

ER
E

02

La Responsabilidad Fiscal en el Federalismo de México. Capacidades Fiscales y Desarrollo Económico

GABRIEL FARFÁN MARES, HEIDI JANE SMITH
Y JOSÉ ARMANDO PERUSQUIA LARA



FEDERALISMO RESPONSABLE EN MÉXICO

La Responsabilidad Fiscal en el Federalismo de México. Capacidades Fiscales y Desarrollo Económico

Sobre los autores: Dr. Gabriel Farfán Mares, Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados, g.farfán.mares@comunidadmexicana.org.mx, Consultor Senior; Dra. Heidi Jane Smith, Departamento de Economía, Universidad Iberoamericana, heidi.Smith@ibero.mx; Mtro. José Armando Perusquia Lara, arperlar@hotmail.com, Consultor.

Primera edición: Noviembre de 2021.

D.R. © Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Las características de esta publicación son propiedad de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

ISBN: En trámite

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

Esta publicación es parte de un proyecto realizado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) gracias al generoso apoyo financiero de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Las opiniones en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista de la KAS o el CIDE.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico.

Contenido



FEDERALISMO RESPONSABLE EN MÉXICO

Presentación	4
Resumen	5
Introducción	6
Hacia una conceptualización de un federalismo fiscal responsable	8
La sostenibilidad de las finanzas públicas	10
El federalismo responsable y las instituciones en los estados	11
Diagnóstico del tema en perspectiva histórica	12
Análisis comparativo de desempeño fiscal	14
Ingresos	13
<i>Deuda pública</i>	17
Gasto público e indicadores de disciplina financiera	21
Mecanismos de financiamiento de las entidades federativas	24
¿Qué tan responsables son las entidades federativas?	26
<i>Ánalisis estadístico descriptivo de las variables</i>	26
Análisis de Marco Regulatorio de las Finanzas Públicas en las Entidades Federativas	30
Presentación del análisis cuantitativo	32
Conclusiones	34
Bibliografía	35
Anexos	37

02

Presentación

Para la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) en México es un privilegio colaborar con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en este esfuerzo por desarrollar conocimiento científico para realizar un diagnóstico y mapeo sobre un tema tan relevante para la realidad política de México, como lo es el federalismo. En la KAS, estamos firmemente comprometidos con la democracia representativa, el estado de derecho, las relaciones internacionales y la economía social de mercado. Contamos con más de 100 oficinas en el extranjero y desarrollamos proyectos y actividades en más de 120 países, a través de programas nacionales y regionales. Para nosotros y nuestro quehacer a nivel global, la persona está en el centro de atención de toda acción política, con su dignidad inconfundible, sus derechos y obligaciones. En México, queremos contribuir a la consolidación y profundización de la democracia como sistema político y forma de convivencia para que las personas puedan vivir en libertad y con dignidad.

El federalismo es una forma de organización política que une estados y otro tipo de entidades políticas en torno a un sistema político común de una manera que permite que cada una de sus partes mantenga su propia integridad e identidad en el marco de un espacio de nación común. Los sistemas federales logran estos objetivos estableciendo requerimientos básicos para el diseño y la implementación de políticas a través de la negociación para que cada uno de los miembros puedan compartir el proceso y la ejecución de las decisiones que se toman. Existen distintos sistemas políticos que se hacen llamar federales y que difieren en muchos sentidos entre ellos. No obstante, algunas características y principios son comunes entre todos los sistemas verdaderamente federales. Mantener el balance entre las entidades políticas que conforman un sistema federal no es una tarea sencilla, por lo que cualquier arreglo de este tipo presenta retos importantes. De forma casi natural, todos los federalismos se han ido ajustando a través del tiempo con el objetivo de encontrar los mecanismos más adecuados para un funcionamiento óptimo. La principal razón es que, cuando estos arreglos institucionales funcionan de mejor manera, se cuenta con ventajas para la toma de decisiones y la provisión de los servicios en los distintos ámbitos de gobierno. Asimismo, el mayor control democrático y una mejor rendición de cuentas en las estructuras federales, permite una mejor implementación y coordinación de las políticas públicas. Esta mejora continua por parte de las entidades que conforman un federalismo con el objetivo de brindar mejores condiciones de vida a sus habitantes: es lo que en este trabajo denominamos **“Federalismo Responsable”**.

Esto es cierto para el contexto mexicano, pero también para un país como Alemania, que comparte con México la estructura federal como forma de organización política. En el contexto alemán, el federalismo ha sido parte integral de su proceso de conformación como un estado nación en la unificación alemana del siglo XIX. Diversos estados independientes, como Prusia, Bavaria o Sajonia optaron por unirse en una Confederación de Estados, que posteriormente se transformaría a través de los años en lo que hoy conocemos como la República Federal de Alemania. Así, no es posible entender la realidad política que vemos hoy en Alemania sin el federalismo. En el caso mexicano, el federalismo se instauró por primera vez en 1824 con la implementación de la primera Constitución, al poco tiempo de haber obtenido su independencia de España en 1821. Tras un periodo de cambio a una República Centralista en 1835, para 1846 regresó la estructura federal para quedarse como forma de organización política por excelencia. Es decir, en México, como en Alemania, el federalismo ha sido parte del ADN político desde los inicios. En este sentido, el análisis y la implementación de reformas para su mejor funcionamiento es un objetivo central de cualquier sistema federal, por lo que, como KAS México, nos entusiasma formar parte de este estudio de la mano del CIDE, en quienes hemos depositado una vez más nuestra confianza debido a su destacado rigor metodológico y excelencia académica. También se han sumado especialistas de instituciones como el Instituto Nacional de Salud Pública, el World Justice Project, la Universidad Iberoamericana y la Universidad Panamericana. A todos ellos nuestro sincero agradecimiento por tan destacado esfuerzo. Estamos convencidos de que este análisis se convertirá en una referencia y una herramienta útil para los principales actores y tomadores de decisiones de los distintos órdenes de gobierno, especialistas y el público en general interesado en el tema.

Este trabajo está estructurado en distintas partes analíticas que conforman un todo, al igual que en las estructuras federales. El primer documento realiza una caracterización demográfica, social y económica de las entidades federativas en México. A partir de este diagnóstico general, el lector encontrará información relevante sobre cuál ha sido la evolución y cuál es la situación en la que se encuentran las entidades federativas, tomando en cuenta los principales indicadores por entidad. La segunda parte de este estudio está compuesto por análisis particulares de ocho áreas de política pública: capacidades fiscales y desarrollo económico; profesionalización y modernización; salud pública y COVID-19; administración electoral y democracia; ciencia, tecnología e innovación; internacionalización; sistema penal y estado de derecho; y transparencia. Estamos convencidos de que el análisis sobre la base de temáticas particulares permitirá realizar una mejor evaluación del desempeño de las entidades federales y proponer posibles soluciones a problemas específicos.

Ing. Hans-Hartwig Blomeier
Director de la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) México

Resumen

Este estudio combina tres métodos para caracterizar la disciplina financiera (incluida una revisión de la literatura; una descripción de una descripción de la estadística fiscal actual, un modelo económtrico; un análisis del marco legal) para proponer un modelo conceptual y aplicado de responsabilidad fiscal en los gobiernos estatales de México. El enfoque se basa en la noción de que las instituciones cuentan y que producen resultados en el corto, mediano y largo plazo.

Los tres métodos que utiliza son la revisión del marco regulatorio de las finanzas públicas estatales, integrado por las leyes generales o federales, las estatales, los reglamentos y demás leyes secundarias. Dentro de esta revisión se identifican conceptos clave tanto para la disciplina financiera como la responsabilidad hacendaria. El segundo método es analizar a partir de estadística descriptiva diversos indicadores que se utilizarán en el modelo económtrico aplicado, entre ellos los grandes agregados e indicadores de ingreso, gasto, deuda y transferencias derivadas de la coordinación fiscal entre gobierno federal y gobiernos estatales. El tercer método es la aplicación como tal del modelo económtrico, para finalizar con la presentación de los resultados del mismo y la caracterización institucional de los estados (sistematización y marco comparativo de los instrumentos legales aplicables para todos los estados).

Los resultados demuestran que diversos componentes de las finanzas tienen un efecto multiplicador no significativo, neutral y significativo al descomponer el Producto Interno Bruto Estatal o PIBE (actividades primarias, secundarias y terciarias). Los impactos más sobresalientes que tienen los estados se encuentran en la incidencia del consumo del gobierno sobre las actividades secundarias, las transferencias en el sector primario y finalmente, los servicios personales y la tasa de interés promedio en los tres sectores. Esto confirma que aún dadas las limitantes tanto estructurales como coyunturales de las finanzas públicas estatales, sus finanzas tienen incidencia en componentes y actividades importantes del PIBE y a la vez confirman que el gasto corriente es el que mayor incidencia tiene en el nivel de crecimiento y desarrollo en el largo plazo.

Introducción

Para muchos estudios comparativos, México destaca en América Latina por su sistema federal junto con Argentina y Brasil. Sin embargo, el perfil federalista formal parece contradecir el estado de sus finanzas públicas y de su vínculo con el desarrollo económico. El sistema federal mexicano es parecido en sus instituciones políticas a sus contrapartes en el cono sur, con gobiernos “intermedios” como las provincias y estados en Argentina y Brasil, respectivamente, y gobiernos locales, con distintas denominaciones. Sin embargo, su contraparte fiscal y económica es muy distinta.

Los gobiernos intermedios y locales en Argentina y Brasil, y aún en otros países de la región con sistemas unitarios, tienen muchos más ingresos públicos que los estados y municipios mexicanos. En parte esto es resultado de un proceso de centralización fiscal por la parte de los ingresos y una paulatina y creciente, pero inacabada descentralización de los gastos. La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 homologó muchos impuestos que antes se cobraban fuera del control del gobierno federal y aún dio como lugar la importante introducción del IVA, un impuesto que hoy provee de importantes recursos al país. Sin embargo, desincentivó a los gobiernos estatales y municipales a construir una hacienda pública relativamente autónoma y sostenible, que basara su largo plazo en la recaudación de impuestos y otros ingresos. El proceso de descentralización fiscal que se inició en la década de los noventa en el siglo pasado efectivamente transfirió muchas responsabilidades de gasto, vinculadas a tan importantes bienes y servicios públicos como la educación y la salud, a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, al paso de los años esto hizo que tanto el nivel estatal y municipal de gobierno en México se convirtieran en gestores o administradores de cuantiosos recursos federales transferidos a sus tesorerías, muchas veces etiquetados ex-profeso, o bien, con grandes controles y evaluaciones impuestas desde el gobierno federal en su ejercicio.

En este contexto, donde se ha tratado de simplificar de una forma rápida la disparidad de autonomía en la toma de decisiones que caracteriza tanto a la política de ingreso como de gasto, es relevante pre-guntarse qué condiciones de posibilidad tienen las haciendas públicas estatales y municipales para poder promover o apoyar el desarrollo económico. Son precisamente las limitadas capacidades fiscales, una debilidad que inhibe la movilización de los ingresos para un gasto que impulse el crecimiento en el corto y mediano plazo y el desarrollo económico en el largo plazo el gran ausente en el país. Sin embargo, no es justo ni basado en la evidencia el afirmar que esto es generalizable a todos los estados, comúnmente llamados entidades federativas y a los gobiernos municipales. Existen grandes diferencias y uno de los propósitos será precisamente identificarlas a lo largo de este trabajo. En síntesis, se tratará de identificar cuáles son las condiciones necesarias, pero no suficientes para que los gobiernos estatales promuevan el crecimiento y desarrollo económicos, considerando las variables de tipo institucional y financiero.

Hacia una conceptualización de un federalismo fiscal responsable

J Por qué unos gobiernos subnacionales son considerablemente más efectivos y eficientes, es decir exitosos, en generar crecimiento y desarrollo económico, mientras que otros no lo han logrado? Este estudio considera que una clave para entenderlo reside en la caracterización del marco legal y regulatorio que gobierna y condiciona la capacidad fiscal y sus posibilidades de incidir en el crecimiento y desarrollo económicos. Esta caracterización propone partir de una conceptualización y operacionalización mínima de la responsabilidad fiscal y su fundamentación en el enfoque de disciplina financiera actual.

¿Qué significa, tanto conceptualmente como en la práctica, un federalismo responsable? Desde el punto de vista formal, el término “responsabilidad” figuró en la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aprobada en el 2006. Esta Ley incorporó un Glosario de Términos posterior a ser aprobada, el cual define a la Responsabilidad Hacendaria de la manera siguiente:

“Es la observancia de los principios y las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Financiera, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina financiera y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión”.¹

Como podrá advertirse, la Ley se refiere a la responsabilidad hacendaria como el cumplimiento de la misma como tal y de los otros instrumentos centrales de la política de las finanzas públicas federales como la Ley de Ingresos el Decreto de Presupuesto, entre otros. En términos conceptuales la define como el equilibrio presupuestario, la disciplina financiera y el cumplimiento de metas. En este sentido, no incluye una dimensión de promoción del crecimiento económico o del empleo, como lo señaló alguna vez José Luis Calva:

“La Ley ... adolece de una omisión fundamental: la responsabilidad de la hacienda pública sobre el crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo, amén de la responsabilidad hacendaria de proveer al Estado los recursos suficientes para el cumplimiento cabal de sus funciones en el desarrollo humano, económico y ambiental” (José Luis Calva, Responsabilidad Hacendaria, en Armando Labra Manjarrez (coord.), Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, UNAM, México, 2006, p.25)

Desde una perspectiva institucional, que derive del marco legal-normativo, existen al menos dos alternativas para definir el concepto de responsabilidad hacendaria. Por un lado el equilibrio, la disciplina y el cumplimiento de metas; por otro el crecimiento y desarrollo, fundamentados por recursos suficientes. Es la diferencia entre una visión financiera y otra económico-social.

El concepto de responsabilidad hacendaria nace a la par de un conjunto de legislaciones en diversas partes del mundo que introducen una ley con dicho concepto y crean instituciones específicas, con un diseño diverso, para observarla.² Corbacho, A. y Schwartz, G., la definen como un instrumento para mejorar la disciplina fiscal al requerir que gobiernos declaren y se comprometan a un objetivo y una estrategia fiscal que pueda monitorearse. Para ellos, se trata de hacer las políticas fiscales más predecibles y creíbles (Corbacho, A. y Schwartz, G., 2007). Estos autores revisan al conjunto de países, sus leyes relativas a la responsabilidad fiscal y las instituciones que las sustentan encontrando resultados positivos una vez que han sido aprobadas e instrumentadas. Países como Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido mejoraron sensiblemente sus balances primarios y perfil de deuda pública. Para Brasil también se encuentra un mejor resultado a partir de la aprobación de un marco legal con enfoque a la disciplina fiscal aunque para Argentina, Colombia y Perú los resultados no son tan alentadores (Corbacho, A. y Schwartz, G., 2007: 67-69). Los esfuerzos que se han dado desde principios de siglo con la introducción de leyes y reglamentos a nivel nacional que aborden la disciplina y la responsabilidad fiscal han derivado en una extensa literatura sobre reglas fiscales, instituciones fiscales independientes y en última instancia de consejos fiscales.³

México cuenta con una Ley y un marco legal y reglamentario tanto para el gobierno federal como los estatales. Sin embargo, aún tiene pendiente el precisar mayores detalles de cómo hacer efectiva la disci-

¹ Centro de Estudios para las Finanzas Públicas, Glosario de términos más usuales en materia de ingreso, gasto y deuda pública, Palacio de San Lázaro, Cámara de Diputados, México 2018, 84 p.p.

² En el Anexo 1 se incluye una definición amplia de responsabilidad de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo.

³ Ver Anexo 2 para una lista detallada de dichas instituciones y en particular de sus mandatos integrada por la OCDE. Ver también la Fiscal Rules Database, Fondo Monetario Internacional, donde se detallan los componentes para todos los países.

plina fiscal a nivel federal y ello influye de manera determinante para que las entidades federativas tampoco hayan desarrollado tanto un marco conceptual como un mecanismo de aplicación, monitoreo y seguimiento para ello. Este estudio parte de dicha limitación y propone una revisión exhaustiva del marco legal y reglamentario de la disciplina financiera y en su caso, de la responsabilidad hacendaria que derive de ella. De igual manera ante la ausencia de reglas e instituciones fiscales independientes en los estados tampoco es posible profundizar en lo que distintos organismos internacionales como los aquí referidos consideran componentes principales de la disciplina y la responsabilidad hacendaria.

En México, y debido a distintos momentos de la historia de las finanzas públicas, el sesgo “anti-deuda pública” ha persistido en el gobierno federal y ello se ha replicado para los demás niveles de gobierno. El problema se remonta al endeudamiento de México a nivel subnacional que ha seguido creciendo en los últimos años. Esto podría implicar que las entidades se vuelvan incapaces de hacer frente a sus obligaciones financieras. Existe entonces la posibilidad de que las entidades y municipios mexicanos no sean capaces de pagar sus gastos, al menos de manera autónoma. No es el momento para profundizar en por qué el gobierno federal ha limitado el endeudamiento estatal y también ha tenido una preferencia por no incrementar el endeudamiento público federal. Esto es especialmente notorio en el marco de la pandemia COVID-19 y los efectos inmediatos y los impactos en el largo plazo que ha tenido dicho fenómeno. El gobierno mexicano ha sido uno de los pocos que no ha utilizado recursos de manera contra cíclica, es decir, para aminorar los impactos negativos en la oferta y demanda agregadas derivados de la fuerte restricción a la movilidad. Así mismo, sus niveles de endeudamiento han derivado de variables estrictamente financieras como tasas de interés y tipos de cambio, antes que empréstitos dedicados a amortiguar el impacto a las empresas, la inversión y el empleo o bien el financiamiento, a través de deuda, de gastos en infraestructura pública.⁴

En el marco de las anteriores consideraciones, al revisar los marcos legales de los estados en México puede afirmarse que la perspectiva estrictamente financiera domina los instrumentos legales y normativos, con algunas excepciones.⁵ Algunos replican y otros estilizan el enfoque financiero y algunos otros abordan los conceptos de crecimiento y desarrollo en algunos instrumentos legales, otras normas y procedimientos. De igual manera ambas perspectivas tienen componentes desagregados que en conjunto pueden considerarse como políticas públicas tanto en la perspectiva financiera como en la económica-social.

En realidad para los gobiernos estatales en México la responsabilidad fiscal significa al menos dos cosas, que en teoría no son excluyentes: la búsqueda de la estabilidad financiera vía el equilibrio y la disciplina financiera y la otra, la búsqueda del crecimiento y desarrollo económico. Esto se traduce en distintas estrategias que se reflejan en las políticas de ingresos, de gastos y de endeudamiento. Para ello, este trabajo revisará, a la luz de los dos enfoques referidos, el comportamiento de los ingresos, los gastos y las fuentes de financiamiento de manera desagregada. Además lo hará identificando patrones de conducta diferenciados a la luz de las conceptualizaciones y aplicaciones legales-normativas de las que ya se ha hablado: aquellas leyes y normas cuyo énfasis se dirige a lograr un equilibrio y disciplina financiera y aquellas que tienen una aspiración de estímulo al crecimiento y el desarrollo económicos.

⁴ De hecho México sobresale en el conjunto de países de América Latina y el Caribe por haber observado durante la pandemia un crecimiento en términos reales de sus ingresos públicos, el único país, y como uno de los que menos endeudamiento reportó. Ver, De Sarralde Miguez, Santiago, et. al., Revenue Report COVID-19, Inter-American Center of Tax Administrations, CIAT, April 2020.

⁵ Por ejemplo, Baja California, Chihuahua y Guanajuato tienen reglas de presupuesto que imponen límites al ejercicio del gasto del poder ejecutivo estatal lo que no sólo ha limitado la discrecionalidad del ejercicio del presupuesto sino su reorientación hacia proyectos y programas ineficientes o con poco multiplicador de gasto.

La sostenibilidad de las finanzas públicas

El término “sostenibilidad financiera” se aplica regularmente a las empresas. Se evalúa utilizando razones financieras que reflejan qué tan rentable está siendo la operación de una empresa, qué tan grave es su estado de endeudamiento y, en su futuro, qué tan probable es que la empresa continúe creciendo y generando riqueza si su comportamiento financiero continúa creciendo.⁶ Concretamente, estos indicadores son utilizados por los responsables de la empresa para tomar decisiones sobre endeudamiento e inversiones inteligentes.

En los últimos 30 años, el crecimiento sostenido de la deuda pública, especialmente en los países latinoamericanos, ha llamado la atención de los organismos económicos internacionales. Por ello, con los trabajos presentados en la década de los 90 por la OCDE, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el término “sostenibilidad fiscal” se ha expandido a los gobiernos para medir la capacidad de pago de la emisión de deuda que permite el crecimiento del PIB. Si bien un gobierno y una empresa tienen objetivos generales muy diferentes, para ambas instituciones es importante tomar decisiones financieras adecuadas para generar crecimiento.

En el caso de los gobiernos, en el corto plazo, los niveles de endeudamiento no parecen ser preocupantes, en el largo plazo, el devengo, su generación o pago, puede tener un impacto en las finanzas públicas, y al mismo tiempo, voluntad, afectando el crecimiento de la región y el bienestar de los habitantes. Los modelos econométricos en su mayor parte se enfocan en políticas monetarias y no en herramientas fiscales para adaptar el sistema de sostenibilidad. Por tanto, las finanzas públicas locales pueden tener un impacto en las finanzas públicas si se suman sus competencias a nivel macroeconómico.

Por ejemplo, los estudios académicos sobre los índices de sostenibilidad de la deuda pública en su mayoría integran factores como ingresos autogenerados, niveles de inversión, crecimiento económico (medido a través del PIB), tasas de interés de la deuda y sus plazos (Horne 1991, Paunovic 2005, Blanchard 1990, Mendoza y Oviedo 2004, Talvi y Végh 2000, Croce y Juan-Ramón 2003). Los datos del nivel de deuda utilizados por los autores no consideran la deuda subnacional. Sin embargo, en el caso de México, también es importante agregar factores de tipo institucional, especialmente las leyes y reglamentos y otros instrumentos de regulación, de gestión y administración de las finanzas públicas estatales.

La anterior revisión permite afirmar que la sostenibilidad en términos de economía aplicada ha sido formalizada a través de modelos que pueden ser de utilidad para caracterizar a los gobiernos federales o unitarios, según aplique. Sin embargo, muchas de las variables consideradas en los anteriores modelos no incluyen variables importantes o incluyen componentes que son irrelevantes para el estudio de gobiernos subnacionales, sean éstos estatales o municipales y más aún, para entidades como las de México. En México, como se ha afirmado desde el inicio de este trabajo, los gobiernos subnacionales tienen restricciones muy fuertes que inhiben al endeudamiento y a la exposición al riesgo que presentan, adecuadamente, los modelos existentes de sostenibilidad.

Este trabajo propone llevar cabo un método mucho más sencillo y replicable, que además cuente con insumos abundantes de finanzas públicas, cuestión que en muchos casos es utilizada con gran agregación por modelos más complejos. Como marco de referencia, este trabajo asume que la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo implica que se presenten una serie de condiciones de posibilidad. Entre ellas se consideran las siguientes:

1. La magnitud (vs escasez) y la estabilidad (vs volatilidad) de los ingresos públicos corrientes (comúnmente llamados presupuestarios por el gobierno federal de México).
2. La magnitud (vs insuficiencia) y composición del gasto público (i.e. gastos corrientes u operativos vs gastos de capital o de inversión física directa).
3. La magnitud (tamaño) y salud de los empréstitos y fuentes de financiamiento (por ejemplo deuda con la banca comercial en forma de préstamos, deuda con bancos de desarrollo nacionales, deuda derivada de bonos).
4. La incidencia de dichas variables con el crecimiento y más específicamente con los sectores o principales componentes del Producto Interno Bruto (actividades primarias, secundarias y terciarias).

⁶Nota que usamos sostenibilidad u no sustentabilidad para un sistema de repagos a la deuda en un largo plazo.

Para cada una de estas cualidades/variables independientes existen estadísticas desagregadas, en series de tiempo y que pueden estandarizarse en términos constantes o bien construir coeficientes (cocientes) sobre la relación entre éstas y el PIB, como porcentaje del total, o per cápita, entre otros. De igual manera, también existen para cada una de las cualidades mencionadas indicadores más especiales. Por ejemplo, para los ingresos, especialmente para las entidades federativas, la diferenciación entre ingresos propios y el resto es importante. También entre los tributarios y no tributarios.

En el caso del gasto, el “operativo” o gasto corriente es relevante, tanto en la vertiente de salarios para funcionarios públicos (servicios personales) y consumo del gobierno (servicios generales y materiales). En el gasto de capital la diferenciación entre gastos de inversión física bruta y los demás tipos de inversiones, son importantes. Un concepto que a menudo se olvida son el de las “transferencias”, es decir los flujos de efectivo que demandan las ayudas, apoyos y en general el financiamiento de los programas sociales en especie o efectivo. El que una de estas variables predomine ya indica posibles desbalances respecto de otras variables. Por ejemplo, si un gasto está consumiendo gran parte de los recursos como gastos operativos o de transferencias, cuando la literatura en finanzas públicas indica que el multiplicador en dichos gastos es menor que en los gastos de capital o inversión pública. El multiplicador indica que ciertos gastos estimulan mucho más el crecimiento económico al generar más empleos, atraer más inversión. Estos gastos estimulan la oferta (producción de bienes y servicios), mientras que los gastos corrientes estimularán la demanda (más ingresos para las familias y personas, más recursos para que compren diversos bienes y servicios).

Finalmente, los indicadores de endeudamiento, como los que produce la Secretaría de Hacienda en su portal de Coordinación con Entidades Federativas, son relevantes. La mayoría de las calificadoras de deuda (i.e. Fitch, Moody's, HRatings, etc), utilizan los mismos datos que se pueden conseguir de manera pública (datos de ingresos y gastos de las entidades federativas en INEGI, por ejemplo), la clave es cómo construyen sus indicadores y qué criterios tienen para advertir el riesgo y de ahí emitir una calificación de su deuda.⁷

⁷ Ver Anexo 4 para una descripción conceptual del modelo.

El federalismo responsable y las instituciones en los estados

De acuerdo con el marco regulatorio de las finanzas públicas en México, la responsabilidad fiscal se define como lograr el equilibrio presupuestario, la disciplina financiera y el cumplimiento de las metas de política pública aprobadas por el Congreso, ya sea a nivel de gobierno estatal o federal. De acuerdo con la literatura académica y las experiencias internacionales, un federalismo fiscal responsable se define como aquel que garantiza el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo, derivado de una adecuada disponibilidad de recursos.

El objetivo del federalismo fiscal es equilibrar el financiamiento federal con las necesidades locales en toda la nación. Hay dos generaciones de reformas explicadas por la literatura académica. La primera generación comenzó a principios de la década de 1980, en el contexto del Consenso de Washington, con todo lo que implicó en materia de desregulación, privatización, descentralización y devolución de autoridad y recursos. La segunda generación de reformas se inició a fines de la década de 1990 en América Latina, que se basó en la fijación de precios de los bienes públicos locales y los gobiernos centrales transfirieron los gastos en función de los mecanismos exactos de fijación de precios. Esta segunda generación se propuso y aún está a la espera de una plena comprensión e implementación en toda la región.

El federalismo fiscal basado en el mercado se basa en tres construcciones teóricas: la nueva economía institucional, la teoría de la elección pública y la “nueva teoría de la empresa” (Wiesner, 2003). Hasta la fecha, en América Latina, y en particular en México, existen grandes desequilibrios fiscales dentro de los países. Esto incluye los diferenciales de ingresos horizontales y verticales entre los estados, así como las expectativas de gasto y deuda de su población. Estos desequilibrios se ven atenuados por las distintas capacidades administrativas para gestionar las políticas públicas, lo que demuestra que los estados también tienen una falta de capacidad para promover el desarrollo económico para pagar esas políticas en función de las necesidades locales.

COVID-19 demuestra que estas tareas son aún más complejas y ha exacerbado los desequilibrios fiscales dentro de la federación. Si bien estas discrepancias se encuentran en todos los sistemas federalistas, la falta de atención para satisfacer las necesidades de la población es lo que algunos economistas políticos llaman un fracaso del gobierno. Uno en el que el sector público no está organizado para diseñar, implementar, evaluar políticas públicas efectivas. Esto se caracteriza típicamente como un sistema gubernamental fragmentado, donde cada entidad federal diseña y aplica sus propios criterios para el presupuesto, el gobierno federal podría crear un mejor sistema presupuestario para llenar los vacíos cuando estos sistemas no funcionen correctamente.

Por lo tanto, esta investigación propuso estudiar el sistema financiero público en México como una forma de comprender mejor estas fallas gubernamentales. Hay cuatro leyes principales que nos informan sobre el presupuesto público en México:

- Ley de Coordinación Fiscal y leyes similares a nivel estatal (1978).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal (2006) y sus reformas, así como las leyes equivalentes en los estados.
- Ley General de Contabilidad del Gobierno (2008)
- Ley Federal de Disciplina Financiera, y sus respectivas aplicaciones (2015) y leyes similares en los estados (2016).

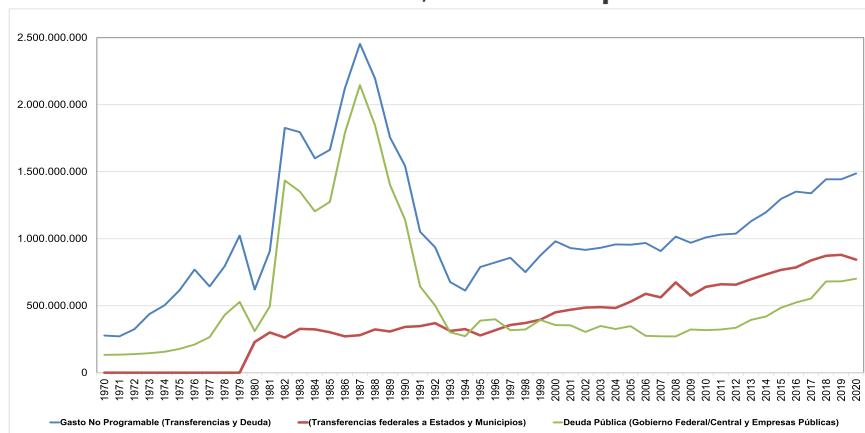
Los resultados demuestran que no es suficiente tener leyes para buscar el creciente subnacional. Son necesarias, pero no suficientes. Sin embargo, si se contara con un marco de referencia preciso para la responsabilidad hacendaria ello ayudaría a orientar y promover el crecimiento tan necesario para México. Eso se demuestra con datos históricos de las finanzas públicas y un modelo econométrico donde demuestra el efecto del sector gubernamental para la economía subnacional.

Diagnóstico del tema en perspectiva histórica

Como se puede advertir en la siguiente gráfica, la evolución de las transferencias federales ha tenido una evolución inercial desde su inicio en 1979. En especial, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, en el siglo pasado, puede advertirse una tendencia al alza después de prácticamente 15 años de estancamiento. El 2000 parece iniciar una tendencia al alza consistente, con una estabilización y un ligero retroceso en el 2019 y 2020, respectivamente.

En el periodo, es importante destacar que el comportamiento de la deuda pública (línea verde) cae de manera muy importante a partir de finales de los ochenta hasta la última década, que es cuando se observa un crecimiento importante y que parece tener una correlación con la evolución de las transferencias federales (línea roja). Desde un punto de vista macro, esto quiere decir que el gobierno federal siguió transfiriendo a un ritmo creciente a la par de que recurrió a un mayor endeudamiento, lo cual tuvo un efecto directo en el crecimiento del gasto no programable (línea azul).

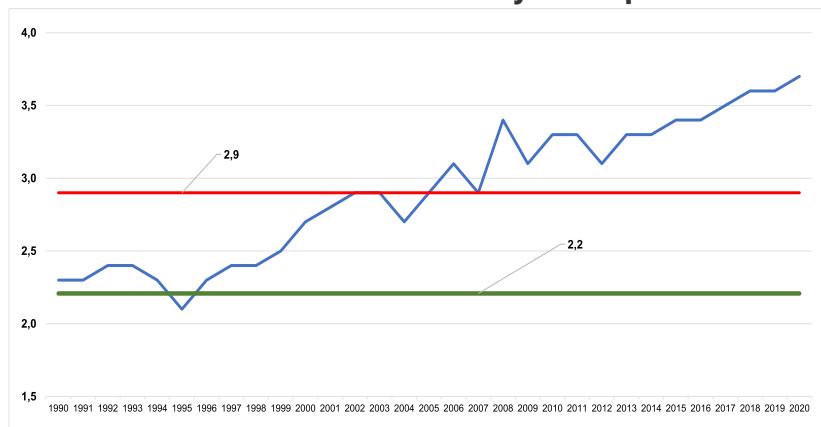
Evolución de la deuda pública y las transferencias federales, 1970-2020
(Términos reales, millones de pesos)



Fuente: Elaboración de los autores con datos de Farfán, Gabriel Mexico Public Finance Data Base, MPFDB 1970-2020 disponible en la siguiente liga: <http://datos.cide.edu/handle/10089/17681>

Para el periodo 1990 -2000, el gasto federalizado creció a un promedio de 2.9%, a diferencia del PIB, cuyo crecimiento fue del 2.2. Por su parte, el gasto federalizado creció de alrededor de 2.2 a poco más de 3.6 puntos del PIB. Esto quiere decir que las entidades federativas y los municipios recibieron recursos a un ritmo por encima del crecimiento de la economía, lo que denota un gran esfuerzo descentralizador por parte del gobierno federal.

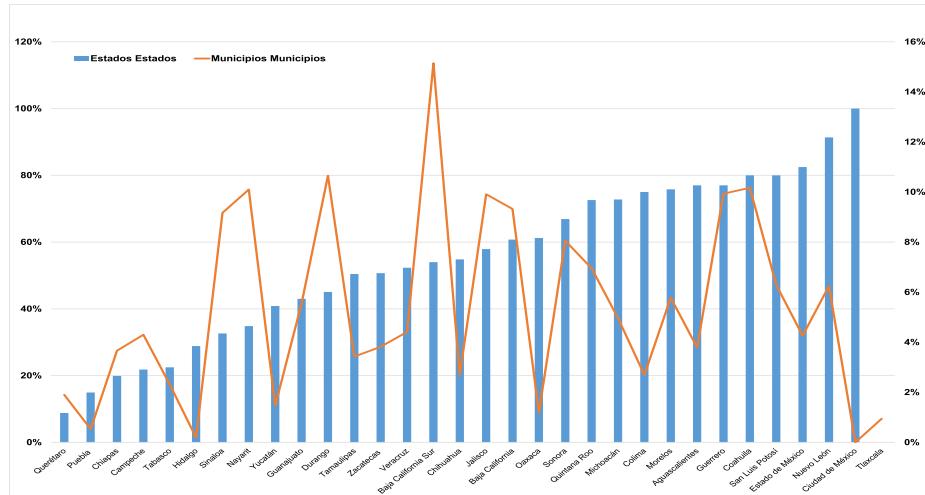
Gasto federalizado (participaciones, aportaciones, subsidios y transferencias a Estados y Municipios)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Finalmente, el porcentaje de participaciones afectado por entidad federativa o estado y por municipio varía enormemente. El indicador de participaciones afectado mide la cantidad de las transferencias federales que van a los gobiernos subnacionales comprometidas o utilizadas como garantía, para el pago de empréstitos. Como se aprecia en la gráfica siguiente, existe mucha heterogeneidad entre gobierno estatal y municipal.

Porcentaje de participaciones afectado



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Como puede advertirse, la trayectoria histórica del comportamiento de las finanzas públicas estatales denota un crecimiento muy importante e inercial a partir del 2000. Tanto el gasto no programable como las transferencias del gobierno federal a las entidades federativas y la deuda pública observan en términos reales trayectorias al alza. Esto es especialmente notorio a partir de la segunda década del presente siglo. La federación ha transferido recursos a una mayor velocidad que el crecimiento económico lo que refleja un síntoma y a la vez un incentivo de porqué las entidades federativas no han internalizado la históricamente baja recaudación del Estado mexicano como el costo que ello conlleva en términos institucionales, pero sobre todo políticos. Quizá este último aspecto explica, aunque desde una perspectiva estrictamente descriptiva, la enorme heterogeneidad que se observa entre las entidades federativas y a su vez entre éstas y sus municipios.

Análisis comparativo de desempeño fiscal

Ingresos

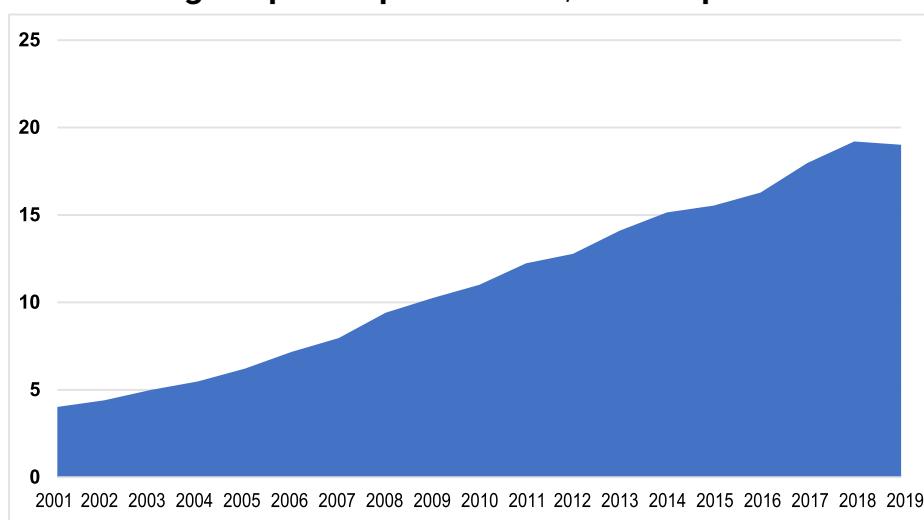
Los gobiernos estatales de México presentan una gran heterogeneidad en cuanto a su capacidad de generarlos. Existen excepciones que recaudan alrededor de la mitad de todos sus ingresos a partir de su propio esfuerzo. Otros que prácticamente no recaudan nada y dependen enteramente de las transferencias y demás apoyos que provienen del gobierno federal. Esto se traduce en distintas capacidades de origen, pues los estados que menos recaudan presentan importantes restricciones en términos de autonomía de gestión para orientar los recursos que tienen hacia las prioridades que de manera local han podido identificar. Las importantes limitantes para generar ingresos propios se traducen en una gestión sin autonomía de decisión y poco o nada sustentable, donde predominan las prioridades de política regionales o federales. El motor de crecimiento y de desarrollo proviene enteramente del gobierno federal cuyo resultado no sólo es la pérdida de la autonomía de gestión sino de políticas orientadas al crecimiento y el desarrollo en el largo plazo.

La República Mexicana se autodenomina como una República Federal desde que se redacta la primera Constitución del país en 1824⁸ “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”. Desde entonces, en teoría, los estados que integran el territorio mexicano gozan de cierta soberanía. En la práctica, le ha costado a México cerca de 200 años consolidar el proceso de descentralización del poder debido a la hegemonía partidista practicada más o menos, durante 70 años por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Smith (2016) explica que en 1989 la transición democrática toma lugar con el triunfo del PAN en Baja California, y con esta las principales reformas de descentralización fiscal (que paradójicamente, algunas de ellas, provocaron una mayor dependencia de los estados al gobierno federal): la creación de fondos municipales para el desarrollo económico y el combate a la pobreza (con Zedillo estos fondos se convirtieron en el ramo 26 de las transferencias federales, exclusivo para los estados más pobres), la descentralización del gasto en educación en 1993, creación del Ramo 28 como transferencia obligatoria y el Ramo 33 como transferencia condicionada, introducción del IVA para recaudación federal y lo más importante, las reformas al artículo 115 que otorgaron a los municipios la responsabilidad de prestar servicios públicos con recursos propios y la capacidad de generar deuda.

Entre 2001 y 2019, el ingreso público por habitante, ha aumentado casi 373%, sin embargo, es importante destacar que entre 2018 y 2019, hubo una disminución de poco más del 1%.

Ingreso público por habitante, miles de pesos

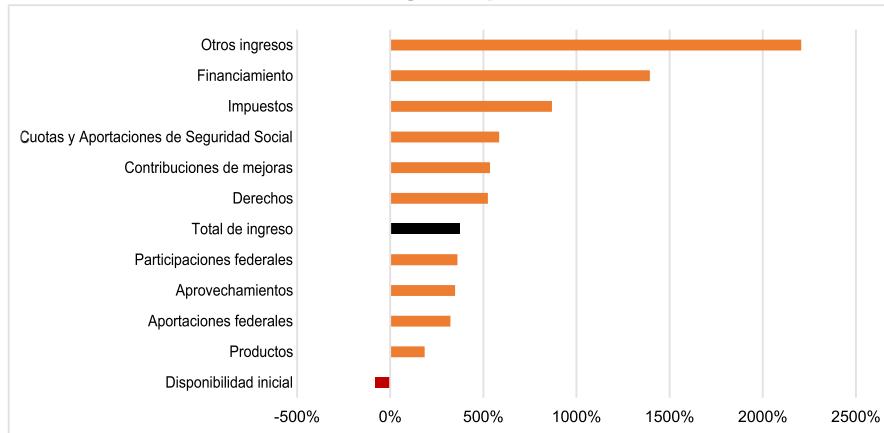


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, Título II. Sección Única, Artículo 4º. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf a 25 de mayo del 2017

Respecto al rubro de ingresos estatales, cabe destacar que estos crecieron, en promedio 372.8%, crecimiento entre 2001 y 2019. En este sentido, los rubros que tuvieron un mayor crecimiento fueron: otros ingresos (2,207%), financiamiento (1,394.3%), impuestos (868.1%), cuotas y aportaciones de seguridad social (584.7%), contribuciones de mejoras (536.4%) y derechos (524.5%)

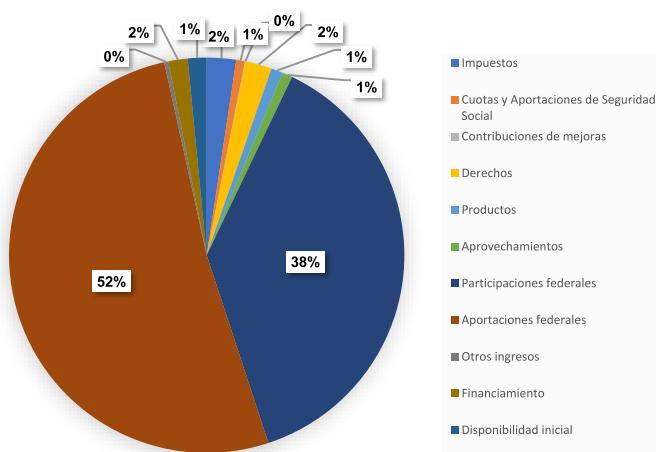
Crecimiento del ingreso público, 2001-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Al analizar la composición del ingreso público, en 2001, las aportaciones federales representaron el 52% de los ingresos estatales en México, mientras que las participaciones federales representaron el 38%. Por otra parte, es importante señalar que, los impuestos únicamente representaron el 2.2% de los ingresos estatales en 2001.

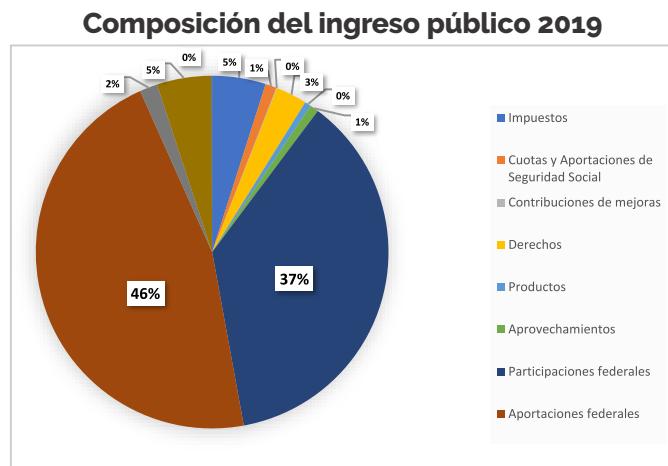
Composición del ingreso público 2001



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Por otra parte, en 2019, el ingreso público de las Entidades Federativas, se conformó principalmente por aportaciones federales (46%), participaciones federales (37%), financiamiento (5%), impuestos (5%). Es decir, los ingresos estatales provenientes de la federación fueron de 90% del total.⁹

⁹Para una descripción detallada del sistema de transferencias (Aportaciones y participaciones), ver el Anexo 5.

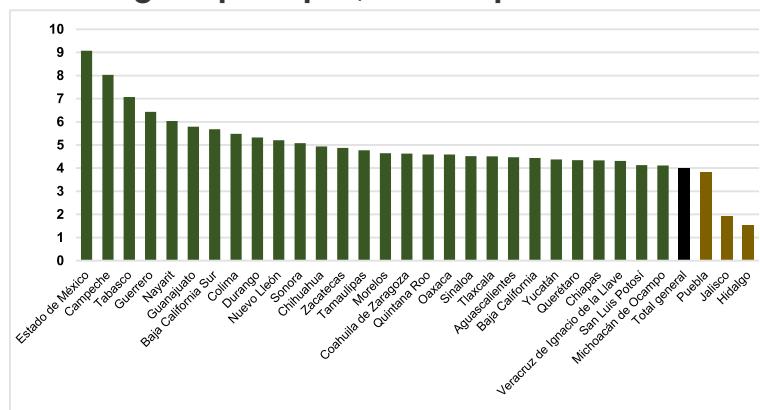


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Es importante señalar que, ha incrementado 3.4 puntos porcentuales el rubro de financiamiento público entre 2001 y 2019, al pasar de representar el 1.6% en 2001 del total de ingresos públicos estatales a poco más del 5% en 2019. Es decir, los ingresos estatales provenientes de la federación fueron de 83% del total y 3.4% adicional provino de financiamientos, lo que acerca el año 2019 al 2001 (86.4 vs 90%). La composición de los ingresos apenas ha cambiado en dos décadas.

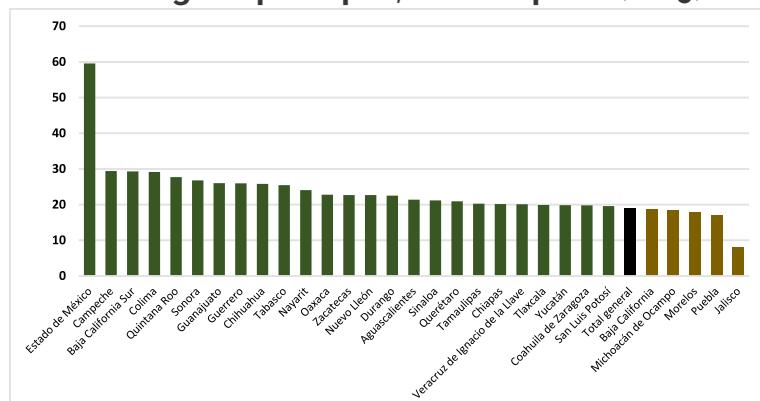
El ingreso público por habitante pasó en promedio de 4,022.88 pesos por habitante en 2010 a 19,019.5, un incremento de 373%. Al estandarizar el ingreso público por población, se determinó que en 2001 las únicas entidades que estuvieron por debajo del dato a nivel nacional fueron Puebla, Jalisco e Hidalgo. Mientras que en 2019, los que estuvieron por debajo del dato a nivel nacional fueron Baja California, Michoacán, Morelos, Puebla y Jalisco.

Ingreso per cápita, miles de pesos (2001)



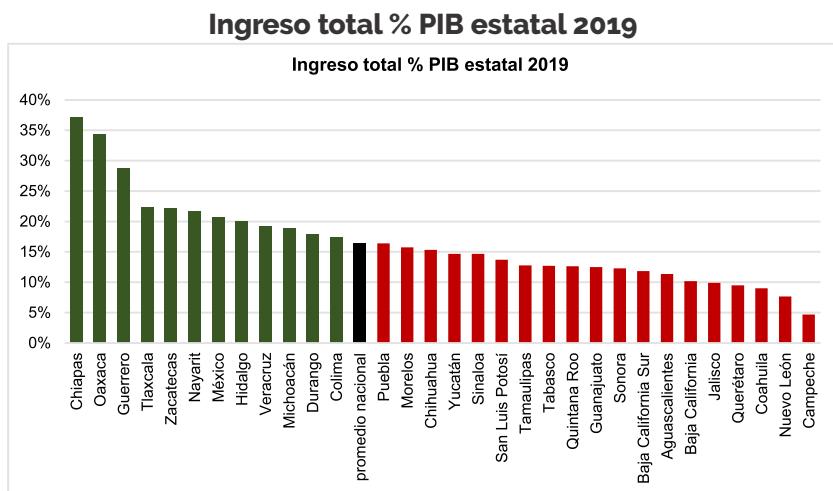
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Ingreso per cápita, miles de pesos (2019)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Los Estados que tuvieron mayor ingreso público como % del PIB Estatal en 2019 fueron Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Por otra parte, los que tuvieron la menor fueron Coahuila, Nuevo León y Campeche.

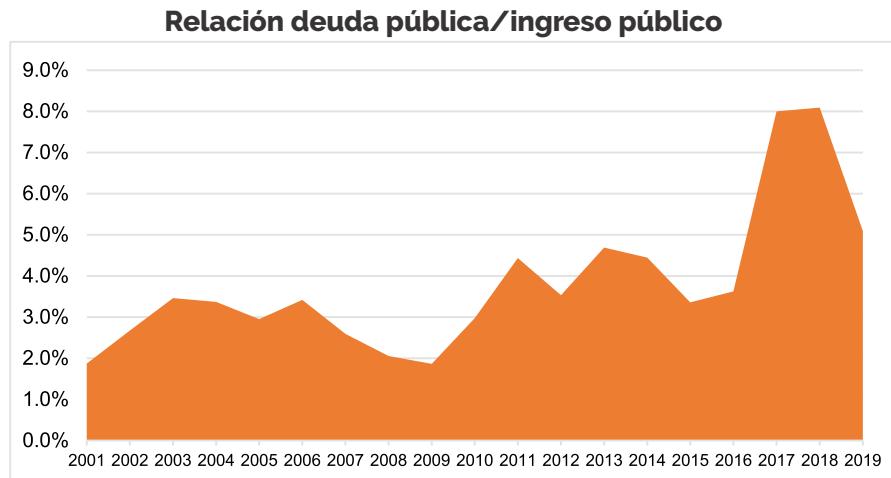


Fuente: Elaboración propia con datos de México, ¿cómo vamos?

Los indicadores estadísticos de tipo descriptivo denotan que la hacienda pública estatal por la vía del ingreso es claramente insuficiente. A pesar de que los gobiernos subnacionales cuentan con una amplia gama de fuentes para la generación de recursos propios, la recaudación de impuestos (incluyendo el pago de derechos y aprovechamientos) representa un porcentaje muy pequeño del ingreso total de la Entidades Federativas, menos del 5%.¹⁰ Esto implica que, a pesar de que, en la teoría, la descentralización fiscal es un hecho; en la práctica, los gobiernos subnacionales no gozan de autonomía fiscal puesto que sus ingresos dependen casi al 100% de la transferencia de recursos federales, y esto tiene implicaciones políticas.

Deuda pública

De manera histórica, la deuda pública por¹¹ habitante, pasó de casi el 2% en 2001 a poco más 8% en los años 2017 y 2018, para luego caer 3 puntos porcentuales, a 5% en 2019. Como puede advertirse en la gráfica siguiente, la proporción de la deuda respecto del ingreso público se ha más duplicado en muy poco tiempo (2016-2019). La trayectoria previa al alza se inicia como resultado de la crisis financiera del 2009 resultado más de la epidemia sanitaria que de la crisis financiera global iniciada en 2008. Es significativo que precisamente en el 2009 fuese de menos del 2%.



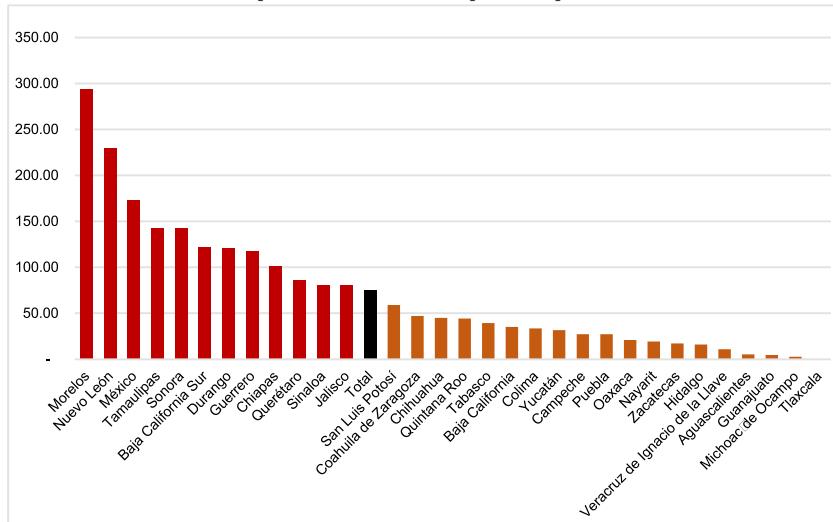
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

¹⁰ El caso de la Ciudad de México es especial porque también tiene derecho sobre el cobro del impuesto predial, que en el resto de las entidades corresponde a los gobiernos municipales.

¹¹ Se considera la información correspondiente a todos los Estados de la República Mexicana con excepción de la Ciudad de México. Cabe destacar que no se contaba con información de algunas variables para unos Estados en unos años.

Como puede observarse, en 2001, al estandarizar la deuda pública estatal por población, se tiene que los Estados que se ubicaron por encima del promedio fueron: Morelos, Nuevo León, México, Tamaulipas, Sonora, Baja California Sur, Durango, Guerrero, Chiapas, Querétaro, Sinaloa y Jalisco. Por otra parte, los que tuvieron una menor deuda pública fueron Veracruz de Ignacio de la Llave, Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán de Ocampo y Tlaxcala.

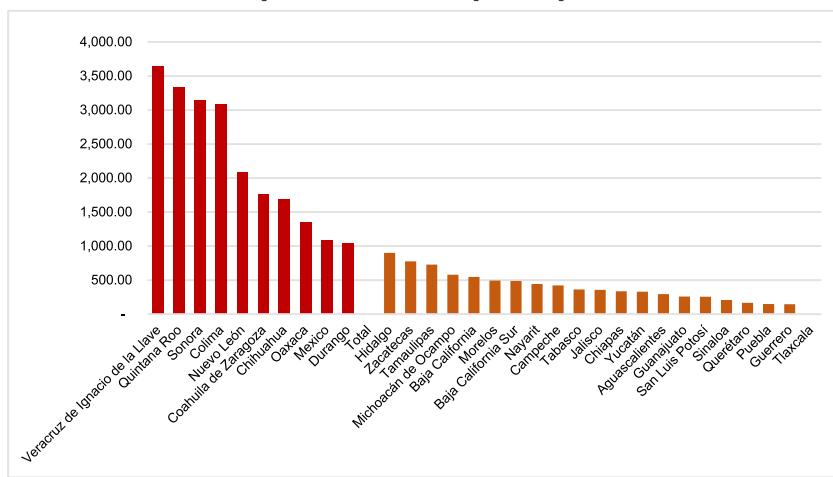
Deuda pública estatal per cápita, 2001



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Mientras que, en 2019, la deuda estatal (estandarizada por población) fue de 968 mdp, cabe destacar que en este sentido, los estados que se ubicaron por encima del promedio nacional fueron Veracruz, Sonora, Nuevo León, Chihuahua y Estado de México. Por otra parte, los Estados que tuvieron una menor deuda pública por habitante fueron Sinaloa, Querétaro, Puebla, Guerrero y Tlaxcala.

Deuda pública estatal per cápita 2019

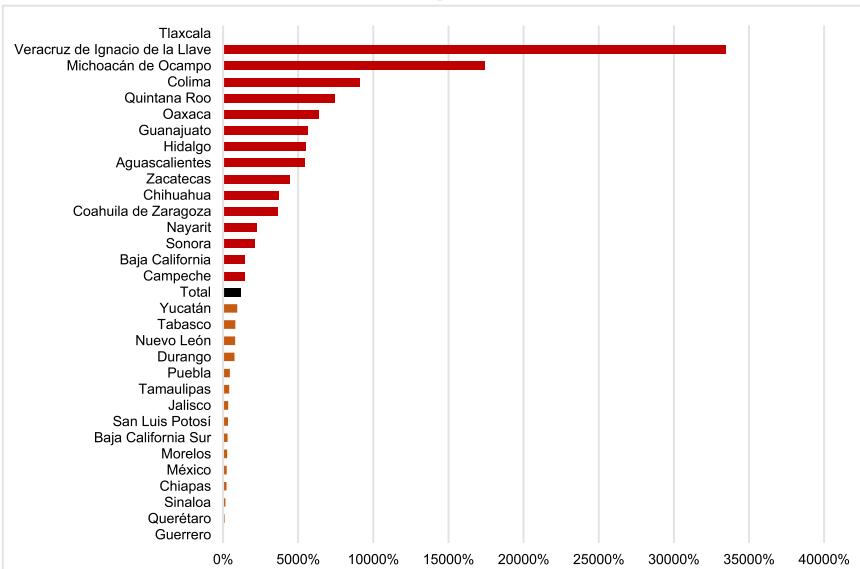


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Al comparar ambos años, es muy importante señalar que la deuda pública creció peligrosamente en Veracruz, mientras que la de Tlaxcala se ha mantenido de las más bajas en el periodo. Asimismo, la deuda pública de Guerrero pasó de ser de las más altas en 2001, a representar una de las más bajas en 2019.

Asimismo, es posible señalar que los tres estados cuya deuda pública ha crecido de manera exponencial son: Veracruz creció a un nivel alarmante de 33,000% entre 2001 y 2019, mientras que la de Michoacán ha aumentado 17,415% y Colima 9,083%, mientras que en el promedio nacional, ésta creció 1,188%. Por otra parte, los tres estados cuya deuda pública creció menos fueron Guerrero 22%, Querétaro 93% y Sinaloa 158%. Esto puede observarse en la Gráfica que se menciona a continuación:

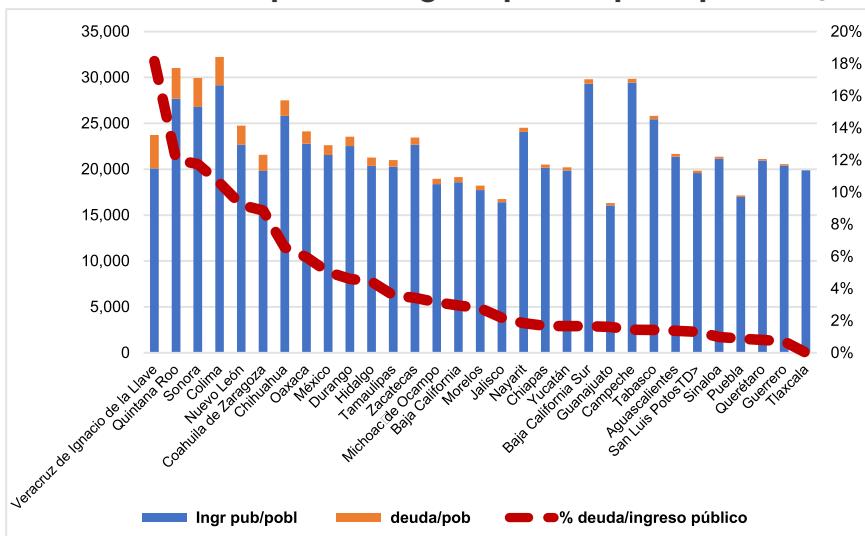
Incremento deuda pública, 2001-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Por otra parte, si analizamos la relación de la deuda pública respecto al ingreso público en 2019, se puede percibir que las que representan más 10% son las de Veracruz (18%), Quintana Roo (12%), Sonora (12%) y Colima (11%). Finalmente, las de Campeche, Tabasco, Aguascalientes, San Luis Potosí, Sinaloa, Puebla, Querétaro, Guerrero y Tlaxcala representan “tan solo” poco más del 1%:

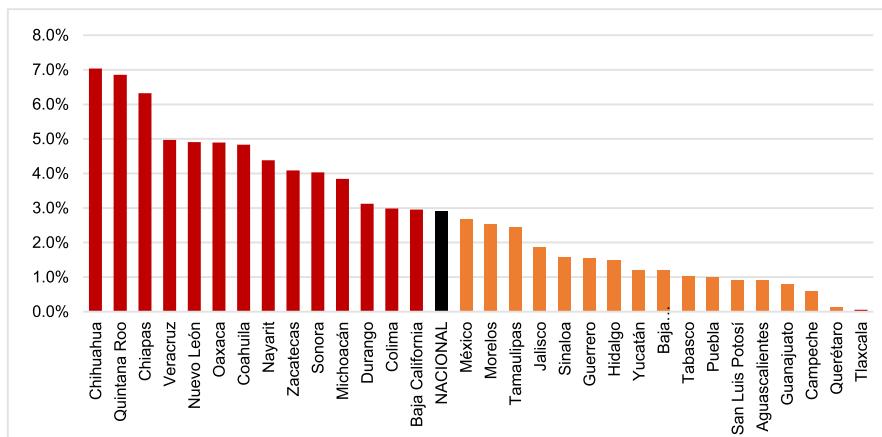
Relación deuda pública/ingreso público per cápita, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Los Estados que tuvieron mayor deuda pública como % del PIB Estatal en 2019 fueron Chihuahua, Quintana Roo y Chiapas. Por otra parte, los que tuvieron la menor fueron Campeche, Querétaro y Tlaxcala.

Deuda % PIB estatal, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de México, ¿cómo vamos?

Gasto público e indicadores de disciplina financiera

En los siguientes cinco mapas se presentan los indicadores que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México produce en el marco de la Ley de Disciplina Financiera. Los mapas presentan los promedios para cada entidad federativa para el periodo referido. Como se puede advertir en el mapa siguiente, los financiamientos de los sectores público central y paraestatal difieren de manera importante en las entidades federativas. En la última década, pocos estados han tenido comprometidos sus ingresos totales para financiar sus gastos. Sobresalen, Colima, Oaxaca, Ciudad de México y San Luis Potosí.

Financiamiento de Estados y Empresas Públicas, % de ingresos totales, Marzo (2011-2021)



Fuente: SHCP.

En el caso del plazo al vencimiento promedio, se observa una aparente homogeneidad, por ejemplo, mientras que Coahuila y Veracruz tienen el mayor plazo, con poco más de 20,1 años y 18,7, respectivamente y Guerrero y Guanajuato tienen el plazo más bajo, con 8,1 y 8,3 respectivamente.

Plazo al vencimiento promedio ponderado de Estados y Empresas Públicas, Marzo (2011-2021)



Fuente: SHCP.

En el caso de los financiamientos de gobiernos estatales y el sector paraestatal, el promedio para el periodo 2011-2019 arroja a los gobiernos de Chihuahua, Quintana Roo, Coahuila y Chiapas como los que mayor promedio tienen en el periodo.

Financiamiento de Gobiernos y Empresas Estatales, promedio 2011-2019 (% PIBE)



Fuente: SHCP.

Algo similar ocurre con los financiamientos como porcentaje de participaciones, donde Coahuila, Quintana Roo, Chihuahua y Nuevo León superan el 200% de las mismas.

Financiamiento de Estados y Empresas Estatales, % de participaciones totales, Marzo (2011-2021)



Fuente: SHCP.

Las entidades federativas que han pagado una tasa mayor por sus empréstitos son Quintana Roo, Coahuila y Veracruz. Es importante destacar que, al igual con el plazo al vencimiento promedio, la homogeneidad es alta ya que se pagan tasas promedio que van del 5,2 al 7,6%.

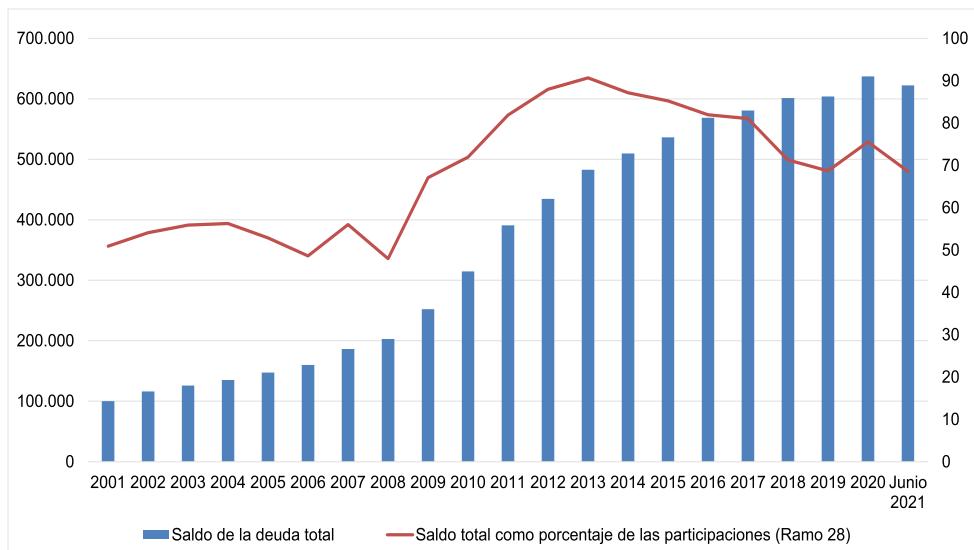
Tasa de interés promedio ponderado de Estados y Empresas Públicas, Marzo (2011-2021) Porcentajes



Fuente: SHCP.

En el presente siglo, mientras que el saldo de la deuda total ha crecido, el saldo como porcentaje de las participaciones ha tendido a decrecer. En particular, a partir del 2013 inicia la trayectoria descendente, pero se acelera a partir del 2016-2017 cuando la Ley de Disciplina entra en vigor.

Financiamientos y obligaciones de entidades federativas, municipios y sus empresas públicas (millones de pesos)



Fuente: SHCP.

Mecanismos de financiamiento de las entidades federativas

Los estados tienen, además del fondeo vía la banca comercial y los bancos de desarrollo nacionales, la posibilidad de emitir bonos de deuda. La tabla siguiente resume los tipos de instrumentos que componen la deuda de los estados por sector y costo-beneficio. Para calcular la relación costo-beneficio entre los costos financieros (interés y comisiones) y los costos no financieros (costo de oportunidad de uso de recursos para pago de interés, pagos a intermediarios, etc), gobiernos pueden evaluar la relación costo-beneficio de diferentes sectores de créditos privados, cada uno con diferentes costos financieros asociados. Los instrumentos con menor relación costo-beneficio tienden a ser de fácil y rápido acceso; mientras que aquellos con una alta relación costo-beneficio suelen ser más difíciles de obtener (este texto viene de Quiroga y Smith, 2019b).

Tipos de instrumentos de financiamiento

Deuda de Bancas de Desarrollo	Bonos Gubernamentales en el Mercado Financiero Mexicano
<p>Forma más antigua de crédito (1933)</p> <p>Préstamos más grandes permitidos (\$10, 000 millones en 2010)</p> <p>Banobras</p> <p>Las Reservas Federales fungen como garantía de los créditos estatales</p> <p>Criterios propios para determinar la asignación de un crédito</p> <p><i>Forma de crédito con menos relación costo-eficiencia debido a los altos costos administrativos.</i></p>	<p>Creados en 1997 (reforma a los CETES, creación de CONSAR, CNBV y CNSF en 2000)</p> <p>Las consideraciones estructurales promueven su uso (clasificación del crédito, estructura financiera, AFORES)</p> <p><i>Forma de crédito con mejor relación costo-eficiencia</i></p>
Fideicomiso	Deuda de Banca Comercial
<p>Los pagos de manejan a través de diferentes cuentas "trust". (<i>participaciones / recursos propios</i>)</p> <p>Desde el 2000, los gobiernos subnacionales hacen <i>fideicomisos</i> propios con inversionistas para adquirir más deuda, los estados no incurren en ningún riesgo legal.</p> <p>"<i>Fideicomisos</i>" legales reducen el riesgo de manipulación.</p> <p><i>Mayor relación costo-eficiencia que el resto de las opciones.</i></p>	<p>Préstamos de corto plazo (>180 días)</p> <p>Se usan para cubrir deficiencias fiscales (costos operativos)</p> <p>Los requerimientos de capitalización de los bancos (dos calificaciones crediticias) los han hecho los préstamos más competitivos</p> <p>Intereses altos</p> <p><i>Menor relación costo-eficiencia que los bonos y que los trust funds, pero probablemente mayor que la banca de desarrollo.</i></p>

Fuente: Quiroga y Smith (2019b).

La forma de financiamiento que presenta una mejor relación costo-beneficio, es la emisión bursátil, puesto que tiene la particularidad de que es la que más se acerca a operar en un esquema de competencia, lo que permite al solicitante acceder a los mejores precios del mercado. Sin embargo, por esta misma razón, es la forma de financiamiento que implica más transparencia por parte de quien lo solicita. Un gobierno que no es capaz de demostrar que cuenta con autonomía financiera y estabilidad, es un gobierno poco atractivo en el mercado bursátil, por tanto, la demanda de bonos es baja y el precio cae. En contraste, los préstamos a través de la banca de desarrollo son muy costosos y poco eficientes, ya que no operan en un esquema de competencia sino a través de procesos burocráticos e interese políticos, por lo que es más fácil para los gobiernos acceder a este tipo de préstamos. A pesar de que es ineficiente y costoso en el largo plazo optar por créditos malos (en el sentido de la relación costo-beneficio), los datos muestran que las dos vías más frecuentes de financiamiento son la banca de desarrollo y la banca comercial.

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera en 2016, el gobierno federal exigió armonizar las leyes estatales de acuerdo con dicha Ley. Sin embargo, esto fue más bien una sugerencia, ya que gozan de suficiente autonomía para elaborar sus propias leyes, siempre que no infrinjan la Constitución. Esto nos lleva a la necesidad de describir el contexto institucional en el cual surge la Ley.

El endeudamiento subnacional había estado preocupando al gobierno mexicano, ya que los niveles de deuda municipal se habían incrementado 93.6% en el pasado durante los años 2008-2018 (CEFP, 2018). Como se dijo al inicio del presente estudio, a pesar de que México ha sido desde sus comienzos una república federal, el ejercicio de la autonomía estatal y municipal no existe en plenitud. Para contrarrestar el desorden de las finanzas subnacionales y el creciente sobreendeudamiento que ha prevalecido en casi todos los estados del país, el gobierno federal emitió la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, LDFEFM).

Su propósito es fortalecer las normas fiscales e incentivar su cumplimiento, estableciendo sanciones factibles y aplicables, y homogeneizando las leyes estatales, para contrastar la ley federal. Sin embargo, la literatura existente sugiere que los controles legales no son la mejor herramienta para controlar el endeudamiento del gobierno (ver Keleman y Teo, 2014). Los autores desarrollaron un estudio para Estados Unidos y la Unión Europea, que si bien no son comparables a México, ayudan a comprenderlo. Los autores argumentan que el incumplimiento de la regulación de la deuda subnacional no sólo se debe a que las leyes sean laxas, sino que, en la práctica, un caso de incumplimiento del tope fiscal nunca ha sido (y probablemente nunca será) llevado a un tribunal de justicia, por lo que, el reglamento no es una amenaza creíble. Si no se aplica una sanción efectiva, el endurecimiento del reglamento no será efectivo. La propuesta consiste en que el mercado de capitales castigue a los deudores morosos. De esta forma, un gobierno que no cumpla con la regulación será considerado arriesgado y tendrá acceso a créditos con altas tasas de interés y pocas facilidades de pago, o en caso extremo, no podrá acceder a ningún crédito. El estudio demostró ser efectivo en los gobiernos subnacionales de Estados Unidos.

En México, las primeras leyes en materia de disciplina financiera a nivel estatal surgieron en 1990 y se reformaron o ampliaron en 1995, luego de la fuerte crisis económica que afectó al país en 1994, tan severa que el gobierno mexicano tuvo que recurrir a un rescate bancario para ayudar a las economías locales en varios estados de la República. Velázquez (2006) evaluó la influencia de la creación de estas leyes en el déficit fiscal per cápita con un modelo econométrico, encontrando que estas no redujeron ni eliminaron los niveles de déficit fiscal a nivel estatal. En el primer ejercicio se incluyeron variables de carácter político, como el partido gobernante, la competencia política, el alineamiento ideológico con los niveles superiores de gobierno y si es o no año electoral. Sin embargo, dado que los datos recolectados (1993-2002) incluyen los años de la crisis, es válido pensar que la reducción en el monto de la deuda se debe a la crisis económica y no a la existencia de leyes de regulación, por lo que el autor realiza un segundo ejercicio, que incluye una variable para los años de crisis. En este segundo ejercicio, la variable de crisis es significativa, pero la variable de ley fiscal ya no lo es. La conclusión es que la reducción de la deuda se debe a factores macroeconómicos y no implica que la ley fuera efectiva, al contrario, los resultados de este análisis señalan que la regulación fiscal en México no estaba funcionando.

Por otro lado, Smith (2016) revisa la literatura sobre el tema, para plantear las siguientes hipótesis y probarlas en el caso de los municipios mexicanos (a diferencia de Velázquez, cuyo estudio se basó en datos estatales). Los resultados obtenidos fueron: 1) Los límites al gasto municipal reducen la deuda pública 2) Los topes de deuda reducen el nivel de deuda 3) Las leyes de transparencia reducen el nivel de deuda. Los resultados del ejercicio econométrico con datos de 2004 a 2012 de 2,440 municipios encontraron que ni los topes de gasto, ni los topes de deuda tienen un efecto estadísticamente significativo sobre el nivel de deuda pública, encontrando sorprendentemente una relación positiva entre contratación de deuda y transparencia fiscal. “Según la literatura revisada, si la existencia de una norma restrictiva no regula el comportamiento, es una regulación blanda” (Smith, 2016, pp.139).

¿Qué tan responsables son las entidades federativas?

El objetivo de este apartado es desarrollar el modelo descrito sintéticamente en el Anexo 4 de este trabajo. Se propone determinar la relación existente entre el nivel de ingresos públicos a nivel estatal, con el crecimiento del PIB estatal, el nivel de gasto público, así como con el avance en la implementación de Leyes a nivel estatal, particularmente aquéllas relacionadas con la deuda pública y las de Responsabilidad Hacendaria.

Los objetivos particulares de este estudio son:

- Analizar el impacto que tiene el nivel de ingreso de libre disposición en el crecimiento del PIB estatal.
- Evaluar el impacto de un aumento de las variables de gasto: consumo de gobierno, transferencias y la inversión pública estatal en el crecimiento del PIB estatal.
- Analizar el impacto de un aumento de las variables de deuda: amortización de la deuda, pago de intereses de la deuda en el crecimiento del PIB estatal, así como la tasa de interés promedio ponderada por Entidad Federativa y el Plazo de vencimiento promedio ponderado
- Evaluar el impacto de un aumento del nivel de ingreso público con la implementación de Leyes de Deuda Pública y Responsabilidad Hacendaria, así como el total de Leyes existentes por Estado.

Para poder llevar a cabo la investigación anterior, se hará uso de la metodología cuantitativa, mediante análisis descriptivo e inferencial a través de modelos econométricos de datos panel de efectos fijos y de tiempo que determinen la relación entre variables de ingreso público, gasto público y deuda pública sobre el crecimiento del PIB estatal.

Análisis estadístico descriptivo de las variables

Para llevar a cabo el análisis, se tomó en cuenta una muestra de las 32 Entidades Federativas que integran México para el periodo comprendido entre 2013 y 2019 obtenidas del INEGI, dando un total de 197 datos (incluyendo los omitidos) y se llevaron a cabo tres modelos econométricos con la técnica de datos panel con efectos fijos y de tiempo para conocer cuál es la relación entre el PIB por habitante por sector: primario, secundario y terciario, las cuales fueron utilizadas como variables dependientes en cada uno de los modelos, y el ingreso de libre disposición, el consumo de gobierno, las transferencias, la inversión pública, los servicios personales, la amortización de la deuda, los intereses de la deuda, así como la tasa de interés promedio ponderada y el plazo de vencimiento promedio ponderado por Entidad Federativa.

Cabe destacar que cada una de las variables mencionadas con anterioridad, (con excepción de las últimas dos), fueron transformadas a pesos constantes de 2013, utilizando el deflactor del PIB estatal de dicho año, para posteriormente ser divididas entre la población estatal reportadas por el INEGI y finalmente transformadas a logaritmo natural.

En la tabla siguiente, se muestra la relación obtenida con las variables independientes tras correr los modelos econométricos correspondientes mediante la técnica de datos panel con efectos fijos y de tiempo, los cuales serán analizados con mucho más detalle en la siguiente sección:

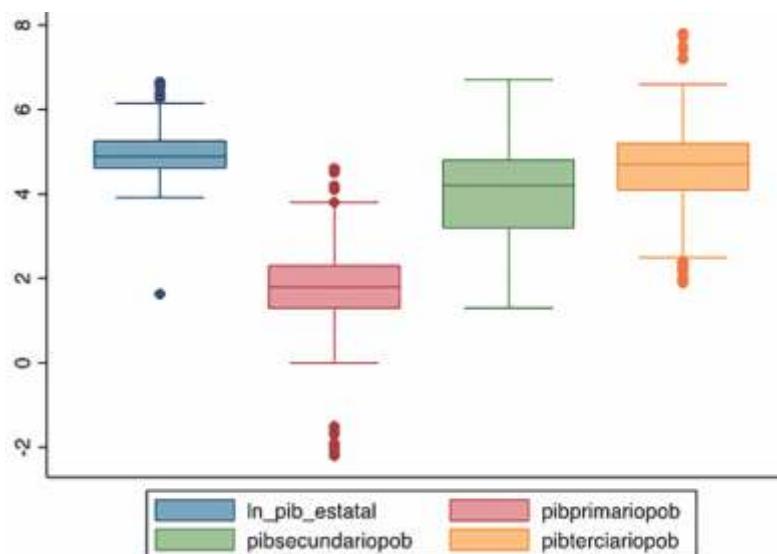
Nivel de ingresos públicos por habitante (como porcentaje del PIB estatal)	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario
$X_1 = \ln \text{ingresos de libre disposición por habitante}$			
$X_2 = \ln \text{consumo de gobierno por habitante}$		+	
$X_3 = \ln \text{transferencias por habitante}$	+		
$X_4 = \ln \text{inversión pública por habitante}$	-	-	-
$X_5 = \ln \text{servicios personales por habitante}$	+	+	+
$X_6 = \ln \text{amortización deuda por habitante}$			
$X_7 = \ln \text{intereses de la deuda por habitante}$	+	+	+
$X_8 = \text{tasa de interés promedio ponderada por Entidad Federativa}$	+	+	+
$X_9 = \text{plazo de vencimiento promedio ponderado por Entidad Federativa}$			
$\varepsilon_{it} = \text{error}$	+	+	+
Resumen de estadísticos			
N	197	197	197
R ²	81.11	77.31	84.95
Prob > Chi ²	0.000	0.000	0.000
Wald Chi ²	687.95	540.26	857.14

A continuación, se muestra una breve explicación de cada una de las variables, así como se muestra un análisis gráfico para mostrar la distribución de los datos, para evaluar la pertinencia del modelo a utilizar:

1. PIB estatal

- **Actividades primarias:** comprende las actividades productivas de la extracción y obtención de materias primas, como la agricultura, la ganadería, la apicultura, la acuicultura, la pesca, la minería, la silvicultura y la explotación forestal.
- **Actividades secundarias:** sector de la economía que transforma la materia prima, que es extraída o producida por el sector primario, en productos de consumo, o en bienes de equipo.
- **Actividades terciarias:** engloba las actividades relacionadas con los servicios no productores o transformadores de bienes materiales. Incluye subsectores como comercio, comunicaciones, entre de llamadas, finanzas, turismo, hostelería, ocio, cultura, espectáculos, la administración pública y los denominados servicios públicos, los presta el Estado o la iniciativa privada (sanidad, educación, atención a la dependencia), entre otros.

Gráfica 1. PIB estatal por sectores

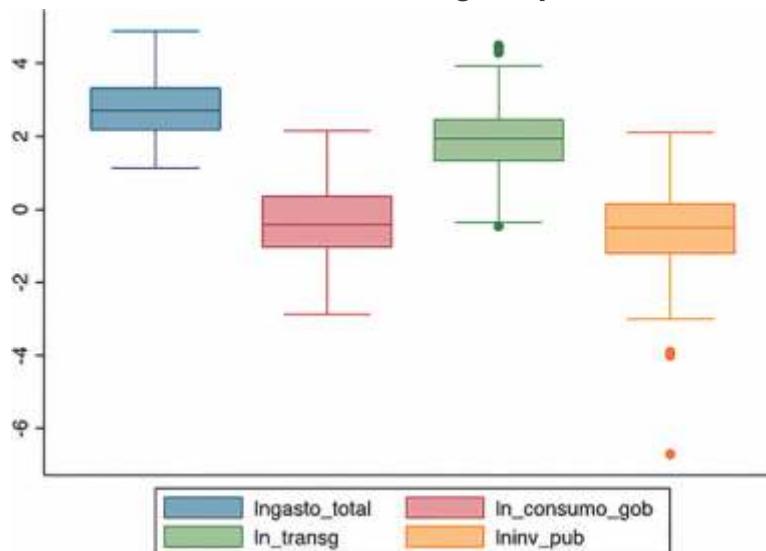


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

2. Variables de gasto público

- **Gasto de consumo final del Gobierno:** incluye todos los gastos corrientes para la adquisición de bienes y servicios (incluida la remuneración de los empleados: para el presente estudio la variable se construyó sumando la información de: Consumo de gobierno, Materiales y suministros y Servicios generales, proporcionadas por el INEGI para el periodo en cuestión).
- **Transferencias del gobierno:** son pagos del gobierno de dinero o beneficios en especie a individuos cuando el gobierno no recibe un bien o servicio a cambio.
- **Inversión pública:** es la utilización del dinero recaudado en impuestos, por parte del Gobierno Federal, los Estados y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para reinvertirlo en beneficios dirigidos a la población que atiende, representada en obras, infraestructura, servicios, desarrollo de proyectos, entre otros.

Gráfica 2. Variables de gasto público

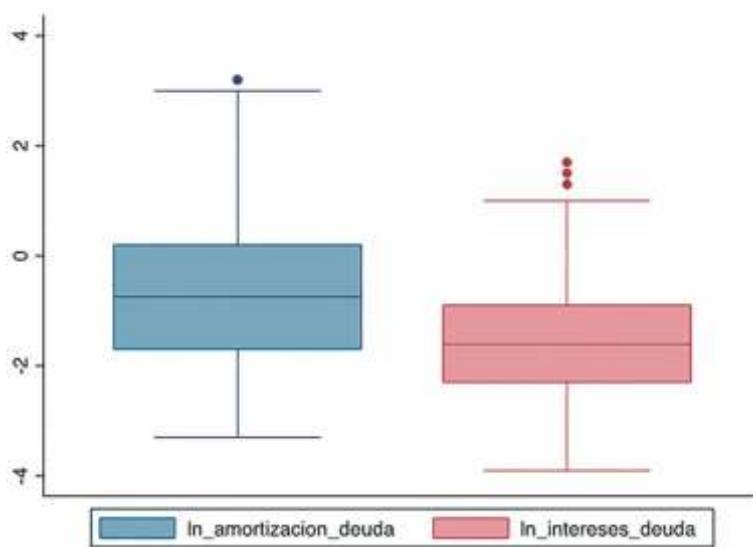


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

3. Variables de deuda pública

- **Amortización:** Cualquier pago total o parcial de una deuda. Normalmente se cubren primero los intereses devengados y la cantidad restante se dedica a amortizar el principal. La amortización se puede hacer en un solo pago final o en plazos que pueden ser iguales y periódicos, crecientes o decrecientes. Los principales sistemas de cálculo de cuotas son el francés, el alemán y por renta actualizada.
- **El servicio de la deuda:** hace referencia al pago periódico de aquellas partidas que, como el principal y los intereses, conforman el capital adeudado.

Gráfica 3. Variables de deuda pública



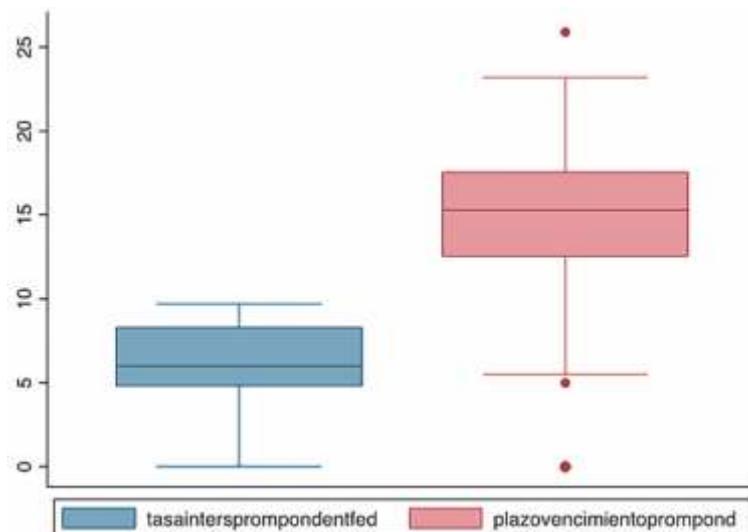
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

- **Tasa Ponderada:** Se refiere al promedio de las tasas de interés de cada una de las operaciones, tomando como ponderador el porcentaje de participación en el total de las operaciones.
- **El vencimiento:** es el plazo límite en que se debe cumplir las obligaciones de deuda contractuales para cada una de las Entidades Federativas, correspondiendo al número de años para que dicha obligación finalice.

Variable	observaciones	promedio	Desviación estandar	Mínimo*	Máximo
Plazo de vencimiento	224	14.64	4.53	0	25.9
Tasa de interés promedio ponderada	224	6.3	2.13	0	9.7

Nota: Tlaxcala no cuenta con endeudamiento, por lo que todos sus datos fueron registrados con el valor de 0.

Gráfica 4. Variables de deuda pública

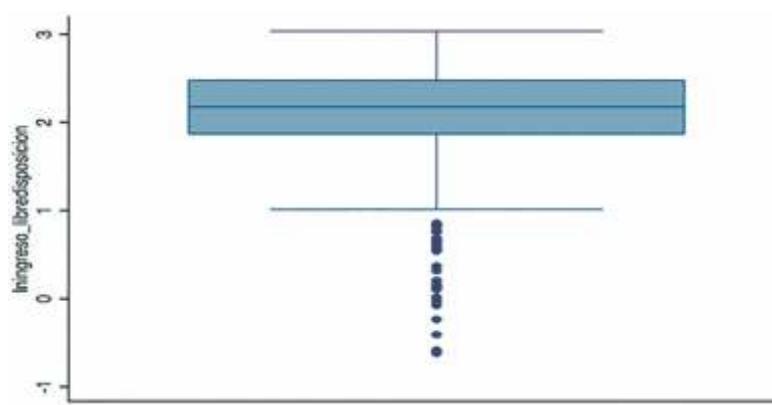


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

4. Variables de ingreso público

- **Ingresos de libre disposición:** incluye la suma de Impuestos, Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de mejoras, Derechos, Productos y Aprovechamientos para cada Entidad Federativa en el periodo en cuestión.

Gráfica 5. Variables de ingreso público

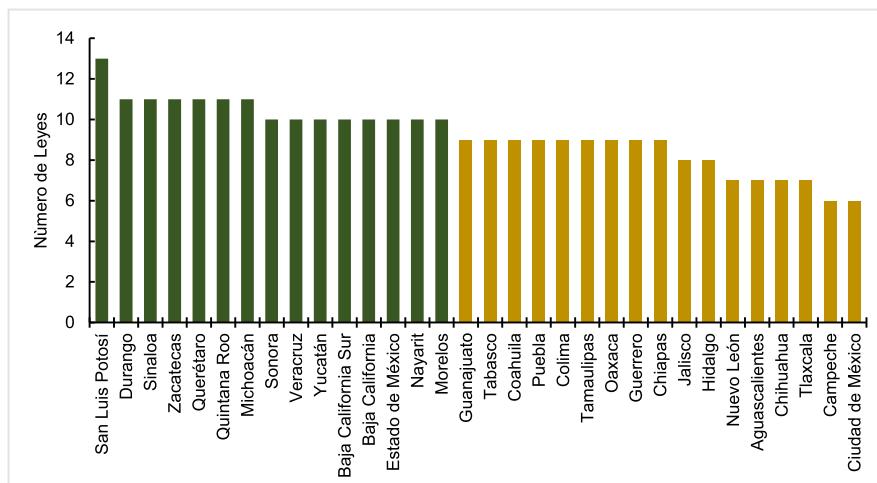


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Análisis de Marco Regulatorio de las Finanzas Públicas en las Entidades Federativas

Para el presente apartado, se consideraron las leyes en materia de regulación de las finanzas públicas que están vigentes en las Entidades Federativas. En este sentido, San Luis Potosí, Durango, Sinaloa y Zacatecas, Querétaro, Quintana Roo y Michoacán son los Estados que cuentan con mayor número de Leyes.

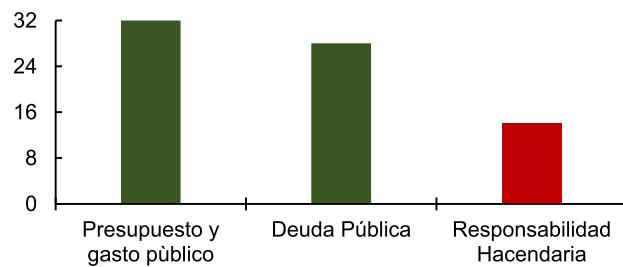
Gráfica 6. Leyes autorizadas por Entidad Federativa



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

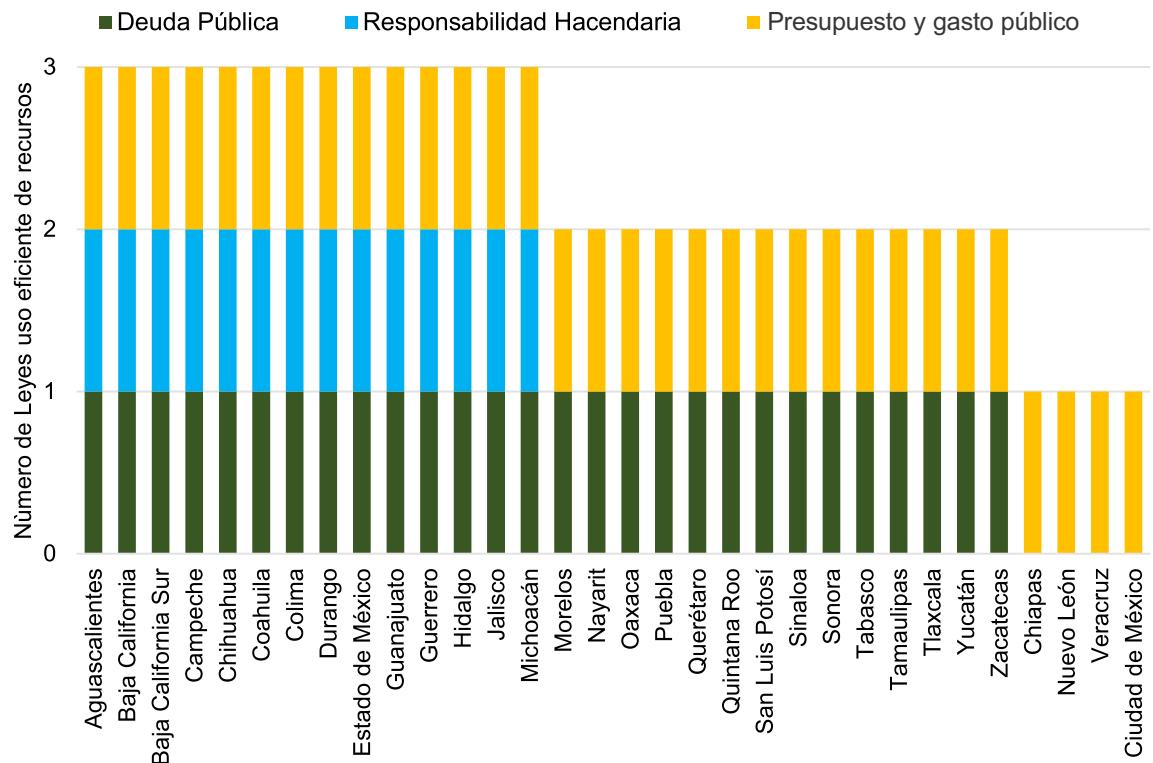
Asimismo, se tomó en cuenta las variables número de leyes por Estado y responsabilidad hacendaria por Entidad Federativa como variables Dummy. Como todos los Estados cuentan con leyes de Presupuesto y Gasto Público, tuvo que ser eliminada dicha variable dummy, pues generaba problemas de multicolinealidad.

Gráfica 7. Número de Estados que cuentan con Leyes sobre el manejo eficiente de recursos públicos



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 8. Número de Leyes sobre el manejo eficiente de recursos públicos por Estado



Fuente: Recopilación de Leyes, elaboración propia.

En este sentido, puede observarse que Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco y Michoacán son los Estados más eficientes en el ejercicio de sus recursos públicos, ya que cuentan con Leyes de Deuda Pública, Responsabilidad hacendaria y Presupuesto y Gasto Público.

Presentación del Análisis cuantitativo

Para llevar a cabo el análisis, se tomó en cuenta una muestra de las 32 Entidades Federativas que integran México para el periodo comprendido entre 2013 y 2019, y se llevaron a cabo tres modelos econométricos con la técnica de datos panel con efectos fijos y de tiempo para conocer cuál es la relación entre el PIB por habitante por sector: primario, secundario y terciario, las cuales fueron utilizadas como variables dependientes en cada uno de los modelos, y el ingreso de libre disposición, el consumo de gobierno, las transferencias, la inversión pública, los servicios personales, la amortización de la deuda, los intereses de la deuda, así como la tasa de interés promedio ponderada y el plazo de vencimiento promedio ponderado por Entidad Federativa. Cabe destacar que cada una de las variables mencionadas con anterioridad, (con excepción de las últimas dos, fueron transformadas a logaritmo natural).

La estimación del modelo anterior se realizó mediante la técnica de mínimos cuadrados ordinarios, el cual forma parte de los métodos estadísticos cuyos objetivos consisten en minimizar las distancias verticales al cuadrado entre nuestra Y estimada y los errores, el cual va a proporcionar un estimador insesgado de mínima varianza. De esta manera se estiman los parámetros poblacionales a través de una muestra en el modelo de regresión lineal. En el caso específico de los modelos de datos de panel, la discusión se centra en el análisis de los efectos individuales, α_i , que se consideran factores no observables y constantes en el tiempo que son específicos para cada uno de los individuos y que pueden estar correlacionados con las variables explicativas. De acuerdo con dicha posibilidad, los efectos individuales se han tratado en la literatura como efectos individuales fijos, cuando los α_i , están correlacionados con las variables explicativas y los efectos individuales aleatorios, cuando no existe tal correlación. Dicha consideración de efectos fijos o aleatorios, condiciona el análisis y la inferencia realizada con el modelo.

Para poder funcionar, se necesitan cumplir los siguientes supuestos: que no haya heteroscedasticidad, autocorrelación, que no haya perfecta multicolinealidad, que exista una relación lineal entre las variables.

En este sentido, los modelos econométricos quedaron determinados de la siguiente manera:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8 + \beta_9 X_9 + \alpha_i \alpha_i + u_{it}$$

Donde:

- **Variables dependientes**

$Y_1 = \ln \text{PIB estatal por habitante del sector primario}$

$Y_2 = \ln \text{PIB estatal por habitante del sector secundario}$

$Y_3 = \ln \text{PIB estatal por habitante del sector terciario}$

Para un mayor detalle, se muestra el valor del coeficiente para cada una de las variables, así como el nivel de significancia obtenido.

Nivel de ingresos públicos por habitante (como porcentaje del PIB estatal)
$X_1 = \ln \text{ingresos de libre disposición por habitante}$
$X_2 = \ln \text{consumo de gobierno por habitante}$
$X_3 = \ln \text{transferencias por habitante}$
$X_4 = \ln \text{inversión pública por habitante}$
$X_5 = \ln \text{servicios personales por habitante}$
$X_6 = \ln \text{amortización deuda por habitante}$
$X_7 = \ln \text{intereses de la deuda por habitante}$
$X_8 = \text{tasa de interés promedio ponderada por Entidad Federativa}$
$X_9 = \text{plazo de vencimiento promedio ponderado por Entidad Federativa}$
$\varepsilon_{it} = \text{error}$

Para un mayor detalle, se muestra el valor del coeficiente para cada una de las variables, así como el nivel de significancia obtenido.

Nivel de ingresos públicos por habitante (como porcentaje del PIB estatal)	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario
$X_1 = \ln \text{ingresos de libre disposición por habitante}$	0.000	-0.009	-0.012
$X_2 = \ln \text{consumo de gobierno por habitante}$	0.260	0.166***	0.066
$X_3 = \ln \text{transferencias por habitante}$	0.132**	0.004	0.065
$X_4 = \ln \text{inversión pública por habitante}$	-0.049**	-0.042**	-0.049***
$X_5 = \ln \text{servicios personales por habitante}$	0.339***	0.442***	0.367***
$X_6 = \ln \text{amortización deuda por habitante}$	0.002	0.029	0.019
$X_7 = \ln \text{intereses de la deuda por habitante}$	0.205***	0.174***	0.223***
$X_8 = \text{tasa de interés promedio ponderado por Entidad Federativa}$	0.753***	0.0073***	0.052***
$X_9 = \text{plazo de vencimiento promedio ponderado por Entidad Federativa}$	0.006	-0.004	-0.001
$\varepsilon_{it} = \text{error}$	0.879***	3.453***	0.879***
Resumen de estadísticos			
N	197	197	197
R ²	81.11	77.31	84.95
Prob > Chi ²	0.000	0.000	0.000
Wald Chi ²	687.95	540.26	857.14

Notas: variables significativas al ***1%, ** 5%, *10%, $\alpha_i\alpha_t$ son los efectos fijos y de tiempo.

Modelo Econométrico

Para concluir, el texto que describe el sistema presupuestario federal en México, el entorno regulatorio para que los estados operen sus presupuestos públicos y el impacto que tienen hacia la disciplina financiera y el desarrollo y crecimiento económico. Los capítulos incluirán un modelo de regresión tanto descriptivo como cuantitativo que evalúe estos impactos en las finanzas públicas de México. Las variables interviniéntes que se evaluarán incluyen: capacidad estatal, competencias administrativas, índices de pobreza, indígenas, tipos de industria y cercanía a la frontera con Estados Unidos y finalmente otra variable que afecte el desarrollo económico.

Este trabajo considera los avances recientes en las técnicas econométricas y examina la Ley de Wagner de la relación a largo plazo entre el gasto público y el PIB. Se supone que la relación entre el gasto público es un resultado, no una causa, del crecimiento del PIB. La causalidad debe ir del PIB al gasto público, no de otra manera. Utilizando la prueba de cointegración y la prueba de causalidad de Granger, empíricamente no encontramos causalidad en ambas direcciones; ni la ley de Wagner ni la hipótesis de Keynes son válidas.

Conclusiones

La situación de las finanzas públicas estatales no ha mejorado con el tiempo. En realidad, los indicadores revelan una mayor o igual dependencia de las transferencias federales para el financiamiento de los gobiernos, poco o nulo crecimiento de los ingresos que pueden autogenerar, mayor endeudamiento y una gran heterogeneidad en cuanto a resultados de finanzas públicas como a otros indicadores de posición financiera derivados de la Ley federal de disciplina fiscal. Inclusive puede decirse que los estados han retrocedido pues son cada vez más dependientes de las transferencias y éstas incluso han exacerbado tal dependencia al crecer más que el PIB nacional en un periodo relativamente largo.

Los distintos componentes tanto cuantitativos como cualitativos de este estudio permiten afirmar que los estados pueden generar el crecimiento y en el largo plazo generar el desarrollo ya que distintos componentes del PIBE lo demuestran. Pero al mismo tiempo ello contrasta con la debilidad y el bajo dinamismo de las finanzas públicas estatales.

Las conclusiones parecen apuntar en dos sentidos. Primero, los estados no sólo pueden ser disciplinados sino generar crecimiento y apoyar políticas de desarrollo, a pesar de las limitadas capacidades fiscales, tanto de tipo financiero como institucional, que tienen. Esto hace énfasis en la potenciación de dichos resultados si las finanzas pudiesen generar un ciclo mucho más exitoso entre los recursos públicos y la economía al aprovechar dicho crecimiento en el financiamiento de políticas de generaciones futuras.

Bibliografía

Bibliografía primaria

- Banco Mundial. (2019). *Datos PIB*. 23 de octubre del 2020, de Banco Mundial.
- INEGI, *La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2019*.
- INEGI *Finanzas públicas estatales y municipales 2013-2019*. www.inegi.org.mx, programas, finanzas.
- SHCP, *Estadísticas de disciplina financiera*, www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Consultas_Dinamicas.

Bibliografía secundaria

- Auditoría Superior de la Federación, ASF. (2011). *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*, 2000-Marzo 2011 edited by Cámara de Diputados. Mexico City, Mexico.
- Bahl y Linn. (1994). Fiscal Decentralization and Intergovernmental transfers in Less Developed Countries. *Publius*, 24(1) 1-19. Recuperado de www.jstor.org/stable/3330701.
- Benton, Allyson Lucinda and Heidi Jane Smith. (2013). “Political Career or Party Reputational Concerns? Determining How Partisan Effects Matter for Subnational Fiscal Discipline, Evidence from Mexico”, en División de Estudios Públicos, edited by DEP. Mexico City: Centre of Research and Teaching of Economics (CIDE).
- Benton, A. y H. Smith (2017). The Impact of Parties and Elections on Municipal Debt Policy in Mexico. *Governance*, 30(4), 621-639.
- Blanchard Oliver (1990), *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, OECD Economics Department Working Papers. París: OECD Publishing. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/suggestions-for-a-new-set-of-fiscal-indicators_435618162862.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2018). Reporte, publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0212018.pdf>.
- Cabrero, Enrique. 2000. “La municipalización, un proceso necesario ante un federalismo que se renueva. Municipalización en Guanajuato, una estrategia para el fortalecimiento municipal”, México UAM/Codereg /Gobierno del Estado de Guanajuato/Dirección General de Fortalecimiento Municipal.
- Cabrero, Enrique y Ady Carrera. 2002. “Fiscal Decentralisation and Institutional Constraints. Paradoxes of the Mexican Case”. Pp. 45 in Working Paper. Mexico: DAP-Centre of Research and Teaching of Economics (CIDE).
- Calva, José Luis (2006). Responsabilidad Hacendaria, en Armando Labra Manjarrez (coord.), *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, UNAM, México, 2006, p.25.
- Corbacho, Ana y Gerd Schwartz, Fiscal Responsibility Laws, en Mr. Manmohan S. Kumar y Mrs. Teresa Ter-Minassian, *Promoting Fiscal Discipline*, International Monetary Fund, 2007.
- Croce, E. y V. H. Juan-Ramon. (2003). “Assessing fiscal sustainability: A cross-country comparison”, IMF Working Paper, N° 03/145, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Corbacho, Ana y Gerd Schwartz, Fiscal Responsibility Laws, en Mr. Manmohan S. Kumar and Mrs. Teresa Ter-Minassian, *Promoting Fiscal Discipline*, International Monetary Fund, 2007.
- Horne, Jocelyn (1991). *Indicadores de la Sostenibilidad Fiscal*, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=885192
- Hernández-Trillo, Fausto, and Brenda Jarillo-Rabling. (2008). “Is Local Beautiful? Fiscal Decentralization in Mexico”. *World Development* 36 (9):1547-1558.
- Hernández-Trillo. (2018). When lack of accountability allows observing unobservables: moral hazard in sub-national government credit markets in Mexico. *Applied Economics Letters*, 25(5), 326-330.
- Hernández-Trillo, Fausto, Alberto Diaz Cayeros y Rafael Gamboa Gonzalez, 2002, “Fiscal Decentralization in Mexico: The Bailout Problem”, *Research Department Publications* 3143, Washington DC: Inter-American Development Bank, Research Department.
- Kelemen, R. Daniel y Terence K. Teo. (2014). “Law, Focal Points and Fiscal Discipline in the United States and the European Union”. *American Political Science Review*. 108 (2): 355-370.
- Musacchio, Aldo, Emilio Pinea y Gustavo A. Garcia. (2015). “State Owned Enterprise Reform in Latin America: Issues and Possible Solutions”. Washington DC: Inter-American Development Bank. DOI <https://doi.org/10.18235/0000128>
- Musacchio, Aldo. (2012). “Mexico’s Financial Crisis of 1994-1995”. *Harvard Business School Working Paper*, No. 12-101, May 2012.
- Merino Huerta, Mauricio. 1991. Fuera del centro. Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana—. 2008. “Federalismo vs. Municipalismo: Una hipótesis alternativa al programa de investigación sobre la materia”. Pp. 30. Guadalajara: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- Paunovic, Igor. (2005), Sostenibilidad de la deuda pública en los países norteños de América Latina, *Revista de la CEPAL*, 87, 97 -114. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11082/1/087097114_es.pdf.
- Prud'homme, Rémy. 1995. "The Dangers of Decentralization". Pp. 201-220 en *Research Observer*, vol. 10. Washington, D.C.: The World Bank.
- Quiroga, C. J., y Smith, H. J. (2019a). "Fiscal Sustainability of Mexican Debt Decisions: Is Bad Behavior Rewarded?". Santiago, Chile: CEPAL Working Paper. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/jimenez_smith_1_0.pdf.
- Quiroga, C. J., y Smith, H. J. (2019b). *Incentivos e incentivos perversos en el mercado de deuda subnacional en México ¿Cuál es el mejor instrumento? Pluralidad y Consenso: Federalismo en Mexico*. 2019, Vol. 9, Núm. 40 pp. 104 - 112 (ISBN 23958138).
- Raich, Uri. 2002. "Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments". Pp. 44. Mexico City: Budget and Public Expenditure Program at the Centre of Research and Teaching of Economics (CIDE).
- Revilla. (2013). Debt Management in Mexico: A Tale of Two Crises. En O. Canuto y L. Liu (comps.). *Until Debt Do Us Part: Sub-national Debt, Insolvency, and Markets*. Banco Mundial, Washington, D. C.
- Rodden, Jonathan. (2002). "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World". *American Journal of Political Science* 46:670-687.
- _____, (2004). "Comparative Federalism and Decentralization: On meaning and Measurement", *Comparative Politics* 36:481-500.
- Smith, Heidi Jane. (2013). "La Trayectoria de la Deuda Pública: Una Solución Para la Vigilancia de las Cuentas Públicas en las Ciudades Mexicanas?" en *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados*, edited by C. Maldonado and C. Galíndez. México City: Centre of Research and Teaching of Economics (CIDE)-Centro CLEAR para América Latina.
- Smith Heidi (2014), *El proceso de descentralización en México: midiendo la deuda municipal. Evaluando políticas públicas* (V.4). Páginas 70-101.
- Smith Heidi (2016), Control del endeudamiento Subnacional y debilidad institucional: ¿Cómo funcionan las reglas fiscales en México? *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* (RIEM) No14, agosto-diciembre 2016 (pp.115-149).
- Smith, H. y Benton, A. (2017). The Role of Metropolitan Cooperation and Administrative Capacity in Subnational Debt Dynamics: Evidence from Municipal Mexico. *Public Budgeting and Finance*, 37(2), 58-82.
- Smith, Heidi (2018) "Aumento de la capacidad de toma de decisiones de los gobiernos locales: la búsqueda de crecimiento económico de México," en *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano, Trimestre Económico*, coord. por Alfonso Mendoza Velázquez, Edición Especial Ciudad de Mexico: FCE, 2018.
- Smith Heidi y Carmina Jiménez Quiroga (forthcoming). "Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios y sus implicaciones después de las elecciones del 2018", en *Políticas Públicas Incluyentes II* Mexico City: Universidad Iberoamericana.
- Smoke, Paul. 2005. "Fiscal Decentralization and Good Governance". Decentralized Governance, Department for Economic and Social Affairs. New York: United Nations.
- Smoke, Paul Smoke, Eduardo J. Gómez, and George E. Peterson. 2006. *Decentralization in Asia and Latin America: towards a comparative interdisciplinary perspective*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Sour, Laura. 2004. "El sistema de transferencias federales en Mexico ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?" *Gestión y Políticas Públicas XIII*, Mexico City: Centre of Research and Teaching of Economics (CIDE).
- _____, 2008. "Un Preparo de los Conceptos sobre Capacidad y Esfuerzo fiscal, y su Aplicación en los Gobiernos Locales Mexicanos". *Estudios Demográficos y Urbanos* 23.
- Sour, Laura, Irma Ortega, y Sergio San Sebastián. 2003. "¿Quién tiene la última palabra sobre el gasto público en México?" Mexico City: Programa de Presupuesto y Gasto Público/Centre of Research and Teaching of Economics (CIDE).
- Stein, Ernesto. 1998. "Fiscal Decentralisation and Government Size in Latin America". Pp. 95 - 119 in *Democracy, decentralisation and deficits in Latin America*, editado por K. Fukasaku y R. Hausmann. Paris, France: IDB/ OECD.
- _____, 1999a. "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America". *Journal of Applied Economics* 2:357-391.
- _____, 1999b. "Reglas Macro-Fiscales e Instituciones Presupuestarias". vol. 2002: Centro de Capacitación y Estudios, Ministerio de Economía -Argentina.
- Tanzi, V. 2000. "On Fiscal Federalism: Issues to Worry About". in mimeograph.
- Tanzi, Vito. 1969. *The individual income tax and economic growth: an international comparison: France, Germany, Italy, Japan, United Kingdom, United States*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins Press.
- Velázquez, C. (2006). *State Public Debt Laws and Fiscal Performance the Case of Mexico*. Universidad Iberoamericana A.C.
- Vegh, C. A., & Talvi, E. (2000), *Tax base variability and procyclical fiscal policy*, Cambridge: National Bureau of Economic Research. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w7499.pdf>.

Anexos

Anexo 1. Marco conceptual de la gestión para la responsabilidad fiscal, BID.

Las políticas fiscales apoyadas por el BID buscan reforzar el crecimiento económico sostenido en un contexto de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica.

El Banco financia intervenciones que promueven los mecanismos institucionales y las capacidades para limitar el uso indebido de la política discrecional, contribuyendo así a la solvencia y estabilización fiscal.

Líneas de acción:

- (i) Reducción del sesgo de la política fiscal: reglas, diseño e implementación de reglas fiscales estructurales y no estructurales y leyes de responsabilidad fiscal;
- (ii) Fortalecimiento de la disciplina fiscal: marco fiscal de mediano plazo (tendencial y modelación anti shocks);
- (iii) Evaluación de resultados macrofiscales: diseño institucional de instituciones fiscales independientes;
- (iv) Fortalecimiento del ahorro público de recursos provenientes de materias primas: diseño institucional de fondos soberanos;
- (v) Fortalecimiento de la gestión de la deuda y de los riesgos fiscales asociados a pasivos contingentes: estrategias de deuda; modelos de sostenibilidad de la deuda; registro y metodologías para cuantificar pasivos contingentes asociados a las APP, sistema de pensiones, garantías del Estado para obligaciones no soberanas, entre otros;
- (vi) Sostenibilidad ambiental y cambio climático: establecimiento de incentivos adecuados para adoptar una política fiscal que fomente la sostenibilidad ambiental y medidas de adaptación y mitigación al cambio climático.

Tomado de: <https://www.iadb.org/es/reforma-modernizacion-del-estado/politica-y-gestion-fiscal>
Consulta el 16 de agosto de 2021.

Anexo 2. Mandato y funciones de cada institución

OECD country	Institution name	Functions					Can the institution provide normative advice?
		Analysis of long-term fiscal sustainability ¹	Role in macroeconomic or fiscal forecasts ²	Role in monitoring compliance with fiscal rules ³	Directly support legislature in budget analysis ⁴	Role in policy costing ⁵	
Australia	Commonwealth Parliamentary Budget Office (PBO)	○	○	○	○	● ●	○
Austria	Victorian Parliamentary Budget Office (PBO)	● ○	● ○	● ○	● ○	● ○	● ○
Belgium	Fiscal Advisory Council (FISK)	■	○	○	○	●	○
Canada	Parliamentary Budget Office (HRC/CSF)	● ●	● ●	● ○	● ○	● ○	● ○
Czech Republic	Parliamentary Budget Office (PBO)	● ●	● ●	● ○	● ○	● ○	● ○
Denmark	Financial Accountability Office of Ontario (FAOON)	● ●	● ●	● ○	● ○	● ○	● ○
Estonia	Czech Fiscal Council (CFC)	■	○	○	○	○	○
Finland	Danish Economic Council	● ●	● ●	● ●	● ○	● ○	● ○
France	Fiscal Council of Estonia	● ●	● ●	● ○	● ○	● ○	● ○
Germany	Independent Monitoring and Evaluation of Fiscal Policy Fund	● ●	● ●	● ○	● ○	● ○	● ○
Greece	High Council of Public Finance (HCFP)	○	○	○	○	○	○
Hungary	Independent Advisory Board to the Stability Council	○	○	○	○	○	○
Iceland	Parliamentary Budget Office	●	●	● ○	● ○	● ○	● ○
Ireland	Helicentri Fiscal Council	○	○	○	○	○	○
Italy	Fiscal Council (established 2011)	○	○	○	○	○	○
Korea	Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)	○	○	○	○	○	○
Lithuania	Orechias: Parliamentary Budget Office (PBO)	○	○	○	○	○	○
Mexico	Parliamentary Budget Office (PBO)	● ●	● ●	● ○	● ○	● ○	● ○
Netherlands	National Assembly Budget Office (NABO)	● ●	● ●	● ○	● ○	● ○	● ○
Portugal	Fiscal Discipline Council	○	○	○	○	○	○
Slovak Republic	Budget Policy Monitoring Department – National Audit Office	● ●	● ●	● ○	● ○	● ○	● ○
Slovenia	National Council on Public Finances (CNFP)	○	○	○	○	○	○
Spain	Center for Public Finance Studies (CEFF)	○	○	○	○	○	○
Sweden	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	● ●	● ●	● ○	● ○	● ○	● ○
UK	Portuguese Public Finance Council (CFP)	● ●	● ●	● ○	● ○	● ○	● ○
US	Council for Budget Responsibility (CBR)	○	○	○	○	○	○
	Slovenian Fiscal Council	○	○	○	○	○	○
	Independent Authority of Fiscal Responsibility (IAIfE)	● ●	● ●	● ○	● ○	● ○	● ○
	Swedish Fiscal Policy Council (FFC)	● ●	● ●	● ○	● ○	● ○	● ○
	Office for Budget Responsibility (OBR)	○	○	○	○	○	○
	Scottish Fiscal Commission (SFC)	●	●	○	○	● ●	○
	Congressional Budget Office (CBO)	○	○	○	○	○	○
EU	European Fiscal Board (EFB)	○	○	○	○	●	○
Total institutions (no.)		36	36	36	36	36	36
● = Yes		21	3	25	11	14	4
○ = No		13	10	11	25	22	8
■ = Other		2	n.a.	n.a.	n.a.	32	21
■ = Assess forecasts only		n.a.	17	n.a.	n.a.	7	n.a.
□ = Prepare alternative forecasts		n.a.	6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total institutions (%)		100%	100%	100%	100%	100%	100%
● = Yes		58%	8%	69%	33%	22%	22%
○ = No		36%	28%	31%	39%	58%	58%
■ = Other		6%	n.a.	n.a.	61%	89%	89%
□ = Assess forecasts only		n.a.	47%	n.a.	n.a.	19%	19%
□ = Prepare alternative forecasts		n.a.	17%	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Key partner country	Institution name	Analysis of long-term fiscal sustainability ¹	Role in macroeconomic or fiscal forecasts ²	Role in monitoring compliance with fiscal rules ³	Directly support legislature in budget analysis ⁴	Role in policy costing ⁵	Role in costing election platforms ⁶
Brazil	Independent Fiscal Institution (IFI)	●	□	●	○	●	○

Fuente: OECD, Independent Fiscal Institutions Database, 2019.

Anexo 3. Modelo del Balance Presupuestario ajustado cíclicamente (CAB)

EI CAB estima, de acuerdo con las fluctuaciones naturales del ciclo económico, en un período de al menos diez años, en cuyo estado es el saldo presupuestario, si es en números negativos, el gobierno analizado se encuentra en una situación de riesgo financiero. Este indicador fue utilizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para hacer referencia a la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, el autor explica que la sostenibilidad financiera tiene diferentes enfoques y que es necesario crear un indicador para cada uno de ellos. Para medir la sostenibilidad fiscal, define dos indicadores. La primera es la “brecha primaria” que estima el nivel óptimo de relación deuda/PIB que los países deben mantener para evitar correr riesgos financieros:

$$SP - \left(\frac{Deuda}{PIB} \right) * (i - g)$$

Donde:

PS = Superávit primario que es (ingresos totales - gastos totales)

$Deuda$ = Nivel de deuda

PIB = Monto del Producto Interno Bruto en términos reales

i = tasa de interés real

g = tasa de crecimiento del PIB real

El segundo indicador propuesto “brecha tributaria de mediano plazo” que mide la razón de razón adecuada Deuda / PIB para evitar incurrir en riesgo financiero, tomando en cuenta las siguientes variables:

$$(Gasto promedio/g_t + g_{t+1} + g_{t+2})/PIB + [(Deuda/PIB) * (i - c + \tau)]$$

Donde:

Gasto promedio = Gasto medio gastado en los años anteriores

s = gasto en el año medido

$es + 1$ = gasto estimado para el próximo período

$es + 2$ = gasto estimado en dos períodos

PIB = Producto Interno Bruto en términos reales

$Deuda$ = Nivel de deuda en el período medido

i = tasa de crecimiento del PIB real

T = tasa impositiva

c = tasa de crecimiento real

Anexo 4. Modelo conceptual de Responsabilidad Fiscal (RF)

Como se ha señalado repetidamente, el enfoque del marco legal federal y el vigente en las entidades federativas parece favorecer la disciplina financiera (DF) antes que la responsabilidad fiscal (RF). No existe un consenso sobre lo que significa la responsabilidad como tal, pero las leyes existentes ya ofrecen la narrativa de lo que significa. En muchos casos la Responsabilidad Hacendaria o RH (lo que llamamos aquí como Responsabilidad Fiscal) contiene elementos o aún el concepto como tal de disciplina financiera.

A partir del análisis del marco legal, es decir, partiendo de una síntesis de lo que el marco define como disciplina financiera y como responsabilidad hacendaria, este trabajo se propone revisar y operacionalizar una versión mejorada de la RF basada en evidencia empírica. Se medirán los grados de disciplina y responsabilidad hacendaria a partir de los datos ya recolectados, adicionados con los de deuda provistos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el marco del sistema de seguimiento y evaluación derivado de la Ley de Disciplina Financiera.

La disciplina financiera, en términos estrictos, es que los niveles de endeudamiento no presenten niveles de alarma, que los gastos cuadren con los ingresos (balance fiscal) o que el déficit no sea grande o difícil de financiar. Esto significa que se tendrán que construir rangos para cada uno de los indicadores. Esto sólo se puede hacer identificando qué entidades federativas tienen menos ingresos y qué tipo de ingresos de aquellos que tienen más ingresos (diferenciándolos entre ellos). En el tema de los gastos algo similar, qué entidades federativas tienen menos gastos y más gastos. De ahí, diferenciar por tipo de gastos de acuerdo

con lo dicho. Finalmente, en el tema de deuda, igual se tendrían que identificar aquellos más endeudados y los que menos o nada de deuda tienen (por ejemplo, Tlaxcala).¹²

Para cada variable de ingreso, de gasto y de deuda se llevará a cabo una parametrización del rango de menos a más y/o viceversa. Con ello se contarán con indicadores que integrarán un indicador compuesto. Este indicador debería reflejar qué tan disciplinada o responsable es una entidad federativa. Para la disciplina se tomaría lo que ordena la Ley de disciplina financiera y otros componentes que contengan las leyes estatales que ya se analizaron. A partir de lo anteriormente expuesto, una pregunta orientadora de esta investigación es ¿qué es disciplina financiera para las entidades federativas de acuerdo con sus leyes? En términos de qué tan responsable son, los indicadores de disciplina son muy útiles.

En síntesis, primero se construirían las variables que indican disciplina financiera y luego ya se traslada a la parte de responsabilidad. Por responsabilidad estaríamos considerando de series históricas que indiquen que una entidad tiene un plazo mayor de vencimiento con una tasa de interés mayor que otras entidades federativas. Este indicador se construirá con los indicadores que ya provee la Secretaría de Hacienda e igualmente tendrán que construirse mínimos y máximos para cada variable o indicador.

Una vez que parametrizamos el conjunto de indicadores volveríamos al marco legal para identificar si los estados que “son más disciplinados” son también (o quizás no!), los “más responsables”. A partir de los hallazgos se tendrán que derivar las siguientes posibles conclusiones:

1. Las entidades federativas que son más disciplinadas no necesariamente son los más responsables.
2. Las entidades federativas que son más responsables no tienen necesariamente un marco legal que incorpore a la responsabilidad hacendaria.

Las posibles conclusiones de este trabajo pueden ser:

- Que efectivamente el contar con una ley que expresamente tenga la aspiración de lograr la responsabilidad hacendaria ayuda a serlo de acuerdo con los datos de finanzas públicas.
- Que realmente no importa qué marco legal se tenga, la responsabilidad no depende de leyes (incluso la disciplina!).
- Que en algunos casos sí y en otros no, el marco legal tiene algún efecto sobre la disciplina y/o responsabilidad fiscal (las instituciones importan pero no siempre).
- Existe una total alineación entre aquellas entidades federativas que son disciplinadas y/o responsables con el marco legal con que cuentan (la ley no sólo existe en el papel).
 - De todo lo hecho se podría concluir a nivel teórico o conceptual lo siguiente:
 - Que las entidades federativas no tienen un marco conceptual sobre lo que implica la disciplina y más aún, sobre la responsabilidad fiscal, por lo que tanto leyes como las finanzas públicas deben de modificar su estructura y contenidos. Es decir, no se tiene claro o no se sabe qué es o cómo aterrizar la responsabilidad fiscal en las entidades federativas.
 - Si bien algunas muestran que lo saben (por cómo sus finanzas públicas se comportan) o bien no lo tienen o no lo tienen bien plasmado en su marco legal.
 - Puede saberse, independientemente del marco legal, quién es disciplinado y quién es responsable (y ambas no necesariamente se presentan juntas).

Finalmente, deben de analizarse casos extremos u “outliers”. Por ejemplo Tlaxcala, que no tiene la posibilidad de contratar deuda, ¿es responsable? Tlaxcala no tiene la posibilidad de financiar gasto de largo plazo que pueda ser productivo (multiplicador en la economía, vía estímulo de la oferta o de la demanda), pero, ¿es disciplinado? También el no tener deuda per se es ser “responsable”. La disciplina y la responsabilidad derivan de la noción de que ambos deben operar en los mismos plazos de tiempo, cuando la disciplina financiera es un indicador de corto o mediano plazo y la responsabilidad es de largo plazo. El enfoque existente en las entidades federativas parece que no puede ni tiene una visión de largo plazo (financiar con deuda proyectos que tengan impacto sobre la economía y por tanto el bienestar de las personas) sino casi exclusivamente de corto plazo. En este sentido no es sorpresivo que las entidades federativas acaben financiando gastos corrientes con deuda, ya que debido a la insuficiencia de sus ingresos no pueden endeudarse por “un buen motivo” (construir una casa o un cuarto nuevo, mejorar la casa o bien, pagar el consumo de luz o la comida).

El trabajo tendría que hacer énfasis en que también existe una restricción para que las entidades federativas puedan ser disciplinadas y mejor aún, responsables. Si no generan los ingresos apropiados para financiar gastos que promuevan el crecimiento y desarrollo económicos, aún teniendo los marcos legales bien definidos, no lo lograrán. La conclusión y hallazgo final ideal sería afirmar que instituciones y finanzas juegan un papel primordial para tener entidades federativas disciplinadas y responsables.

¹² Esta entidad federativa, de acuerdo con su Constitución prohíbe expresamente el endeudamiento público. Es una excepción a nivel federal.

Anexo 5. Marco de referencia para las transferencias federales

Participaciones federales

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) tiene por objetivo establecer un marco regulatorio para la repartición de los recursos federales, así como el establecimiento de una dinámica formal de cooperación entre los gobiernos subnacionales y el gobierno federal y fue expedida en 1978. En esta Ley se describe cómo se deben repartir los recursos federales entre las entidades federativas a través de dos conceptos: las participaciones federales y las aportaciones específicas. El artículo segundo de la ley establece que el 20% de la recaudación a nivel federal y el 89% de los ingresos petroleros deben destinarse a la repartición entre las 32 entidades federativas, siempre que estas estén adscritas al Sistema Nacional de Cooperación. Lo anterior implica que las entidades se comprometen a trabajar en conjunto con la federación para tomar acciones coordinadas de crecimiento económico.

El monto de participaciones asignado a cada entidad se calcula anualmente con la siguiente fórmula, establecida en el artículo 2º de la LCF, que toma el 2007 como punto de referencia (debido a las reformas que se le hicieron a la ley en dicho año, estas reformas tuvieron como objetivo incentivar la generación de riqueza de las entidades incorporando a la fórmula aspectos como el crecimiento económico de la entidad, medido por el PIB y la variación en la recaudación de impuestos locales):

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

Pi → Monto de participaciones de la entidad i

Pi.07 → Monto de participaciones de la entidad i en el año 2007

ΔFGP07t → Variación del monto del Fondo General de Participaciones entre el año t y el 2007

IE → Información relativa a la recaudación de impuestos de la entidad i en el año t

Todas las entidades tienen derecho a recibir este monto de participaciones cada año, y no están obligadas a utilizarlo en gastos específicos, son ingresos que entran a la cuenta del estado para que sean utilizados a discreción de las autoridades locales. De igual forma, la federación asigna un fondo específico en cada entidad, para que realice la repartición de recursos a cada uno de los municipios utilizando una fórmula similar a esta. Esta fórmula está diseñada para que sean los estados más grandes los que reciban mayor monto de participaciones puesto que hay más necesidades que atender, así mismo, incorpora el crecimiento del PIB y de la recaudación como un incentivo para que las entidades mejoren en estos dos rubros y puedan tener una mayor asignación año con año.

Las participaciones federales son comúnmente conocidas como Ramo 28, porque siempre son consideradas en el Ramo 38 del Presupuesto General de Egresos de la Federación.

Aportaciones federales

El Fondo Nacional de Aportaciones es el Ramo 33 del Presupuesto General de Egresos de la Federación, y es un fondo destinado a la asignación de recursos federales a proyectos estatales o municipales. Contrario a las participaciones del Ramo 28, a las que todas las entidades tienen derecho, las aportaciones se asignan a aquellos gobiernos que lo soliciten y a que a su vez se comprometan a cumplir con el objetivo que tiene el proyecto que planean financiar con este fondo. Las aportaciones pueden ser solicitadas por entidades o municipios, bajo el marco de la LCF para los siguientes propósitos: Gasto operativo y nómina, servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de municipios, educación tecnológica y de adultos, seguridad pública y fortalecimiento de los estados. Al igual que el Ramo 28, existe un monto finito de recursos que pueden ser asignados a este propósito y existe una fórmula, dependiendo del objetivo del proyecto, para calcular el monto que se le asignará a cada entidad y a cada proyecto.

Anexo 6. Análisis y sistematización del marco legal y reglamentario de la Ley de la Disciplina Financiera¹³

La Tabla siguiente resume la armonización de las leyes estatales con respecto a la nueva Ley Federal de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios expedida en 2016. La federación exigía a los estados armonizar las leyes locales con la presente ley a más tardar el 25 de octubre del 2016. Sin embargo, este decreto de la federación fue más bien una sugerencia, ya que los estados gozan de la autonomía suficiente para emitir sus propias leyes, siempre y cuando no violen la Constitución.

Las entidades resaltadas no cuentan con ningún tipo de ley de disciplina financiera. La columna de tipo de documento describe el documento legal que regula las finanzas públicas de cada estado. Ley o leyes se refieren a normas jurídicas que establecen sanciones a su incumplimiento. Un código es un conjunto de leyes que hacen referencia a la misma materia, en este caso el manejo de las finanzas públicas. Un decreto es una imposición de la autoridad competente. Y un dictamen es el resultado de una investigación que llevan a cabo expertos en el tema (en este caso en finanzas públicas y deuda) para evaluar la pertinencia de una norma.

¹³ Tomado de un capítulo de libro por publicar Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios y sus implicaciones después de las elecciones del 2018, with Carmina Jimenez Quiroga, chapter in *Políticas Públicas Incluyentes II* (*forthcoming*).

Armonización de la Ley Federal con Leyes estatales

ENTIDAD FEDERATIVA	TIPO DE DOCUMENTO	Presupuesto equilibrado	Límites al gasto	Superávit y déficit	Adquisición de deuda	Mercados competitivos
Totalidad de las leyes estatales						
Aguascalientes	.	0	0	0	0	0
Baja California	Iniciativa de Ley	8	6	2	6	2
Baja California Sur	Leyes	1, 6s	1, 5s	2s	6	2
Campeche	Leyes	8	6	2	6	3
Coahuila	Leyes	5	4	2	4	3
Colima	Leyes	7	5, 1s	2	6	3
Chiapas	Código	8	6	2	1	3
Chihuahua	Ley	0	0	0	0	1,1s
Ciudad de México	Dictámen	3, 4s	2,1s	2s	5s	2s
Durango	Dictámen	4, 3s	1,1s	2	1	0
Guanajuato	Leyes	2, 3s	5	2	4,2s	2
Guerrero	Decreto	4s	4s	1s	0	0
Hidalgo	.	0	0	0	0	0
Jalisco	Ley	2,6s	1,5s	2s	5,1s	2,1s
México	Código	8	5,1s	2	4,1s	2
Michoacán	Leyes	8	6	2	6	4
Morelos	Código y Ley	8	5,1s	2	5,1s	3
Nayarit	Leyes	8	6	2	6	3
Nuevo León	Ley	2s	0	0	0	0
Oaxaca	Ley	1s	0	0	4	3
Puebla	Ley	8s	6s	2s	6s	2s
Querétaro	Leyes	1, 7s	1,5s	1,1s	6s	2s
Quintana Roo	Ley	7	6	2	1	0
San Luis Potosí	Ley	1	0	0	4	2
Sinaloa	.	0	0	0	0	0
Sonora	Ley	7	6	2	4	2
Tabasco	.	0	0	0	0	1,2s
Tamaulipas	Leyes	4, 4s	6s	2s	3s	1,2s
Tlaxcala	Código	8	6	2	5,1s	2,1s
Veracruz	Código	7,1s	6s	2s	5s	2s
Yucatán	Decreto	0	0	0	1	0
Zacatecas	Ley	8	6	2	1	3

Fuente: Cita Smith Heidi y Carmina Jimenez Quiroga (forthcoming).

Cada una de las columnas restantes hace referencia a uno de los cinco aspectos que la Ley Federal pretende regular. El número indica, para cada entidad, cuantas de las reglas correspondientes al aspecto de la columna están armonizadas con la Ley Federal. Por armonizada se entiende que la regla en la Norma Estatal es igual que en la Ley Federal. Los números que tienen una “s” significa que, la Ley Federal funge como ley supletoria, es decir, si la regla mencionada en la Ley Federal no aparece en la Ley Estatal, se obedece la Ley Federal.

La primera columna incluye los artículos que en resumen atienden al manejo irresponsable de los recursos públicos. Estos artículos establecen que el presupuesto inicial de cada gestión debe contemplar un plan financiero tal que, los impuestos recabados, recursos generados, y transferencias asignadas inicialmente de cada gobierno deben ser suficientes para cubrir los gastos planeados; es decir, el plan de gasto de gobierno debe estar restringido a los recursos tangibles en dicho momento. En total son 8 reglas. Con esta regulación, del lado del gasto, se espera que los presupuestos estatales y municipales estén mejor organizados y sean más realistas. Este sería un paso importante en el camino de la reducción de la deuda pública, pues en años anteriores, los gobiernos subnacionales presentaban presupuestos exagerados y no era factible cubrirlos con ingresos propios, por tanto, acudían a la contracción de deuda para solventar el déficit presupuestario. Si los gobiernos ajustan sus planes presupuestarios a sus posibilidades desde el principio, la contratación de deuda no será excesiva. Así mismo, se busca encaminar el gasto público al desarrollo de proyectos de inversión, para que el ingreso genere retornos y no se contraiga deuda para cubrir las necesidades que no sean atendidas con el presupuesto inicial debido a una mala jerarquización del uso

del gasto de los gobiernos locales. Finalmente, esta ley estipula que los excedentes de los gobiernos deben ser utilizados para sustanciar el déficit. Un claro mensaje para las municipalidades de que el gobierno federal espera que tengan los menos pasivos posibles y que se le da prioridad al pago de deuda, es decir, un modelo de presupuesto equilibrado.

La segunda columna hace referencia a topes en el gasto gubernamental específicos para cada aspecto de la economía. En total son 6 reglas. El rubro implica: balances presupuestarios sostenibles, es decir, no emitir déficit, presupuestos justificables y congruentes con el Proyecto de Egresos de la Federación, el aumento en gasto debe ser acompañado de una iniciativa para incrementar el ingreso propio, el gasto en servicio personales no puede crecer en más del 3%, análisis costo–beneficio de proyectos de inversión de más de 10 millones de UDIS, el ahorro deberá utilizarse para cubrir presupuestos negativos, los subsidios deberán ser aprobados, los ingresos excedentes deberán destinarse al menos al 50% en pago anticipado de deuda pública o cualquier otro pasivo, retribuir anualmente las transferencias federales que no hayan sido devengadas y finalmente sanciones de tipo fiscal, y las pertinentes de acuerdo a la legislación local.

El tercer aspecto indica lo que los estados y municipios deben hacer en caso de que haya déficit o superávit gubernamental. Son dos reglas, una para el déficit y otra para el superávit. Si la Ley se aplica y se respeta adecuadamente, puede servir su propósito de organizar las finanzas locales, evitando el gasto excesivo y con éste la deuda innecesaria. Sin embargo, aun cuando la ley logre organizar y descentralizar el gasto, la literatura sugiere que la regulación del gasto fiscal no impide el crecimiento de la deuda pública, incluso se han observado casos en los cuales la regulación del gasto desincentiva la inversión y retrasa el crecimiento económico. Desde un punto de vista optimista, si el ejercicio del gasto, a partir de la aplicación de la nueva legislación, es más transparente y responsable, se fortalecerían las municipalidades como una institución pública confiable y también que, si este proceso sigue reformándose positivamente, la estabilidad económica llevará a la existencia de mercados financieros más sólidos (para el otorgamiento de créditos públicos).

El cuarto se refiere a cómo se debe llevar a cabo el proceso de contratación de deuda, en qué casos está permitido adquirir deuda, a qué se puede destinar la deuda y los montos mínimos y máximos de deuda que se pueden expedir. Son 6 reglas. La ley dice que la contratación de deuda deberá ser con fines de inversión pública o reestructuración, autorizado por 2/3 partes del congreso local, la deuda se deberá contratar bajo las mejores condiciones de mercado, el instrumento jurídico de la contratación deberá publicarse en la página oficial del municipio y se deberá realizar un proceso competitivo con al menos 5 instituciones para realizar la contratación. Que sólo se puede refinanciar la deuda si se ofrece una mejor tasa de interés y no se puede alargar el plazo de pago. Que el financiamiento a través del mercado bursátil puede efectuarse sólo si es competitivo frente a la banca de desarrollo o comercial. Que la deuda a corto plazo (menos de un año) deberá ser liquidada antes de que el funcionario termine su periodo. Que para contraer deuda respaldada en el sistema federal se deberá celebrar un convenio con SHCP y se renuncia a un porcentaje de las participaciones estatales. Establece techos de financiamiento público. La deuda deberá declararse ante el Registro Público Único.

El último aspecto de la ley se refiere a las acciones que deben tomar los gobiernos para promover que los mercados financieros, en el sector de deuda gubernamental, se comporten de manera competitiva para que la deuda se contrate bajo las mejores condiciones de mercado. Son 4 reglas. En este rubro de la ley intenta solucionar el problema de la competitividad de los mercados financieros en México. Es común que los funcionarios públicos accedan a contraer deuda bajo condiciones poco óptimas con tal de que los créditos les sean asignados fácilmente y puedan gozar de las bondades del préstamo antes de que acabe su periodo. Por lo tanto, los mercados financieros no operan competitivamente. A partir de la regulación de la ley fiscal, se esperaría que el mercado de créditos aumente su competitividad y, por tanto, los mercados financieros comiencen a operar debidamente para que en el futuro sea posible la segunda solución: dejar que los mercados castiguen a los malos deudores.

FRM

02



FEDERALISMO
RESPONSABLE
EN MÉXICO

FEDERALISMO RESPONSABLE EN MÉXICO Serie de Documentos de Política Pública

Coordinador General
Jorge A. Schiavon (CIDE)

Coordinadores Estratégicos
Hans Blomeier (KAS)
Laura Philipps (KAS)
Patricio Garza (KAS)

FRM-02: La Responsabilidad Fiscal en el Federalismo de México Capacidades Fiscales y Desarrollo Económico

Autores

Gabriel Farfán Mares (Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados)
Heidi Jane Smith (Universidad Iberoamericana)
José Armando Perusquia Lara (Consultor)