados.

La deuda pública tiene una gran vinculación con el presupuesto público; de hecho, podemos afirmar que la deuda pública es parte del presupuesto público. El presupuesto público se compone de ingreso y gasto público de un gobierno, independientemente del orden o nivel de gobierno que éste sea, federal, estatal, municipal o local. El presupuesto público es uno de los instrumentos que tiene el Estado para influir en la economía de un país, una región²⁴ o una localidad.

El presupuesto público se divide en: ingresos y gastos. En los ingresos figura la recaudación prevista por los distintos impuestos, tarifas, operaciones patrimoniales y endeudamiento; mientras que los gastos se subdividen según los diferentes rubros (Ayala, 2001). En este sentido, la deuda pública hace parte de los ingresos públicos, pero también del gasto público por su pago, costos y amortización.

La relación entre ingreso y gasto público llevan al cuestionamiento de la necesidad de un presupuesto equilibrado, es decir, en el que el gasto público no rebase los ingresos; aunque Ayala (2005) señala que esto también depende de los indicadores macroeconómicos, aspectos que se desarrollan en el capítulo IV y V.

La deuda pública de los Estados o también llamada deuda subnacional, está relacionada tanto con el ingreso como con el gasto público. Desde el lado de ingreso, es un instrumento que facilita el acceso de los gobiernos subnacionales a más ingresos, y desde el lado del gasto son recursos adicionales con los que cuenta el Gobierno Local, de los cuales se tiene que considerar el costo del servicio y su amortización.

Los ingresos públicos de los Estados han sido insuficientes para hacerle frente a los requerimientos financieros en sus jurisdicciones; y ante la gran dependencia de las transferencias federales, una de las vías para obtener más ingresos ha sido la contratación de deuda pública, sobre todo porque la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios permite este endeudamiento.

A partir de 2008 se empezó un incremento significativo de la deuda estatal, y de 2009 a 2017, el monto de la deuda se duplicó, dándose una tendencia de un aumento constante en el incremento de los financiamientos. Esto hace que el endeudamiento subnacional se aborde como un problema nacional, aunque no todos los Estados están gravemente endeudados, pero la mayoría de ellos tiende a aumentar su deuda. La excepción, la tenemos con Tlaxcala y Querétaro.

Este libro tiene varios alcances, aborda de manera amplia el endeudamiento estatal en México, y de manera profunda se centra en los estados con mayores obligaciones financieras: Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz y Coahuila.

Una de las líneas de investigación que surgen a partir de la realización de este libro es analizar en qué medida la banca múltiple se ha visto beneficiada como acreedora de los gobiernos estatales y municipales.

En el capítulo I se tratan principalmente aspectos teóricos sobre el Estado, el federalismo fiscal, los diferentes sistemas de coordinación fiscal, los alcances y limitaciones de la deuda pública, la importancia y clasificación de la deuda pública. Una de las aportaciones teóricas es hacer énfasis en las diferencias de la deuda pública, en general, con la deuda pública subnacional. Se retoman aspectos de la estructura de los ingresos de los Estados en México.

En el capítulo II se hace más énfasis en el contexto y en aspectos jurídicos de la configuración del Federalismo como sistema político en México;

se destacan aspectos históricos y jurídicos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México y su relación con el endeudamiento público estatal; finalmente se abordan aspectos generales de la disciplina financiera.

En el capítulo III se aborda, con información estadística, la situación de endeudamiento de los gobiernos estatales en México, la composición y los niveles de deuda pública de las entidades federativas, las fuentes y garantía de pago de la deuda pública, y se destacan los tipos de acreedores de los gobiernos estatales.

En el capítulo IV se abordan indicadores macroeconómicos sobre el desenvolvimiento de la economía mexicana y también de las entidades federativas. De alguna manera se intenta mostrar cómo el bajo desempeño del PIB tiene efectos profundos en otros indicadores económicos.

Se destaca cómo la política económica neoliberal priorizó la estabilidad de precios por encima del crecimiento económico, es decir, se le dio más importancia al control de la inflación, y como resultado hemos tenido un estancamiento del PIB y un incremento en los niveles de pobreza y niveles de endeudamiento. Se observa que, de alguna manera, el comportamiento del PIB a nivel nacional se refleja en los Estados, en el caso de los seleccionados en este capítulo: Ciudad de México, Chihuahua, Coahuila, Estado de México, Nuevo León y Veracruz.

No sólo se muestra la carga tributaria de México y de las entidades federativas, sino que, a manera de referencia, se retoma la de otros países como Brasil, Chile, Argentina. Una de los principales problemas que en este capítulo se observa, al analizar la estructura de ingresos de las entidades federativas, es la alta dependencia financiera de las transferencias federales.

En el capítulo V, se destaca que el nivel de endeudamiento público estatal representa el 3% del PIB, y aunque a simple vista pareciera que este indicador no es grave, en la práctica sí lo es, dado el alto nivel de dependencia financiera de los estados de las transferencias federales y la poca capacidad de generar recursos propios. En este sentido, este capítulo se relaciona con el capítulo I y IV cuando se analiza la estructura de ingresos.

Se toman referentes de la deuda subnacional en otros países de América Latina, principalmente de Chile, Argentina y Brasil, para tener un panorama más completo de esta problemática.

De manera general, se muestra la evolución de la deuda subnacional, y se observa cómo en ciertos periodos tuvo un incremento abrupto, y aunque el ritmo de crecimiento del endeudamiento ha venido bajando, eso no se ha reflejado en una disminución significativa de los montos de endeudamiento público.

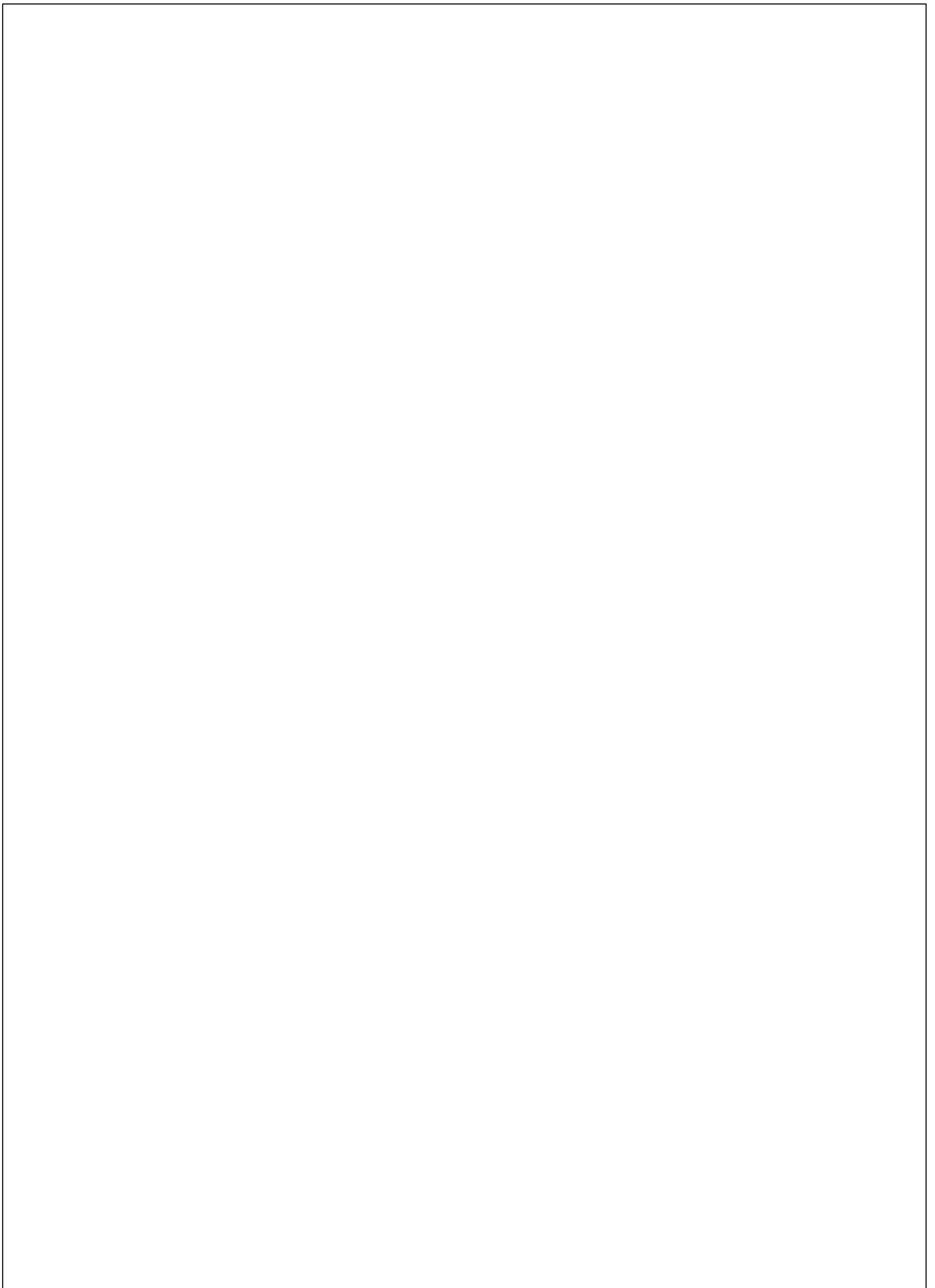
En este último capítulo se aborda a los Estados más endeudados en el 2022: Ciudad de México, Chihuahua, Coahuila, EdoMEX, Nuevo León y Veracruz, a partir de dos índices: el Índice de Endeudamiento Real (IER) y el Índice de Suficiencia Financiera (ISF).

La importancia académica de este libro radica en que, además de realizar un estudio amplio de la deuda de los Estados y municipios, se vincula con variables macroeconómicas que nos permiten tener una visión más integradora de la problemática.

Esta obra es producto de la investigación de los proyectos SIP-20221281 y 20221075 del Instituto Politécnico Nacional, y contribuye en dos sentidos: primero hacer un aporte a la investigación del problema del endeudamiento estatal y su relación con Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y segundo, sirve como fuente bibliográfica para apoyar varias asignaturas tanto de Licenciatura en Economía como de posgrado en Ciencias Económicas, en las unidades de aprendizaje: Finanzas Públicas, Economía del Sector Público, Política Económica, Sistema Financiero y Monetario, Políticas Públicas; además, también es de utilidad para todos aquellos que quieran comprender la problemática del endeudamiento público estatal en México.

Ciudad de México

MARÍA ISABEL GARCÍA MORALES
HORACIO SÁNCHEZ BÁRCENAS



Federalismo fiscal y deuda pública estatal en México. Implicaciones económicas en las entidades más endeudadas

MARÍA ISABEL GARCÍA MORALES¹

HORACIO SÁNCHEZ BÁRCENAS²

Resumen

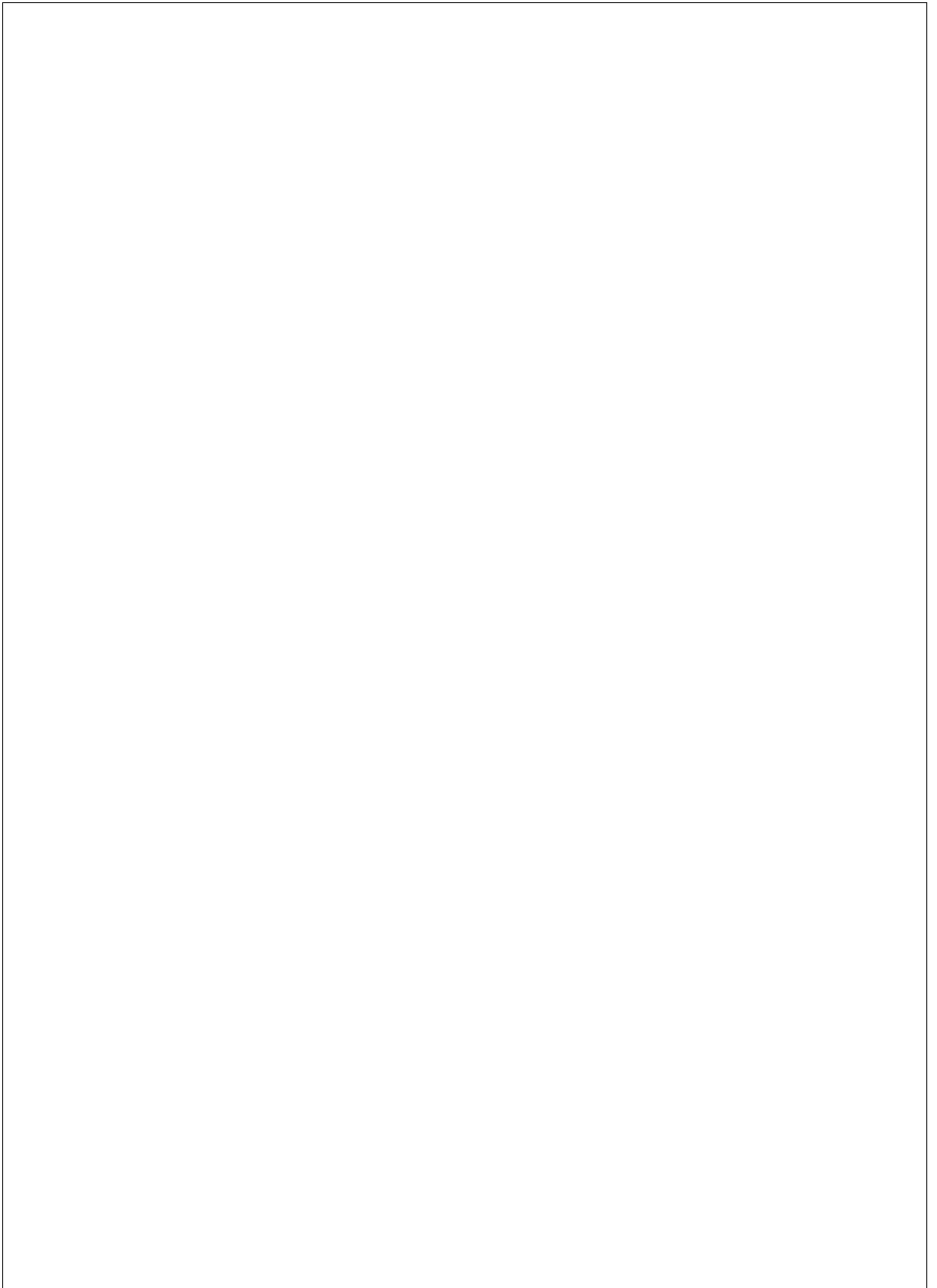
Este libro aborda la interrelación del endeudamiento público con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para su análisis se retoma la evolución del endeudamiento público de los gobiernos estatales; se retoman aspectos teóricos para hacer hincapié en la diferencia entre deuda pública nacional y deuda pública subnacional; se desarrollan antecedentes del problema y se retoma la normatividad más importante que regula la deuda de los Estados. Se explica la situación de dependencia financiera de los gobiernos estatales y cómo esto también repercute en la deuda pública.

Palabras clave: *Deuda pública estatal, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participaciones.*

11

¹ Doctora en Estudios Latinoamericanos. Profesora investigadora de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación, Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3980-8501>

² Doctor en Economía. Profesor investigador de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación, Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9787-5772>



I. Federalismo y aspectos teóricos sobre la deuda pública; su vinculación con las transferencias federales en México

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.094.01>

Acerca del Estado

Hacer referencia al estudio del Estado para este trabajo es importante. En la ciencia económica no hay un consenso, en las diferentes escuelas que la integran, sobre el papel que el Estado debe tener en la economía.

El Estado no se puede reducir a un ordenamiento jurídico. Para pasar de un Estado de Derecho a un Estado Social, implica entenderlo como una compleja organización social, de la que el derecho es sólo uno de los elementos constitutivos.

La concepción del Estado ha sido abordada y debatida de manera más acuciosa desde la ³⁴ Ciencia Política. Varios autores, entre ellos Bobbio (1998), consideran que el estudio del Estado se enfoca desde dos aspectos principales: la historia de las instituciones políticas y la historia de las doctrinas políticas.

En nuestro caso, el estudio del Estado está más enfocado a retomar las instituciones políticas, es decir, los mecanismos complejos de poder mediante los cuales son instituidos o modificadas las relaciones de poder en un sistema político. De ahí la importancia del estudio de las leyes que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados, pero sobre todo, las relaciones dentro de la misma estructura del Estado.

Bobbio (1998) señala que “el Estado es estudiado en sí mismo en sus estructuras, funciones, elementos constitutivos, mecanismos, órganos, et- cetera, como un sistema complejo considerado en sí mismo y en sus relaciones con los otros sistemas contiguos...” (p. 71)

Con base en estos señalamientos de Bobbio, podemos considerar al Estado como una expresión de relaciones políticas y económicas; y para efectos fiscales, tanto la concepción de Estado de Derecho, como de Estado Social tienen un peso determinante en la configuración de las estructuras fiscales de un país, porque implican la capacidad financiera del Estado para mantener y sostener no sólo la estructura estatal sino la ejecución de acciones en política pública.

Estado y federalismo fiscal

A partir de los elementos del Estado, Gobierno (poder político), población (nación), territorio (jurisdicción) y un Estado de Derecho (normas jurídicas), nosotros retomamos al Gobierno como un elemento del Estado, el cual está conformado por estructuras; en el caso de nuestro país, de manera general, corresponde a una estructura federal, estatal y municipal o lo que llamamos Federalismo.

Una de las maneras de abordar al Estado en la Ciencia Económica es mediante la economía del Sector Público, la economía pública o bien las finanzas públicas; esta última, dada la constitución histórica-política de nuestro país, mediante el federalismo fiscal.

El federalismo fiscal estudia la manera como se relacionan, en el caso de México, la federación, los estados y los municipios tanto para obtener ingresos públicos como para la distribución del gasto público; este último se expresa en el financiamiento de las políticas públicas. Al inicio del capítulo II, se brindan algunos antecedentes de la inspiración del Federalismo en México.

Retomamos el planteamiento de Ayala de que “el federalismo es una estructura institucional conformada por varios órdenes de gobierno en un país, en teoría, con poderes soberanos en los asuntos públicos y de manera más concreta en la aplicación de la política pública” (Ayala, 2005, p. 349).

Señala Stiglitz (2017) que los argumentos a favor del federalismo fiscal para adoptar una estructura federal son *reglas para asignar recursos federales* [cursivas nuestras] entre los órdenes de gobierno, transferencias inter-

gubernamentales de ingreso y modelos que garanticen una estructura fiscal eficiente y equitativa; concibe al federalismo fiscal como: “El reparto de las responsabilidades económicas entre la administración central y las regionales y locales” (Stiglitz, 2017, p. 651).

El hecho que en el federalismo existan órdenes de gobiernos, con poderes soberanos para gastar e imponer, puede generar conflictos en las relaciones fiscales y políticas.

Aunque el federalismo suponga que los distintos órdenes de gobierno tienen soberanía para gastar e imponer, en los hechos no sucede. De forma que se dan negociaciones y ajustes permanentes tanto en lo político, económico y administrativo (Retchkiman, 1975, p. 78).

Para coordinarse en materia impositiva y en algunos rubros del gasto público, generó la conformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual se aborda en el capítulo II. En el siguiente apartado abordaremos algunos aspectos teóricos de un sistema de coordinación fiscal.

Sistemas de coordinación fiscal

El Estado —conformado por sus órdenes o niveles de gobierno— requiere acuerdos en varios aspectos, pero principalmente en materia impositiva, es decir, en sus fuentes de financiamiento en materia tributaria. En este sentido, existen varios sistemas fiscales que abordaremos de manera teórica:

El *sistema fiscal de separación* consiste en el reparto de diferentes tipos de impuestos entre los órdenes de gobierno: el Gobierno Federal o central y las entidades federativas. Con base en esa repartición de impuestos, cada orden de gobierno obtiene la totalidad de los recursos para cumplir con sus atribuciones. Así, cada nivel de gobierno tendrá sus propias fuentes de ingresos, y estos recursos no podrán ser utilizados por otros órdenes de gobierno. Astudillo (2001) señala que, aunque este sistema garantiza una mejor utilización de los recursos y evita la duplicación de actividades administrativas, deja de lado el principio de solidaridad y acentúa la desigualdad entre regiones. Para el caso de países subdesarrollados, el sistema de coordinación fiscal de separación, implicaría sin duda un aumento de la desigualdad regional.

El *sistema fiscal concurrente* consiste en un conjunto de impuestos definidos y determinados que son utilizados por los niveles de gobierno. En éste encontramos el sistema fiscal concurrente sin coordinación y el sistema concurrente con coordinación.

El *sistema concurrente con coordinación* implica que los distintos niveles de gobierno llegan a acuerdos, mediante convenios, para establecer qué tipo de atribuciones fiscales le corresponden ejecutar a cada uno de ellos. Se trata de evitar que los contribuyentes paguen varios impuestos por la misma fuente de ingresos o propiedad, de manera que tampoco se afecte la actividad económica, además de que disminuye los costos administrativos de recaudación.

Astudillo refiere tres tipos de *sistemas de coordinación fiscal* (Astudillo, 2001:309):

- Sistema de impuestos independientes con una regulación uniforme.
- Sistema de impuestos relacionados.
- Sistema de imposición única: son los impuestos compartidos considerando los recargos y subsidios.

Los *sistemas concurrentes sin coordinación* consisten en que cada orden de gobierno determina sus propios impuestos independientemente de los que establezcan los demás. Astudillo advierte que esto puede generar “una jungla fiscal”.

En México, el sistema de coordinación fiscal implica que cada orden de gobierno tiene atribuciones fiscales determinadas, el Gobierno Federal concentra las principales fuentes de ingreso y las coparticipa con los Estados y los municipios. Ello implicó en la práctica que estos órdenes de gobierno cedieran atribuciones fiscales al Gobierno Federal a cambio de recibir, transferencias federales. En el capítulo II se aborda el Sistema de Coordinación Fiscal en México.

Sistemas de coordinación fiscal y la deuda pública en México

Como observamos en el apartado anterior, un sistema de coordinación fiscal —cada orden o nivel de gobierno— tiene sus propias fuentes de ingreso. En el caso de México, el Gobierno Federal recauda los impuestos más importantes y los coparticipa a los estados y municipios. La coparticipación se realiza por medio de transferencias (participaciones). Éstas, según la normatividad, pueden quedar como garantía de deuda, es decir, que las transferencias por coparticipación pueden utilizarlas los estados y municipios como garantía de deuda pública. En los siguientes apartados analizamos la deuda pública, en general, y la deuda pública subnacional, con la finalidad de que se aprecie la diferencia entre ambas.

Aspectos teóricos sobre la deuda pública

En este apartado conceptualizaremos la deuda pública en general, los tipos de deuda, su clasificación. El objetivo principal es diferenciar la deuda pública federal de la deuda subnacional. Sin embargo, independientemente del orden de gobierno que contrate financiamiento, el debate teórico sobre la deuda es el mismo, sobre la viabilidad o no que tiene este instrumento.

Tanto deuda pública del Gobierno Federal, como la deuda pública de los estados y municipios y entes públicos, son obligaciones del sector público; hay diferencias en su manejo y regulación, pero no dejan de ser deuda del Estado en sus diferentes ámbitos o estructuras gubernamentales con capacidad jurídica de adquirir deuda. Por eso, en este capítulo intentamos abordar algunos aspectos sobre ambas deudas para matizar de manera general sus diferencias; no obstante, el objetivo de este libro es centrarse principalmente en la deuda subnacional.

Faya (2003, p. 141) retoma la posición de los hacendistas clásicos y los hacendistas modernos (keynesianos). Con respecto de los hacendistas clásicos, señala que ellos consideran que la tesorería pública tiene como fin aplicar técnicas y sistemas que permitan asegurar la distribución de los

recursos oportunamente, así como adecuar los bienes económicos a los gastos, por lo general, en un periodo de un año (Faya, 2013, p. 142). Es decir, que los ingresos públicos, vía impuestos, deben igualar a los gastos públicos, y sólo se considera la contratación de deuda pública de manera temporal, mientras que el Gobierno va obteniendo recursos durante el ejercicio fiscal.³

Faya contrapone la posición de los hacendistas clásicos con los modernos (keynesianos); sobre estos últimos, refiere que consideran que la deuda pública tiene más virtudes que dificultades, aunque advierten de las consecuencias de su inadecuado manejo.

El impuesto y el empréstito son los instrumentos para financiar los servicios públicos. El impuesto es la vía “normal” por la que un gobierno obtiene los ingresos necesarios para financiar los servicios públicos. El empréstito es un préstamo para el sector público, constituye un *medio alternativo* para obtener ingresos. El impuesto y el préstamo son medios opuestos para financiar los servicios públicos (Faya, 2003).

Para los hacendistas modernos, el empréstito es un instrumento poderoso que el Estado tiene para realizar aquellas obras necesarias (inversión pública) y no sacrificar con la carga de recursos a las generaciones presentes (Faya, 2003, p. 143). Para los hacendistas clásicos, la deuda sólo debe usarse como deuda flotante.

La carga real de la deuda pública se comparte por muchas personas que en el futuro tendrán que pagar el capital y los intereses mediante impuestos. El financiamiento de los gastos públicos no implica en ese momento una carga real para los ciudadanos. La carga real de la deuda pública va a repartirse entre un gran número de contribuyentes durante varios años. Para Faya: “La deuda pública permite trasladar y repartir la carga financiera de una manera más justa dentro de la generación presente y las generaciones futuras” (Faya, 2003, p. 147).

³ Son empréstitos a corto plazo. Es frecuente que al inicio del año fiscal la tesorería no disponga de los recursos suficientes para hacer cargo de los gastos que se han de pagar de inmediato, en este caso se recurre a deuda a corto plazo; ésta se va pagando a medida que se van obteniendo ingresos por los cauces normales.

La importancia de la deuda pública bien utilizada

2 Una deuda pública adecuadamente distribuida y con una sana estructura fiscal puede llegar a ser beneficiosa para la economía (Faya, 2003). El destino de los recursos obtenidos vía empréstitos es muy importante; Faya retoma a Buchanan: “los recursos provenientes de deuda deben limitarse al financiamiento de gastos extraordinarios o a proyectos que rindan beneficios de naturaleza permanente” (Faya, 2003, p. 153).

La deuda pública que se invierte en infraestructura o bienes públicos se considera más un activo que un pasivo, porque impulsa la prosperidad económica de una nación; ello también implica una expansión de las actividades económicas privadas (Faya, 2003, p. 144).

Los recursos obtenidos a través de un empréstito, cuando se aplican de manera sensata y en actividades productivas, provocan un acrecentamiento del capital nacional (Faya, 2003, p. 148), de manera que “reducir o no la deuda pública depende de las circunstancias económicas” (Faya, 2003, p. 145).

Sostenibilidad, límites o volumen de la deuda pública

Es muy importante tener cuidado con la administración del manejo de la deuda, para evitar vulnerabilidad de las finanzas públicas, como sucedió en América Latina con la “crisis de la deuda” en los años ochenta del siglo pasado. Ayala (2005, p. 310) define a la administración de la deuda como el conjunto de operaciones administrativas de las autoridades públicas (autoridades hacendarias), con objeto de mantener adecuadas condiciones de emisión, conversión, amortización de instrumentos financieros.

31 Para Hansen, retomado por Faya, la realidad social y económico de un país es el punto de partida para investigar y conocer en qué momento el volumen de una deuda se acerca a límites de peligro: “La relación entre renta nacional y deuda nacional es uno de los factores que han de servir dentro de amplios límites para juzgar el aumento posible de la deuda pública” (Faya, 2003, p. 15)

Uno de los temas más críticos de la deuda pública es su volumen final, no es peligrosa mientras se mantenga dentro de los límites prudentes. Un excesivo endeudamiento restringe la libertad del Estado, básicamente en

dos aspectos: el primero, ² para redistribuir la riqueza, debido a que tiene que instrumentar una serie de mecanismos financieros para pagar, y el segundo lleva al Estado a renunciar a algunos recursos en materia financiera, dadas las implicaciones de pagar intereses y capital (Faya, 2003).

De manera que los límites en la contratación de la deuda pública dependen de varios factores: su buen manejo y administración de la situación de la actividad económica, del uso que se le da y de la capacidad de pago. Para efectos de la deuda subnacional, estos son algunos de los aspectos que se abordan a lo largo de este libro.

Concepto de deuda pública

¿Qué es la deuda pública? Para explicar que es la deuda pública nos basamos en el concepto de Ayala Espino, quien nos dice: “La deuda pública es la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación” (Ayala, 2005, p. 309). Este autor da las razones por las cuales el Estado recurre a este tipo de instrumentos.

Para Leroy Braulieu, retomado por Faya, ² la deuda o empréstito público es la facultad que tiene el Estado de procurarse el goce o la disposición de un capital ajeno, ya sea mediante una remuneración, interés, y cuya duración puede ser limitada o indefinida (Faya, 2003).

Podemos decir que la deuda pública es un instrumento del Estado para incrementar sus ingresos, con la finalidad de usarlo para diversos fines o circunstancias. Ayala (2005, p. 309) da las razones por las cuales el Estado recurre a la adquisición de deuda pública:

- ³⁹ • situaciones de emergencia
- construcción de obras públicas
- hacer frente al déficit presupuestal
- para pagar la deuda pública

Además, la deuda pública —como instrumento— tiene otras funciones (Ayala, 2005, p. 310):

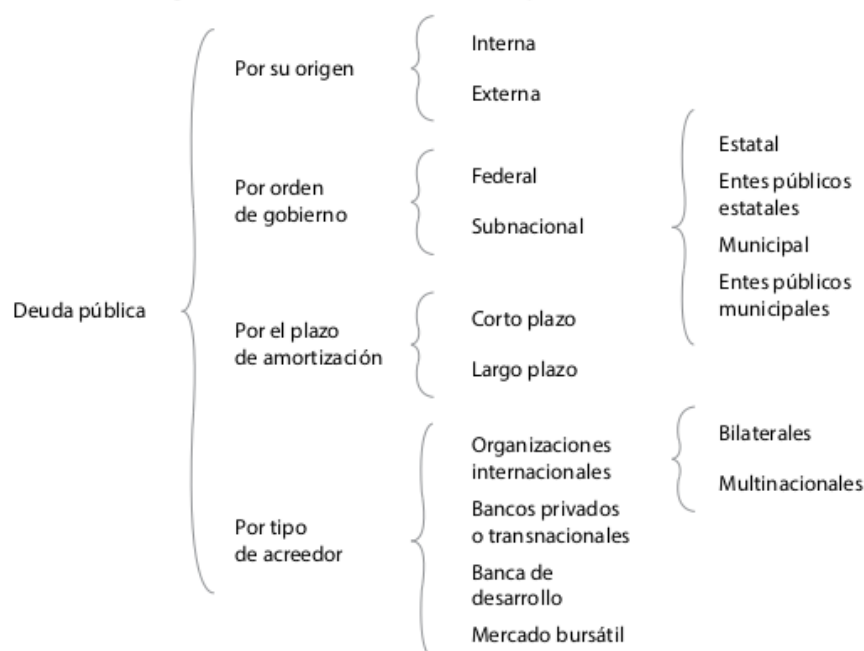
- canalizar recursos para usos productivos;
- proporcionar valores libres de riesgo y de gran liquidez;
- incrementar la utilización de recursos productivos mediante mecanismos de inversión y ahorro;
- expandir la capacidad productiva ampliando el financiamiento a los sectores productivos, y
- el manejo de la oferta monetaria.

Clasificación de la deuda pública en México

Existen varios criterios para agrupar la deuda pública. En la siguiente figura se retoma la clasificación de Ayala (2005), y nosotros la complementamos con la deuda pública subnacional, la cual es objeto de este estudio.

En la siguiente figura se observa la clasificación de la deuda pública en México; es importante señalar que la deuda subnacional es parte de la deuda pública nacional aunque es diferente de la deuda pública federal, dado el tipo de instancias y condiciones de contratación.

Figura 1. Clasificación de la deuda pública en México



Fuente: Ayala (2005) y García Isabel (2018).

En la deuda, por su origen,⁴ se toma en cuenta la residencia del poseedor de la deuda pública, se clasifica en externa e interna. La *deuda externa* se adquiere con acreedores externos en forma directa o a través de sus agentes financieros en moneda diferente a la moneda nacional. La *deuda interna* se obtiene directamente a través de sus agentes financieros, en el mercado doméstico, su característica principal es que se paga dentro del país y en pesos mexicanos (SHyCP, 2008).

La deuda pública por su temporalidad se divide en corto y largo plazo; la primera es considerada menor de un año, mientras que la segunda se contrata a más de un año.

Por orden de gobierno, responde al ámbito de gobierno que la contrata. La deuda pública federal o nacional es la que adquiere el Gobierno de la República y se rige por una normatividad en particular en este caso, además de la de Constitución Política del país por la Ley Federal de Deuda Pública y por otras normas.

La *deuda subnacional* es la que no contrata el Gobierno Federal sino los Estados, los entes públicos estatales, los municipios y los entes públicos municipales. En México, una parte considerable de la deuda subnacional se encuentra en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, está normada por la Ley de Coordinación Fiscal, además de otras leyes, también por la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios. En el capítulo II hemos abordado algunos aspectos de esta normatividad, para explicar sus lineamientos generales que regulan este tipo de endeudamiento público.

Por tipo de acreedor se considera la naturaleza de los acreedores financieros, mercado de capitales, organismos financieros internacionales, y para la deuda interna: banca privada, comercio exterior, deuda reestructurada y en menor medida banca de desarrollo (SHyCP, 2008).

Instancias con capacidad de adquirir deuda pública en México

En México, según ⁸ la Ley Federal de Deuda Pública, la Deuda Pública está constituida de obligaciones de pasivos, directos o contingentes derivado de financiamientos a cargo de las siguientes instancias (LFDP, 2018, artículo 1):

⁴ Depende de la ubicación del acreedor y no de su nacionalidad.

8

- I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II.- El Gobierno del Distrito Federal.⁵
- III.- Los organismos descentralizados.
- IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V.- Las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas.
- VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V y VII.
- VII.- Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.

Aunque en este artículo no se mencionan a las entidades federativas y municipios, esta ley le da facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta otorgue garantías para su endeudamiento. En el artículo 4, fracción VIII, se señala: “Otorgar la garantía del Gobierno Federal a las obligaciones constitutivas de deuda pública de los Estados y Municipios, en términos del Capítulo IV, del Título Tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios” LFDP (2018).

Concepto de deuda pública subnacional

23

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados define a la deuda subnacional como “concepto que incluye tanto las obligaciones financieras contraídas por los gobiernos estatales y municipales, así como aquellas contratadas por los entes públicos de ambos órdenes de gobierno”; esta definición es muy general.

Para conceptualizarla de manera más específica retomaremos el significado anterior de deuda pública de Ayala y la adaptaremos al de deuda pública subnacional. Ayala señala que “La deuda pública es la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebra-

⁵ Con la reforma política de la Ciudad de México.

ción de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación” (Ayala, 2005, p. 309).

Con base en el concepto anterior definimos a la *deuda pública subnacional* como el total de obligaciones insolubles a cargo del sector público en el ámbito estatal y municipal, derivadas de la celebración de empréstitos, pero solo de carácter interno con instituciones públicas o privadas y pactadas en moneda nacional.

Podemos observar que una de las principales diferencias entre la deuda pública federal y la deuda subnacional, es quién la contrata, con quienes y en qué moneda, es decir, la deuda subnacional es contratada por los gobiernos estatales y municipales, con acreedores que operan en territorio nacional y en pesos mexicanos.

Las principales diferencias de la deuda pública federal con la deuda pública subnacional

Desde el momento que conceptualizamos a la deuda pública subnacional, podemos observar las diferencias con la nacional. En el siguiente cuadro se señalan algunos diferencias.

Cuadro 1. *Diferencias de la deuda nacional y subnacional en México*

<i>Deuda pública federal</i>	<i>Deuda pública subnacional</i>
Puede ser contratada en moneda nacional o en dólares	Sólo es contratada en moneda nacional
Con instituciones nacionales e internacionales	Con acreedores privados o públicos que operan en territorio nacional
La contrata el Gobierno Federal	La contratan gobiernos federales Los entes públicos estatales La contratan gobiernos municipales Los entes públicos municipales
Aprobación del Congreso de la Unión	Aprobación de los congresos estatales
La deuda pública federal comprende las obligaciones de los poderes legislativo y judicial, las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y sus órganos desconcentrados, órganos autónomos, las Empresas Productivas del Estado y sus subsidiarias y la Banca del Desarrollo	La deuda subnacional comprende las obligaciones de los gobiernos estatales, los entes públicos estatales, el gobierno municipal y los entes públicos municipales
La garantía es a través de los mecanismos del mercado financiero	La mayoría está garantizada por las participantes federales, y en menor medida por las aportaciones e ingresos propios
Regulada por la Constitución Política y la Ley Federal de Deuda Pública y otras normas	Regulada por la Ley Disciplinaria Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, La Ley de Coordinación Fiscal y otras normas

Fuente: Elaboración propia.

Además de las señaladas en el cuadro anterior, en México, la gran parte de la deuda subnacional está circunscrita en el marco del federalismo fiscal, es decir, que la deuda pública está regulada en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, porque las transferencias federales a los estados y municipios están vinculadas con la deuda de éstos. Los recursos que la federación tiene que enviar a los estados, por coparticipación fiscal, quedan o pueden quedar como la garantía de pago a los acreedores; esto se analiza en el capítulo II.

Sobre los entes públicos

Además de los gobiernos estatales y municipales también se endeudan sus entes públicos estatales y municipales, de manera que la deuda subnacional no sólo comprende la deuda de los gobiernos estatales y municipales, sino también la de sus entes públicos, sin embargo, para afectos de este libro sólo nos centramos en la deuda estatal, debido a que es la más significativa y es donde se pueden encontrar problemas de sostenibilidad de la deuda y con ello afectaciones a la hacienda pública local. Aunque la deuda de los entes públicos no es significativa, es importante saber que es parte de la deuda subnacional.

Corresponde a los congresos estatales autorizar la deuda que proponer el ejecutivo estatal lo gobiernos municipales y también los entes públicos ya sean estatales y municipales. De ahí también la importancia de que, a final de cuentas, es el Poder Legislativo estatal el que aprueba dicho endeudamientos a propuesta o con el aval del Poder Ejecutivo. De manera que el principal actor político o responsable de la contratación de deuda, son los gobernadores, que cabildean por contratar más deuda pública.

Hemos considerado abordar los entes públicos únicamente para explicar la manera como se componen la deuda subnacional, pero definitivamente la concentración de la deuda se da a nivel estatal.

Gordillo entra a un debate de lo que es en un ente público. La centralización ⁴¹ implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración; los entes estatales tienen algunas características básicas comunes Gordillo (2016, p. 2):

- a) Tienen personalidad jurídica propia.
- b) Cuentan o han contado con una asignación legal de recursos, o sea, que tienen por ley la percepción de algún impuesto o tasa, o reciben sus fondos regularmente del presupuesto general, o por fin los han recibido en el momento de su creación, aunque después se manejen exclusivamente con los ingresos obtenidos de su actividad.
- c) Su patrimonio es estatal, o dicho de otra manera, estas entidades son de “propiedad” del Estado.
- d) Tienen facultad de administrarse a sí mismos; tienen dentro de sus competencias resolver sus problemas sin recurrir a la administración central, más que en los casos expresamente previstos;
- e) Son creados por el Estado.
- f) Las entidades públicas persiguen un fin público (xiv-5).

Concluimos entonces que todas las entidades estatales son siempre públicas (xiv-7). Consejería Jurídica de Servicios Legales define a los entes públicos como:

[...] aquellos [instancias] que la legislación local [o federal] reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público o privado, ya sea que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público [CJSL-CDMX, 2022].

Transferencias federales: participaciones y aportaciones

En México, el gasto federalizado es aquel que se les transfiere a las entidades federativas, municipios, Alcaldías de la Ciudad México y se integra de participaciones, aportaciones, subsidios y convenios. En este apartado nos centramos, principalmente, en las participaciones y aportaciones porque son las más significativas en términos de montos.

Participaciones

La federación tiene dentro de sus potestades tributarias el cobro de los principales impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Productos y Servicios, y otros; transfiere el 20% de ellos, vía *participaciones* a los estados y municipios.

¿Qué son las participaciones? Las participaciones provienen del Fondo General de Participaciones (FGP) según la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2018, artículo 2), se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la federación en un ejercicio “La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones⁶ y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan:

El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos... El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales; La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos; Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal; El impuesto sobre automóviles nuevos; La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley (LCF). La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los

⁶ “Adicionalmente, la recaudación federal participable estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley” (LCF, 2018, artículo 2).

artículos 40.-A y 40.-B de esta Ley; El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. [LCF, 2018, artículo 2]

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público define a las participaciones, como aquellas asignaciones contempladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio, que corresponden a las entidades federativas, municipios y Ciudad de México, destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables, es decir, la Recaudación Federal Participable (RFP) que, de acuerdo con disposiciones legales, captan las oficinas recaudadoras y que deban entregarse derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal, y se distribuyen a través del Ramo General 28 del Presupuesto (SHyCP, 2016).

Aportaciones o fondos de aportaciones federales

¿Qué son las *aportaciones*? La Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2018) establece que con independencia de las Participaciones se establecen las *aportaciones federales*, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal —Ciudad de México—, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos para cada tipo de aportación o para los ocho fondos que establece la LCF.

Podemos señalar que las aportaciones son recursos que el Gobierno Federal transfiere a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México para determinados objetivos relacionados con la educación, salud, seguridad pública, infraestructura educativa y social, la finalidad de las aportaciones es que los gobiernos subnacionales puedan brindar estos servicios; quedan programados en el Ramo 33, como lo señala la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

El Ramo General 33 tiene como misión fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y municipales, en el ejercicio de los recursos que les permita elevar la eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa que les plantea su población, así como el fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y a las regiones que conforman, dando cumplimiento a lo establecido en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Las aportaciones federales del Ramo General 33 se establecen como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación dispuesta en la LCF [SHyCP, 2021].

En el siguiente apartado, podremos apreciar la importancia que tienen las participaciones y aportaciones en la estructura de ingreso de las entidades federativas.

Estructura de ingresos de los gobiernos estatales

En 2022, ¹ los gobiernos estatales dependían en promedio un 84% de las transferencias federales, las cuales se componen como ya mencionamos, principalmente de participaciones y aportaciones (INEGI, 2022b). Las participaciones representaron en promedio el 40% de los ingresos estatales, mientras que las aportaciones el 44%. Sus ingresos propios apenas llegaron en promedio el 11% de sus ingresos totales. Esta situación refleja una fuerte dependencia que los estados tienen de las transferencias federales. En el siguiente cuadro y gráfica se puede apreciar lo anterior.

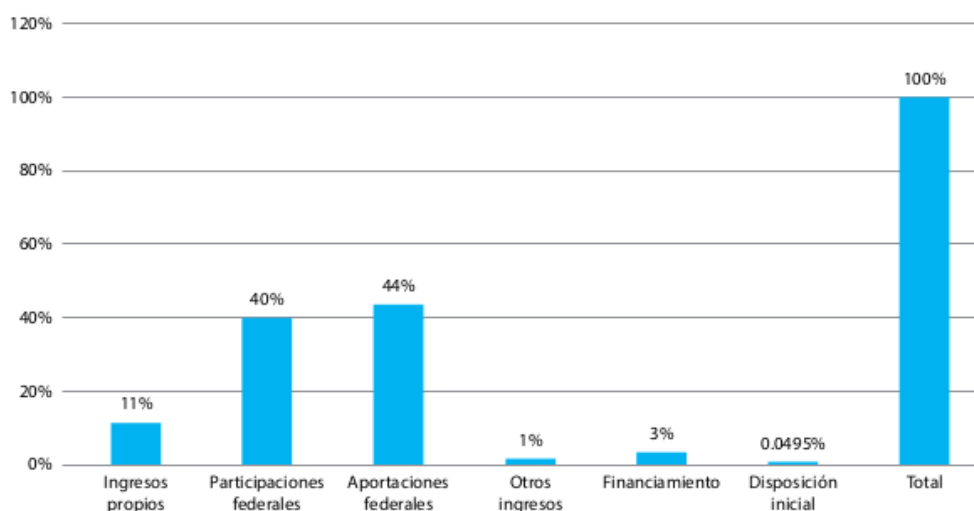
Cuadro 2. Estructura de ingresos de las entidades federativas en México, 2022 (pesos)

Concepto	Monto	porcentaje
Ingresos propios	\$273 537 158 718	11%
Participaciones federales	\$954 661 648 761	40%
Aportaciones federales	\$1 056 345 765 752	44%
Otros ingresos	\$27 740 125 987	1%
Financiamiento	\$82 314 163 964	3%
Disposición inicial	\$1 185 507 979	0.0495%
Total	\$2 395 784 371 161	100%

Fuente: INEGI (2022b).

En México, financieramente, los estados y municipios son dependientes de los recursos del Gobierno Federal, esto se debe en gran parte, a la conformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En la siguiente gráfica se puede apreciar.

Gráfica 1. Estructura de ingresos de las entidades federativas



Fuente: INEGI (2022b).

Esta dependencia estructural que tienen los estados de las transferencias federales dificulta su capacidad financiera. Eso todavía se agrava más con la tendencia en el incremento en el endeudamiento público que han presentado la mayoría de los gobiernos estatales, sobre todo, a partir del 2008. Estos aspectos los desarrollaremos en los siguientes capítulos.

II. Aspectos contextuales y jurídicos del endeudamiento público en México

Federalismo mexicano

El federalismo mexicano tuvo su inspiración en las ideas europeas y sobre todo del debate de la Constitución Norteamericana, que surgió a partir de la liberación de las 13 colonias: Connecticut, Rhode Island, Pensilvania, Massachusetts, Nuevo Hampshire, Nueva York, Delaware, Nueva Jersey, Maryland, Carolina del Norte, Virginia, Carolina del Sur y Georgia.

Después de la liberación de las trece colonias del Reino Unido, en el Este de América del Norte, surgió el debate y la diferencia entre ellas de cómo constituir su nación. Para 1787 convocaron a los trabajos para la creación de una nueva Constitución, esto dio paso a la conformación de un Gobierno constitucional.

Durante los trabajos de la Convención, Hamilton A., Jay J. y Madison J. publicaron artículos bajo el seudónimo de “las cartas de Publio”, en las cuales dieron argumentos a favor del federalismo. Realmente, estos documentos expresaban ideas políticas, culturales y sociales para constituirse en una estructura federal y dejar de lado la estructura del régimen colonial que los había sometido como colonias. Este movimiento y escritos fueron compilados en *El federalista*, y tuvieron una gran influencia para México, sirvieron de inspiración para la constitución del federalismo mexicano (Faya 1988).

En *El federalista* se abordan varios aspectos: la construcción de un Estado Federal, la distribución del poder político y administrativo, las facultades y atribuciones entre el Gobierno Federal, los estados y gobiernos locales, Velasco (2006), otros aspectos que tienden a generar conflicto como

el de la generación los ingresos públicos, las facultades impositivas y posteriormente la distribución de los ingresos fiscales.

Hamilton consideraba que un gobierno mal dotado de recursos difícilmente podía cumplir sus funciones institucionales como promover la prosperidad y cuidar de la seguridad (Hamilton, 2006, p. 121).

Para Faya (1988), el federalismo mexicano se inspiró de las ideas que venían de Europa (Montesquieu) y de la conformación del federalismo norteamericano manifestado en su Constitución Política, retomadas sobre todo por Ramos Arizpe. Para Faya, el objetivo del federalismo era para mantener la unidad de lo diverso, refiere que la idea federalista se gestó entre 1812 y 1824, sobre todo con la diputación provincial que le otorgaba atribuciones de ingreso y gasto.

Ramos Arizpe, a quien se le considera el padre del federalismo mexicano, estaba en contra de la monarquía y del centralismo, pero al mismo tiempo había una preocupación de que se disgregara el territorio, dado a que varias provincias se habían declarado soberanas. Faya refiere que fue difícil la conformación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana que se consolidó el 31 de enero 1824.

Después de varios cambios constitucionales durante el siglo XIX, y como resultado de la revolución mexicana, en 1917 quedó plasmado en la Constitución Política el federalismo mexicano: “art. 40.- es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.¹ En el 2012 se le agregó lo de laico, y el 29 de enero del 2016 se hace referencia a la Ciudad de México dada la Reforma política que se dio en esta entidad SCJN (2017).

Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México

Como señalamos en el apartado anterior, cada país va configurando sus sistemas de coordinación fiscal a partir de sus procesos políticos y econó-

¹ Este es el texto original del 5 de febrero de 1917 (CPEUM, 2017).

micos. En México, después de la revolución mexicana en 1925, se celebró la Primera Convención Nacional Fiscal entre el Gobierno Federal y los representantes de los estados para resolver el conflicto de la concurrencia de las atribuciones fiscales y la múltiple imposición (Tello, 2004, pp. 118-138). En esta convención hubo varias propuestas, entre ellas, la de integrar un sistema de participaciones en impuestos federales para los estados y los municipios y delimitar las competencias tributarias; en 1926 dichas propuestas fueron rechazadas por la Cámara de Diputados.

La segunda Convención Nacional Fiscal se realizó en 1933, pero lamentablemente tuvo la suerte de la primera. En 1947 se desechó el asignar fuentes exclusivas de tributación para la federación y para los estados; se sugirió la creación de convenios para tener uniformidad y coherencia del sistema impositivo (Tello, 2004).

En lugar de convenciones fiscales se realizaron reuniones periódicas de tesoreros de los estados con funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esto marcó una nueva etapa en las relaciones fiscales entre los estados y la federación. En 1973, todos los estados aceptaron coordinarse para efectos del impuesto sobre ingresos mercantiles (Tello, 2004).

Con la aprobación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, se determinó un sistema de transferencias, denominadas *participaciones*, las cuales se calcularon sobre el ingreso total de los ingresos de la federación por concepto de impuestos. En la actualidad, las principales fuentes de tributación son exclusivas de la federación; prácticamente desde 1925, tanto el Gobierno Federal como los estados han aceptado como eje central de sus relaciones, en materia fiscal, la coordinación tributaria y el sistema de participaciones.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y soberanía fiscal

40 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en México entró en vigor con la Ley de Coordinación Fiscal en 1980. Varios autores (Tello, Calderón) consideran que este sistema implicó que los estados cedieran gran parte de su soberanía fiscal.

José María Calderón analizó las repercusiones que tenía para los estados esta cesión de la soberanía fiscal; determinó que, si bien fue un proceso que generó eficiencia en términos de que mejoró la eficiencia recaudatoria, se eliminó la doble tributación y la concurrencia impositiva; la consecuencia política fue ceder soberanía estatal, ello significó un retroceso político porque se abonó a una centralización tributaria, debido a que el SNCF implicó asumir, a los gobiernos estatales, el compromiso de no cobrar impuestos a cambio de coparticipar de los impuestos federales (Calderón, 1998).

Agrega Calderón que, con la imposición indirecta (a través del IVA), desaparecieron más de treinta y un impuestos especiales, federales y el impuesto del timbre; esto eliminó la concurrencia fiscal, los estados coordinados no podían cobrar impuestos (Calderón, 1998, p. 103).

Para Tello Macías, el sistema de participaciones, previsto en La Ley de Coordinación Fiscal implicó que:

1. Las modificaciones a las diversas leyes tributarias son responsabilidad de la Federación.
2. En materia de recaudación de impuestos y participaciones, los Estados correrían la suerte que la Federación.

La Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

En el Gobierno de José López Portillo, el 27 de diciembre de 1978 se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal, la cual tenía y tiene por objeto:

[...] coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales [Alcaldías], para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. [LCF, 2018]

La esencia de esa ley no ha cambiado. El objeto de la Ley de Coordinación Fiscal en 1978, sustancialmente, no ha cambiado en relación con 2022; la diferencia está en relación con el Distrito Federal que, en ese entonces, fiscalmente no era considerado una entidad federativa.

El artículo 1 de la LCF en 1978 señalaba:

Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con lo de los Estados, Municipios y Distrito Federal [considerar actualmente la reforma política de la Ciudad de México], establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales: distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y darles las bases de su organización y funcionamiento.

Actualmente, en esta ley se determinan los impuestos y el porcentaje que conformará el Fondo General de Participaciones (que corresponde al 20% de la Recaudación Federal Participable en un ejercicio de un año). También se consideran los criterios de distribución de ese Fondo General de Participaciones entre los estados y los municipios. De este fondo se desprenden las transferencias federales que se denominan *participaciones* y representan en promedio el 35% de los ingresos de las entidades federativas.

El artículo 10 establece que “La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación”, (LCF, 2018 artículo 10.) además de esto se contemplan Convenios de Colaboración Administrativa entre las entidades y la Federación para el cobro de impuestos.

La Ley de Coordinación Fiscal establece dos tipos de transferencias federales a las entidades federativas y municipios: las participaciones y las aportaciones. Mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se establecen las instancias, los mecanismos, funcionamiento y criterios de distribución de estos recursos.

En 1978, cuando se aprobó la Ley de Coordinación Fiscal, únicamente los recursos financieros —objeto de distribución entre las entidades y lo

municipios— eran las participaciones;² en 1997 se incluyeron, en el artículo 25, los Fondos de *Aportaciones* Federales, a los cuales llamamos *aportaciones* y son denominados por la LCF “como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación..”⁶

Los fondos de aportaciones que existen al 2022 son los siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
- Fondo de Aportaciones Múltiples
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y Ciudad de México
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Las *aportaciones* son recursos etiquetados, los estados o municipios, según corresponda, los aplican para el fin prestablecido de cada fondo. En la LCF se establecen los criterios de distribución para las entidades federativas y municipios.

Es importante señalar que el monto de estos fondos vía *Aportaciones*, en promedio, representó en 2022 el 44% de los ingresos totales de las entidades federativas (INEGI, 2022b). En relación con los montos monetarios, los principales fondos de aportaciones son el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. Del artículo 26 al 48 de la LCF se establecen los criterios de distribución entre las entidades federativas y municipios de cada fondo.

² Las participaciones provienen del Fondo General Participable.

Instancias que integran el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Las instancias que integran el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNFC) son las siguientes (artículo 16, LCF, 2018):

- ²⁷ La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
- La comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- La Junta de Coordinación Fiscal

Estas instancias son las encargadas y responsables de hechar a andar todo el Sistema. A continuación retomamos, de la misma Ley de Coordinación Fiscal (LCF), algunos aspectos importantes de estas instancias (LCF, 2018, artículo 17 al 22).

³⁰ La *Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales* se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por cada entidad del titular del órgano hacendario (LCF, 2018 Art. 17). Dentro de las funciones más importantes de esta reunión de funcionarios están (LCF, 2018, art. 19):

- ⁹ Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y de sus grupos de trabajo, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.
- ¹⁴ Fungir como Asamblea General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus programas y presupuestos.
- ²⁰ Establecer las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades, para el sostenimiento de sus órganos.
- ¹⁶ Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los Gobiernos de las Entidades las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La *Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales* se integrará conforme a las siguientes reglas (LCF, 2018, art. 20):

Está formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades. Las entidades están representadas por las ocho que al efecto elijan.

Las entidades que integran la Comisión Permanente son elegidas por cada uno de los grupos, la representación debe ser rotativa, los grupos son:

- 4
- Grupo uno: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
- Grupo dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.
- Grupo tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.
- Grupo cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- Grupo cinco: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- Grupo seis: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.
- Grupo siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.
- Grupo ocho: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Con base en un análisis de las características socioeconómicas y geográficas que tengan las entidades federativas, cada 10 años, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales puede proponer a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales una reclasificación de los ocho grupos.

Son facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (LCF, 2018, art. 21):

- 16
- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales.
- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias.
- Vigilar la creación e incremento de fondos señalados.
- Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones (LCF, 2018, art. 22):

- 9 • Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades.
- 35 • Realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal.
- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local.
- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.
- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.
- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

Deuda pública subnacional en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El principal problema de la deuda subnacional en México es su sostenibilidad, debido a que los gobiernos estatales y municipales recaudan muy pocos ingresos públicos propios, y la mayor parte de sus ingresos provienen de las transferencias federales; de hecho, el objetivo del apartado anterior es que abordamos, a partir de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los dos tipos de transferencias federales que se realizan a los estados y municipios: las participaciones y las aportaciones.

Mediante la Ley de Coordinación Fiscal se regula el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Esta ley permite a los gobiernos estatales y municipales dejar en garantía y fuente de pago de la deuda pública los recursos que van a recibir de las participaciones y aportaciones federales. En México, actualmente, la deuda de estados y municipios está vinculada y garantizada con las transferencias federales, particularmente con las participaciones; de hecho, en la propia Ley de Disciplina Financiera³ se le denomina deuda garantizada.

A continuación, mostraremos los artículos base de la Ley de Coordinación Fiscal que permiten ese tipo de endeudamiento que desde nuestro punto de vista (aspecto que por ahora no demostraremos) incentiva los préstamos de la banca comercial dado que los rendimientos están garantizados y con ello el riesgo disminuye.

37
³ Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y municipios; para simplificar, en este texto la denominaremos Ley de Disciplina Financiera.

El artículo 9 de la LCF determina que

Las participaciones que correspondan a las Entidades y los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4-A, fracción I, de la presente Ley, que podrán ser *afectadas en garantía*, como *fuentes de pago de obligaciones* contraídas por las Entidades o los Municipios,... de conformidad... de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a *favor de la Federación*, de las *instituciones de Crédito* que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana...

El artículo anterior hace referencia a que las *participaciones* (transferencias no etiquetadas, que representan en promedio más de una tercera parte de los ingresos federales a los estados y municipios), quedan como garantía de deuda pública o fuente de pago a favor de la federación o de instituciones de crédito.

No sólo las participaciones quedan como garantía o fuente de pago de la deuda pública, también algunos fondos de aportaciones. Esto se contempla en el artículo 49 de la LCF:

Las aportaciones y sus accesorios que... reciban las entidades y, en su caso, los municipios las alcaldías de la Ciudad de México, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de esta ley...

y concretamente se refiere a que “Las aportaciones... podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito...” (LCF, art. 50, 2018). Los artículos 50, 51 y 52 hacen referencia a varios fondos y señalan bajo qué condiciones se garantiza dicho endeudamiento.

El hecho de que las aportaciones también se dieran como garantía de deuda se dio a partir de 2013 y 2016, con la emisión de la Ley de disciplina

Financiera para las entidades federativas y municipios, lo cual —desde nuestro punto de vista— no ha contribuido a solucionar el problema del endeudamiento para las haciendas públicas estatales, aspecto que abordamos en el capítulo III.

Ley Federal de Deuda Pública

La Ley federal de deuda pública es el ordenamiento que regula la deuda pública en México; establece qué entidades del sector público federal tienen capacidad legal de adquirir deuda pública; se indica que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que autoriza, vigila y otorga garantías del endeudamiento público del Gobierno a nivel Federal.

Sin embargo, a partir de que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, el Gobierno Federal, mediante la Ley Federal de Deuda Pública, también tendrá atribuciones sobre la deuda de los estados y los municipios; en materia de garantías se establece como atribución del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: “Otorgar la garantía del Gobierno Federal a las obligaciones constitutivas de deuda pública de los Estados y Municipios” (LFDP, 2018, artículo 4, Fracción VIII), también le otorga atribuciones de vigilancia.

De manera que el Gobierno Federal tiene atribuciones para vigilar, garantizar y monitorear el nivel de deuda de los estados y municipios, con lo que, en materia de financiamiento²³, las haciendas públicas de los Estados y municipios están reguladas por la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios.

Contexto de la Reforma de disciplina financiera

En el marco de las reformas estructurales del Gobierno de Enrique Peña Nieto, se dio la Disciplina Financiera. Las reformas estructurales implicaron 11 reformas y 81 cambios a las leyes secundarias que el Gobierno del 2012-2018 llevó a cabo con la finalidad —según el argumento oficial— de

aumentar el crecimiento económico y democratizar al país, aunque ninguno de las dos justificaciones se materializaron.

A partir de la crisis del 2008-2009, se observó un fuerte incremento del endeudamiento público en varios gobiernos estatales; algunos casos fueron escandalosos como el de Coahuila y después el de Veracruz. Cuando inició el Gobierno de Enrique Peña Nieto, una de las medidas que se destacaron en el “Pacto por México” fue la necesidad de limitar los niveles de endeudamiento para que no generaran en el futuro problemas a las haciendas estatales.

La disciplina financiera implicaba una reforma constitucional; este proceso se llevó a cabo del 2013 a 2015. Se generó un debate mediático, académico y sobre todo político en el Congreso de la Unión, principalmente por las medidas que tenían que implementarse para que los estados y municipios evitaran problemas financieros de las haciendas públicas estatales.

En febrero del 2015, el Senado de la República aprobó la Disciplina Financiera promulgando la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios; esto también implicó las modificaciones a otras leyes federales.

Ley de Disciplina Financiera

Ley de Disciplina Financiera tiene como objeto: “establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos para un manejo *sostenible de sus finanzas públicas* [cursivas nuestras]. Las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos... administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas. Adicionalmente, los Entes Públicos de las Entidades Federativas y los Municipios cumplirán, respectivamente, lo dispuesto en los Capítulos I y II del Título Segundo de esta Ley [es decir, al Balance presupuestario Sostenible]” (LDF, 2022, artículo 1)

La disciplina hacendaria y financiera hace referencia a la responsabilidad hacendaria. El Sistema de Alertas se integra por indicadores que clasifican

el nivel de endeudamiento en analogía a un semáforo: verde viable, amarillo en observación y rojo en problemas (los parámetros de estas mediciones son cuestionables, porque los rangos de sostenibilidad son muy amplios). Sobre la contratación de deuda y obligaciones, la ley establece que se debe contratar deuda en las mejores condiciones de mercado al menor costo financiero. En relación a la deuda estatal garantizada, ésta es la que está vinculada a las participaciones y aportaciones; y lo relativo al Registro Único tiene que ver con la inscripción y transparencia en la contratación de deuda, lo cual incluye deuda garantizada con proveedores y la de emisiones bursátiles (CEVGDP, 2016).

La ley hace insistencia en el Balance Presupuestario Sostenible; en el artículo 6 refiere que en la proyección del gasto público de la entidad debe contemplarse un balance presupuestario sostenible, entendiéndose por éste que al final del ejercicio fiscal, y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero, en la misma la ley se establece bajo qué condiciones el Balance Presupuestario puede ser negativo (LDF, 2022, artículo 6).

Según la ley, lo anterior es su principal objetivo, evitar que los niveles de endeudamiento generen un fuerte déficit presupuestario en las haciendas públicas locales.

Elementos principales de la Ley de Disciplina Financiera:

- Disciplina hacendaria
- Homogenización de procedimientos
- Sistema de alertas
- Deuda total estatal y municipal
- Registro Único de Deuda

La *disciplina financiera* es toda la normatividad y procedimientos que los gobiernos municipales deben observar, para efectos del endeudamiento público.

Homogeneidad de procedimientos en la Ley de Disciplina Financiera se establecen los procedimientos para todos los gobiernos estatales.

El *sistema de alertas* son los indicadores que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público establece con base en la Ley de Disciplina Financiera, para

establecer el *status* de endeudamiento de los gobiernos estatales y municipales. Los rangos son cuestionables, debido a que son muy amplios y pueden alejarnos realmente de la problemática de las haciendas públicas estatales.

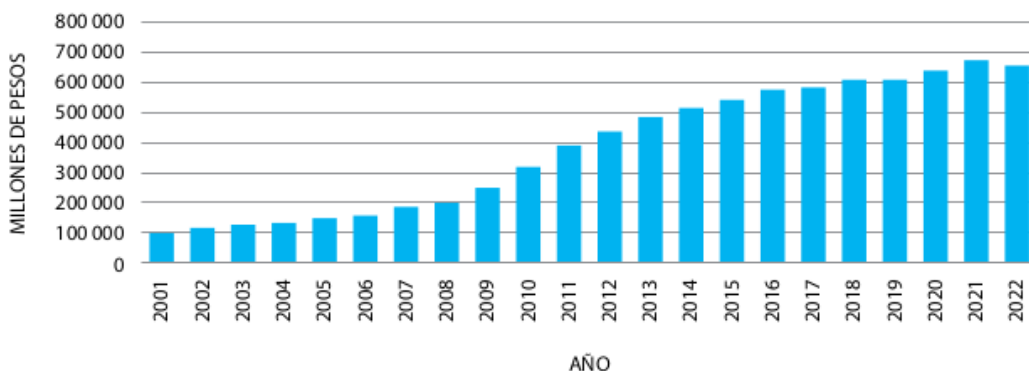
El *Registro Único de Deuda* es un listado de financiamientos y obligaciones de los gobiernos estatales y municipales, llevado a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se actualiza conforme se cancela o inscribe un financiamiento u obligación.

III. Evolución, fuentes de pago y acreedores del endeudamiento público de los Estados

Evolución anual de la deuda pública de los Estados y municipios en México

En la siguiente gráfica podemos observar la evolución de veintiún años, 2001 al 2022, de la deuda pública de los Estados y lo municipios; del 2001 al 2008 pasó de 100,243.1 a 203,070.2 millones de pesos, aunque en ese periodo el monto se duplicó, éste aun no era tan alto, como se dio en el periodo 2008-2018; esto se aprecia en el siguiente gráfico: el ritmo de endeudamiento se aceleró, pasó de 203,070.2 a 601,218.3 millones de pesos; si lo comparamos con 2001 el monto se incrementó seis veces. Del 2018 al 2022, el endeudamiento ha seguido aumentando, no obstante, a un ritmo menor que los años anteriores.

Gráfica 1. *Financiamientos y obligaciones de entidades federativas, municipios y sus entes públicos, 2001-2022*



Fuente: SHyCP, 2022.

La reforma constitucional, en la que se promovió la Disciplina Financiera y que en 2016 permitió la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de los estados y los municipios (LDF), no ha reflejado una disminución en los montos del endeudamiento público; como se observa del 2016 al 2022, el incremento se ha mantenido, aunque a un menor ritmo.

En la gráfica anterior se observa un incremento sostenido de la deuda pública de los estados del 2001 al 2022. El punto de inflexión lo observamos a partir del 2008, por el efecto de la crisis económica;¹ esto generó una disminución en el monto de las transferencias federales, particularmente de las *Participaciones*, las cuales pasaron de 423 454.8 millones de pesos a 284 043.7 millones de pesos de 2008 a 2010.

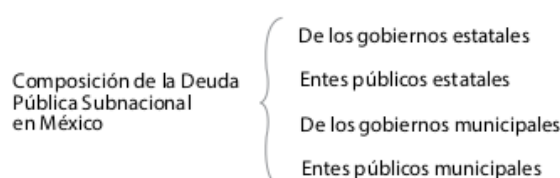
Dada la estructura de ingresos de los Estados, las *participaciones* representaron para 2022 en promedio el 40% de sus ingresos, por lo que su disminución en un contexto de crisis pudo haber presionado a un mayor endeudamiento.

Composición de la deuda pública subnacional en México

¿En qué orden de gobierno subnacional se concentra el endeudamiento público? La composición de la deuda pública subnacional está dividida en función de las instancias o entes públicos que la contratan: la deuda del Gobierno del Estado, la deuda de los municipios, de los entes públicos estatales y entes públicos municipales.

En la siguiente figura podemos apreciar las entidades de gobierno que a nivel subnacional tienen la capacidad de adquirir deuda pública.

Figura 1. *Deuda Pública Subnacional*



Fuente: Elaboración propia con datos de SHyCP, 2021.

¹ Según el INEGI (2022), el PIB cayó -5.3%.

En el siguiente cuadro se aprecia tanto por monto como por el porcentaje, en que entes se concentra la deuda subnacional en México. En este caso, por ámbito estatal y municipal, comprende: los gobiernos estatales, los entes públicos estatales, los gobiernos municipales y los entes públicos municipales.

Cuadro 7. Tipo de acreedor de la deuda estatal en México, 2014-2022
(Millones de pesos y porcentajes)

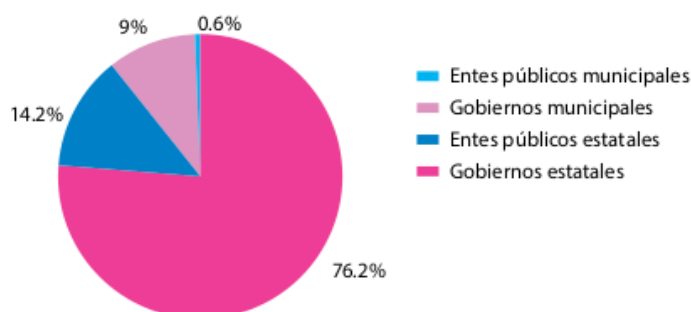
Entidad Federativa	Deuda Estatal Banca Múltiple			Deuda Estatal Banca de Desarrollo			Deuda Estatal Emisión Bursátil			Deuda Estatal Otros		
	2014	2018	2022	2014	2018	2022	2014	2018	2022	2014	2018	2022
Ciudad de México	34.1	45.7	54.5	32.2	24.8	38.5	23.2	20.9	0.0	10.5	8.6	7.1
Estado de México	99.9	72.8	65.7	0.0	27.1	28.9	0.0	0.0	5.4	0.1	0.1	0.0
Nuevo León	74.9	73.7	59.9	19.2	26.3	40.1	5.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Chihuahua	48.5	58.1	40.5	6.3	8.3	28.4	45.3	37.0	31.1	0.0	0.0	0.0
Veracruz	51.4	51.1	31.5	15.0	48.9	68.5	33.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Coahuila	98.5	66.2	68.7	1.5	33.8	31.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: SHyCP, 2022.

En la cuadro 1 podemos apreciar la composición de la deuda pública subnacional (también esto se aprecia en la figura 1) y cómo se ha comportado en los años 2006, 2012, 2018 y 2021.

El endeudamiento subnacional del 2006 al 2021 se ha concentrado en los gobiernos estatales. En 2006, la deuda de los Estados representó el 76.2 por ciento del total de la deuda subnacional, 15 años después, en el 2021, pasó al 87.7%, con lo que en este periodo de tiempo se observa un aumento porcentual de concentración del 11.5%. De manera que el problema del endeudamiento subnacional se centra principalmente en los estados. Esto lo podemos apreciar de manera más ilustrativa en las siguientes dos gráficas, una hace referencia al 2006 y la otra al 2021:

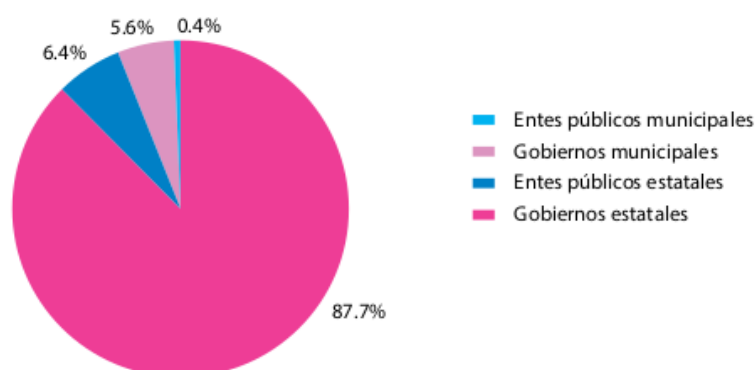
Gráfica 2. Composición de deuda pública subnacional en México, 2006



Fuente: SHyCP, 2022.

Podemos apreciar que, del 2006 al 2021, la deuda pública municipal transitó de 9 a 5.6%; de los entes municipales pasó de 0.6 a 0.4%; mientras que la deuda de los estados en el mismo periodo pasó de 76.2 a 87.7%, y los entes estatales 14.2 a 6.4% observándose una disminución.

Gráfica 3. Composición de deuda pública subnacional en México, 2021



Fuente: SHyCP, 2022.

En 2021 sí consideramos la deuda de los estados, en la de los entes públicos estatales se observa que, en este orden de gobierno, la deuda pública significa el 94.1% del total de la deuda subnacional. De manera que podemos afirmar que la deuda subnacional se concentran en los gobiernos estatales.

El comportamiento de la deuda municipal en 2006 fue el 9.0% del total de la deuda subnacional, mientras que en 2012 representó el 10%; en 2018 el 7.1% y en 2021, el 5.6%. Se observa una disminución en la participación de la deuda municipal sobre todo de 2012 al 2021. Ello no significa que algunos municipios no estén endeudados, pero en el conjunto de los 2,471 municipios (INEGI, 2022) y su relación con la deuda total subnacional es poco significativo su nivel de deuda.

En general, se observa que la deuda de los entes estatales ha disminuido en relación con el total de la deuda subnacional; en 2006 representaba el 14.2% y en 2021 pasó a 6.4%, lo que significa una disminución considerable en este periodo.

La deuda de los entes públicos municipales es muy pequeña; en 2006 presentó el 0.6%; en 2012, el 1.4%; en 2018 en 1.0%, y en 2021, el 0.4%, de

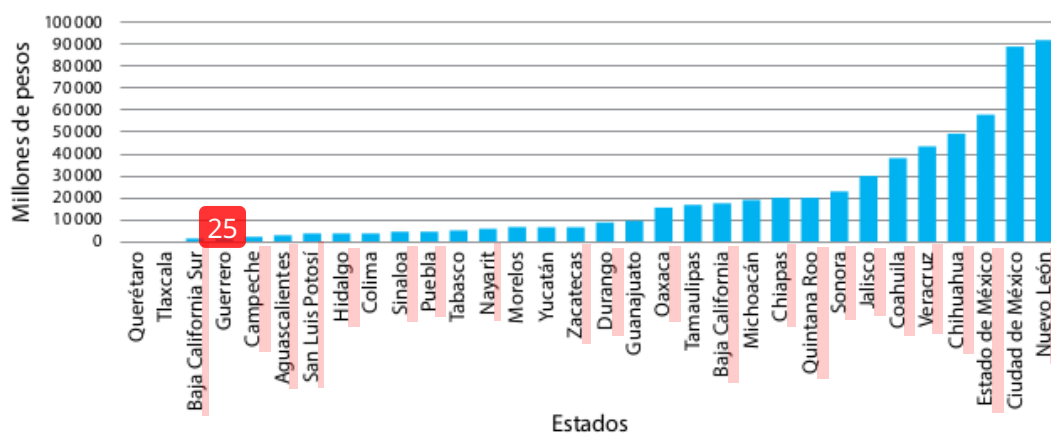
manera que se observa muy poca participación en la deuda subnacional de los entes públicos estatales, y no sólo eso sino también una disminución considerable del 2012 al 2021.

Nivel de deuda pública en los Estados

Observamos que la deuda pública subnacional se concentra en los gobiernos estatales, ¿Todos los Estados tienen problemas de endeudamiento público? La respuesta es no, sin embargo, la mayoría de los estados tienen la tendencia al incremento de su deuda pública. El problema principal del endeudamiento público lo tenemos por su ritmo de crecimiento en varios estados, y esto afecta a las haciendas estatales, sobre todo a partir de la crisis del 2008-2009.

En la siguiente gráfica podemos observar el nivel de endeudamiento público por los estados en 2022.

Gráfica 4. Deuda pública, saldo por Estados, septiembre de 2022



Fuente: SHyCP, 2022.

De 2008 al 2022, varias entidades federativas aumentaron su deuda pública de manera alarmante; el caso más sonado fue Coahuila, pasó de 1,561.6 millones de pesos a 8,267.1 millones de pesos, del 2009 al 2010; y a 36,509.6 millones de pesos en el 2011; es decir, que de 2009 a 2011 el Gobierno de Coahuila aumentó 23.3 veces su deuda. Los 36,509.6 millones de pesos

de deuda pública representaron, en 2011, el 117% de sus recursos presupuestarios para ese año (LIE, Coahuila, 2011).

La tendencia observada de la mayoría de los estados es un incremento en su deuda pública hasta 2022, pero tenemos dos excepciones: Querétaro y Tlaxcala; en el caso de Querétaro, éste ha mostrado una disminución de dicho endeudamiento, y en el caso de Tlaxcala su normatividad limita el endeudamiento público.

Reforma constitucional y disciplina financiera

Ante los escándalos de endeudamiento público en diferentes estados, una de las medidas anunciadas por el Gobierno en 2012 fue “limitar” el endeudamiento para evitar quiebras hacendarias en los estados. En el marco de las denominadas reformas estructurales que se impulsaron en 2013, se promovió una reforma constitucional para que desde la Constitución Política del país se normará y se establecieran los lineamientos generales para regular este endeudamiento. Dichas reformas se publicaron el 26 de mayo del 2015, después de un proceso legislativo entre la Cámara de Diputados y la de senadores; éstas reformas se publicaron a través del “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios” (SEGOB, 2015).

De las 38 modificaciones anteriores, se sentaron las bases para la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, la cual normaría los aspectos considerados tanto en la Ley de Coordinación Fiscal, como en las nuevas disposiciones en materia de endeudamiento subnacional, producto de la Reforma constitucional.

Fuente y garantía de pago de la deuda pública de los Estados

En México, de la deuda pública estatal y municipal, están como garantía las transferencias federales: participaciones y aportaciones, y muy

poco (el 11%) de la deuda de los estados está respaldada con recursos propios.

Como comentamos en el capítulo II de este trabajo, la deuda pública de los estados y municipios está vinculada y garantizada con las transferencias federales; principalmente por las participaciones; algunos Fondos de Aportaciones y recursos son por convenios circunscritos en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

La Ley de Coordinación Fiscal, que regula el SNCF, permite a los gobiernos estatales y municipales dejar en garantía de pago de la deuda pública a las transferencias federales, principalmente las participaciones, es decir, que los recursos financieros de las participaciones son objeto de garantía e incluso fuente de pago de la deuda pública estatal o municipal para los acreedores. A este tipo de deuda se le denomina *deuda garantizada*, según la propia ley de Disciplina Financiera.

Como se comentó, no sólo las participaciones sino también las aportaciones, aunque en menor medida, fungen como garantía y fuente de pago, lo cual está previsto en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). En los artículos del 49 al 52, se establece que las aportaciones que reciban las entidades (y también los municipios) no serán embargables, salvo para garantizar el pago de obligaciones en caso de incumplimiento o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, instituciones de crédito o particulares (LCF, art. 49-52, 2018).

Hasta antes del surgimiento de la Ley de Disciplina Financiera sólo las participaciones eran objeto de garantía de deuda, pero en el mismo artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal se fueron haciendo modificaciones y se han ido integrando más fuentes de recursos externos como garantías. Es el caso de algunos Fondos de Aportaciones y el 25% de las cuotas que corresponden al Impuesto Especial de Producto y Servicios (IEPS), por consumo de hidrocarburos en el territorio de las entidades federativas.

33 Los Fondos de Aportaciones que quedan como garantía de deuda son el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México [Alcaldías], el Fondo de Aportaciones Múltiples, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y Distrito Federal. Para cada uno de ellos se especifican requisitos.

En el siguiente cuadro observaremos, de manera general, las fuentes de pago con las que está garantizada la deuda de los estados y los municipios.

Cuadro 2. *Deuda estatal por fuente de pago en México, 2011-2022. Millones de pesos*

	<i>Participaciones</i>	<i>Aportaciones</i>	<i>Ingresos locales</i>
2011	262,203.3	2,742.3	51,321.6
2012	303,493.5	2,628.5	46,488.5
2013	358,976.6	3,355.6	41,606.5
2014	372,571.4	5,310.4	43,507.5
2015	393,658.6	10,300.1	45,634.4
2016	403,685.2	10,132.8	67,479.7
2017	415,280.7	8,279.5	71,987.5
2018	439,483.6	8,157.6	66,035.7
2019	453,993.7	9,479.9	55,575.7
2020	480,961.6	13,409.8	57,824.0
2021	506,724.6	18,896.7	59,029.0
2022	524,762.2	23,029.8	53,325.6

Fuente: SHyCP, 2022.

En este cuadro podemos apreciar que, de 2011 al 2022, la mayoría de la deuda estatal esta respaldada por las participaciones; después, en importancia, le siguen los ingresos propios, y muy poca deuda esta respalda por los Fondos de Aportaciones.

En el siguiente cuadro se puede apreciar los porcentajes del cuadro anterior.

Cuadro 3. *Deuda estatal por fuente de pago en México, 2011-2022*

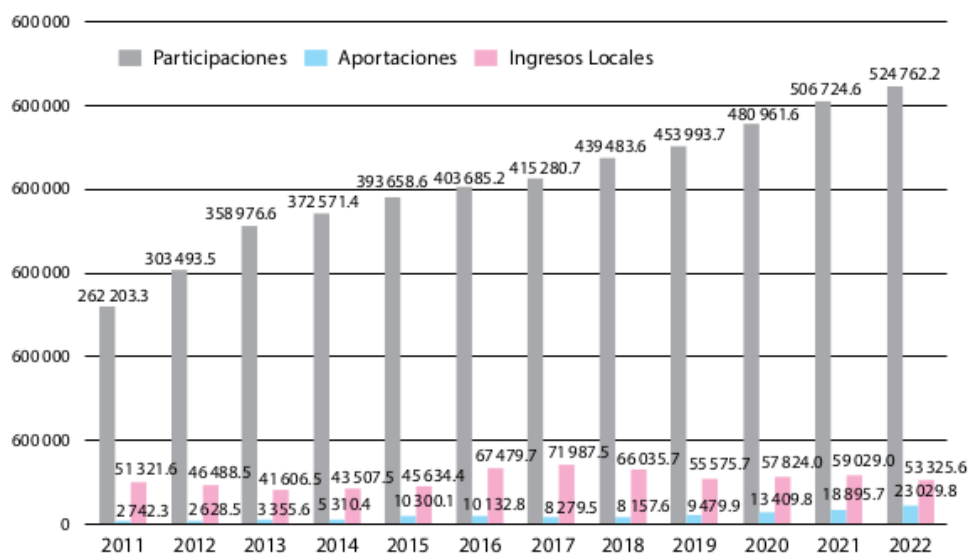
	<i>Porcentajes</i>		
	<i>Participaciones</i>	<i>Aportaciones</i>	<i>Ingresos locales</i>
2011	83%	1%	16%
2012	86%	1%	13%
2013	89%	1%	10%
2014	88%	1%	10%
2015	88%	2%	10%
2016	84%	2%	14%
2017	84%	2%	15%
2018	86%	2%	13%
2019	87%	2%	11%
2020	87%	2%	10%
2021	87%	3%	10%
2022	87%	4%	9%

Fuente: SHyCP, 2022.

Aquí, de manera clara, se aprecia que del 2011 al 2022 más del 80% de los recursos por participaciones funcionan como garantía o fuente de pago. En algunas entidades federativas rebasa ese porcentaje, como la Ciudad de México que llega al 100%. En el mismo periodo, el 1 al 4% los Fondos de Aportaciones respaldan la deuda estatal (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Alcaldías, el Fondo de Aportaciones Múltiples, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y Ciudad de México). Y en promedio sólo el 11.7% de la deuda se paga con los ingresos estatales.

En la siguiente gráfica se puede apreciar, de manera más ilustrativa, la importancia de las participaciones como fuente de pago de la deuda pública estatal en relación con las aportaciones e ingresos propios.

Gráfica 5. Deuda estatal por fuente de pago en México, 2011-2022
(millones de pesos)



Fuente: SHyCP, 2022.

En términos monetarios, los ingresos propios como garantía de deuda giran en torno al 10% y, como se observa en la gráfica anterior, prácticamente no hay mucha diferencia entre el monto de 2011 y el de 2021, que respectivamente corresponde a 51, 321.6 y 53,325.6 millones de pesos.

En el siguiente cuadro retomamos los estados más endeudados. En la Ciudad de México, en el 2011, 2018 y 2022, el 100% de las participaciones

son utilizadas como garantía y fuente de pago. En el Estado de México, en el 2011, las participaciones correspondían casi al 100% de la deuda; para 2018 y 2022, las aportaciones e ingresos propios contribuyeron muy poco en esa garantía.

Cuadro 4. Fuentes de pago de la deuda estatal, en entidades más endeudadas, México, 2011-2022 (millones de pesos)

Entidad Federativa	Gobierno de la Entidad Federativa Participaciones			Gobierno de la Entidad Federativa Aportaciones			Gobierno de la Entidad Federativa Ingresos Locales		
	2011	2018	2022	2011	2018	2022	2011	2018	2022
Ciudad de México	56 232.15	81 726.52	98 937.70	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Estado de México	28 271.49	36 853.39	50 662.16	0.00	0.00	2 880.01	0.00	53.17	0.00
Nuevo León	15 701.83	42 133.93	59 975.88	0.00	0.00	1 466.04	7 316.30	3 514.08	2 355.56
Chihuahua	6 903.43	22 439.52	32 626.16	0.00	0.00	0.00	9 312.66	27 456.86	17 688.84
Veracruz	17 820.00	37 317.89	38 635.77	0.00	4 536.61	4 418.90	7 352.44	2 500.00	1 000.00
Coahuila	34 267.50	36 552.19	36 277.60	0.00	0.00	0.00	1 478.53	550.00	3 165.00

Fuente: SHyCP, 2022.

En el caso de Nuevo León, en el 2011, \$15,701.00 millones de pesos de deuda estaban garantizados con las *participaciones*, y \$7,316.3 con ingresos propios; esto representaba el 68.2 y 31.8% respectivamente. Mientras que, para 2022, la deuda garantizada por las participaciones rondaba en torno al 94%, y la garantía con *aportaciones*, el 2.3%, y los ingresos propios, el 3.7 por ciento. El Gobierno de Nuevo León, en 2011, tenía como fuente de pago el 31.8% de sus ingresos propios, y para 2022 este porcentaje pasó al 3.7, mientras que las participaciones como garantía de pago pasaron, en 2011, del 68.2 al 94% en 2022. De manera que en este estado cada vez se utilizan más las *participaciones* como garantía de pago y cada vez menos los ingresos propios.

En el siguiente cuadro podemos apreciar el porcentaje de las participaciones como garantía de la deuda pública estatal, por entidades federativas para los años 2014 y 2022.

Cuadro 5. *Participaciones como garantía de deuda pública estatal, en México, porcentaje 2014 y 2022*

Porcentaje	Estados y el porcentaje de las participaciones como garantía de su deuda, 2014.	Porcentaje	Estados y el porcentaje de las participaciones como garantía de su deuda, 2022.
0-24	Campeche, 12.8, Chiapas 19.5, Puebla 25, Querétaro 20.8, Tabasco 23.0, Tamaulipas 21.95; Tlaxcala 0.0	0-24	Campeche 21.8, Chiapas 19.9, Puebla 14.9, Querétaro 8.8, Tabasco 22.5, Tlaxcala 0.
25-49	Baja California 39.7, Guanajuato 43, Hidalgo 47.7, Oaxaca 43.7, Yucatán 30.1	25-49	Durango 48.3, Guanajuato 43.0, Hidalgo 28.9, Morelos 33.7, Nayarit 33.2, Oaxaca 33.5, Sinaloa 32.6, Yucatán 43.7
50-74	Baja California Sur 60, Colima 55, Durango 67.9, Guerrero 57, Jalisco 69.4, Michoacán 69.6, Morelos, 61.2, Sonora, 56.7, Zacatecas 55.4	50-75	Baja California 60.7, Baja California Sur 54.0, Chihuahua 54.8, Jalisco 57.9, Michoacán 72.8, Tamaulipas, 57.4, Veracruz 54.8, Quintana Roo 72.6, Sonora 66.9, Zacatecas 50.7
75-100	Aguascalientes 77, Coahuila 80, Chihuahua 79.1, EdoMéx 80, Nayarit 77.5, Nuevo León 80, Quintana Roo 80, San Luis Potosí 80, Sinaloa 80, Veracruz 76.9, Ciudad de México 100.	75-100	Aguascalientes 77, Coahuila 80, Colima 75, Ciudad de México 100, Guerrero 77, EdoMéx 82.5, Nuevo León 75.1, San Luis Potosí 80

Fuente: SHyCP, 2022.

Establecimos rangos porcentuales para clasificar a las entidades federativas. Hay estados que en el periodo de 8 años han mantenido casi igual el porcentaje de las participaciones como garantía de pago; en el rango de 75 al 100% tenemos a Aguascalientes, Coahuila, Ciudad de México.

En 2014, de 32 entidades federativas, 22 tenían comprometidas como fuente de pago más de la mitad de las participaciones. De las 32 entidades federativas, 11 tenían comprometidas para el pago de deuda más el 75% de las participaciones; en el caso de la Ciudad de México correspondía al 100 por ciento.

Para 2022, de las 32 entidades federativas, 18 tenían comprometidas como fuente de pago más del 50% de las participaciones. Y de las 32 entidades federativas, 8 tenían comprometidas más del 75% de las participaciones; igual que en 2014 la Ciudad de México tenía el 100% de sus participaciones como garantía de deuda. En el cuadro anterior se observan los rangos en los que se dejan las participaciones como garantía de deuda y cómo se ha modificado algunos Estados.

Los acreedores de la deuda pública estatal

La deuda de los gobiernos estatales, actualmente en México, tiene tres tipos de acreedores: la Banca Múltiple, la Banca de Desarrollo y la Emisión Bursátil,² como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 6. *Tipo de acreedor de la deuda estatal en México, 2014-2022*
(millones de pesos y porcentajes)

Año	Banca Múltiple		Banca de Desarrollo		Emisión Bursátil		Otros	Total	
2014	62.8	264 469.0	19.4	81 576.9	15.8	66 720.3	2.05	8 623.1	421 389.2
2015	62.9	282 857.8	20.5	92 298.8	14.6	65 686.7	1.95	8 749.7	449 593.1
2016	65.0	312 667.5	19.8	95 164.2	13.2	63 593.6	2.05	9 872.5	481 297.8
2017	63.4	313 990.5	22.8	113 130.3	12.1	59 938.7	1.71	8 488.1	495 547.7
2018	59.8	307 289.2	29.7	152 436.6	8.9	45 561.3	1.63	8 389.8	513 676.9
2019	58.6	303 977.8	33.0	171 512.4	7.2	37 490.3	1.36	7 072.0	519 049.2
2020	56.6	312 712.5	36.0	198 549.7	6.1	33 933.1	1.27	7 000.0	552 195.3
2021	58.1	339 436.9	37.1	216 707.5	3.7	21 413.7	1.21	7 092.2	584 650.3
2022	56.4	339 297.6	38.2	229 552.0	4.2	25 268.1	1.16	7 000.0	601 117.6

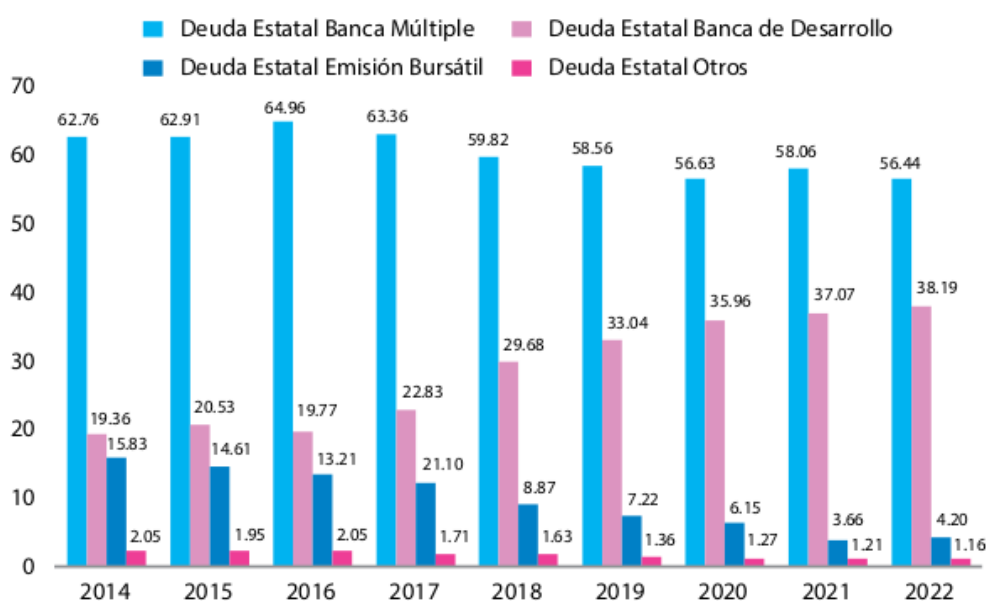
Fuente: SHyCP, 2022.

El principal acreedor de los gobiernos estatales es la banca múltiple; del 2014 al 2022 ha tenido una participación en el financiamiento de los gobiernos estatales en promedio de 60.3%, aunque en el mismo periodo se observa una disminución 6.3%, mientras que la Banca de Desarrollo, en el mismo periodo incrementó en 18.8% su participación como acreedor; este aumento se dio sobre todo a partir de 2018.

En la gráfica se aprecia como, de 2018 al 2022, la banca de desarrollo ha aumentado su participación como acreedor de los gobiernos estatales. Aunque la participación como acreedor de la banca comercial ha disminuido, aún sigue siendo muy significativa, más de la mitad de la deuda estatal está comprometida con ellos.

² La bursatilización es un proceso en que se destinan activos (recursos financieros); para realizar emisión de valores "se consigue obtener financiamiento al dar liquidez a activos no líquidos".

Gráfica 6. Tipo de acreedor de la deuda estatal en México, 2014-2022 (porcentajes)



Fuente: SHyCP, 2022.

Las emisiones bursátiles han disminuido su participación como fuente de financiamiento de los gobiernos estatales; en 2014 fue de 15.83% y para 2022 bajó a 4.20%; ésta disminución fue significativa.

En 2014, la banca comercial y las emisiones bursátiles tenían el 78.59% de la deuda de los estados, mientras que la banca de desarrollo participaba con el 19.36%. Para 2022, la banca comercial y las emisiones bursátiles representaban el 60.6%; la banca de desarrollo aumentó 38.19%. Y otros (que es poco significativo) como fideicomisos representaron, en 2014, el 2.05% y en 2022 el 1.16%.

De 2014 a 2022, la banca múltiple es la principal fuente de financiamiento de los gobiernos estatales, siguiéndole la banca de desarrollo; ambas muy por arriba de las emisiones bursátiles y fideicomisos.

Los datos anteriores son un promedio a nivel nacional, pero en particular la situación de cada entidad varía. En el siguiente cuadro podemos apreciarlo.

Cuadro 7. *Tipo de acreedor de la deuda estatal en México, 2014-2022*
(millones de pesos y porcentajes)

Entidad Federativa	Deuda Estatal Banca Múltiple			Deuda Estatal Banca de Desarrollo			Deuda Estatal Emisión Bursátil			Deuda Estatal Otros		
	2014	2018	2022	2014	2018	2022	2014	2018	2022	2014	2018	2022
Ciudad de México	34.1	45.7	54.5	32.2	24.8	38.5	23.2	20.9	0.0	10.5	8.6	7.1
Estado de México	99.9	72.8	65.7	0.0	27.1	28.9	0.0	0.0	5.4	0.1	0.1	0.0
Nuevo León	74.9	73.7	59.9	19.2	26.3	40.1	5.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Chihuahua	48.5	58.1	40.5	6.3	8.3	28.4	45.3	37.0	31.1	0.0	0.0	0.0
Veracruz	51.4	51.1	31.5	15.0	48.9	68.5	33.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Coahuila	98.5	66.2	68.7	1.5	33.8	31.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: SHyCP, 2022.

De los estados más endeudados, el Estado de México, Nuevo León, Veracruz y Coahuila han mostrado la tendencia de ir disminuyendo la deuda con la banca múltiple y aumentándola con la Banca de desarrollo; mientras que la Ciudad de México tiene la tendencia contraria, ha aumentado su deuda con la banca múltiple, al mismo tiempo, con la banca de desarrollo. Chihuahua es el único estado de los más endeudados que ha acudido a emisiones bursátiles de manera considerable.

El EdoMex, en 2014, tenía el 99.93% de su deuda contratada con la banca múltiple, para el 2022 había pasado al 65.71%; en el mismo periodo la deuda con la banca de desarrollo pasó de cero a 28.91%, y la emisión bursátil transitó de 0 a 5.38%.

Coahuila en 2014 tenía el 98.5% de sus pasivos con la banca múltiple, y para 2022 era del 68.6%; mientras que para 2018 su deuda con la banca de desarrollo aumentó 33.8%.

Nuevo León en 2014 tenía con la banca múltiple el 74.9% de su deuda; para 2022 con este sector era del 59.9%, pero para este año la composición de su deuda con la banca de desarrollo pasó a 40.10%.

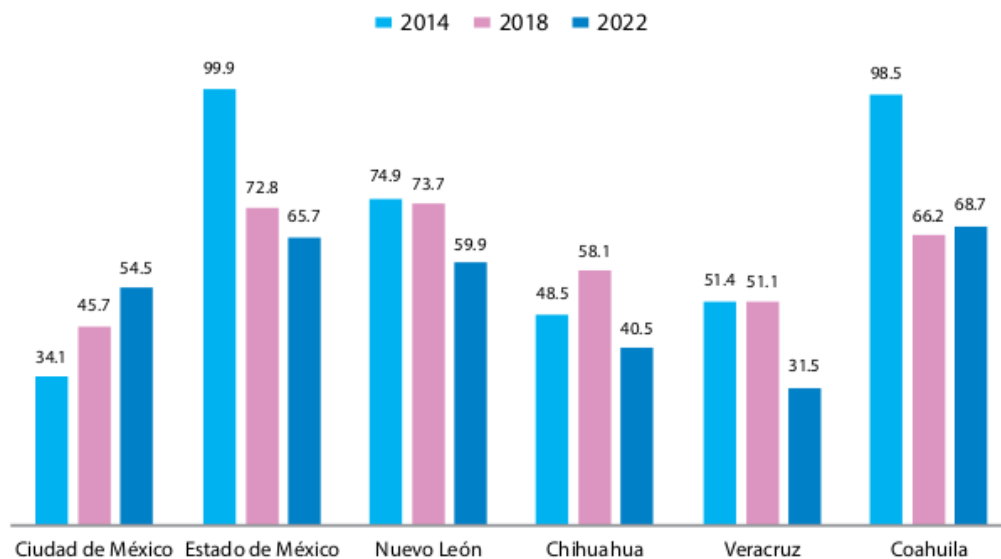
En el caso de Veracruz, la composición de su deuda con los acreedores en 2014 era 51.4% con la banca múltiple; el 15% con la banca de desarrollo, y el 33.57% correspondía a emisiones bursátiles; para 2022, la composición cambió a 31.53 con la banca múltiple; 68.4 con la banca de desarrollo, y 0% de emisiones bursátiles.

Chihuahua en 2014 tenía 48.4, 6.2 y 45.2%, con banca múltiple, banca de desarrollo y emisiones bursátiles, respectivamente, y para el 2022 pasó a 40.52, 28.3 y 31.10 en el orden de los acreedores mencionados. Es el único estado de los más endeudados que, si bien ha disminuido su composición en las emisiones bursátiles (de 45.2 a 31.10%), es el que actualmente tiene más endeudamiento por esta vía, siguiendo la tendencia nacional en la que la mayoría de los estados han dejado como forma de financiamiento las emisiones bursátiles.

Ciudad de México muestra una tendencia contraria a la nacional de aumentar sus compromisos financieros con la banca múltiple; pasó de 34.10 a 54.4% de 2014 a 2022; en este mismo periodo, con la banca de desarrollo, tránsito de 32.20 a 38.4%, y las emisiones bursátiles de 23.24 a 0% en estos años.

En la gráfica siguiente se puede apreciar, con mayor claridad, la evolución de en 2014, 2018 y 2022 del endeudamiento con la banca múltiple de la Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz y Coahuila.

Gráfica 7. Deuda estatal con la banda múltiple (porcentaje)

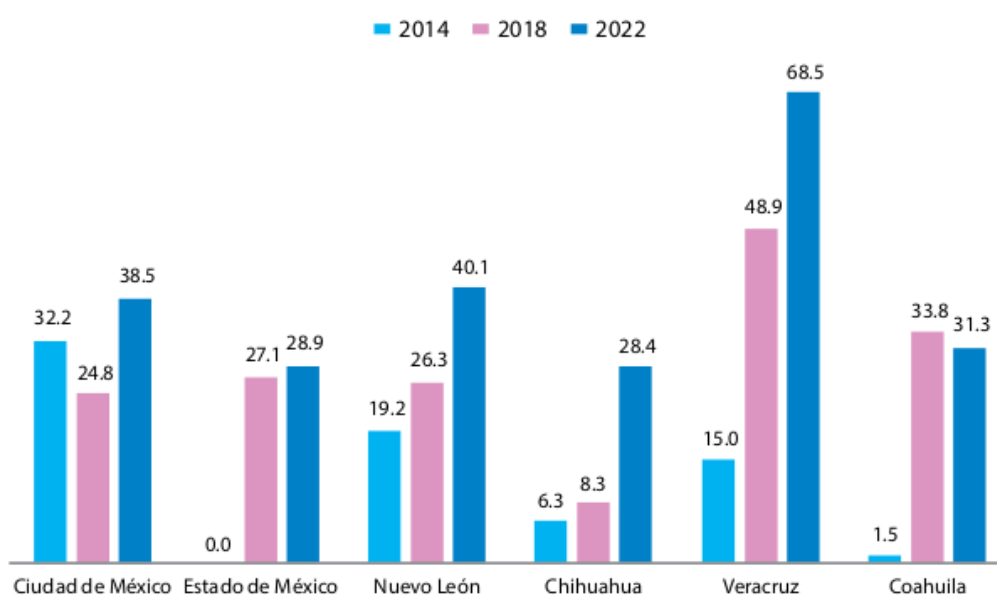


Fuente: SHyCP, 2022.

La banca múltiple ha sido la principal fuente de financiamiento de los gobiernos estatales. En 2014, la banca participaba como acreedor en el 62.76% promedio, y en 2016 con el 64.96%; para 2022, con el 56.44%; de 2016 a 2022, la banca múltiple bajo su participación en 8.5%, y aunque a nivel nacional es la principal fuente de financiamiento para algunos estados, en cierto momento era la única, por ejemplo en 2014, la deuda del EdoMex era del 99% con la banca comercial y en el mismo año en 98.5% con el estado de Coahuila.

Aunque a nivel general la Banca como acreedor de los estados ha ido perdiendo algo peso, no en todos los casos es igual; por ejemplo, en la Ciudad de México, durante el comportamiento de 2014, 2018 y 2022, su participación fue 34.1, 45.7 y 54.5 porcentual respectivamente, observándose de 2014 a 2022 un aumento porcentual de casi 20 puntos.

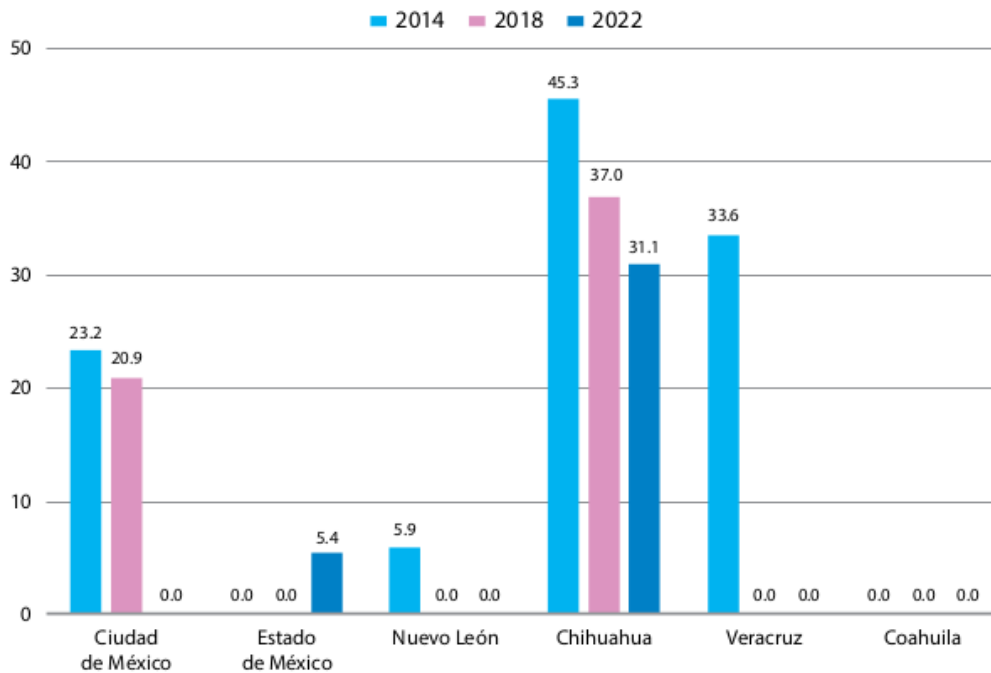
Gráfica 8. Deuda estatal con la banca de desarrollo (porcentajes)



Fuente: SHyCP, 2022.

En esta gráfica se puede observar cómo los estados más endeudados han ido cambiando su composición con sus acreedores, utilizando cada vez más créditos con la banca de desarrollo.

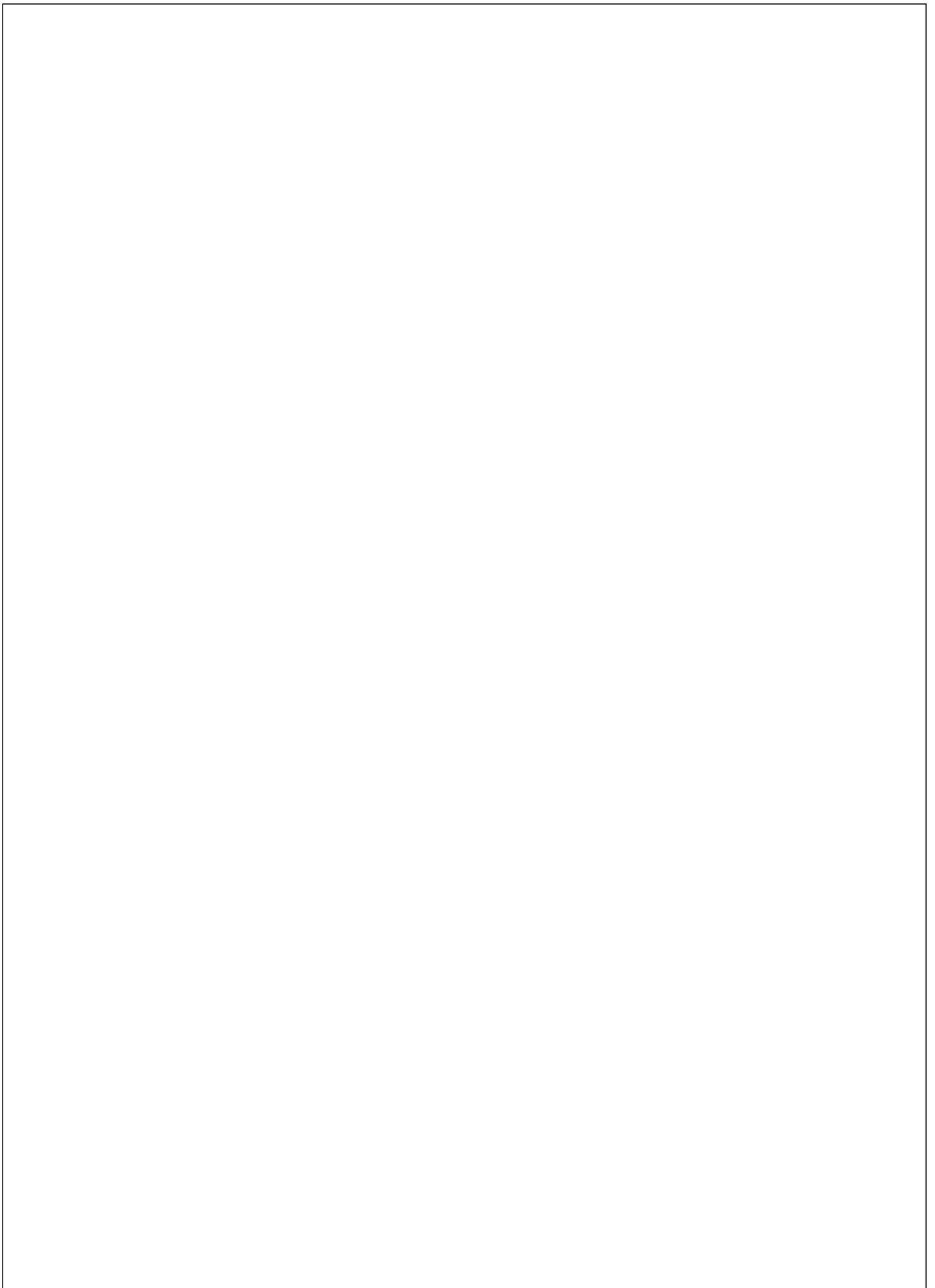
Gráfica 9. Deuda estatal mediante emisión bursátil (porcentaje)



Fuente: SHyCP, 2022.

Mientras que la composición de la deuda subnacional con la banca de desarrollo va en aumento, en general, se observa una disminución en las emisiones bursátiles; la única excepción de los estados más endeudados es el EdoMex, que de 0% en 2018 pasó a 5.3% en 2022.

A partir del análisis de los acreedores de los gobiernos estatales, una de las líneas de trabajo que se desprenden para investigaciones futuras, a partir de este trabajo, es que el principal beneficiado de la deuda pública estatal es la banca comercial, debido a que con las participaciones, como garantía para el pago, disminuyen su riesgo y aumentan sus rendimientos, afectándose en el inmediato, mediano y largo plazo a las haciendas estatales.



IV. Aspectos macroeconómicos, crecimiento económico e ingresos de los Gobiernos Estatales

Resumen

En este capítulo analizaremos la manera como han evolucionado los ingresos públicos de las entidades federativas. Ello permitirá clarificar los problemas que enfrentan los Estados en la generación de recursos propios, lo que les impide poder financiar áreas prioritarias que tienen que ver con el bienestar de las familias.

Evolución del crecimiento económico en México

El crecimiento económico es uno de los indicadores más importantes en la macroeconomía; un buen desenvolvimiento del mismo puede generar condiciones propicias para que las familias accedan a mejores niveles de vida. Para lograr lo anterior, se requieren políticas públicas pertinentes y eficientes, en términos de ingresos y gasto público.

La expansión económica que observó la economía mexicana durante la década de los sesenta y setenta del siglo pasado, con un crecimiento promedio del 6.5% anual, llegó a su fin en la década de los ochenta. De acuerdo con Moreno y Ros, fueron dos los problemas que observó nuestra economía en los ochenta; por un lado, el crecimiento exponencial del endeudamiento externo y, por el otro, la crisis del petróleo en 1986 (Moreno y Ros, 2004).

Las principales manifestaciones de la crisis se vieron reflejadas en alzas permanentes en el nivel de precios, altos déficits públicos como porcentaje del PIB, constantes devaluaciones del tipo de cambio y déficit en la cuenta corriente de nuestra Balanza de Pagos, entre otras. Esta situación ponía en tela de juicio el modelo económico imperante, por lo que se buscó una transición hacia otro modelo de desarrollo que diera respuesta a los desequilibrios internos y externos que presentaba la economía mexicana.

En este contexto se instrumentaron una serie de reformas estructurales, cuyo propósito era aminorar los desequilibrios que enfrentaba el país; las medidas que se adoptaron estaban estrechamente conectadas; a esto John Williamson lo denominó el Consenso de Washington (Williamson, 1990). Entre las medidas que Williamson ubicó como parte del consenso, se puede incluir:

1. Disciplina fiscal
2. Reorientación de las prioridades del Gasto Público
3. Reforma tributaria

Una de las principales críticas al modelo de desarrollo económico que se implementó a partir de la segunda década de los ochenta del siglo pasado, comúnmente conocido como neoliberalismo, tiene que ver con el abandono del crecimiento económico como prioridad de la política económica. Muchos economistas utilizan como sinónimos, neoliberalismo y Consenso de Washington (Ocampo, 2004).

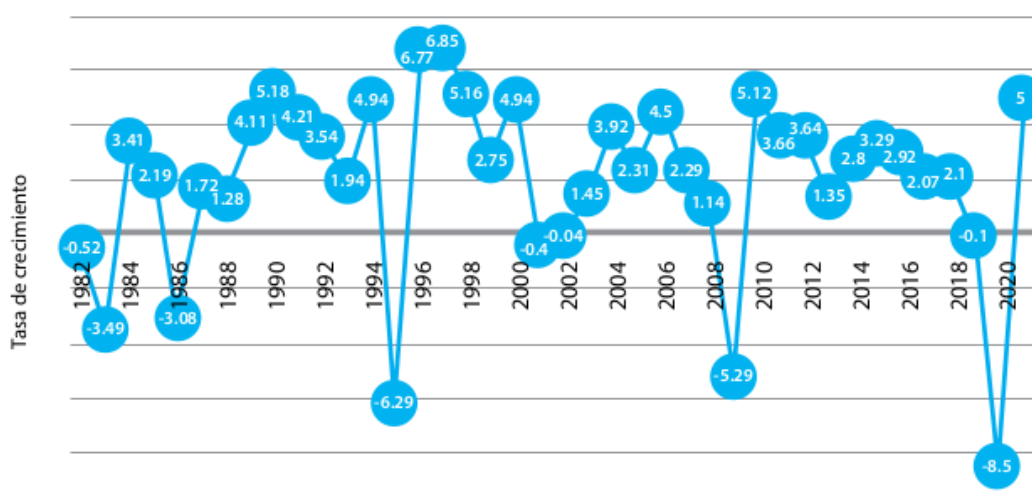
En los últimos cuarenta años, el crecimiento económico en México ha experimentado niveles bajos; en promedio se observa una tasa alrededor del 2%, mostrando las caídas más bruscas en 1995, 2009 y 2020 (ver gráfica 1).

El bajo crecimiento de nuestro PIB tiene efectos profundos en otros indicadores; uno de ellos tiene que ver con la capacidad de recaudación tributaria. Para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), existe una relación directa del crecimiento del PIB de los países y su recaudación tributaria (OCDE, 2020).

Durante 1995, México pasó por una crisis económico-política de enormes magnitudes; al igual que se observó en los ochenta, volvieron a con-

verger los desequilibrios internos y externos. Los estragos de la crisis financiera de la primera mitad de los años noventa se reflejaron en el año de 1995; en ese momento se implementaron diversas medidas para hacerle frente a la crisis. Primero, para corregir el exceso de absorción doméstica sobre el producto, se llevó a cabo un importante ajuste fiscal. Segundo, para preservar la confianza de los inversionistas, el Gobierno de México negoció un paquete de ayuda financiera con la comunidad internacional, en el que participaron el Gobierno de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional. Tercero, para atender el problema del sistema bancario, se implementó un programa de rescate financiero con recursos fiscales (Carstens, 2015).

Gráfica 1. Evolución del PIB en el periodo 1982-2021



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.

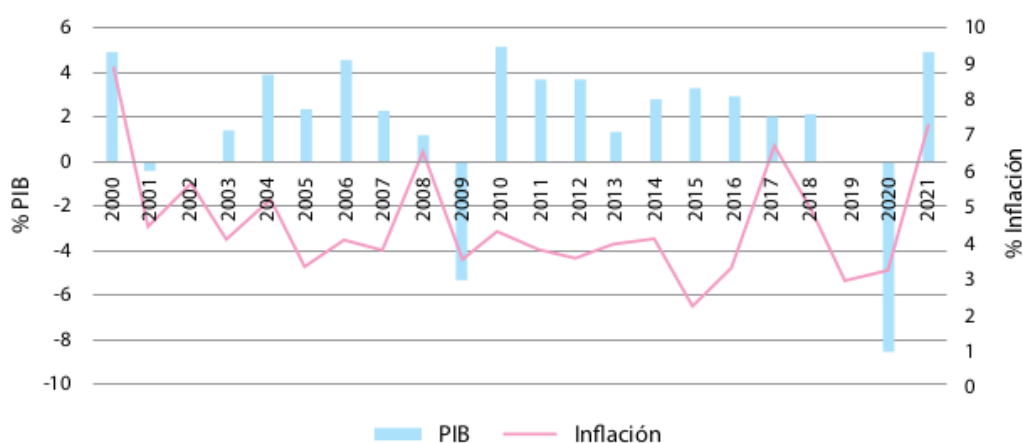
⁷ Existe un debate en torno al origen de la crisis; algunos expertos señalan que ésta se debió a la caída del mercado hipotecario norteamericano, sin embargo, hay quienes enfatizan otros factores como los causales y el desplome del sector hipotecario más bien como una expresión. En este sentido, Joseph E. Stiglitz señala:

[...] parece que finalmente los pesimistas que durante mucho tiempo han predicho que la economía de los EE. UU. estaría en problemas tendrían razón, los precios de las acciones se vienen abajo como resultado de la explosión de

las hipotecas no pagadas. Pero eso era muy predecible, como lo son las posibles consecuencias tanto para los millones de estadounidenses que se enfrentarán a problemas financieros, como para la economía global. [Stiglitz, 2017]

Durante 2020 se presentó la crisis sanitaria del COVID-19 a escala global, la cual provocó el cierre masivo de actividades; la finalidad era disminuir los contagios y, de esta manera, evitar la pérdida de vidas humanas. Estas acciones tuvieron efectos en la actividad económica de los países; la mayoría observó caídas importantes en el PIB.

Gráfica 2. Evolución del PIB e Inflación en México en el periodo 2000-2021



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.

La gráfica 2 ilustra de manera nítida lo expresado en párrafos anteriores. La política económica en décadas recientes ha privilegiado la estabilidad de precios en detrimento del crecimiento económico; a partir del año 2000, la inflación en promedio ha presentado una tasa de crecimiento anual de 4.5%; por su parte, el crecimiento promedio del PIB es de 1.7% anual. Quienes defienden el modelo económico prevaleciente siguen teniendo la firme convicción de que a partir del control de la inflación se resolverán todos los demás problemas económicos. La realidad parece no coincidir con esta idea; en los últimos veinte años, la inflación ha sido relativamente baja, sin embargo, el crecimiento del PIB se ha estancado, y los niveles de pobreza y precariedad laboral se han incrementado (Coneval, 2020).

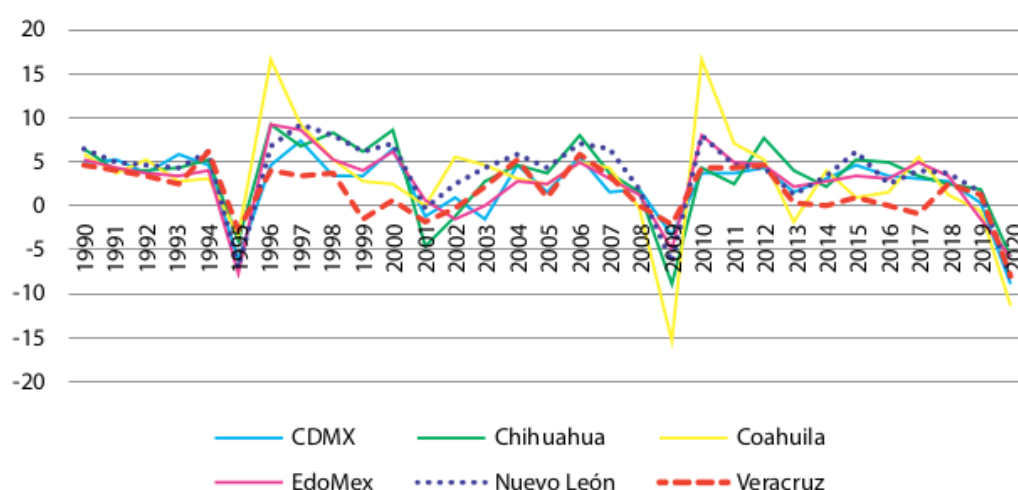
Comportamiento del PIB por entidad federativa

El bajo crecimiento económico que ha experimentado la economía mexicana, a partir de la década de los ochenta, resulta insuficiente para generar mejores condiciones de vida en la población. La actividad económica de las entidades federativas es un reflejo de lo que sucede a nivel nacional, en la gráfica 1 veíamos como a nivel nacional la tasa de crecimiento del PIB se ubicaba alrededor del 2% en promedio anual. A nivel estatal, se muestran asimetrías en la actividad productiva; la gráfica 3 muestra la evolución del PIB de seis entidades federativas: la Ciudad de México (CDMX), Chihuahua, Coahuila, Estado de México (EdoMex), Nuevo León y Veracruz.

El crecimiento del PIB de las entidades federativas se refleja en otras variables, por ejemplo, en los niveles de pobreza y en el mercado laboral, que son un indicativo del nivel de bienestar que presenta la población.

La gráfica 3 muestra los niveles de crecimiento económico para seis entidades federativas, los estados del Norte (Chihuahua, Coahuila y Nuevo León) muestran un mejor desenvolvimiento del PIB en el periodo de 1990 a 2020.

Gráfica 3. Tasa de crecimiento del PIB por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.

La CDMX y el EdoMex presentan un menor crecimiento en comparación con los estados del Norte, mientras que Veracruz es el que presenta el peor desenvolvimiento de las seis entidades federativas seleccionadas.

El cuadro 1 expone el crecimiento económico promedio por década de los seis estados seleccionados; es evidente que el crecimiento no rebasa el 2.5%; en el caso de Veracruz está alrededor del 1.4%.

Cuadro 1. *Crecimiento del PIB por entidad federativa*

	1990-1999	2000-2009	2010-2020
CDMX	3.46059848	1.47971884	1.96220173
Chihuahua	4.80043383	1.66285045	2.77913552
Coahuila	4.87132992	0.99990159	2.4036982
EdoMex	3.76113704	1.31878785	2.52045306
Nuevo León	2.49049962	3.07453914	2.64102986
Veracruz	2.52239875	1.19271164	0.67133328

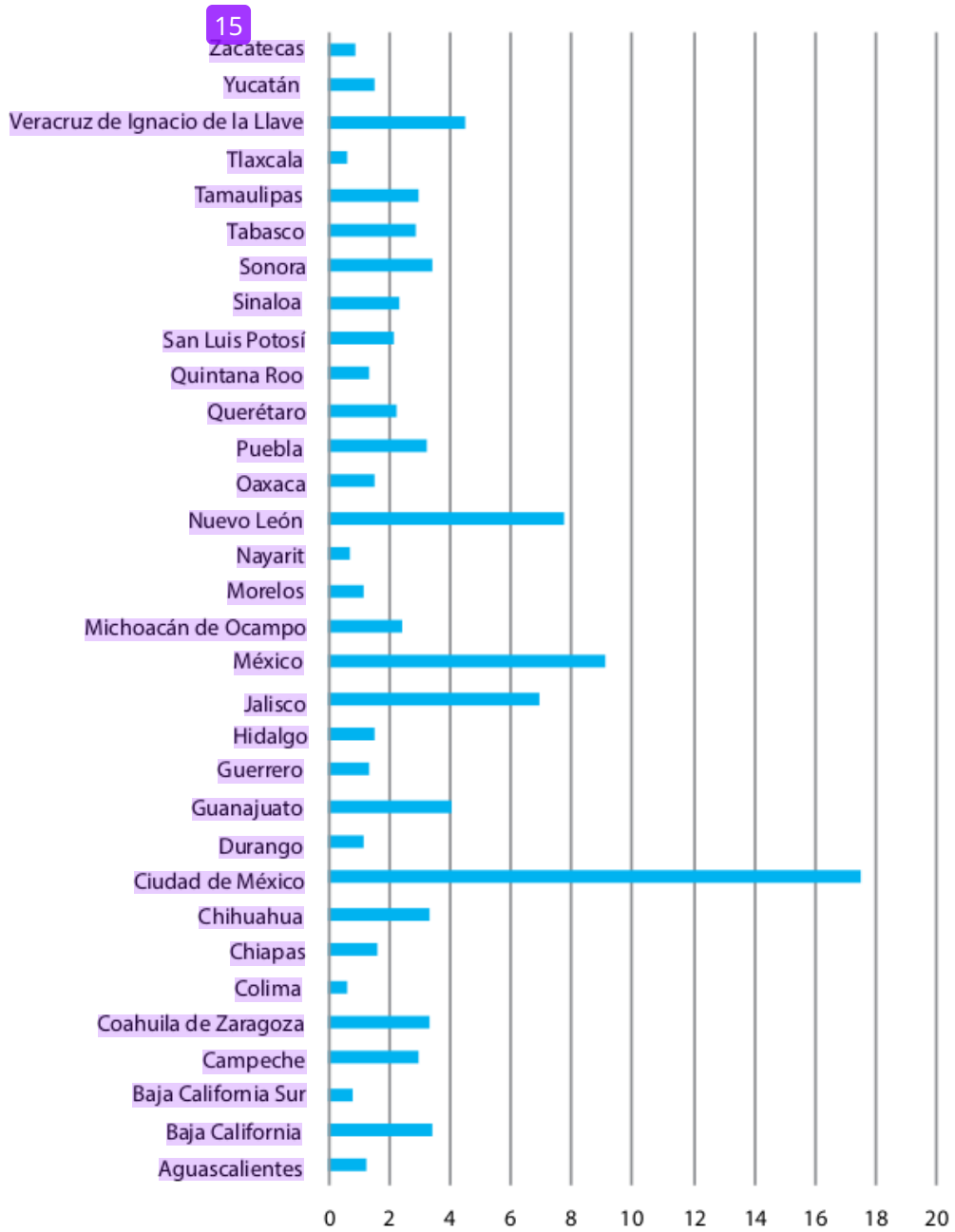
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.

Contribución en el PIB de las entidades federativas

De las entidades federativas más endeudadas, la CDMX es la que sigue contribuyendo con un mayor porcentaje al PIB nacional; para el año 2020 su contribución fue del 17.3%; el EdoMex alcanzó una cifra de 9.2; Nuevo León, 7.7%; Veracruz con un 4.2%, y Chihuahua y Coahuila con 3.7% (ver gráfica 4). Es importante señalar que las seis entidades federativas (Ciudad de México, Chihuahua, Coahuila, EdoMex, Nuevo León y Veracruz) contribuyen en conjunto con un 45% del PIB, sin embargo, como lo mostraremos en el siguiente capítulo, también son las entidades con mayor endeudamiento público.

El comportamiento del PIB, al menos en los países subdesarrollados, sigue siendo un indicador de vital importancia en el propósito de alcanzar un mayor nivel de bienestar para las familias. Un incremento en el PIB implica mayor recaudación tributaria y, por ende, incremento en el gasto público, el cual, si es canalizado de manera eficiente y transparente a las actividades estratégicas y prioritarias, puede desembocar en mayores niveles de desarrollo económico de las regiones.

Gráfica 4. Contribución en el PIB nacional por entidad federativa durante 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Ingresos públicos de las entidades federativas

Uno de los problemas estructurales que arrastra la economía mexicana tiene que ver con la capacidad generadora de ingresos públicos con respecto al PIB nacional. Cuando el análisis se lleva a cabo por entidad federativa, la situación es aún más dramática; hay estados que dependen en más del 90% de las transferencias federales (participaciones y aportaciones).

A partir del año 2021 existía la idea de que las economías iniciarían una senda expansiva que duraría varios años, sin embargo, las proyecciones para 2022 y 2023 muestran un bajo crecimiento económico y mayor inflación, sumado a las crecientes demandas por atender las necesidades de bienestar, inversión y sostenibilidad ambiental, imponen considerables desafíos en el manejo de la política fiscal en la mayoría de países de América Latina (CEPAL 2022). En el mismo informe de la CEPAL, se señala que la desaceleración del crecimiento afectaría negativamente la recaudación tributaria. Por otra parte, la inflación está presionando las finanzas públicas en el sentido de financiar subsidios y desgravaciones para la compra de productos de la canasta básica y combustibles que limiten la erosión del poder adquisitivo de los hogares, lo que se suma a las crecientes demandas por gasto social e inversión.

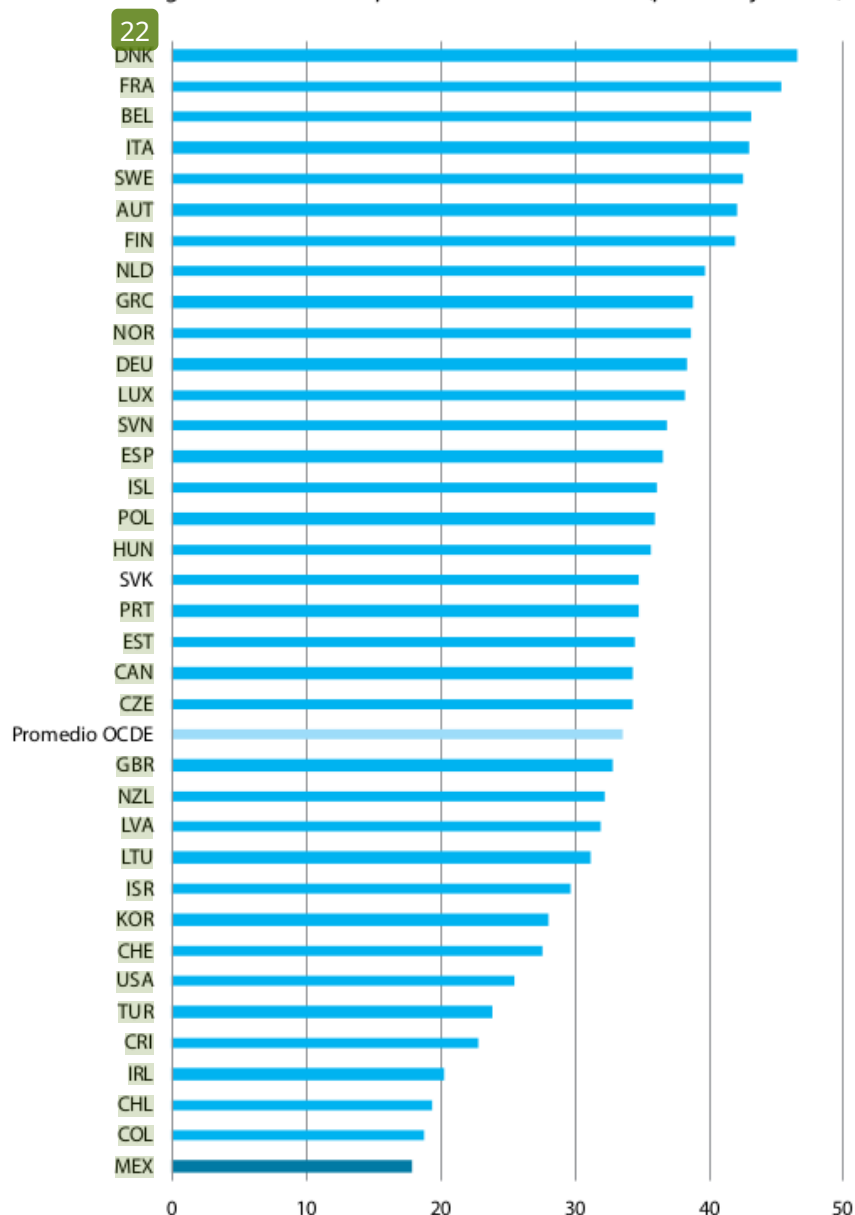
En un informe reciente de la OCDE, se señala que en los últimos años la política fiscal en nuestro país ha sido prudente; no obstante, eso, prevalece la sostenibilidad fiscal, pese a que la recaudación tributaria como porcentaje del PIB es la más baja dentro del grupo de los países miembros (OCDE, 2022).

La carga tributaria con respecto al PIB de los países miembros de la OCDE, en promedio, era de 33.51% en 2020. De 37 países, 22 están por encima del promedio y 14 recaudan menos del promedio; nuestro país ocupa el último lugar dentro de los países miembros con una carga fiscal con respecto al PIB de 17.9% (ver gráfica 5).

En el mediano y largo plazo, esta situación puede agravarse para nuestro país; es necesario incrementar la recaudación tributaria, debido a que otros ingresos públicos empezaran a disminuir, principalmente los ingresos provenientes de la venta de petróleo. La crisis de la pandemia por COVID-19

y los conflictos geopolíticos y comerciales han provocado estancamiento en la mayoría de las economías, lo cual tiene efectos nocivos en el tejido social, principalmente en los países subdesarrollados y en vías de desarrollo; ante ello será necesario un mayor gasto público, lo cual será el desafío que enfrentará nuestro país en los próximos años.

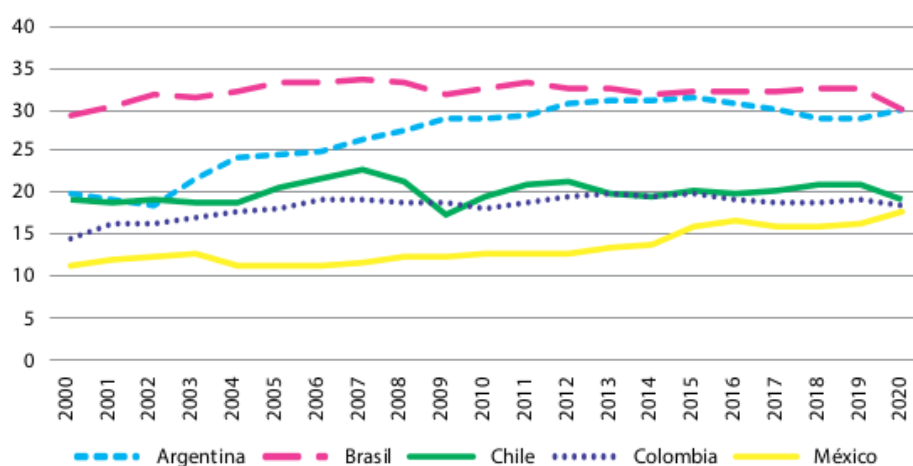
Gráfica 5. Carga tributaria de los países de la OCDE en 2020 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Si se realiza un comparativo de la generación de ingresos tributarios como porcentaje del PIB de nuestro país con otros países latinoamericanos, también se observan rezagos: Argentina, Brasil y Chile muestran tasas más elevadas en la captación ingresos tributarios. En el año 2000, Brasil alcanzaba una recaudación tributaria cercana al 29.5% de su PIB; Argentina de 19.8; Chile de 19, y Colombia de 14.6%. Por su parte, nuestro país recaudaba el 11%, es decir, cerca de una tercera parte de lo que obtenía Brasil (ver gráfica 6).

Gráfica 6. *Ingresos Tributarios como porcentaje del PIB en países Latinoamericanos*



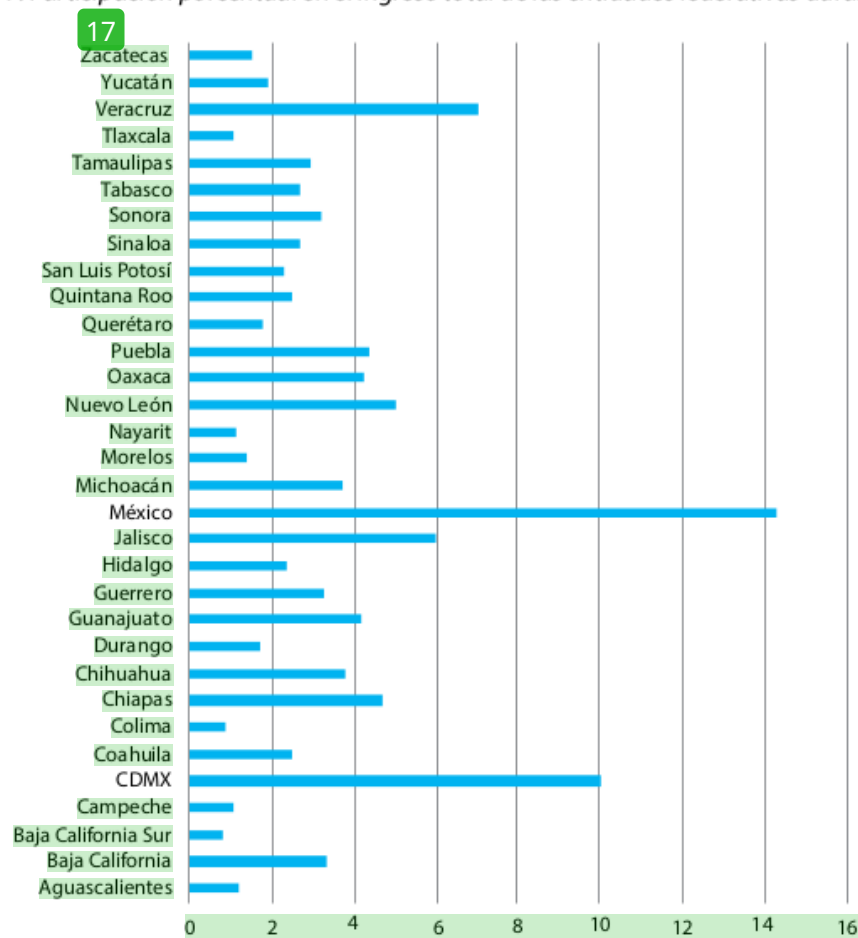
Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

En el lapso comprendido de 2000 a 2020, Brasil y Chile han mantenido un comportamiento constante en la generación de ingresos tributarios mientras que Argentina, Chile y México experimentaron incrementos de 52, 27 y 59% respectivamente. De los cinco países latinoamericanos seleccionados, nuestro país es el que ha observado un mayor incremento porcentual en las primeras dos décadas del siglo XXI, sobre todo el repunte comienza a generarse a partir del año 2007. A pesar del avance en la recaudación, aún seguimos muy alejados de Brasil y Argentina, aproximadamente en trece puntos porcentuales.

Los ingresos públicos con los que cuentan las entidades federativas durante el año 2020 muestran diferencias importantes; el Estado de México es el que presenta la mayor proporción con respecto al ingreso total de las

entidades; le siguen la CDMX, Veracruz y Jalisco respectivamente (ver gráfica 7). Un elemento que caracteriza a las entidades federativas antes mencionadas es que son las que cuentan con el mayor número de habitantes, por ejemplo, en el EdoMex se encuentra prácticamente la sexta parte de la población del país, contando con municipios donde su población es mayor a la que concentran diversas entidades federativas.

Gráfica 7. Participación porcentual en el ingreso total de las entidades federativas durante 2020

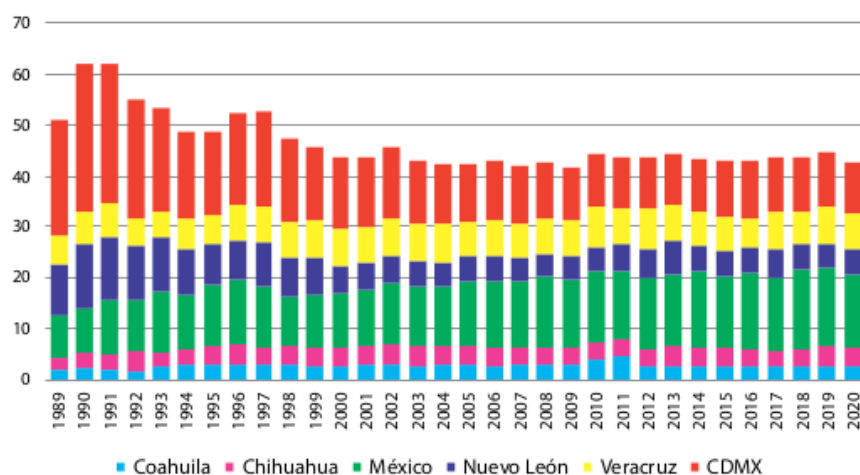


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Ahora bien, si analizamos a las entidades federativas objeto estudio y ampliamos el horizonte de tiempo, se puede observar que son la CDMX y el EdoMex las que presentan las mayores fluctuaciones. La ciudad de México ha disminuido su participación a través del tiempo con respecto al ingreso total de estados y municipios; por el contrario, el Estado de México

muestra un comportamiento ascendente; en las dos décadas recientes es el que concentra el mayor porcentaje de ingreso. Las otras cuatro entidades presentan un comportamiento promedio más o menos constante, ver gráfica 8.

Gráfica 8. Porcentaje de ingresos con respecto al total entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Estructura de los ingresos de las entidades federativas

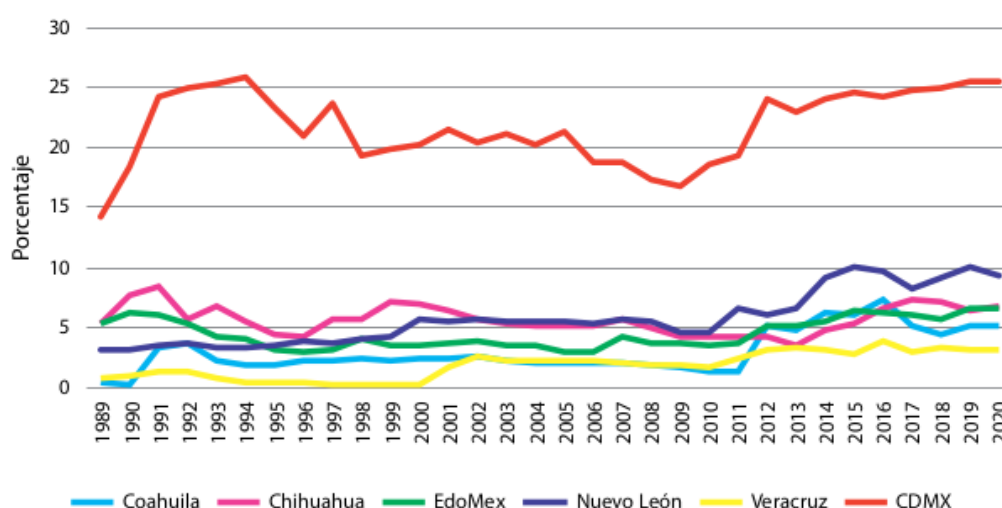
Uno de los desafíos que han enfrentado históricamente las entidades federativas es la falta de capacidad institucional en la generación de ingresos propios. En el primer apartado de este capítulo, se hacía referencia a que uno de los saldos negativos del modelo de desarrollo económico prevalente en nuestro país tenía que ver con las bajas tasas de crecimiento económico y con el aumento desmesurado de la desigualdad en la distribución de los ingresos. Ambos fenómenos aparecen con mayor profundidad cuando el análisis se particulariza en las entidades federativas y municipios.

Un indicador que muestra las asimetrías entre las distintas entidades federativas del país tiene que ver con la generación de ingresos propios, la mayoría muestra bajos niveles en la generación de ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, principalmente). Para el caso de los estados seleccionados, podemos observar para el año 2020 cómo

el estado de Veracruz únicamente generaba el 5% de sus ingresos totales; por su parte, Nuevo León lo hacía en un 16%; el Edo de México, Coahuila y Chihuahua, en un 18.5, 12.3 y 15.6% respectivamente. Por su parte, la Ciudad de México observaba una generación del 41% de sus ingresos propios; es evidente que la CDMX presenta niveles altos en la generación de ingresos por las características propias que tiene al ser la capital del país. Esta diferenciación en la generación de los ingresos estatales pone en evidencia la necesidad de trazar una reforma fiscal de gran envergadura, donde se le otorguen mayores facultades a los estados y municipios en materia de ingresos públicos.

Por otra parte, del total de ingresos que se observa a nivel federal, el 60 por ciento proviene de los impuestos, sin embargo, representa solamente el 16% del PIB. Las entidades federativas presentan una baja recaudación tributaria estatal, lo que se refleja en baja generación de ingresos propios. Para 2020, la CDMX mostró una capacidad de recaudación del 25%, Nuevo León del 8% y Veracruz únicamente del 3% (ver gráfica 9). Esta situación refleja un problema serio para los estados y municipios, pues pone en evidencia la enorme dependencia que se tiene de la federación, pero también representa una causal del crecimiento del endeudamiento en años recientes de diversas entidades.

Gráfica 9. Contribución de los impuestos en el ingreso total de las entidades federativas



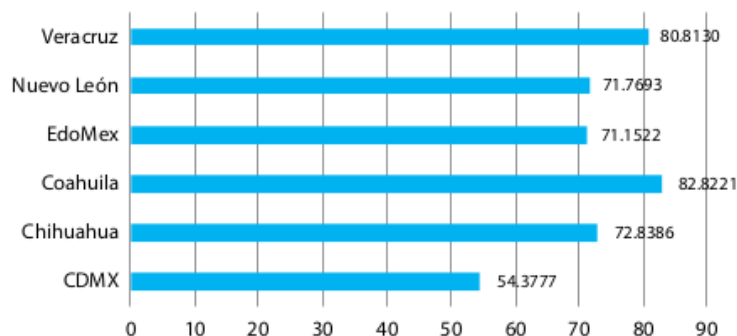
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Un problema ligado a la pobre generación de los ingresos, por parte de las entidades federativas, tiene que ver con las transferencias federales (participaciones y aportaciones)¹.

Las participaciones y las aportaciones federales son los dos ramos generales del gasto federalizado que tienen las partidas presupuestarias más altas. La principal diferencia entre ambas radica en que las primeras son recursos que los estados y municipios pueden ejercer libremente, mientras que las segundas son recursos etiquetados, puesto que la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) determina en qué las deben gastar los estados y municipios (Tepach, 2011).

Los bajos niveles en la generación de ingresos propios por parte de las entidades federativas provocan una mayor dependencia de los recursos provenientes de la federación. La gráfica 10 presenta el porcentaje de transferencias federales que son canalizadas a los estados: Veracruz tiene una dependencia de las transferencias federales del orden del 80.8%; por su parte, Nuevo León, Estado de México, Coahuila y Chihuahua tienen una dependencia de 71.7, 71.1, 82.8 y 72.8%, respectivamente. En el caso de la Ciudad de México, al ser la entidad que más ingresos propios genera, tiene una menor dependencia de las transferencias federales, los recursos que recibe por este concepto alcanzan la cifra de 54.3%.

Gráfica 10. Transferencias como porcentaje de los ingresos totales por entidad federativa en 2020

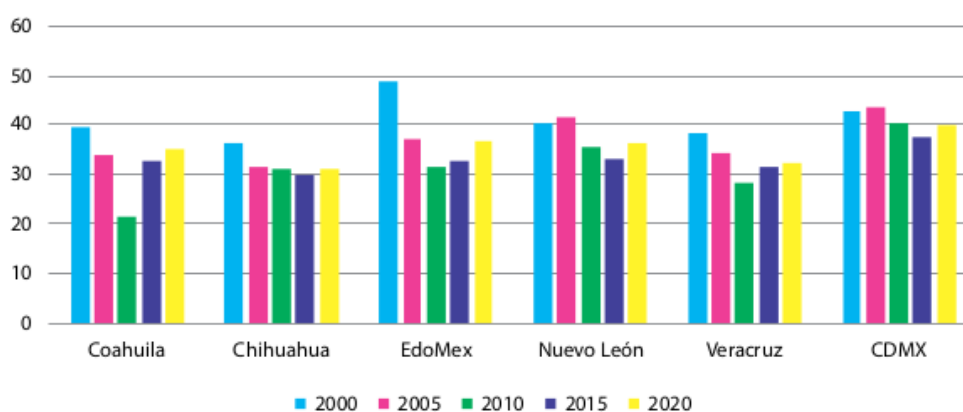


Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

¹ Las participaciones federales se abordan en el capítulo I y II. Las participaciones federales se definen de la siguiente manera: Son los recursos que tienen derecho a percibir los Estados y los Municipios por la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el rendimiento de las contribuciones especiales. Las aportaciones se abordan en el capítulo I y II.

Haciendo un análisis más específico de las transferencias, es decir, de las participaciones y aportaciones, podemos especificar aún más la enorme dependencia existente de los estados y municipios ante la federación. En el caso de las participaciones, observamos que, en el lapso comprendido de 2000 a 2020, los seis estados elegidos presentan una disminución en el porcentaje de participaciones, en términos porcentuales de su ingreso total (ver gráfica 11). Ahora bien, si comparamos el año 2015 con respecto al 2020, observamos un incremento en el monto de participaciones que recibieron todas las entidades, donde el aumento más pronunciado se presenta en el EdoMex, ahí se observa un incremento de cuatro puntos porcentuales. Para el año 2020, las participaciones en promedio alcanzaron un 35% para los estados analizados, siendo la Ciudad de México la que presentó la cifra más elevada, 39.8%, mientras que la entidad que observó el menor monto fue el estado de Chihuahua con un 31%.

Gráfica 11. Participaciones como porcentaje del ingreso total de las entidades federativas

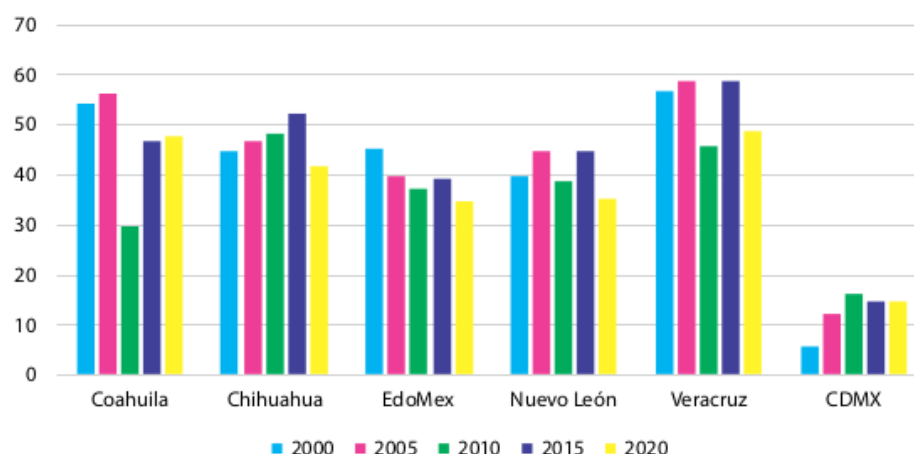


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

De las aportaciones federales transferidas a las entidades federativas, se puede apreciar cómo en el caso de cinco estados los montos de aportaciones fueron superiores a lo que recibieron de participaciones; únicamente la ciudad de México presentó montos menores. Al igual que las participaciones, el comportamiento de las aportaciones observó una disminución en el año 2020 con respecto al 2000 (ver gráfica 12). De los periodos analizados, solamente en el lapso 2010-2015 se experimentó un aumento para las seis

entidades federativas. Durante 2020, los estados de Coahuila y Veracruz son los que presentan los más altos porcentajes de aportaciones recibidas, 47.7 y 48.6% respectivamente. Por su parte, la Ciudad de México es la que recibió el menor monto de aportaciones, 14.5%.

Gráfica 12. Aportaciones recibidas por los Estados como porcentaje de su ingreso total



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Los ingresos provenientes de los derechos² que obtienen las entidades federativas aún siguen siendo muy reducidos en comparación con sus ingresos totales. En el periodo en estudio, se observa que Coahuila es la entidad federativa que más incrementó la captación de derechos, el aumento en el periodo de 2000 a 2020 es de 3.5 puntos porcentuales con respecto al total de sus ingresos. Por su parte, el EdoMex y Nuevo León experimentaron incrementos muy ligeros (ver gráfica 13).

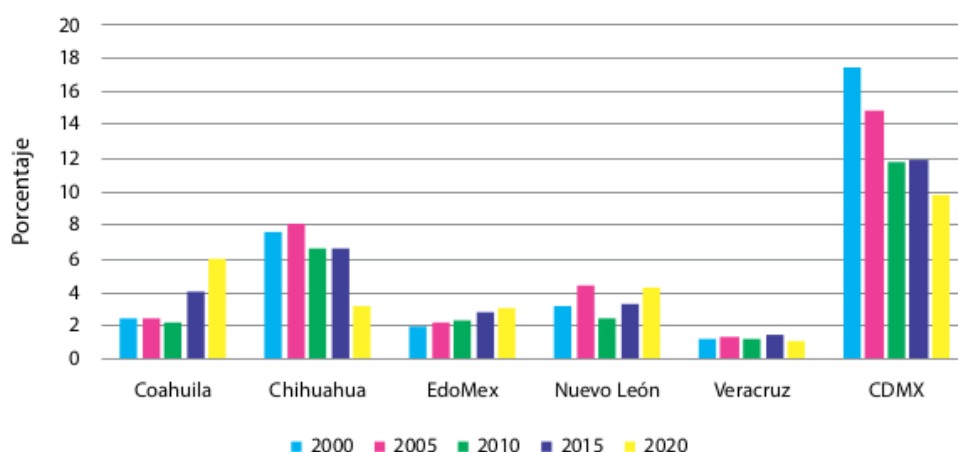
Por su parte, los estados de Chihuahua, Veracruz y la Ciudad de México mostraron una disminución en los montos de ingresos que obtienen por concepto de derechos. La CDMX es la que observa la caída más brusca en el periodo observado: 7.8 puntos porcentuales con respecto a sus

5

² Los derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso de aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el municipio en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en las Leyes Fiscales respectivas. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

ingresos totales. En el caso de Chihuahua la caída fue de aproximadamente 3.5%, y para el caso de Veracruz, la disminución fue muy ligera, de 0.05 puntos.

Gráfica 13. *Derechos como porcentaje de los ingresos totales de las entidades federativas*



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

La CDMX es la entidad con la mayor disminución de recursos, por este concepto, durante el periodo 2000-2020; en la primera década del presente siglo, es donde se aprecia la disminución más importante; en el periodo 2000 a 2005, la caída fue de tres puntos porcentuales, mientras que en el lapso 2005-2010 perdió otros tres puntos con respecto a los ingresos totales.

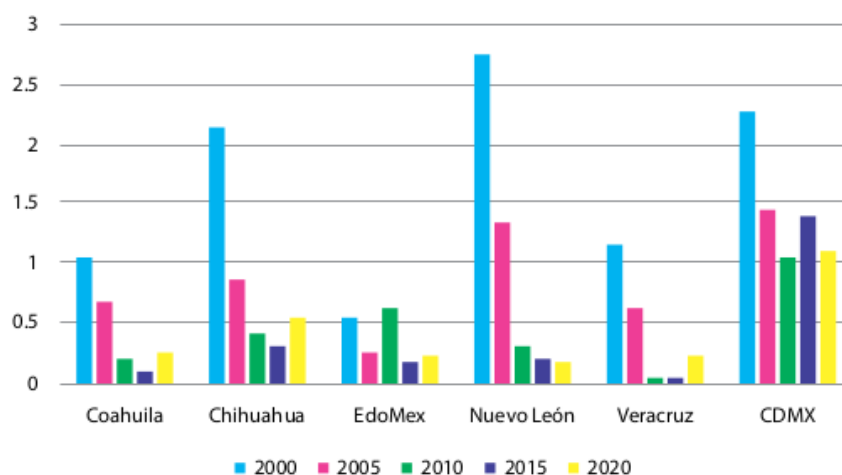
A diferencia de los derechos, los productos³ representan un porcentaje más pequeño de los ingresos totales de las entidades federativas. Un rasgo característico en los seis estados analizados es que todos observan una disminución muy pronunciada en la captación de los ingresos provenientes de los productos. Nuevo León es la entidad federativa que presenta la mayor disminución en este rubro. En el año 2000, los productos representaban el 2.7% de sus ingresos totales; para el año 2020 solamente representaban el 0.17% (ver gráfica 14). Coahuila, Chihuahua, Veracruz y el EdoMex observan también una disminución importante, aunque menor a la que expe-

28

³ Productos son contraprestaciones por los servicios que preste el municipio en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

rimentó Nuevo León. En el periodo analizado, la CDMX es la que presenta la menor caída de las seis entidades federativas, no obstante, la cifra disminuyó alrededor del 50%.

Gráfica 14. *Productos como porcentaje de los ingresos totales*

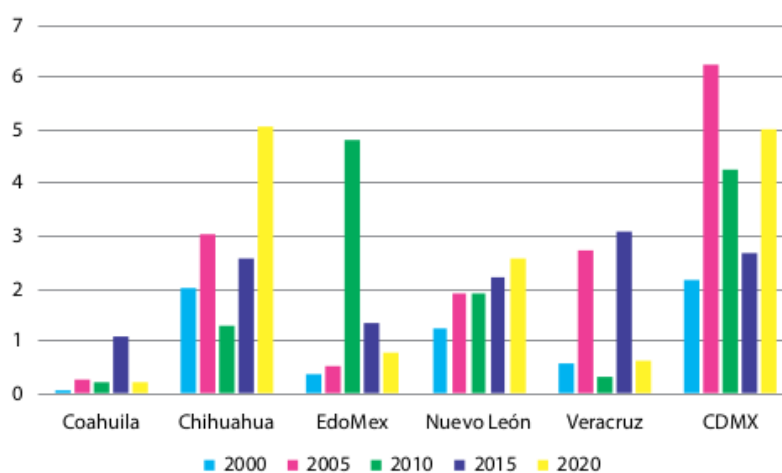


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

A diferencia de los derechos y productos, los ingresos provenientes de los aprovechamientos⁴ presentaron un aumento en el periodo 2000-2020, en las seis entidades federativas. Chihuahua y la CDMX son las entidades que presentan los mayores incrementos con respecto a sus ingresos totales; Chihuahua pasó de 2.02% en el 2000 a 5.089% en 2020; la CDMX presentó una cifra de 2.16% en el 2000 y para 2020 llegó a una cifra del 5% (ver gráfica 15). Nuevo León presentó un incremento importante, pero menor al observado en Chihuahua y la CDMX; en el año 2000, los ingresos por aprovechamiento de la entidad fueron del 1.24% de sus ingresos totales; para el año 2020 la cifra llegó a 5.54%. En el caso de Coahuila, EdoMex y Veracruz, los incrementos observados fueron menos pronunciados.

21

⁴ Son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Gráfica 15. *Aprovechamientos* como porcentaje de los ingresos totales

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

En el cuadro 2 se presenta un resumen de la estructura de los ingresos de las entidades federativas seleccionadas para el año 2020. La información contenida en el cuadro muestra los problemas estructurales que presentan las finanzas públicas de los estados, así como la enorme dependencia que las entidades tienen de las transferencias federales. La Ciudad de México es la entidad con menor dependencia de recursos federales, alcanzando una cifra de 54% con respecto a sus ingresos totales. Por su parte, Nuevo León y el Estado de México mantienen una dependencia del 71%, Chihuahua con un 72.5%, mientras que Coahuila y Veracruz rebasan los ochenta puntos porcentuales de sus ingresos totales.

Cuadro 2. *Estructura de los ingresos de las entidades federativas seleccionadas en 2020*

	Coahuila	Chihuahua	EdoMex	Nuevo León	Veracruz	CDMX
<i>Ingreso Total</i>	100	100	100	100	100	100
Tributarios	5.017516129	6.715350103	6.65314615	9.228854694	3.104682485	25.51166169
Seguridad Social	0	0	8	0	0	0
Derechos	5.967718365	3.168721465	3.044412038	4.253551428	1.062988656	9.797753121
Productos	0.261011933	0.549153364	0.237134966	0.170645317	0.228868885	1.112808521
Aprovechamientos	0.221475929	5.089160607	0.806047331	2.544208291	0.60745061	5.007649558
Participaciones	35.08062945	31.12260979	36.75930074	36.40570481	32.17947028	39.83330584
Aportaciones	47.74149171	41.71608258	34.39291751	35.36362525	48.63356125	14.54445196
Otros ingresos	0	0.04088597	3.521528016	0	1.38734545	0
Financiamiento	4.83986695	11.37958275	6.765875337	12.03341021	12.79563239	4.192369307

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Otro elemento importante a destacar del cuadro 2 tiene que ver con la escasa captación de ingresos tributarios por parte de las entidades seleccionadas. Ésta se puede generalizar a todos los estados de nuestro país, salvo la CDMX cuya captación llega a los 25.5 puntos porcentuales; las demás entidades tienen una captación de ingresos tributarios por debajo de los 10 puntos porcentuales, siendo Veracruz el estado con un menor nivel de captación, alcanzando una cifra de 3.1%.

El financiamiento representa otra fuente importante de ingreso para las entidades, en el caso de Chihuahua, Nuevo León y Veracruz representa más de 10 puntos porcentuales de su ingreso total.

V. Producto Interno Bruto, endeudamiento público estatal, indicadores y entidades con mayores obligaciones

En este capítulo se aborda el tema de la deuda pública de las entidades federativas más endeudadas del país, debido a que los Estados deben destinar una suma importante de recursos para el pago de su servicio (intereses), lo que implica que se dejen de aplicar en otras áreas que son prioritarias para el desarrollo económico de las regiones, como lo es la inversión en infraestructura, la educación y los sistemas de salud, entre otros. Esta situación tiene implicaciones no sólo en lo económico, también en lo social y lo político.

Un elemento que se consideró para seleccionar a las entidades federativas como objeto de estudio fue precisamente el monto de su deuda, de ahí que se tomó la decisión de elegir a la CDMX, Nuevo León, Estado de México, Chihuahua, Coahuila y Veracruz, que son los estados que muestran los mayores niveles de endeudamiento.

Hasta el año 2022, la deuda de las entidades federativas y municipios representaba un poco más del 3% del PIB, lo que a simple vista podría decirse que no es un problema para las haciendas estatales, sin embargo, dada la alta dependencia financiera de las transferencias federales —como se desarrolló en los capítulos anteriores—, la baja capacidad de generar recursos propios, para los Gobiernos estatales altamente endeudados, sí significa un problema para en sus finanzas públicas.

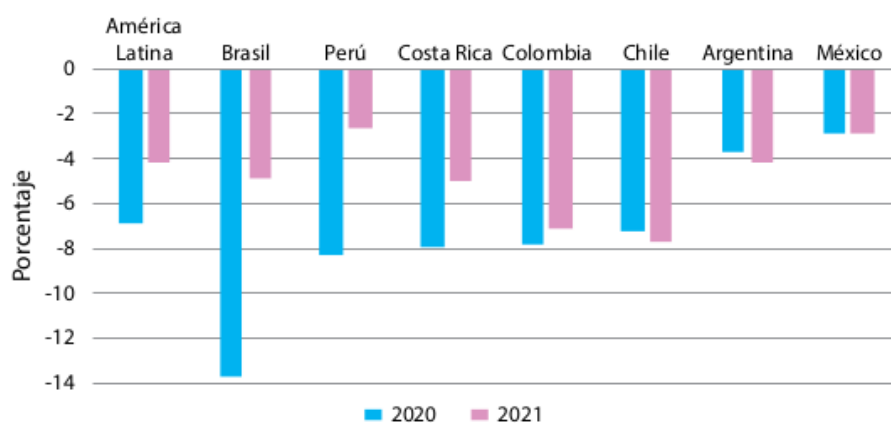
Si bien en Estados Unidos el endeudamiento estatal rebasa el 18% del PIB, y en Brasil está cercano al 13%, la situación es diferente porque, en

ambos países, los estados tienen mayor capacidad para generar ingresos propios.

Comportamiento de la deuda en países de América Latina

Un factor que regularmente resulta determinante en el endeudamiento público de los países tiene que ver con el tamaño del déficit fiscal en que incurrir la federación, los estados y municipios. Para los responsables de los tres niveles de gobierno, ha sido más fácil financiar un déficit mediante la adquisición de deuda que utilizar otros mecanismos;¹ ésta es una medida que a mediano y largo plazo se vuelve una carga abultada para las finanzas públicas, ya que se tienen que destinar recursos adicionales para cubrir su servicio.

Gráfica 1. Déficit fiscal de países latinoamericanos en los años 2020 y 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

La gráfica 1 muestra el déficit fiscal para algunos países de América Latina (AL), donde se considera únicamente el periodo 2020-2021, ya que en ese lapso la mayoría de países incurrieron en mayores déficits como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19 y sus efectos sobre la actividad económica y el empleo; ello impactó también de manera directa en

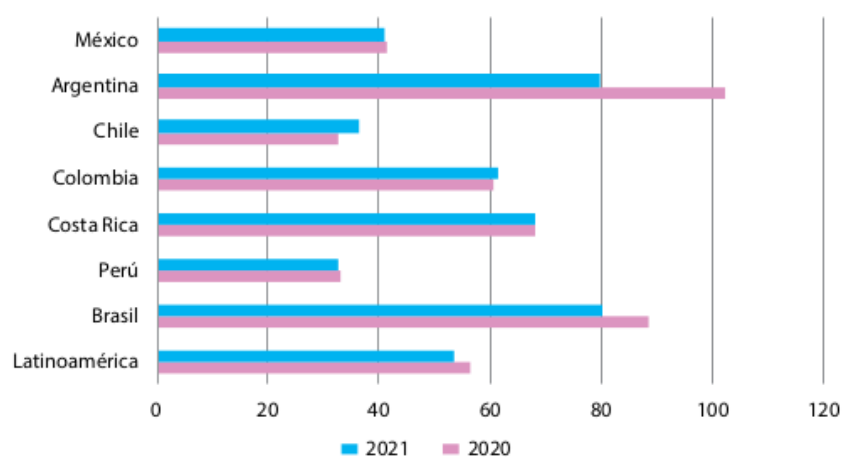
¹ Los gobiernos a nivel nacional usualmente utilizan tres mecanismos para financiar los déficits públicos: mediante un incremento en los impuestos, aumentando el circulante o recurriendo al endeudamiento.

las finanzas públicas. A excepción de México y Argentina, los restantes países incrementaron sus déficits fiscales en 2020; eso se debió a la impostergable necesidad de aumentar los estímulos fiscales para evitar el cierre de empresas y apoyar a los trabajadores que perdieron sus empleos. Brasil fue el país con mayor déficit fiscal en 2020 con un 13.8%, reduciéndolo en 2021 a 4.9. Otros países que presentaron desequilibrios fiscales elevados; en América Latina fueron Perú, Costa Rica, Colombia y Chile los únicos que se mantuvieron por debajo del promedio fueron México y Argentina.

Para 2021, la mayoría de países disminuyó su déficit fiscal; a pesar de ello, la mayoría mantuvieron la cifra por encima del promedio.

En la gráfica 2, se presenta la deuda pública con respecto al PIB para ocho países de América Latina; esa información tiene alguna relación de tipo causal con la presentada en la gráfica 1. Casi todos los países muestran un comportamiento similar, los que experimentaron mayores déficits, también incrementaron el tamaño de su deuda; Chile fue la excepción. En el caso de Argentina, habría que hacer algunas consideraciones; en la gráfica 1 se apreciaba un déficit prácticamente nulo, mientras que la gráfica 2 muestra un endeudamiento alto; eso indica que para el caso argentino se tendrían que buscar otros determinantes. Para el caso de México, el endeudamiento entre 2020 y 2021 disminuyó ligeramente, su deuda pública con respecto al PIB era del 41.5% en 2020; para 2021 se presentó una disminución a 40.8%.

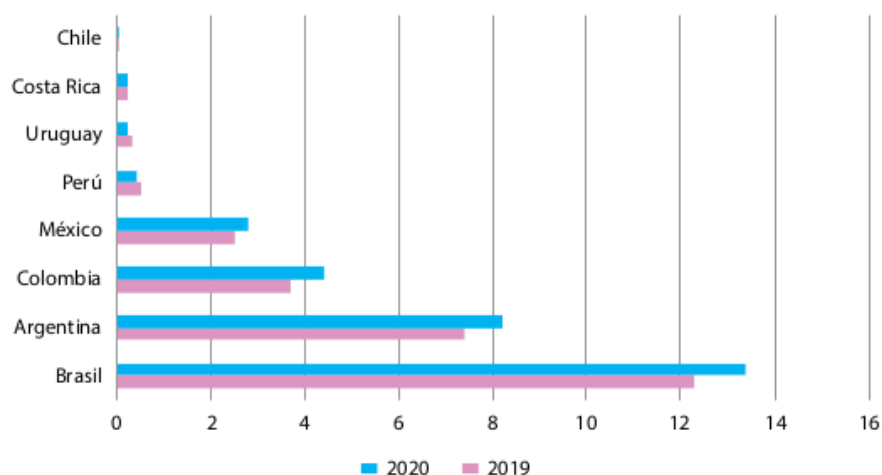
Gráfica 2. Deuda pública de países AL como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

El endeudamiento estatal y municipal es un problema grave que viven los países de AL, esto influye de manera importante en las asimetrías regionales que vive cada país. La gráfica 3 muestra el endeudamiento subnacional para una selección de países de AL; Brasil es el país que presenta la deuda subnacional más elevada, en 2019 alcanzaba el 12.3% del su PIB, para 2020 aumentó a 13.4%. La mayoría de países observaron incrementos en los montos de su deuda subnacional en 2020; es importante destacar que el factor determinante para que sucediera eso fue la aparición de la crisis sanitaria del COVID-19. En el caso de México, el incremento fue muy ligero; en 2019, la cifra era de 2.5% respecto al PIB; para 2020 aumentó a 2.8%. Aunque la proporción de endeudamiento público subnacional es pequeña en proporción al PIB nacional en México, el verdadero problema lo enfrentan los estados; algunos de ellos no tienen la capacidad de generar ingresos adicionales que les permitan afrontar sus compromisos.

Gráfica 3. Deuda pública bruta subnacional de países de LA en porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

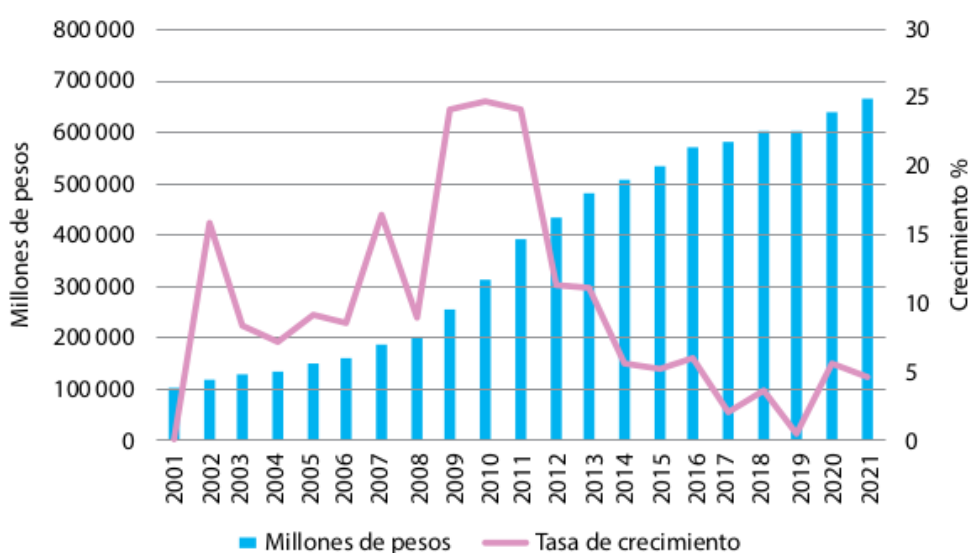
Deuda pública estatal en México

La deuda pública de las entidades federativas es un tema recurrente entre los estudiosos de las finanzas públicas, debido a que representa una salida

importante de recursos públicos para los estados, los cuales podrían ser destinados a otras áreas prioritarias, servicios de salud, sector educativo, inversión en infraestructura o en el combate a la pobreza.

En las primeras dos décadas del presente siglo, la deuda pública de las entidades federativas ha crecido de manera exorbitante; en el año 2000 alcanzaba la cifra de 100 000 millones de pesos; para el año 2021, el monto rondaba los 667 000 millones de pesos, es decir, aumentó en más del 600% (ver gráfica 4).

Gráfica 3. Deuda pública bruta subnacional de países de AL en porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

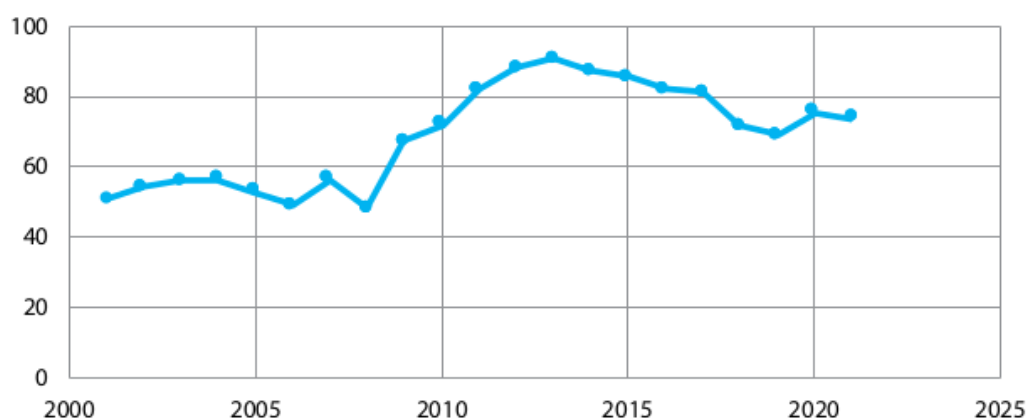
Por otra parte, el crecimiento porcentual de la deuda de los estados ha sido constante, observándose cambios muy bruscos en 2002 con un 16%; 2007 con 16.5%, y en los periodos 2009 y 2011 con un 24%. En estos últimos dos años, una causal importante fue la crisis financiera de los Estados Unidos.

El endeudamiento de las entidades ha mostrado un aumento acelerado en las primeras dos décadas del presente siglo; en el periodo que va de 2001 a 2010, la deuda de las entidades federativas creció a una tasa de 123%, mientras que, en el periodo que va de 2011 a 2021, el crecimiento fue del 80%.

A partir de 2011 se presenta una disminución en la tasa de crecimiento de la deuda pública de las entidades federativas, observándose en el año 2021 una tasa del 4.6% menor a la observada en 2020. Este comportamiento creciente sugiere que los Gobiernos estatales incorporaron a su estrategia de finanzas públicas el déficit presupuestal, como un medio para expandir el gasto público, y el endeudamiento como un mecanismo para su financiamiento (Barcelata y Vela, 2019).

Las participaciones federales son una fuente importante de ingresos de los que disponen las entidades federativas, a diferencia de las aportaciones federales. Estos recursos no vienen etiquetados desde la federación, por lo que los estados los pueden utilizar libremente para cualquier compromiso que adquieran. En términos de las participaciones federales, el endeudamiento público estatal ha observado un incremento en los últimos veinte años. En 2001, la deuda contraída por los estados representaba el 50.9% de las participaciones federales; en 2010, la cifra observó un aumento considerable llegando a 72% (ver gráfica 5, esto también se analiza ampliamente en el capítulo III). En 2013 alcanzó su nivel máximo situándose en un 90.7%; a partir de ese año y hasta 2019, el indicador mostró un descenso; en 2020 volvió a incrementarse hasta alcanzar el 75.5%.

Gráfica 5. Deuda de las entidades federativas como porcentaje de las participaciones

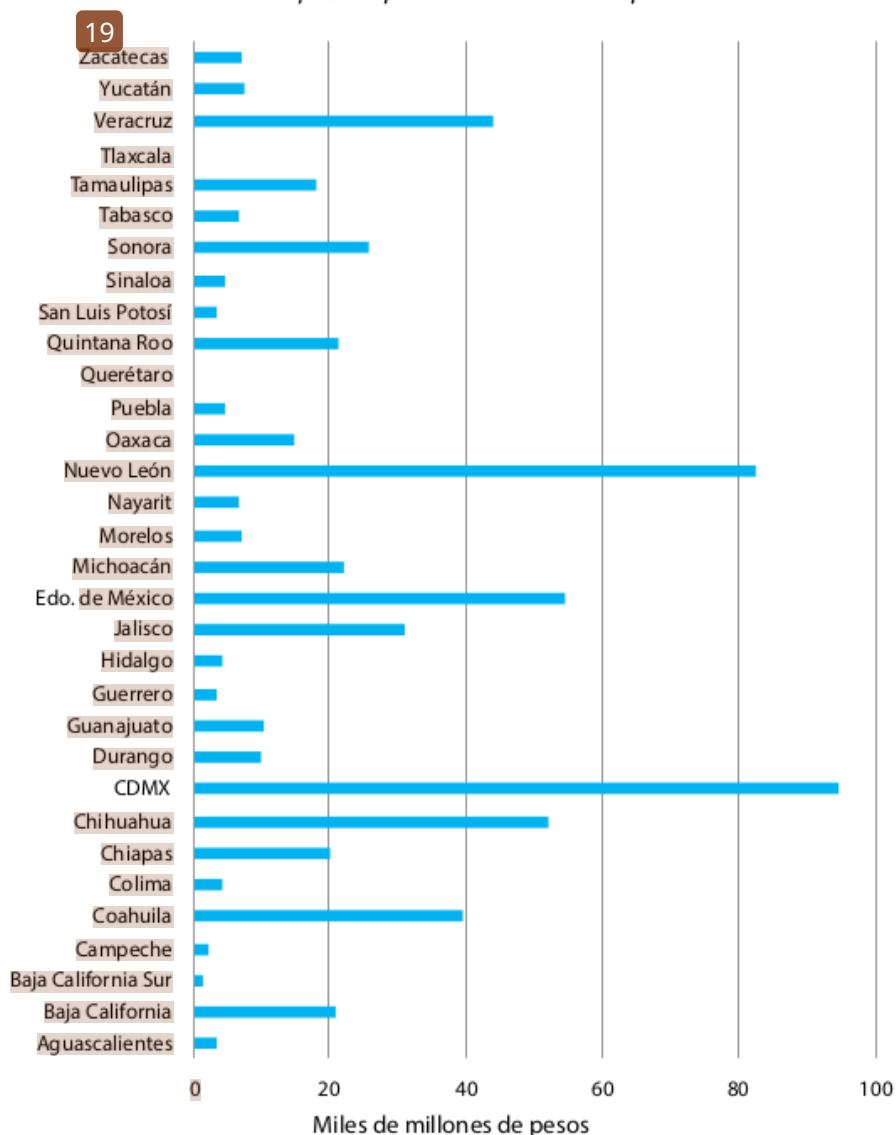


Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

Endeudamiento por entidad federativa

Un rasgo característico que presentan la mayoría de entidades federativas es el crecimiento en sus niveles de endeudamiento público, especialmente después de la crisis financiera en los Estados Unidos.

Gráfica 6. Deuda pública por entidad federativa para el año 2021



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

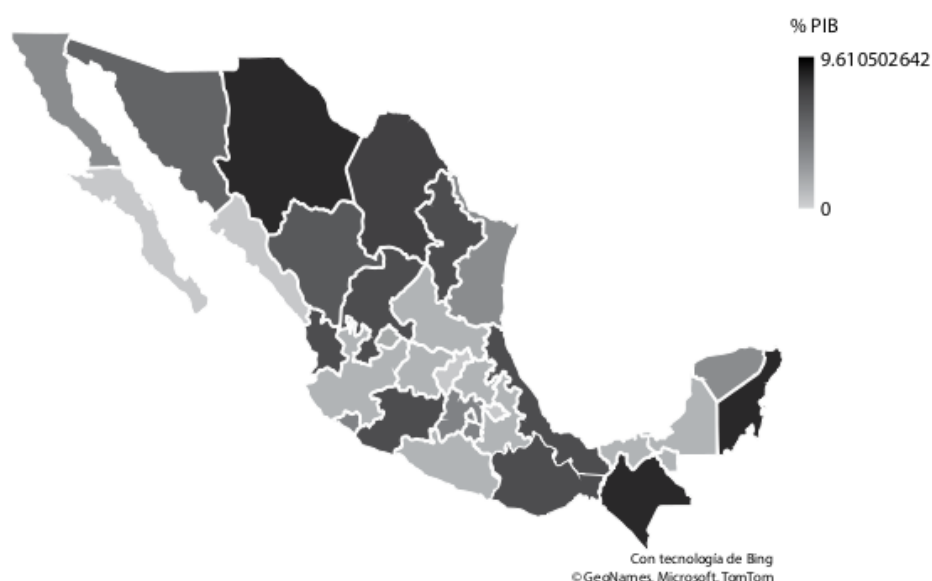
Como sucede con otros indicadores económicos, en el tema de la deuda pública estatal se observan enormes asimetrías estatales en los montos. Entidades como Querétaro y Tlaxcala presentan casi nulos niveles de endeudamiento público. Mientras que otras entidades como la CDMX, Nuevo León, Estado de México, Chihuahua, Coahuila y Veracruz alcanzan endeudamientos muy elevados, de hecho, son las que presentan los mayores montos de endeudamiento² a nivel nacional (ver gráfica 6).

Deuda pública de las entidades federativas como proporción de su PIB

La deuda pública de las entidades federativas es un tema de interés por los impactos que tiene sobre el erario de las mismas. En apartados anteriores se presentó, en términos monetarios y porcentuales, el endeudamiento de los estados; la CDMX era la entidad que alcanzaba el mayor monto de deuda pública estatal, sin embargo, a la hora de que se le compara en términos porcentuales de su PIB, se observa que sólo constituye el 3.07% para el año 2021 (ver figura 1). El mapa muestra de manera clara a los estados cuya deuda representa una proporción elevada de su PIB; ello se representa a través de los colores más oscuros. Quintana Roo es el estado que presenta el mayor nivel de endeudamiento en términos de su PIB, equivalente a 9.61%. Otros estados que observan endeudamiento elevados en términos de su PIB son Chihuahua, Chiapas, Coahuila, Nuevo León y Veracruz. Hay dos entidades federativas cuyo endeudamiento es nulo, Tlaxcala y Querétaro. Diez entidades federativas muestran un endeudamiento de uno y dos puntos porcentuales con respecto a su PIB.

² Un elemento que se consideró para seleccionar a las entidades federativas objeto de estudio fue precisamente el monto de su deuda, de ahí que se tomó la decisión de elegir a la CDMX, Nuevo León, Estado de México, Chihuahua, Chiapas, Coahuila y Veracruz, que son los estados que muestran los mayores montos de endeudamiento.

Figura 1. Endeudamiento de las entidades federativas como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

12 Bucelata y Vela (2019) utilizan dos indicadores para conocer la magnitud de la deuda pública estatal en términos de la riqueza de cada estado y su capacidad de pago: el Índice de Endeudamiento Real (IER), el cual se obtiene mediante la siguiente expresión:

$$IER_i = \left(\frac{DP_i}{PIB_i} \right) * 100 \quad (1)$$

Donde,

IER_i = Índice de Endeudamiento Real del Estado i

DP_i = Deuda Pública del Estado i

PIB_i = Producto Interno Bruto del Estado i

El segundo indicador es el Índice de Suficiencia Financiera (ISF), el cual se presenta mediante la fórmula:

$$ISF_i = \left(\frac{DP_i}{PF_i} \right) * 100 \quad (2)$$

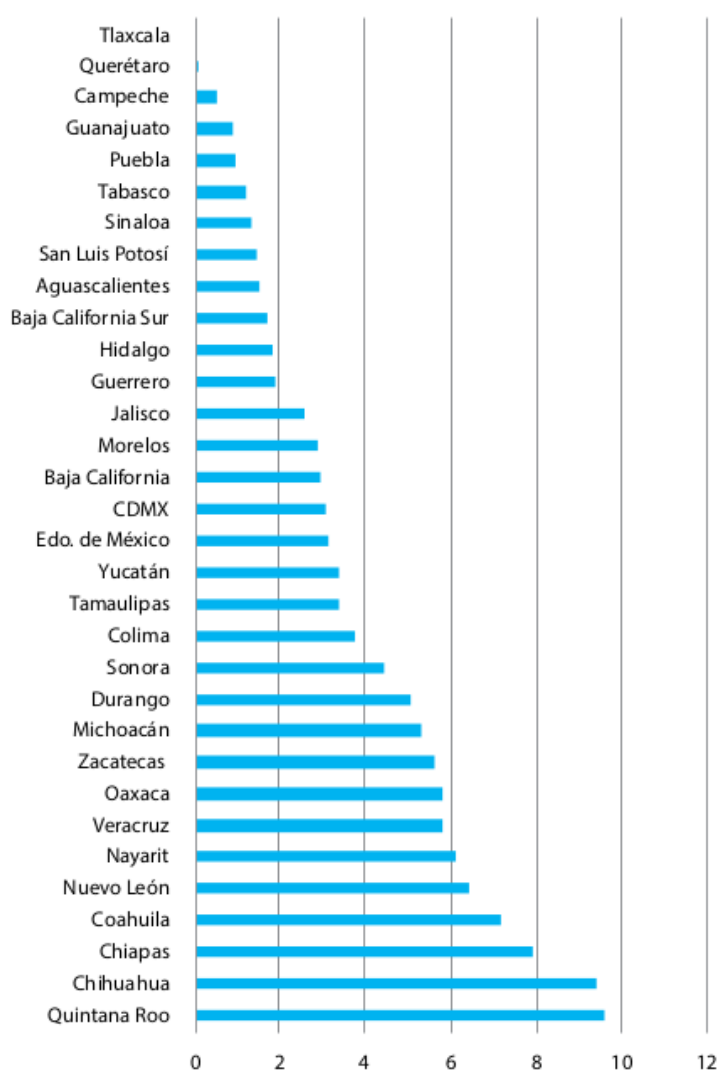
Donde,

12 ISF_i = Índice de Suficiencia Financiera del Estado i

DP_i = Deuda Pública del Estado i

PF_i = Participaciones Federales del Estado i

Gráfica 7. Índice de endeudamiento real de las entidades federativas en 2020



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

La gráfica 7 muestra el comportamiento del IER de las entidades federativas para 2020; son varios los rasgos que saltan a la luz y que vale la pena destacar. Primero, los estados con economías pequeñas muestran poco endeudamiento, tal es el caso de Tlaxcala, Campeche, Tabasco, Sinaloa y San Luis Potosí, entre otras. En segundo lugar, los estados que más contribuyen en el PIB nacional presentan un IER entre mediano y alto; se puede observar a cuatro entidades con economías grandes con un IER elevado, éstas son Nuevo León, Veracruz, Chihuahua y Coahuila. Por último, los dos estados

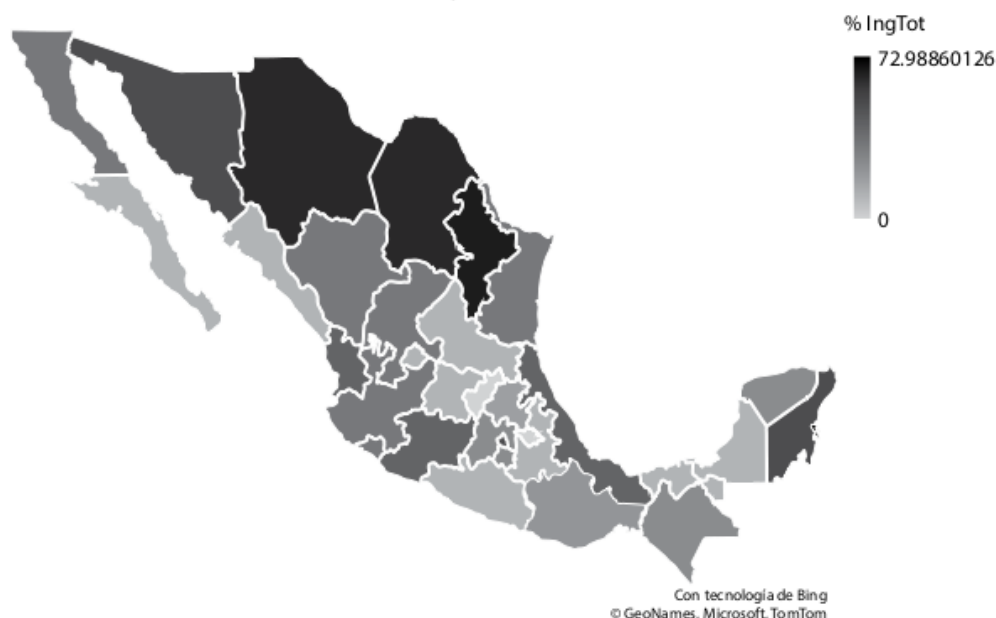
que más contribuyen en el PIB nacional son también las entidades más endeudadas, no obstante, muestran un IER bajo que se ubica alrededor del 3%.

En el siguiente apartado, cuando se aborden las seis entidades más endeudadas se abordarán los dos indicadores, el IER y ISF, ello nos permitirá contar con algunas conclusiones más precisas sobre las dimensiones del problema que representa la deuda para las entidades.

Deuda pública de entidades federativas en términos de ingresos totales

Otro indicador que es importante mencionar tiene que ver con el endeudamiento en términos de los ingresos totales de las entidades federativas. Coahuila y Chihuahua son casos dignos de análisis, ya que presentan un endeudamiento que representa el 67.7 y 60% de sus ingresos totales, respectivamente. Nuevo León es la entidad con el mayor nivel de endeudamiento como proporción de sus ingresos totales, alcanzando el 73% (ver figura 2). En cuarto lugar, se encuentra la CDMX dentro de las entidades con mayor endeudamiento presentando una cifra de 40%.

Figura 2. Deuda de las entidades federativas como porcentaje de sus ingresos totales para el año 2020



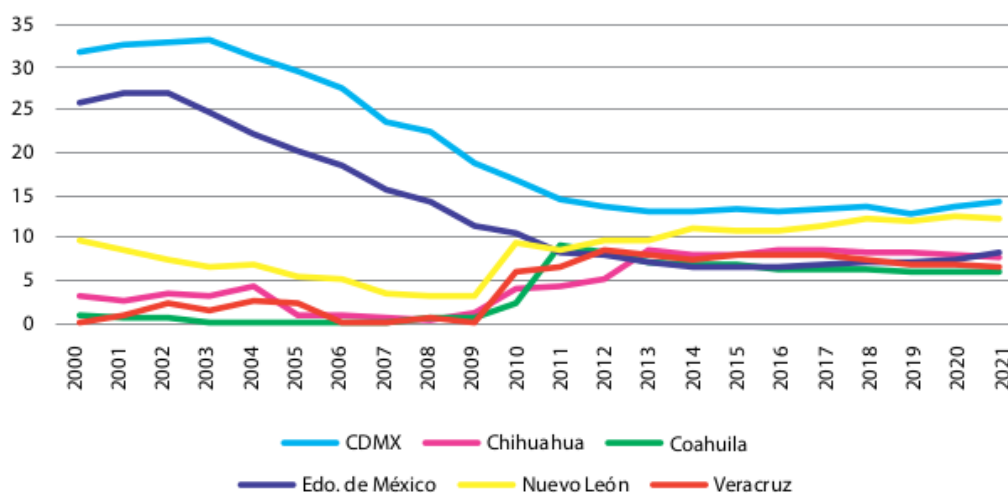
Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

Entidades federativas con mayor endeudamiento en México

En este apartado se presentan indicadores de los seis estados con mayor endeudamiento en nuestro país: Ciudad de México (CDMX), Estado de México (EdoMex), Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Veracruz. En conjunto, estos estados concentran más del 50% del endeudamiento público total de las entidades federativas.

En el año 2000, las seis entidades federativas concentraban el 71% de la deuda total de los estados, siendo la CDMX la entidad con mayor endeudamiento, el cual ascendía a 31.6% del total. Para el año 2010, estos estados sumaban en conjunto el 49% de la deuda total estatal; en comparación con el año 2000, hay una disminución de 22 puntos porcentuales. En 2021, nuevamente las entidades antes señaladas observan un crecimiento con respecto a 2010, alcanzando un 55%; para ese año, la CDMX seguía siendo la entidad más endeudada con un 14.17%, siguiéndole ya muy de cerca Nuevo León con un 12.3% (ver gráfica 8).

Gráfica 8. Porcentaje de deuda estatal con respecto a la deuda total de las entidades



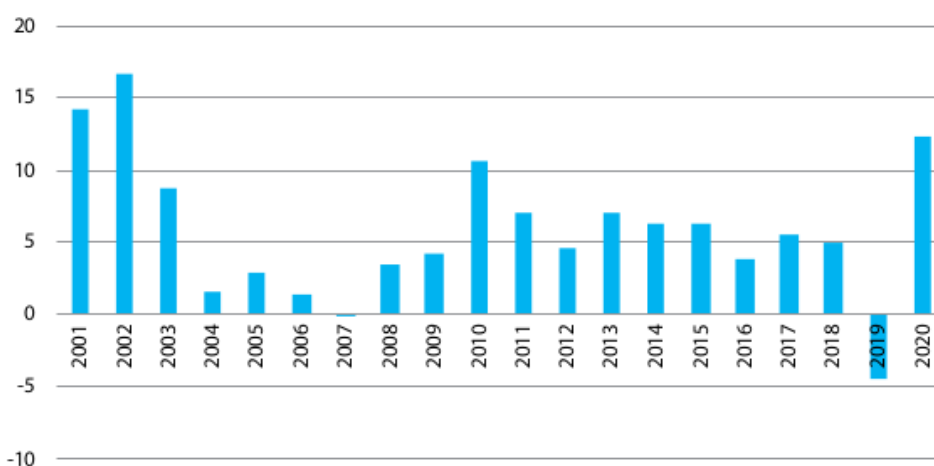
Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

Ciudad de México

La CDMX es la entidad federativa con el mayor endeudamiento a nivel estatal; en 2001, el monto de endeudamiento era de 28 718 millones de pesos (mdp); para 2020, la cifra alcanzaba los 87 736 mdp. En dos décadas, la deuda de la CDMX aumento en más de 50 000 mdp.

La gráfica 9 muestra la evolución de la tasa de crecimiento del endeudamiento (TCD) en la CDMX, como se puede observar, los años en que más creció la deuda fue en 2001, 2002, 2010 y 2020. En todos esos periodos, la deuda aumentó arriba de los 10 puntos porcentuales. En 2019, la TCD observó un decremento de 4.5%, lo cual representaba un buen augurio, sin embargo, en 2020 aparece la crisis sanitaria del COVID-19 y la deuda sufre nuevamente un incremento importante.

Gráfica 9. Tasa de crecimiento de la deuda en la CDMX

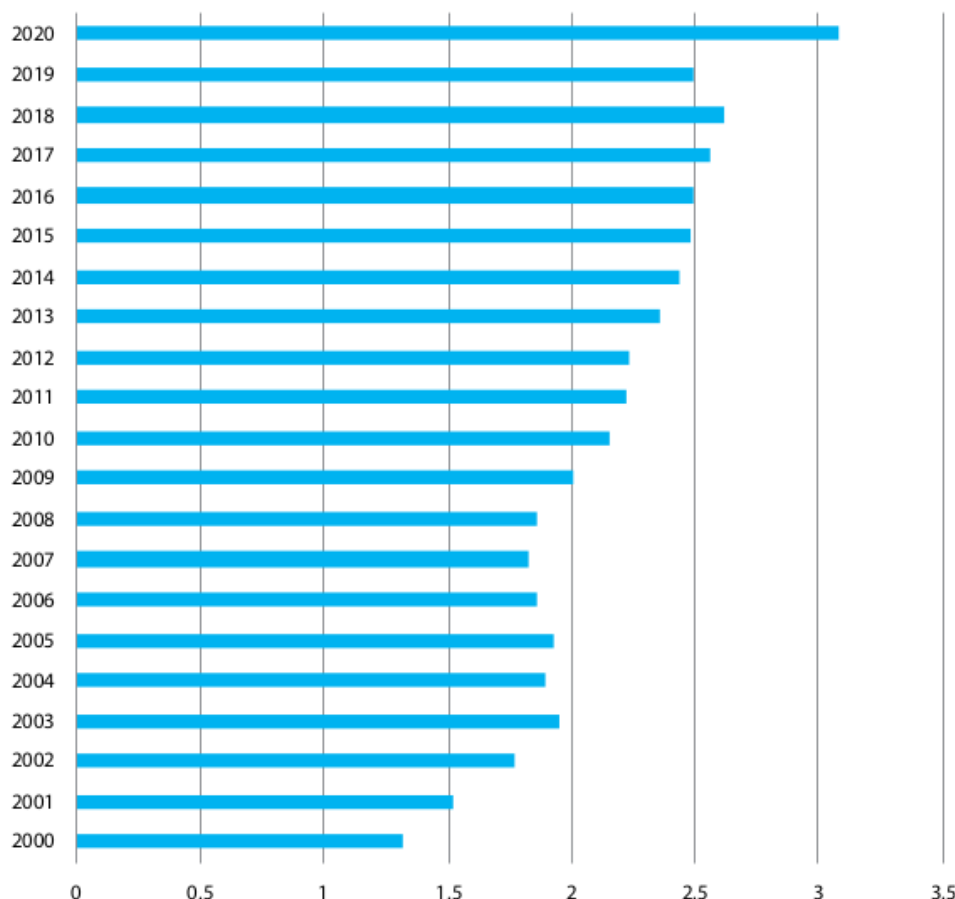


Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

Si bien es cierto que la CDMX es la que presenta el mayor endeudamiento público a nivel estatal, en relación con su PIB es bajo, sin embargo, también hay que considerar que la fuerte dependencia de las transferencias federales. La gráfica 10, muestra el comportamiento del IER de la CDMX, es decir, la proporción de endeudamiento en términos del PIB, durante las dos primeras décadas del siglo se puede observar en un incremento en el IER, el aumento se observa con mayor nitidez a partir del año 2008.

En el año 2000, el índice alcanzaba el 1.3%; para el 2010, el 2.15%, mientras que, para 2020, el índice ya rebasaba los 3 puntos porcentuales, el cual aún es bajo si se le compara con el IER de otras entidades federativas, las cuales rebasan los 5 puntos.

Gráfica 10. Comportamiento de IER de la CDMX en el periodo 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

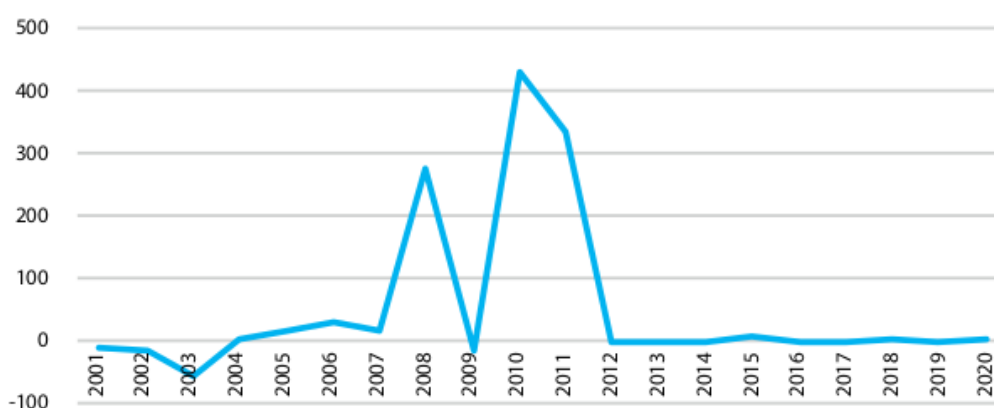
Coahuila

El caso de Coahuila es excepcional en el manejo de su endeudamiento público, al igual que otras entidades federativas; su deuda creció de manera acelerada a partir del segundo quinquenio del presente siglo. En el año 2001, el endeudamiento del estado era de 713 mdp; en 2020, la cifra ya alcanzaba

los 38 340 mdp, lo cual se traduce en un incremento de más de 37 mdp en el periodo observado.

La gráfica 11 muestra la TCD de Coahuila; es impresionante el comportamiento que muestra la TCD durante la primera década; en 2001, la TCD era del 11%; para 2008 llegó a 276%, sin embargo, los máximos se alcanzaron en 2010, con una TCD de 429%; y en 2011 con una cifra de 333%; a partir del año 2012, la TCD comenzó a disminuir.

Gráfica 11. Tasa de crecimiento de la deuda (TCD) de Coahuila en el periodo 2001-2020



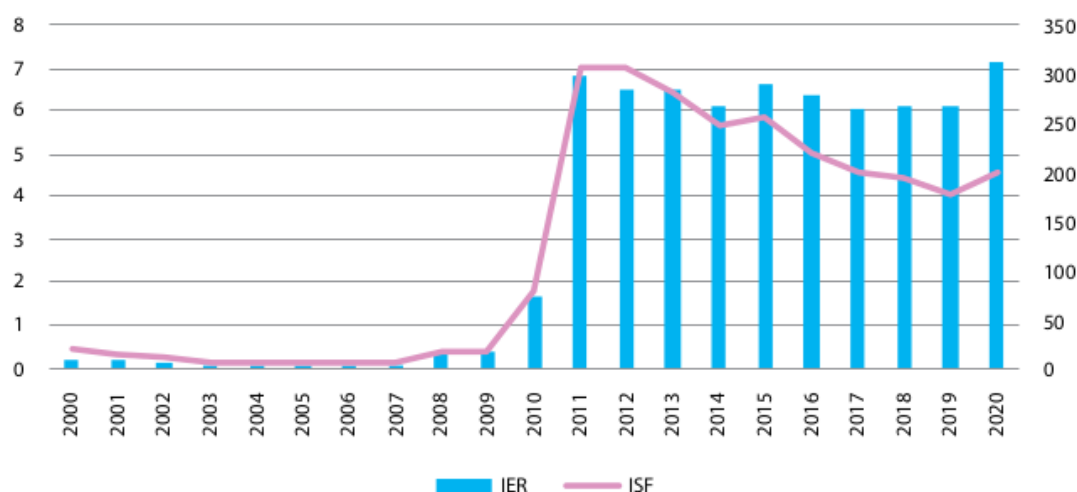
Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

Si se analiza la deuda de Coahuila en términos del IER y el ISF, se puede dimensionar el problema que representa para el estado el enorme endeudamiento que enfrenta. En términos de IER, se observa un incremento considerable en el periodo de estudio; en el año 2000, el endeudamiento de Coahuila representaba el 0.2% en términos de su PIB (ver gráfica 12). Para el año 2020, la deuda del estado ya representaba 7 puntos porcentuales del valor agregado que se genera en esta entidad.

Por otra parte, si se analiza el endeudamiento de Coahuila en términos de ISF, la situación se vuelve más dramática, debido a que este indicador muestra la proporción de la deuda en términos de las participaciones federales. En el año 2000, el endeudamiento representaba el 18.6% de las participaciones federales del estado. A partir del año 2010, la situación se empezó a complicar, se pasó de los dos a los tres dígitos; en 2011, el endeudamiento

damiento representaba el triple de las participaciones federales; para el 2020, la deuda duplicaba a las participaciones.

Gráfica 12. Comportamiento del IER y ISF de Coahuila en el periodo 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

Aunque el ritmo de la TCD de Coahuila ha disminuido a partir de 2012, la situación de su endeudamiento es delicada, ya que los ingresos que genera el estado son insuficientes para aminorar el monto de la deuda; a lo sumo se liquidará el servicio de la deuda (intereses), por lo que en los próximos años el monto de la deuda del estado seguirá aumentando, aunque a una tasa menor.

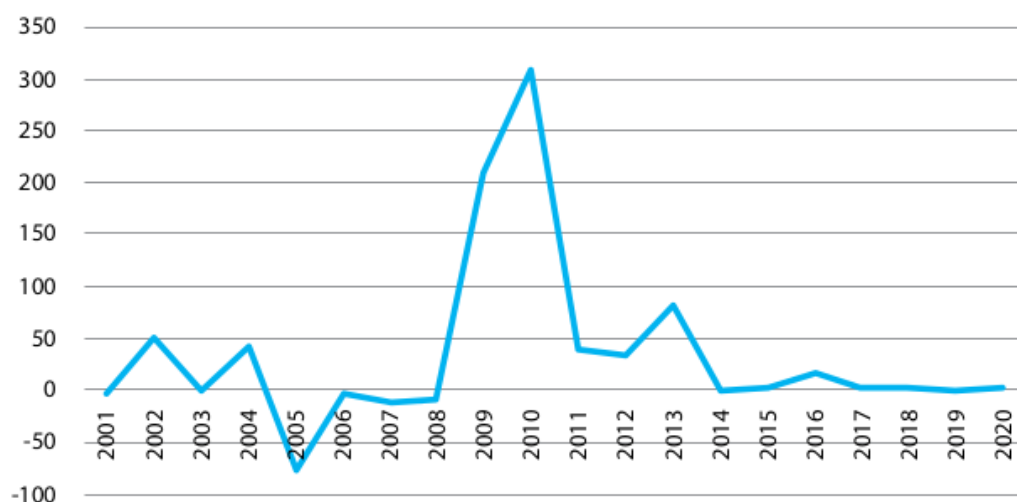
Chihuahua

Al igual que Coahuila, Chihuahua empezó a experimentar un aumento importante en sus niveles de endeudamiento público al finalizar la primera década. En el año 2000, el endeudamiento del estado era de 2766 mdp; en 2020, la cifra ya alcanzaba los 50714 mdp, lo cual se traduce en un incremento considerable en términos monetarios.

El crecimiento de la deuda del estado se hace notable a partir del 2009. En ese momento, la deuda observa una TCD de 208%; en 2010 se agudizó el endeudamiento alcanzando un porcentaje del 308; a partir de ese mo-

mento la TCD empezó a descender, sin embargo, el monto continuó aumentando (ver gráfica 13).

Gráfica 13. Tasa de crecimiento de la deuda de Chihuahua en el periodo 2001-2020



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

Analizando los indicadores IER y el ISF para Chihuahua, se puede apreciar la profundidad del problema para el estado. En términos de IER, se observa un ascenso importante en el intervalo de tiempo analizado. En el año 2000, el endeudamiento de Chihuahua representaba el 0.74% en términos de su PIB (ver gráfica 14). Para el año 2020, la deuda del estado ya representaba 9.4 puntos porcentuales de su PIB, lo que representa un problema real para la Hacienda estatal.

Por otro lado, si se aborda el endeudamiento de Chihuahua en términos de ISF, la situación se vuelve más complicada financieramente, debido a que las participaciones es uno de los principales ingresos del estado, el cual puede utilizar libremente. De acuerdo al ISF, en la mayoría de periodos de la segunda década, el monto de deuda supera a las participaciones. En el año 2000, el endeudamiento representaba el 53.3% de las participaciones federales del estado. Para el 2020, la deuda duplicaba a las participaciones; el ISF alcanzaba la cifra de 197 por ciento.

Gráfica 14. Comportamiento del IER y el ISF de Chihuahua en el periodo 2000-2020

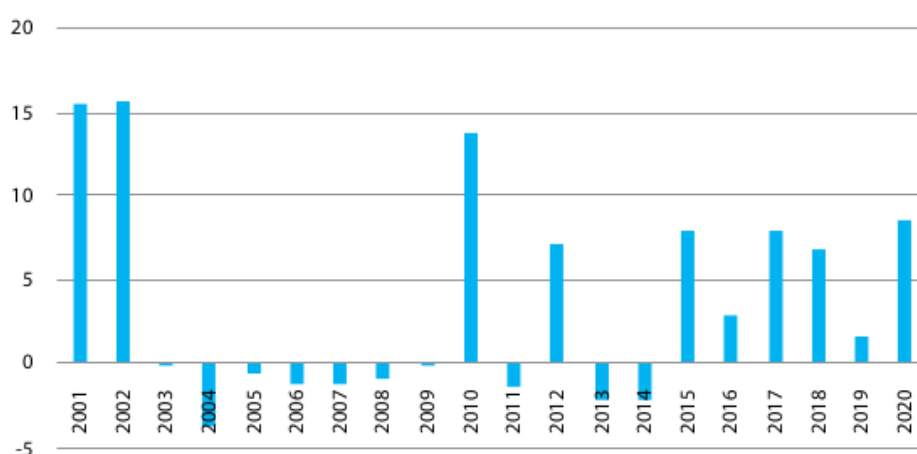


Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

Estado de México

A diferencia de las entidades antes analizadas, el Estado de México (Edo-Mex) ya presentaba un endeudamiento público relativamente alto al iniciar el siglo. En 2001, la deuda del EdoMex alcanzaba los 26 961 mdp; mientras que para 2020 el monto llegaba a los 46 869 mdp, lo que se traduce en un aumento en la deuda del orden de los 20 000 mdp.

Gráfica 15. Tasa de crecimiento de la deuda del Estado de México en el periodo 2001-2020

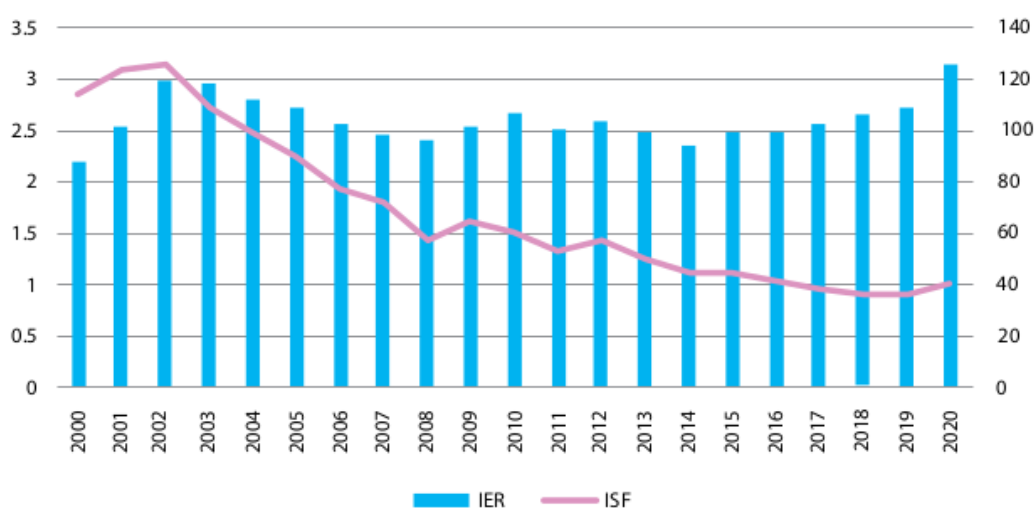


Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

En cuanto a la TCD se puede observar que las fluctuaciones más bruscas se presentan al iniciar el nuevo siglo, con una TCD del 15% en 2001 y 2002; posteriormente se aprecia un descenso hasta en año 2009; en 2010 se vuelve a presentar un salto importante en la TCD con una cifra de 13.7%; para 2020, el crecimiento de la deuda se sitúa en 8.2% (ver gráfica 15).

El IER observado en el EdoMex mantiene un crecimiento constante en el periodo estudiado; en el año 2000, el endeudamiento representaba el 2.2% de su PIB; para el año 2020, el porcentaje se incrementó al 3.15 %, es decir, durante dos décadas el IER de esta entidad únicamente aumentó un punto porcentual (ver gráfica 16).

Gráfica 16. Comportamiento del IER y el ISF del Estado de México en el periodo 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

Por otra parte, el indicador que muestra mayor peligro para el EdoMex es el ISF; en el lapso de 2000 a 2004, la deuda contraída por el EdoMex superaba a los ingresos provenientes de las participaciones federales; después de esos años, el índice ha experimentado un descenso, ubicándose en un 40.6% para el año 2020. Es cierto que en la segunda década se observa un decremento importante en el comportamiento del ISF, sin embargo, el endeudamiento en términos de las participaciones federales sigue siendo elevado, mayor al 50% para la segunda década.

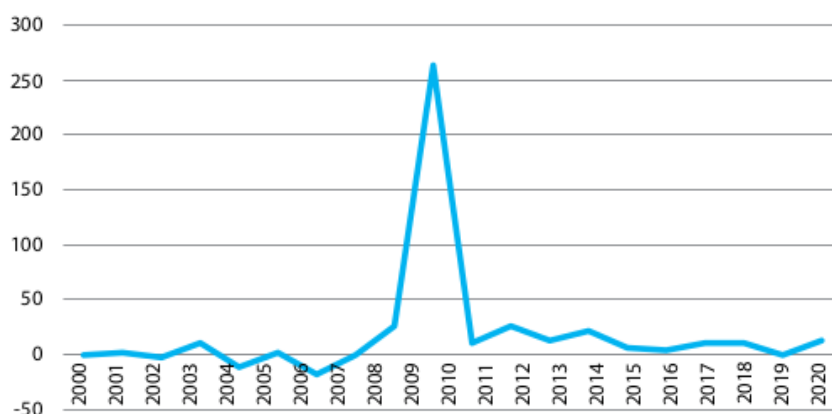
Nuevo León

El estado de Nuevo León es uno de los estados más prósperos de nuestro país; mantiene fuerte presencia industrial, es la entidad con el menor porcentaje de personas en alguna situación de pobreza, así como bajas tasas de informalidad laboral.

A pesar de lo anterior, Nuevo León es de las entidades federativas con niveles de endeudamiento público más elevado; en 2020, su deuda era de 80 664 mdp, ocupando el segundo lugar solamente después de la CDMX.

La gráfica 17 muestra la evolución de la TCD del estado; como se puede apreciar, es a partir de 2009 que la deuda muestra un salto importante; para 2010, la TCD llegó 262%; a partir de ese momento las fluctuaciones comenzaron a descender; en 2020, la TCD alcanzó la cifra de 12.7%.

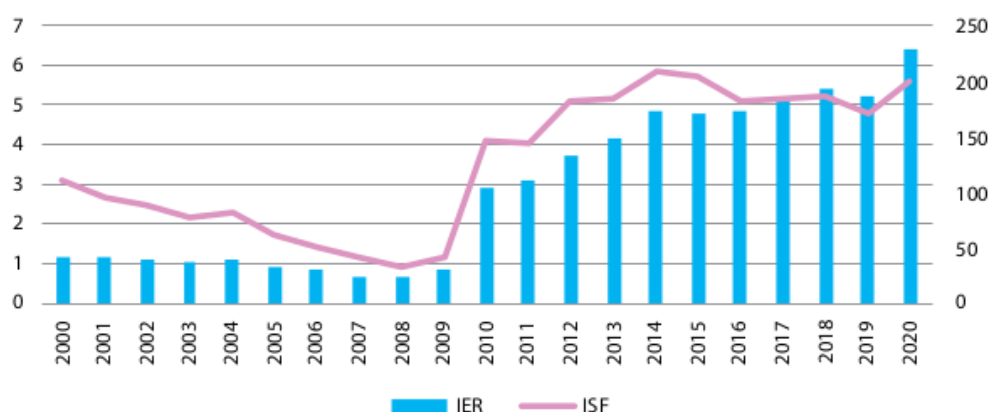
Gráfica 17. Tasa de crecimiento de la deuda de Nuevo León en el periodo 2001-2020



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

Durante el lapso analizado, el IER de Nuevo León ha presentado fluctuaciones importantes, principalmente, en la segunda década; se puede observar que a partir del año 2010 hay un repunte relevante en la deuda. En el año 2000, el endeudamiento del estado representaba el 1.16% de su PIB; al finalizar el 2020, su endeudamiento como proporción del PIB era del 6.4% (ver gráfica 18).

Gráfica 18. Comportamiento del IER y el ISF en Nuevo León en el periodo 2000-2020



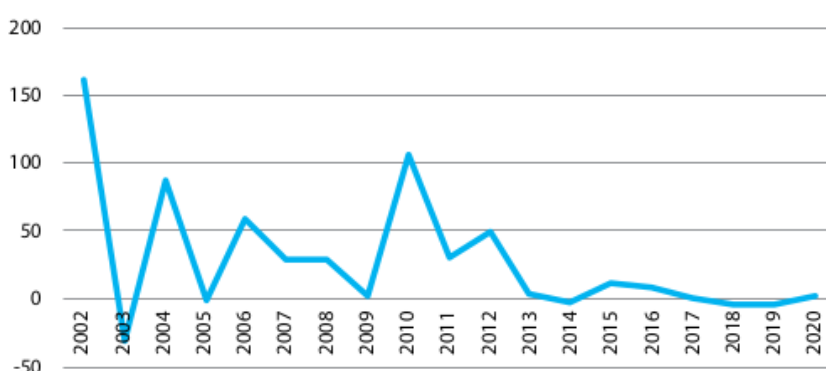
Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

El comportamiento del ISF para Nuevo León muestra fuertes fluctuaciones, principalmente en la segunda década; a partir del 2010, el indicador supera en más de 50 puntos porcentuales a los ingresos que recibe por concepto de participaciones federales; en 2020, su endeudamiento duplicó a las participaciones federales.

Veracruz

El estado de Veracruz presenta un comportamiento muy similar al observado en el estado de Coahuila. En el año 2000, la deuda de Veracruz era de 17.8 mdp; mientras que para el año 2020, el endeudamiento rayaba la franja de los 43 000 mdp.

Gráfica 19. Tasa de crecimiento de la deuda en Veracruz en el periodo 2002-2020



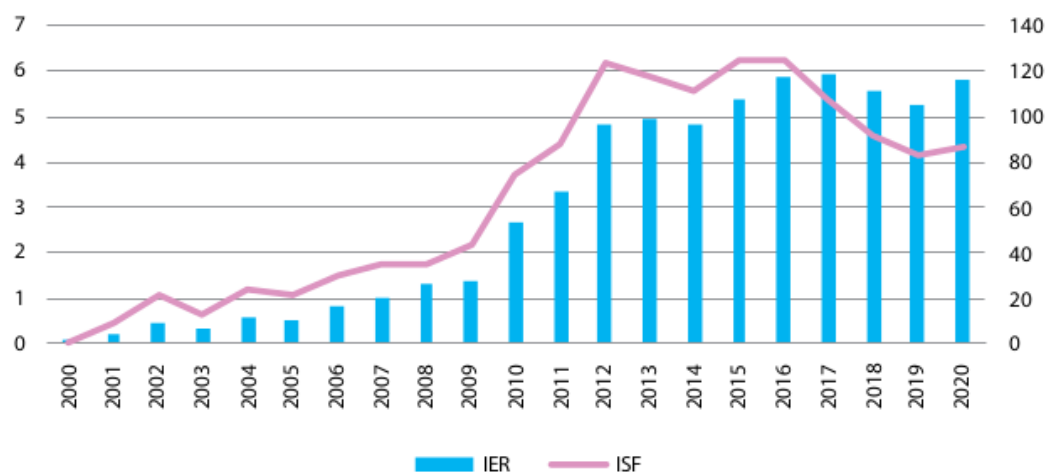
Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

La gráfica 19 muestra la evolución de la TCD. En la primera década se puede apreciar una TCD elevada en prácticamente todos los años; el punto máximo se alcanza en 2010 con una tasa de 106.9%. Para la segunda década, la TCD observó un comportamiento decreciente, no obstante, el monto en términos monetarios se duplicó.

Los indicadores IER y ISF muestran la profundidad del endeudamiento en el estado de Veracruz. En cuanto al IER, hay un crecimiento importante de la deuda como proporción del PIB; en el año 2000 representaba el 0.003%; en ese momento, el problema de la deuda era prácticamente nulo (ver gráfica 20). Para el año 2020, la cifra alcanzaba el 5.8% del PIB del estado.

Al igual que las otras entidades federativas, el ISF de Veracruz comienza a observar incrementos importantes a partir de la segunda década. Durante la primera década, el promedio del ISF estuvo por debajo del 25%, es decir, la deuda como proporción de las participaciones federales representaba una cuarta parte. Para la segunda década, el promedio observado era cercano al 100%, lo que quiere decir que el endeudamiento del estado era equivalente a los ingresos que se recibían en participaciones federales.

Gráfica 20. Comportamiento del IER e ISF de Veracruz en el periodo 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2022).

Conclusiones y recomendaciones

Conforme a la estructura de ingresos de las entidades federativas, se observa que la mayoría de los Estados muestra bajos niveles en la generación de ingresos propios, lo que es preocupante dado el incremento en su endeudamiento público. El principal problema en la estructura de ingresos de los Estados es su alta dependencia de las transferencias federales, participaciones y aportaciones.

Si comparamos la deuda pública con el producto bruto estatal, el porcentaje es realmente bajo, y pareciera que este tipo de endeudamiento no implica ningún problema para las finanzas estatales. Sin embargo, este indicador en México, dado el Sistema de Coordinación Fiscal, es engañoso, debido a que los recursos públicos de los Estados, en su mayoría, no son generados por ellos sino que vienen de la Federación. Los Estados que han tenido problemas con su endeudamiento son aquellos que sus obligaciones financieras han rebasado la suma del monto de las participaciones de algunos fondos de aportaciones y de sus ingresos propios.

Se abordó a los Estados más endeudados en el 2022: Ciudad de México, Chihuahua, Coahuila, EdoMEx, Nuevo León y Veracruz, a partir de dos índices: el Índice de Endeudamiento Real y el Índice de Suficiencia Financiera (ISF). El primero (IER) analizó el endeudamiento público con respecto de la riqueza que se genera en la entidad federativa; esa riqueza incluye los recursos del sector público como los recursos del sector privado; aunque este índice es significativo de la magnitud de las obligaciones financieras con la

riqueza que se genera en el Estado, la limitación que tiene es que la mayoría de los recursos públicos (el ingreso público estatal) no lo recauda el Estado sino que viene de la Federación (participaciones y aportaciones), y solamente un porcentaje muy pequeño lo recaudan los estados; si es verdad que este indicador a nivel estatal tiene esta limitación, es de gran utilidad para comparar los niveles de endeudamiento entre los estados que hemos seleccionado.

Otro indicador que se utilizó es el Índice de Suficiencia Financiera (ISF), el cual vincula la deuda pública del Estado con las participaciones (transferencias no etiquetadas), es decir, cuánto representa la deuda pública de las participaciones. Aquí sí se observan datos más graves, debido a que, en muchos estados, el monto del endeudamiento está por encima de las participaciones. Esto significa que los gobiernos estatales pueden dedicar menos recursos a la provisión de bienes públicos estatales, por destinarlos al costo de los compromisos financieros.

Dado el ritmo de crecimiento de la deuda subnacional en México, en algunos estados, a partir el 2008, se ha planteado, por parte del Gobierno Federal, la necesidad de regular este tipo de endeudamiento y de disciplinar a las entidades federativas y a los municipios. Bajo una estructura federal, esto sería afectar la soberanía de los estados. Sin embargo, los estados, al ser parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cedieron sus derechos y potestades tributarias, generando para ellos una dependencia financiera de la Federación a partir de las transferencias federales.

El endeudamiento subnacional del 2006 al 2021 se ha centrado en los gobiernos estatales. En el 2006, la deuda de los Estados representó el 76.2% del total de la deuda subnacional; 15 años después, en el 2021, pasó al 87.7%, con lo que en este periodo de tiempo se observa un aumento porcentual de concentración del 11.5%. De manera que se pudo observar que el problema del endeudamiento subnacional se centra, principalmente, en los estados.

Los estados y municipios tienen una gran dependencia financiera de la Federación. Las participaciones representan en promedio el 35% y las aportaciones el 50% de los ingresos totales, es decir, que las transferencias federales representan el 85% de los ingresos de los estados y municipios.

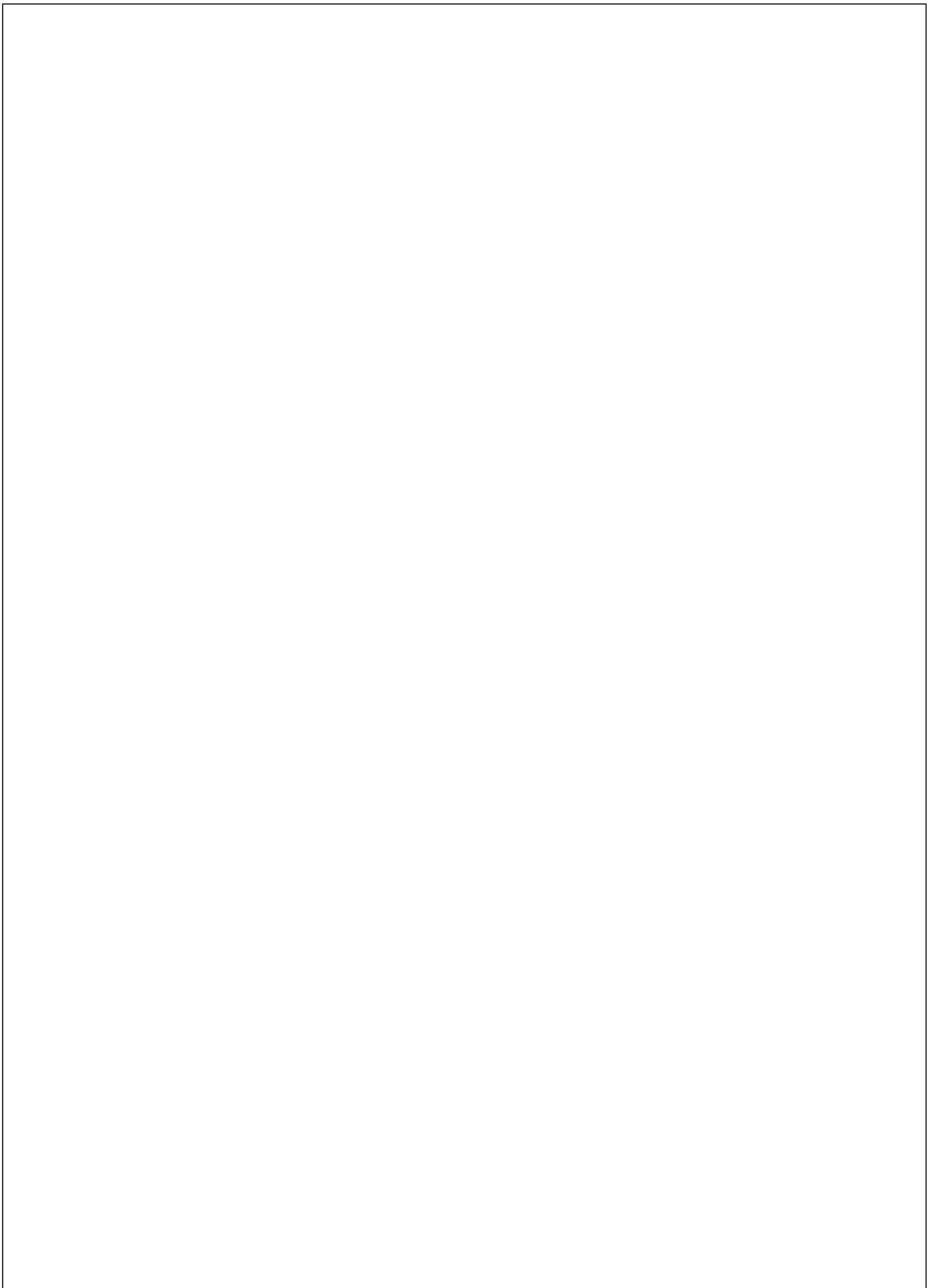
La deuda subnacional está sumamente vinculada al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Federalismo fiscal) regulado por la Ley de Coor-

dinación fiscal, a partir del 2016, también por la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y Municipios. En esta, última la Federación intenta regular no sólo el endeudamiento que se despende del SNCF, sino todo, aquel que se da con los proveedores.

El Sistema de Alertas es un mecanismo que diseñó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para conocer el estado o la gravedad, en términos de endeudamiento que pueden llegar a tener los Estados. Este Sistema de Alertas se compone de indicadores que la ley denomina “indicadores de deuda”, sin embargo, no han tenido un efecto determinante en una reducción significativa de los niveles de endeudamiento en general.

Recomendaciones: Es importante que los Estados se endeuden únicamente en relación con sus ingresos propios y que, en todo caso, esa sea la única garantía que ofrezcan a los acreedores para evitar perjudicar su Hacienda Pública. De manera que se deben modificar los artículos 9 y 49 de la LCF, para evitar que las Participaciones y algunos Fondos de Aportaciones queden como garantía de deuda.

Es importante modificar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para que los Estados ejerzan atribuciones fiscales más significativas y puedan reducir la dependencia de las transferencias federales. También, es importante considerar la modificación de la Ley de Disciplina Financiera que en los hechos limita muy poco el endeudamiento público de los Estados, y tiene muchas medidas que disminuyen el riesgo financiero de los acreedores de los Gobiernos Estatales.



Bibliografía

- Astudillo Moya, M. (2001). Finanzas locales. En Enrique Arriaga Conchas (Coord.), *Finanzas públicas de México* (2ª ed., pp.295-337) México: IPN.
- Ayala Espino, J. (2005). *Economía del Sector Público Mexicano*. México: Ed. Esfinge-UNAM.
- Bobbio, N. (1998). *Estado, gobierno y sociedad. Por una Teoría General de la Política* (pp. 242). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Calderón Rodríguez, J. M. (1998). *El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en México, economía y política* (Tesis de Doctorado).México: Facultad de Economía-UNAM.
- Carstens, A. (2015). Los últimos 60 años de política monetaria y el papel del Banco de México. *Los avances del México contemporáneo: 1955-2015* (Tomo I). Cámara de Diputados.
- Casar, J. (2020). *Hacia una Reforma fiscal para el crecimiento y la igualdad*. México: PUEUNAM. <http://132.248.170.14/publicaciones/38/Reforma.pdf>
- . (2021). *Mas allá de la crisis: sobre la necesidad de una Reforma fiscal*. México: PUEUNAM. <http://132.248.170.14/publicaciones/48/Coordenadas.pdf>
- CEVGDP. (2016). *Disciplina financiera de las Entidades Federativas y municipios de México*. Comisión Especial de Vigilancia del Gasto y Deuda Pública de Estados y Municipios. Cámara de Diputados LXIII legislatura.
- CEFP. (2021). Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México. Cámara de Diputados. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2021/cefp0242021.pdf>
- CJSL-CDMX. (2022). *Glosario. Concepto Ente Público*. Consejería Jurídica de Servicios Legales, Ciudad de México. <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx>
- CEPAL. (2022). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: Desafíos de la Política Fiscal para un desarrollo sostenible e inclusivo.
- CPEUM. (2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

- CONEVAL. (2021). Medición de la pobreza 2016-2020.
- Faya Viesca, J. (2003). *Finanzas públicas*. México: Editorial Porrúa.
- García, I. (2018). Disciplina financiera y el endeudamiento público de las entidades federativas en México. *Política pública y Crecimiento Económico en México* (pp. 181-202). México: Colofón.
- Gordillo, A. (2016). Clasificación de los entes públicos. *Tratado de Derecho Administrativo* (Tomo XIV). Universidad Nacional de la Plata Argentina. https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloXIV.pdf
- INEGI. (2021). Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Año base 2013. <https://www.inegi.org.mx>
- . (2022). Finanzas públicas estatales y municipales. <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=finpub>
- . (2022a). Cuéntame de México, territorio. División territorial. Marco geoestadístico nacional. <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema>
- . (2022b). Estadísticas de Finanzas Públicas y Estatales. https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=
- Instituto Belisario Domínguez. (2021). Reporte trimestral sobre la deuda de las entidades federativas y los municipios, correspondiente al tercer trimestre de 2021. Senado de la República. Serie: Actividad económica y finanzas públicas. Año 5, núm. 16. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5492/00>
- LAPP. (2016). Ley de Asociaciones Público Privadas. Diario Oficial de la Federación. México. Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_210416.pdf.
- LCF. (2018). Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación. México. Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf.
- LDF. (2016). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Diario Oficial de la Federación. México. SEGOB. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016
- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_270416.pdf.
- . (30 de enero de 2018). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Diario Oficial de la Federación. México. SEGOB. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldfefm/LDFEFM_ref01_30ene18.pdf
- . (10 de mayo de 2022). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Diario Oficial de la Federación. México. SEGOB. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>
- LFDP. (2018). Ley Federal de Deuda Pública (antes Ley General de Deuda Pública). Diario Oficial de la Federación. México. SEGOB. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdp.htm#:~:text=Ley%20Federal%20de%20Deuda%20P%C3%BAblica&text>
- LHE Coahuila. (25 de noviembre de 2011). Ley de Hacienda para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Ley publicada en el Periódico Oficial, núm. 94. México. <https://www.sefincoahuila.gob.mx/contenido/docs/presupuestoegresos/2012.pdf>].

- LIE-Coahuila. (24 de diciembre de 2010). Ley de Ingresos del Estado de Coahuila de Zaragoza para el ejercicio fiscal 2011. Ley publicada en el Periódico Oficial, núm. 103. México. Última reforma publicada el 19 de agosto del 2011, p. 73. <https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/wpcontent/uploads/2014/11/coa9311.pdf>
- Moreno, B., y Ros, J. (2004). México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica. *Revista de la CEPAL*, (84), 35-57.
- Ocampo, J. A. (2005). Más allá del consenso de Washington: Una agenda de Desarrollo para América Latina. *Serie Estudios y Perspectivas*, (26). CEPAL.
- SCJN. (2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Texto original del Diario Oficial de la Federación, publicado el 5 de febrero de 1917. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-040.pdf>
- SEGOB. (2015). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios*. Diario Oficial de la Federación. Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión. Secretaría de Gobernación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015#gsc.tab=0
- SHyCP. (1998). Glosario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1998/Contenido/Cuenta98/Glosario.doc
- . (2016). Transparencia presupuestaria. Observatorio del Gasto. Glosario. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>
- . (2008). *Deuda pública, metodología tradicional*. Estadísticas oportunas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno de México. 24 septiembre, https://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/metodologias/eo_am03.pdf
- . (2021). Presupuesto de egresos de la federación 2021, estrategia programática. Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y municipios. https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/33/r33_ep.pdf
- . (2022). Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipales, Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas, Municipios y sus Entes Públicos. Dirección General Adjunta de Deuda Pública de Entidades Federativas y Municipios de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con información proporcionada por las Entidades Federativas a través del Sistema del Registro Público Único. https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/CC094_
- Stiglitz, J. E. (2003). El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL*, (80), 12.
- . (2017). *La economía del Sector público* (3ª ed, pp.738). España: Editorial Antoni Bosch. Sub-National Credit Risk and Sovereign Bailouts-Who Pays the Premium? Prepared by Eva Jenkner and Zhongjin Lu1 file:///C:/Users/hp2016/Downloads/_

- wp1420.pdf (Enero.2014) file:///C:/Users/hp2016/Downloads/Determinantes_del_endeudamiento.pdf.
- Retchkiman, B. (1975). *Aspectos estructurales de la economía pública* (pp. 410). Textos Universitarios. México: UNAM.
- Tello Macías, C. (2004). Sobre las relaciones fiscales entre la federación y los estados. En Rolando Cordera (Coord.), *Federalismo fiscal. Federalismo social*. México: UNAM/SEDESOL.
- Reyes Tépac, M. (2011). Las participaciones y aportaciones pagadas y estimadas por las entidades federativas de México, enero-diciembre, 2009-2010. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Cámara de Diputados, LXI Legislatura. C:/Users/BBRIA/OneDrive/Escritorio/Deuda/Par, y Apo.pdf.
- Williamson, J. (Ed.). (1990). What Washington Means by Policy Reform. *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?* Washington, D. C.: Institute for International Economics.

Federalismo fiscal y deuda pública estatal en México. Implicaciones económicas en las entidades más endeudadas

INFORME DE ORIGINALIDAD

9%

ÍNDICE DE SIMILITUD

FUENTES PRIMARIAS

1	ipn.elsevierpure.com Internet	258 palabras — 1%
2	ual.dyndns.org Internet	194 palabras — 1%
3	www.aseqroo.mx Internet	190 palabras — 1%
4	www.zapotlan.gob.mx Internet	168 palabras — 1%
5	repositorio.cepal.org Internet	164 palabras — 1%
6	cronica.diputados.gob.mx Internet	146 palabras — < 1%
7	www.federacioneconomistas.org Internet	132 palabras — < 1%
8	www.coursehero.com Internet	97 palabras — < 1%
9	www.diputados.gob.mx Internet	92 palabras — < 1%
10	cdi.mecon.gov.ar Internet	

73 palabras — < 1%

11 comunicacion-cientifica.com
Internet

69 palabras — < 1%

12 www.scielo.org.mx
Internet

65 palabras — < 1%

13 nirvanwoman.wordpress.com
Internet

64 palabras — < 1%

14 eprints.uanl.mx
Internet

54 palabras — < 1%

15 www.yucatan.gob.mx
Internet

50 palabras — < 1%

16 slideplayer.es
Internet

49 palabras — < 1%

17 www.oei.es
Internet

49 palabras — < 1%

18 prdleg.diputados.gob.mx
Internet

46 palabras — < 1%

19 hdr.undp.org
Internet

40 palabras — < 1%

20 prezi.com
Internet

39 palabras — < 1%

21 alfajayucan.hidalgo.gob.mx
Internet

37 palabras — < 1%

22 cms.hacienda.cl
Internet

35 palabras — < 1%

23 docplayer.es

	Internet	32 palabras — < 1%
24	repositorio.ucv.edu.pe Internet	31 palabras — < 1%
25	finanzas.guanajuato.gob.mx Internet	30 palabras — < 1%
26	www.secotab.gob.mx Internet	30 palabras — < 1%
27	www2.scjn.gob.mx Internet	29 palabras — < 1%
28	www.ayuntamientodehopelchen.com Internet	28 palabras — < 1%
29	contextocolima.com Internet	22 palabras — < 1%
30	www.scribd.com Internet	22 palabras — < 1%
31	movimientociudadano.mx Internet	21 palabras — < 1%
32	www.aregional.com Internet	20 palabras — < 1%
33	www.indetec.gob.mx Internet	20 palabras — < 1%
34	www.ucentral.edu.co Internet	20 palabras — < 1%
35	bibliodigitalibd.senado.gob.mx Internet	19 palabras — < 1%

36 [María Isabel García Morales, Horácio Sánchez Bárcenas. "FEDERALISMO Y ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MÉXICO", Cadernos PROLAM/USP, 2013](#) 18 palabras — < 1%
Crossref

37 www.sefisver.gob.mx 16 palabras — < 1%
Internet

38 [Andres Blancas, Marcela Astudillo Moya, Francisco Javier Fonseca Corona. "Transparencia y rendición de cuentas ¿mecanismos para limitar la deuda pública subnacional?", Contaduría y Administración, 2018](#) 15 palabras — < 1%
Crossref

39 datospdf.com 15 palabras — < 1%
Internet

40 gaceta.diputados.gob.mx 15 palabras — < 1%
Internet

41 portaldeltuyu.blogspot.com 15 palabras — < 1%
Internet

42 sitl.diputados.gob.mx 15 palabras — < 1%
Internet

EXCLUIR CITAS

ACTIVADO

EXCLUIR FUENTES

DESACTIVADO

EXCLUIR BIBLIOGRAFÍA

ACTIVADO

EXCLUIR COINCIDENCIAS < 15 PALABRAS