

El reflejo de las asimetrías en el pacto federal en México: las tendencias al endeudamiento estatal

Manuel Cedeño Del Olmo¹

Lázaro Ávila Cabrera

Resumen

El trabajo aborda el aumento de deuda que contratan las entidades federadas. Se analizan algunos de los orígenes que dan lugar al comportamiento inercial en el cual incurren los gobiernos estatales. Se determina que tengan o no razón en incrementar su deuda, en realidad lo que afecta es el pacto federal en su conjunto. Podría considerarse que por los incrementos y en ocasiones excesos en contratar deuda, los gobiernos parecieran no estar conscientes de las responsabilidades que conlleva esta situación puede obedecer a la necesidad de generar lealtades políticas o bien por las urgentes necesidades que la población demanda. Se trata de demostrar que tal tendencia aumenta los riesgos de situaciones procíclicas que vulneran la capacidad de las haciendas públicas locales. Asimismo, el texto se inscribe en el marco del enfoque que define el efecto *flypaper*, vigente para este análisis ya que permite explicar con objetividad el comportamiento hacia el endeudamiento.

Introducción.

El objetivo del trabajo es determinar las tendencias de la deuda estatal en el periodo 2010-2017. Se trata de indagar si pese al aumento hay formas de control de las capacidades financieras, o bien si hay un déficit en materia de disciplina fiscal que abona a las inercias que afectan el pacto federal.

La hipótesis que se sostiene es que en el periodo existe un importante aumento de la deuda que paulatinamente fue incorporando adeptos y que para el último año del periodo se adscriben todos los estados, teniendo dos características; una el comportamiento “oscilante” de la contratación de pasivos a lo largo del tiempo (dado que de un año a otro puede aumentar drásticamente para luego también disminuir en la misma forma) y la otra, tiene que ver con el comportamiento de las decisiones vinculada a aspectos electorales, aunque no necesariamente implica una relación causal o determinante para todos los casos. Si bien el segundo punto es de relevancia, nuestro interés se encuentra en el primer tema.

Consideremos que, con los datos recabados por el INEGI, en 2009 la deuda estatal era de 21 mil millones 394, 352.28 y para el 2018 ascendió a 174 mil millones 485,473.48. Aproximadamente 8 veces más. Pero no para todas las entidades la situación es igual. Hay grupos con diferentes comportamientos. (INEGI, 2019).

¹ Docentes-Investigadores de la Unidad Académica de Economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas”. Zacatecas, Zacs.

Es común en la literatura relacionar variables sobre la deuda en las más de las ocasiones, se habla de una limitada capacidad recaudatoria (Kincaid, 2012). También hay referencias al creciente gasto corriente, en detrimento de la infraestructura y obras sociales o bien, en el caso extremo, del desvío de recursos que en ocasiones van vinculados a actos de corrupción. Pero también destaca la actitud de rescate por parte de las autoridades hacendarias. Aunque es preciso señalar que se ha implementado una estrategia de medición del ritmo de los pasivos para poner un alto al incrementalismo² sobre el déficit presupuestal sobre todo con la “Ley de responsabilidad hacendaria” que entre otros elementos permite diseñar un semáforo para determinar el comportamiento financiero de los estados y municipios.

En ese sentido el federalismo funciona de manera inestable al estar vulnerado, pese a que en diferentes épocas se ha tratado de dar soluciones a una relación intergubernamental sana. Los gobiernos se endeudan más año con año, pero en forma paralela el gobierno federal asume lo que llamaríamos la “dosificación” de recursos en transferencias a partir de asignar las cuotas al gasto público.

Las preguntas que surgen se refieren a cuestiones como las siguientes: ¿los estados se endeudan para fomentar desarrollo?, ¿en realidad elevan el ingreso per cápita de la población?, ¿por qué si existe una variedad de normas regulatorias sobre responsabilidad (disciplina) financiera, no se acatan los términos a cabalidad?

Según el monitoreo de la organización civil México Evalúa (2018), la deuda estatal como porcentaje del PIB manifiesta un incremento a partir de 2008 al pasar de un 1.6% a un 3.0% cinco años después, es decir en 2013. Como se mostrará más adelante, la crisis del 2008 fue un detonante de diversos comportamientos no sólo del mercado en particular del sector financiero; también de las decisiones en el sector público pues en otros indicadores, en ese año las transferencias sufren una abrupta caída en todas las regiones establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP),

El monto total puede estimarse al 2019 con una tendencia que ronda el 3.0% del PIB. Pero las opiniones de las instituciones señalan que, si bien las cifras pueden oscilar levemente, resultaría todavía poco probable encender los focos rojos sobre un colapso en el manejo macro de las finanzas públicas.

También la literatura da cuenta de que puede obedecer a generar lealtades políticas o bien por las innegables y apremiantes necesidades que tiene la población. Considerando una u otra situación se demuestra que las tendencias aumentan el riesgo de situaciones procíclicas que entre otros aspectos vulneran la capacidad de las haciendas públicas locales.³ Asimismo el texto se inscribe en el marco del enfoque sobre el efecto *flypaper*, que se considera vigente para este tipo de análisis, pues consideramos que permite observar con objetividad el comportamiento financiero.

² Se considera por incrementalismo el comportamiento de prácticas administrativas hacia gastos cada vez mayores de diverso tipo. En particular al gasto corriente, es decir administrativo.

³ Al respecto la revista Finanzas Públicas del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, bien las revistas del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Locales, son una muestra de las opciones que tienen los investigadores de estos temas.

Acotaciones al tema.

Consideramos dos vértices del ámbito gubernamental subnacional en un sistema federal. El primero es el manejo de las modalidades de transferencias y el manejo político que se hace de los criterios en la distribución de los recursos. El segundo es el de la atracción que tiene en aquellos niveles la contratación de deuda bajo el argumento de generar desarrollo. Ambos se complementan, pero en este caso solamente ofrecemos una somera revisión del primer ángulo para centrarnos en la deuda estatal.

Según los argumentos de Finot (2004), los sistemas de transferencias en lo que respecta a la región latinoamericana, al cabo del tiempo dieron lugar a diferentes combinaciones entre dos variables: una relativa a la descentralización política y otra de descentralización financiera-técnica. Si bien ambas pueden ser útiles no obstante en la práctica la eficiencia se ancla en la capacidad de cada jurisdicción para generar sus propios recursos.

El segundo vértice relativo a la importancia en el manejo de deuda es resultado del uso de recursos y planes de los gobiernos en el marco del modelo federal. Es frecuente el argumento (ya sea en medios oficiales o en los medios de comunicación), que los recursos son escasos y que la agenda requiere ser cumplida para impulsar el desarrollo local. Pero si hacemos referencia a la relación entre endeudamiento y la falta de desarrollo existen fuentes documentales que cuestionan la argumentación y que se encuentran documentados (Vivanco y Solís, 2009).

Ahora bien, para explicar el proceso por el cual los gobiernos se endeudan nos apoyamos en el estudio con las alternativas analíticas desarrolladas sobre el fenómeno que es generalizado y creciente, conocido como el efecto *flypaper*. Como se verá más adelante hay interpretaciones sobre el tema, por el cual consideramos explican algunas de las causas del progresivo endeudamiento estatal y municipal (Sour, 2007), (Sobarzo, 2009) y (Gandarilla, 2012).

Al hablar de inercias estamos refiriendo a grupos de estados que no solo aportan más al PIB nacional, también son los “consumidores” mayores de deuda, hay otros grupos de bajo perfil de desarrollo económico, menor población y menor aportación al PIB, lo que se refleja en un ritmo diferente de compromisos financieros. En el primer grupo están Ciudad de México, estado de México y Nuevo León; indudablemente en lo que a este periodo de estudio comprende, son las que más aportan al PIB, dada su población, su economía predominantemente metropolitana con desarrollo industrial, ritmo de urbanización, entre otros factores supone mayores ingresos en el ejercicio recaudatorio, entre otras variables.

Pero también son de las entidades que más comprometen sus transferencias por la vía del endeudamiento, incluso llegando a respaldar sus compromisos con el 100% de lo que reciben de la federación. Las entidades con menor aportación al PIB, digamos entre un cinco y uno por ciento, comparativamente hablando, se encuentran atrapadas en esa inercia. Cabe señalar que entidades como la CDMX usualmente comprometen el 100% de sus participaciones al compromiso bancario. Pero aporta al PIB aproximadamente un 17%. Indudablemente la inercia es negativa.

Tomemos casos del otro extremo, el del estado de Zacatecas o el de Tlaxcala. Su desempeño en el tiempo refleja una situación de estancamiento (alrededor de 1.0% de

aportación al PIB); empero el primero es de los estados que, comparativamente, aumenta su deuda año con año es decir cae en el grupo menos dinámico pero atrapado por la inercia (más adelante ofrecemos algunas gráficas que respaldan este argumento) que implica el incremento de sus compromisos bancarios.

Pero para que el gasto público local se incremente, requiere de un adecuado equilibrio entre participaciones, aportaciones y deuda, que en muchas ocasiones están determinadas más que por incentivos en el éxito de cálculos sobre el monto total para un ejercicio fiscal (impuestos, ingresos propios, transferencias, entre otros), que, por atender la dinámica económica, es decir sin respaldo sobre la atención a la generación de riqueza y activación de los mercados.

Por lo tanto, también se puede relacionar con un elemento toral que proviene desde la creación del Pacto de Coordinación Fiscal de principios de los años ochenta del siglo XX; es decir la falta de adecuación de lo que un nivel de gobierno requiere y de lo otro nivel está en posibilidades de generar. Suponemos que la centralización en materia recaudatoria, para luego canalizar a los estados; al cabo del tiempo, da lugar a efectos distorsionantes de las facultades y de los intereses de cada nivel.

La afirmación es importante porque el uso y el abuso de las transferencias dejan de tener un sentido lógico con el objeto para el cual fueron creadas: el de responder a cuestiones resarcitorias y/o compensatorias. Situación que abre la puerta al desarrollo de otras modalidades de financiamiento.

La explicación sobre la deuda se complica cuando se observan los criterios para los cuales se aplica un análisis. Por ejemplo, está a) la deuda neta; b) la deuda per cápita y c) la deuda como una proporción del PIB estatal; este es un punto importante que debe explorarse a profundidad, pero requiere de más tiempo para revisar los datos.

El federalismo mexicano en su formación y desempeño ha oscilado entre una forma dual o bien asimétrica. Si se compara con otros modelos es imposible que llegue a características de tipo cooperativo (por ejemplo, el canadiense) o bien competitivo (países asiáticos). Si hablamos del federalismo fiscal asimétrico, es por su predominio entre los niveles gubernamentales. Argumentamos que es asimétrico porque los pactantes reaccionan a situaciones que no les permite coordinarse.

Cabe preguntarse ¿Qué tipo de federalismo fiscal tenemos en México? Es reconocido que el federalismo estadounidense de la década de los setenta del siglo XVIII, inauguró una forma de operación de los regímenes y su implementación bajo cierto tipo de sistema político, y por supuesto económico (Kincaid, 1997). Asimismo, los estudios de Benson (1955), son importantes pues hablan de las características del federalismo en México.

Un aspecto nodal en la relación intergubernamental es el tema de la dinámica de políticas descentralizadoras y la corresponsabilidad para evitar los desequilibrios en los proyectos del gobierno nacional. Un vértice es precisamente el de las determinaciones que toman los gobiernos subnacionales para enfrentar los objetivos que establecen en sus planes de desarrollo. Pero las decisiones encaminadas a obtener recursos e integrarse de mejor forma a la federación, no ha resultado la más funcional.

Marco teórico.

En el proceso se pone atención a las tendencias que apuntan a temas fundamentales: las transferencias y los montos de deuda que contraen los estados.

Hernández y Jarillo (2007) retoman un elemento muy importante que tiene que ver con la situación de que los sistemas federales se dividen en varios órdenes de gobierno, de manera que surge la pregunta: ¿quién y cómo se regulan las relaciones fiscales intergubernamentales? Para ello señalan que por lo menos formalmente, deberían establecerse mecanismos que guarden el principio de correspondencia fiscal regional (Hernández y Jarillo, 2007). También Herrera (2013) señala las contribuciones sobre la eficiencia y la equidad entre los sectores público y privado, permite reflexionar sobre un retorno a temas sobre economía pública con lo que están involucradas las deudas.

En un recuento elaborado por Gandarilla (2012) se determina como los gobiernos locales enfrentan de diferente forma el gasto de la gestión; sin excepción se encuentran dos variables, una relacionada con los ingresos propios y otra con el peso de las transferencias hacia los niveles subnacionales.

Se considera que el efecto *flypaper*; combina tres factores: uno es el de las asimetrías intergubernamentales y el corazón de la problemática, dado que vivimos un sistema federal asimétrico y esto se difunde hacia la estructura. Otro aspecto es el de la generación de recursos para determinar el gasto público, lo que representa una limitante en la obtención de mayores recursos y que en varios análisis se le ha definido como pereza fiscal, finalmente el tercer elemento es el diseño y políticas en materia de transferencias.

El enfoque es utilizado para describir la razón por la que los gobernantes locales incrementan el gasto público, particularmente cuando reciben transferencias y desvían la atención a recaudar más de los contribuyentes locales. El eslabón de este fenómeno fiscal se relaciona con el diseño de la descentralización de recursos, originalmente en la idea de que los estados recaudaran lo suficiente para atender las necesidades de sus contribuyentes, pero elementos sobre todo de orden político, distorsionaron el principio. Aunque está relacionado básicamente con los sistemas federales, valdría la pena un esfuerzo analítico en otro tipo de sistemas fiscales.

Sobarzo (2009) es de la opinión de que a partir de la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1980, las entidades federativas cedieron la mayor parte de su capacidad recaudatoria al gobierno federal: Esto sucedió precisamente con la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y que a la fecha es el que establece los criterios de funcionamiento, para ello se diseñó un sistema de transferencias (participaciones) que prevalece, y esto se explica a partir de dicho efecto.

A pesar de que con el tiempo se modificaron los criterios de reparto de las participaciones, la esencia del sistema se mantuvo por el lado del ingreso, pues desde entonces las capacidades recaudatorias se han mantenido en el gobierno federal (Sobarzo, 2009 y 2005).

Se estima, que, por cada peso de gasto en el sector público, más de la mitad lo llevan a cabo los gobiernos estatales y municipales, pero, debido al círculo vicioso creado por la

dependencia fiscal a la que están sometidos inercialmente, generó un proceso que tuvo magros resultados.

Uno de los problemas es que el incremento en las participaciones no ha sido homogéneo entre entidades, de manera que es complicado establecer una línea suficientemente sólida sobre el comportamiento de las tendencias. Por ejemplo, no se le ha relacionado con el crecimiento del PIB en las entidades. Se puede apreciar cómo hay estados que aun cuando han aumentado sus participaciones por arriba de la media nacional, su PIB decreció y viceversa, por cierto, este es un fenómeno interesante que valdría la pena retomar en futuros estudios.

En esta línea hay pistas de que el proceso descentralizador canalizó recursos que no fueron utilizados adecuadamente, asimismo dio lugar a que los estados contrataran deuda pública. Vivanco y Solís (2009) hicieron un seguimiento de porqué el endeudamiento no impactó en el desarrollo local. Este es un ángulo de análisis central en el documento señalan que en el periodo 1993-2006, la ruta final que deberían tener es muy diferente a la realidad; de hecho, es generalizada la opinión de que por cada peso de deuda la tendencia es a la aplicación de entre 16 y 24 centavos destinados a inversión productiva.

La situación no ha variado sustancialmente precisamente porque los recursos no se aplican a la inversión productiva o bien al incremento de infraestructura, normalmente se destinan al gasto corriente; es decir, al pago de nómina.

Al establecer el saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB, los multicitados autores encontraron que en el periodo once entidades fortalecieron su política de endeudamiento, pero que también fue mayor lo que podían generar como riqueza distribuable entre la población. Las entidades en cuestión fueron: estado de México, Durango, Sinaloa, Nuevo León, Colima, Chihuahua, Veracruz, Michoacán, DF, Puebla e Hidalgo (Vivanco y Solís, p. 37).

Si consideramos la estimación de lo asignado por peso contratado en los tiempos actuales y con los datos que sistematizamos en otro apartado, al parecer las posiciones de estas entidades no ha variado sustancialmente lo que permite inferir lo que llamaríamos la circularidad del proceso, es decir que se reproducen patrones de gestión. Sólo con la salvedad de que hay discrecionales y escandalosas formas de utilizar el endeudamiento.

De manera adyacente se señala en este texto que se puede encontrar otra alternativa para el tema y es relativo a incorporar los flujos económicos concretos -ingresos y gasto público-, Saucedo (2011)

Indicadores de las tendencias al endeudamiento.

Este apartado se basa en información de instituciones como: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); el Instituto Nacional de Geografía (INEGI), así como del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP) y del Centro de Estudios e Investigaciones Presupuestarias (CEIP).

Según los datos de la primera fuente (SHCP), el endeudamiento estatal es manejable en parte porque las haciendas estatales comprometen diferentes recursos para el pago de

deuda y cada vez están más obligadas a disciplinarse. Con respecto al segundo punto supone que los ordenamientos van generando candados que también, teóricamente, ejercen una influencia benéfica para el saneamiento financiero.⁴

Consideramos que una de las explicaciones a ceñirse a un control que trata de neutralizar el efecto *flypaper*, ¿por qué razón? Entonces la interpretación señala hacia la búsqueda de “amortiguar” selectivamente los problemas que conlleva la preferencia gubernamental por incrementar los ingresos con el objeto de elevar el gasto público (Kincaid, 1997). Pero la elevación de los ingresos ha ido de la mano con la pereza fiscal que es una tendencia “normal”.

Según el informe del CEFP que data de octubre 2018, en un lapso de 15 años, es decir de 2013 al tercer trimestre de ese año, el saldo de la deuda subnacional se había incrementado a 449 mil 947 millones de pesos, pues pasó de 125 mil 893.0 a 575 mil 827.7 mdp, lo que porcentualmente implicó un aumento nominal de 117.8 %, (CEFP, 2018).

En el seguimiento del mismo Centro, se señala:

“A partir del análisis de la deuda por tipo de acreditado se observa que desde el cuarto trimestre de 2010 los montos no registrados que correspondían a emisiones bursátiles y fideicomisos, se integran en su mayor parte a la deuda de los Gobiernos de las Entidades Federativas, por lo que el monto de ésta pasó de 58.0 a 84.8 por ciento del saldo total de la deuda subnacional, un incremento de 26.9 puntos porcentuales. Por el contrario, la deuda de los municipios disminuyó su participación en 3.9 puntos porcentuales (CEFP, 2018, p.3)”.

Por otro lado, según datos del CEIP (2018), en un periodo de 2000 a 2018, aproximadamente la cuarta parte del país realizó diferentes transacciones: unas con la banca comercial, y menormente con la de desarrollo. Considerando los datos del CEIP se observa que frecuentemente optan por comprometer las transferencias federales, cancelando o en el mejor de los casos posponiendo las promesas de beneficiar a la población.

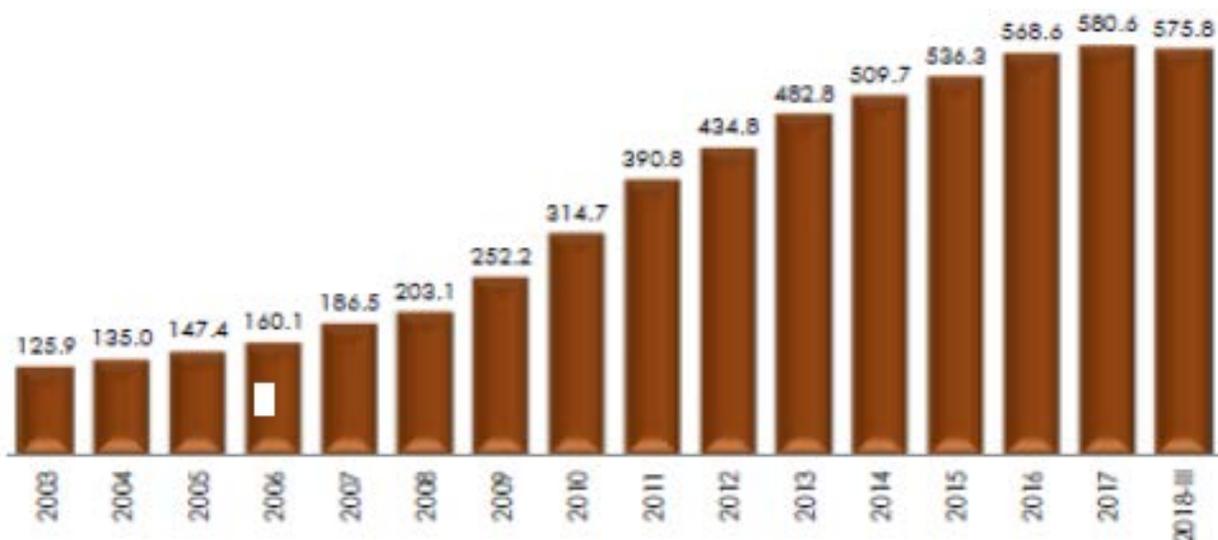
En otras palabras, la tendencia es hacia la bursatilización de los pasivos, que indica un manejo poco seguro en términos de los objetivos de los planes de desarrollo.

Cuestión que vulnera a las siguientes administraciones que se ven obligadas a continuar el ciclo,

De las evidencias sobre deuda, encontramos la siguiente gráfica, que muestra el supuesto de la tendencia inercial. Puede observarse que, del año 2011 en adelante, aumenta de manera exponencial la predilección subnacional por esta alternativa. Que puede ser contrastada con respecto al PIB:

⁴ En materia de normatividad y cumplimiento están los siguientes marcos legales: Ley Federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria; Ley General de Contabilidad Gubernamental; Ley de Disciplina Financiera; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de cada estado del país, así como los sistemas de armonización contable correspondientes. Adicionalmente está la Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública tanto nacional como de cada estado.

Gráfica 1. Incremento de la deuda estatal, con respecto al PIB (2000-2018). En mmdp.



Fuente: CEFP (2018). Basado en información de la SHCP.

Puede apreciarse, entre el año 2003 e incluso al 2008 hay un comportamiento moderado que refleja un patrón casi similar de incremento de un año a otro, es decir que se mueve por intervalos regulares. Después sube abruptamente al siguiente año para manifestar otro intervalo mayor. Finalmente, en el año 2018 disminuye. La cifra del último año es importante dentro del contexto nacional pues en primer lugar se trata de un año electoral, que supondría un manejo de recursos mayor por parte de los gobiernos para generar clientela política y también es cuando se destapan los escandalosos casos de desvío de recursos en algunos gobiernos locales.

En el primer caso, referido al año electoral, parece comprobarse que no hay una correlación entre necesidad de recursos y lograr lealtades políticas. Situación que en el pasado era un referente obligado.

Ahora bien, en la siguiente y última sección del apartado intentamos un sencillo ejercicio acerca de la información recabada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), con información aportada por la SHCP, El INEGI maneja dos sitios sobre el endeudamiento. Una fuente es la conocida publicación “El ingreso y el gasto público en México” y que forma parte de la serie titulada Estadísticas sectoriales⁵, la otra fuente son los “Datos sobre finanzas públicas y municipales”⁶. Con el objeto de observar las tendencias

⁵ Disponible en : <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825451073>
Recuperado el 07 de diciembre de 2019

Como señalan en la presentación de los anuarios, las cifras referidas a valores monetarios, aun cuando no se indique explícitamente, están expresadas a precios corrientes, a excepción de las que corresponden al Sistema de Cuentas Nacionales de México, debido a que en este caso también se presentan a precios constantes de 2003.

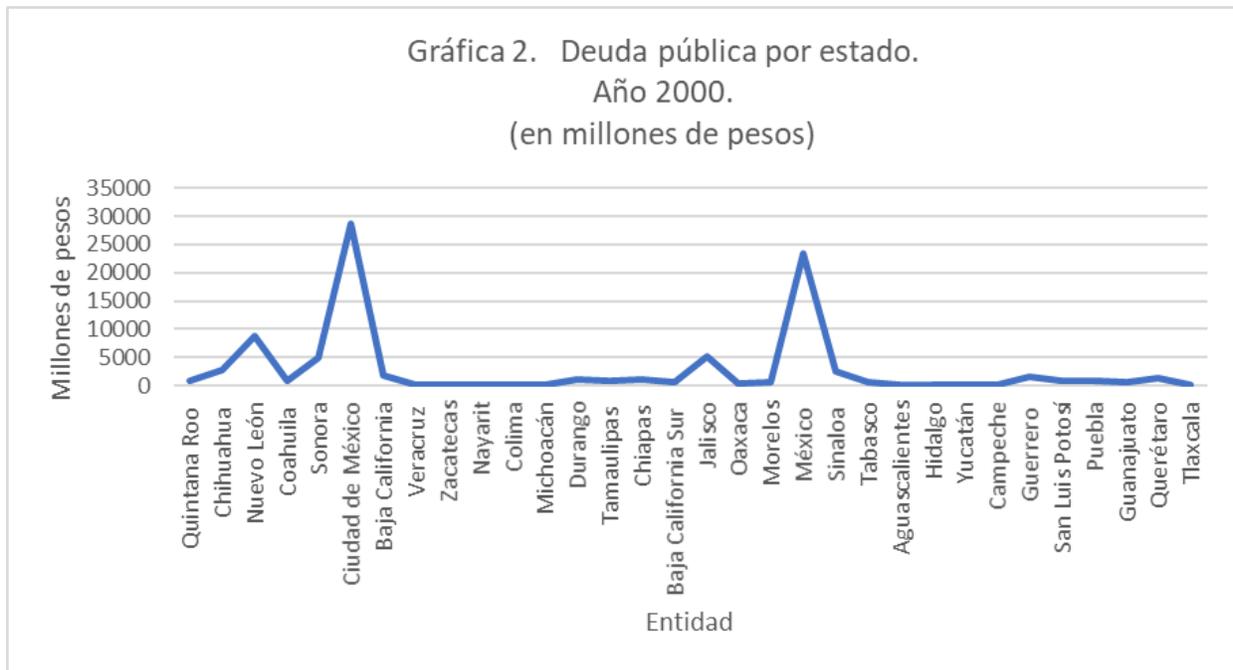
⁶ Datos sobre Finanzas públicas y municipales, con la siguiente URL:

https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11288

por estado determinamos tres puntos anuales entre el 2000 y 2017. El primero fue aquel año, luego un intermedio que es 2010 y el tercero 2017. De manera que invitamos al lector a considerar esas referencias.

Asimismo, se estableció un criterio. Este consistió en determinar primero los estados que reflejaban un alto nivel de endeudamiento constante y en segundo lugar aquellos que reflejaron una tendencia “moderada” o baja.

La siguiente gráfica se integró con datos del año 2000.



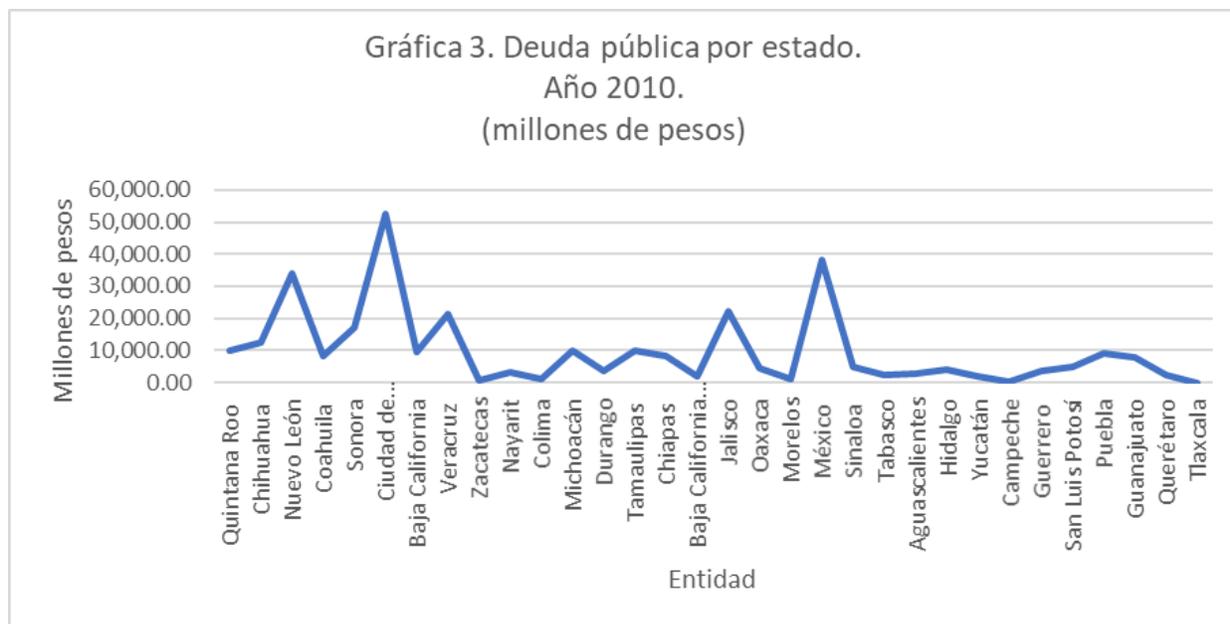
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP e INEGI

https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11288

Como se observa, hay cierta uniformidad en más de un cuarto de estados que mantienen un perfil manejable pero los picos, que por cierto continúan, son los casos de Chihuahua, Nuevo León, Ciudad de México, Jalisco y el estado de México. Estos cinco estados históricamente son los que manejan más presupuesto y transferencias, así como un mayor endeudamiento. Tlaxcala por ejemplo en ese año no reportó deuda pues mantuvieron durante mucho tiempo una política de no endeudamiento que respaldó siempre el Congreso local.

En el siguiente gráfico, los datos del año 2010, revelan la siguiente tendencia:

EL REFLEJO DE LAS ASIMETRÍAS EN EL PACTO FEDERAL EN MÉXICO: LAS TENDENCIAS AL ENDEUDAMIENTO ESTATAL



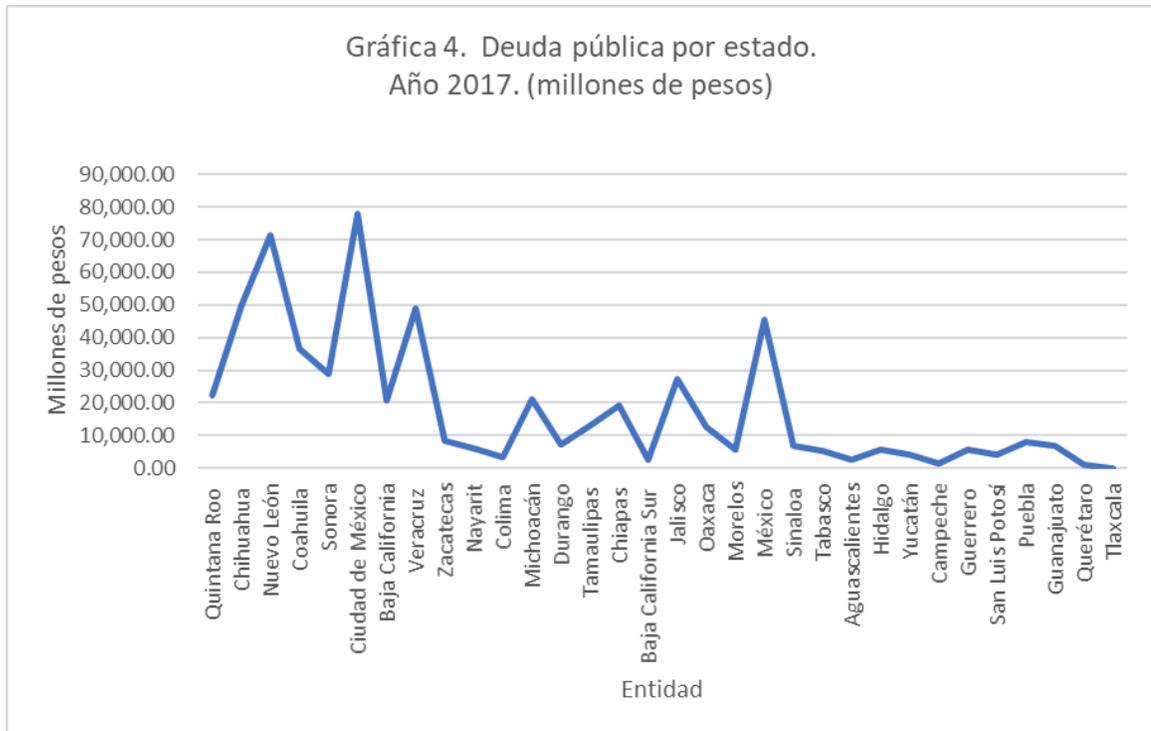
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

[//www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11288](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11288)

La observación es la siguiente, primero que Quintana Roo, al igual que Coahuila y Sonora despegan de manera muy rápida de los menos endeudados una década antes, esto tal vez por los apoyos que se requerían al sector turístico o actividades de extracción minera.

Los cinco estados punteros, ya mencionados, continúan la tendencia a la alza, aunque con picos cada vez más altos a excepción de Jalisco que se mantiene en nivel “moderado”. A excepción de Campeche y Tlaxcala, que continuaron con bajo perfil, las fluctuaciones en el resto de los estados comienzan a observarse, por ejemplo, el caso de Zacatecas, de Oaxaca o Colima y Nayarit.

Siete años después las tendencias son las siguientes:



Fuente: elaboración propia de con datos del INEGI

www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=1128

Quintana Roo incrementa considerablemente y Chihuahua y Nuevo León se disparan al igual que Veracruz y la tendencia al alza es la Ciudad de México. Nayarit y Colima mantienen un perfil bajo pero consistente. Zacatecas también despega de manera importante. El estado de México paulatinamente va disminuyendo su dinámica que no se compara con el caso de los estados de Chihuahua y Nuevo León.

Ahora bien, resultó oportuno señalar las entidades con mayor y con menor deuda a lo largo de esos años y coincidimos con las interpretaciones de que hay un grupo de diez entidades que acumula más de un tercio de deuda y que son: Ciudad de México, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, estado de México, Coahuila, Sonora, Jalisco, Quintana Roo y Chiapas. Lo importante a destacar es que sus aportaciones al PIB nacional no son similares. En realidad, es totalmente polarizado lo que refleja la asimetría federal.

Las entidades con menor deuda son Campeche, Querétaro y Tlaxcala. Pero ¿que sugieren estas cifras? En primer término, con base en nuestra estimación de las instituciones respectivas, es posible determinar tres periodos. El primero del 2000, el segundo del año 2010 y el tercero del año 2017. En esta periodización se encuentra una proporcionalidad de la deuda, dependiendo del tamaño de la economía estatal. Es decir, los estados con mayor deuda pública, corresponden a economías dinámicas y las otras mantienen una situación proporcional; sin embargo, todas se comportan a la alza en materia de compromisos financieros.

También se aprecia entidades que se mantienen como punteras en la materia. Como ya dijimos, son la CDMX, el estado de México, Nuevo León, Sonora, Chihuahua y Veracruz. La CDMX y Nuevo León tienen un respaldo industrial y de ingresos que les permiten competir en el terreno de la capacidad de endeudamiento, aunque también respaldadas por las transferencias que hace el gobierno federal, debido en parte al tamaño de su población.

Desde el punto de vista del CIEP, la ley de disciplina financiera promulgada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el año 2016, ha contribuido para la disminución de la deuda per cápita; pero coincidimos en que las obligaciones adquiridas obligan a destinar más recursos a ese punto, lo cual lógicamente determina dejar menores ingresos disponibles a los programas sociales.

Paralelamente se tiene que señalar que hay estados que en el periodo tuvieron control sobre su deuda como son los casos de Campeche, Querétaro y Tlaxcala. Este último estado no ha sido suficientemente estudiado pese a que su legislación impedía generar deuda pública.

En materia de deuda per cápita (en pesos) la situación es preocupante, pues por ejemplo el estado de Chihuahua en el mismo lapso (2000 a 2017), paso de 2,229.1 a 13,698.6 pesos, Asimismo dos casos emblemáticos son el de Veracruz y de Zacatecas pues el primero de una deuda de 6.2 pesos por habitante, paso a 5,919.6 y en el caso del segundo estado pasó de 69.8 a 5,256.6 (CEIP, 2018). Por otro lado, hay entidades que vieron reducir la deuda por habitante, como fue el estado de México que la redujo de 4,462.9 pesos a 2,395.1.

Si realizamos un primer acercamiento del balance en materia de deuda, entendida como un tema de política económica, encontramos que a lo largo del tiempo las fluctuaciones son importantes y que requieren de un estudio más a fondo. Pero si resulta claro que la tendencia a la adquisición de compromisos financieros no se refleja en un mayor crecimiento local y nacional.

Conclusiones

Si bien en teoría el endeudamiento debería reflejarse en incentivos para el desarrollo en tanto se invierte en infraestructura e impulsos hacia la generación de empleos, en la práctica se ha utilizado la derrama monetaria en gasto corriente. Esto refleja un crecimiento de las administraciones públicas por contratación de personal, o bien el pago a acreedores, lo cual genera un círculo vicioso que, relacionado con cuotas de poder y movimientos políticos que son muy nocivos y que en el corto plazo no parece tener solución satisfactoria. La tendencia común es buscar recursos vía el endeudamiento.

La dinámica refleja el efecto *flypaper* dado que el gasto de los gobiernos locales no es igual al incremento del ingreso de los habitantes. Esta situación es limitante del consumo de la población y del pago de sus impuestos. Esta mecánica se encuentra asociada a uno de los temas relacionados con la descentralización de recursos, relativa a las transferencias gubernamentales que refleja una asimetría entre lo que se recauda y se cede en términos del pacto federal y de lo que en términos resarcitorios reciben los estados. Pero refleja el patrón inercial que refuerza los desequilibrios regionales o locales. Al parecer como se observa en

la literatura que las transferencias incentivan un gasto que con mucho supera el ingreso de la población.

Valdría hacer el esfuerzo de vincular el tema del endeudamiento con los ciclos partidistas y electorales y actualizar la gran cantidad de información que existe, con el objetivo de mostrar las tendencias del presente decenio.

Bibliografía

Benson, Nettie Lee. (1955) La diputación provincial y el federalismo mexicano. Varias ediciones. Universidad de Texas.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2018) Obligaciones financieras de las entidades federativas de México al tercer trimestre de 2018. México, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura. Disponible en línea: www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/. Recuperado el 30 noviembre de 2019.

Centro de Investigación y Estudios Presupuestales. (2018) Deuda de los estados al cierre de 2018. Disponible en: <https://ciep.mx/deuda-de-los-estados-al-cierre-de-2018/> Recuperado el 08 de octubre de 2019.

Franco Vivanco, Edgar y Solís Amodio, Maria de los Ángeles. (2009) Impacto del endeudamiento público estatal sobre la inversión productiva en México, 1993-2006. Finanzas Públicas, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Volumen 1, Número 2, segundo semestre, pp. 31-56.

Finot, Iván, (2004) Descentralización Fiscal y Transferencias Intergubernamentales en América Latina. Chile. Centro de Estudios para la Planeación en América Latina.

Gandarilla Martínez, Nieves Edith. (2012) Efecto *flypaper* en el gasto público de los estados en México. Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Hernández Trillo, Fausto y Jarillo Rambling, Brenda. (2007) Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México. Estudios económicos, Volumen 22, Número 2, julio-diciembre, pp. 143-184.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (varios años) El ingreso y el gasto público en México. Disponible en línea. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825451073> Recuperado el 07 de diciembre de 2019.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (varios años) Datos sobre Finanzas públicas y municipales https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11288 Recuperado el 10 de diciembre de 2019.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (varios años) Inegi.org.mx Datos sobre Finanzas públicas y municipales. 2020. https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11288

- Kincaid, John. (1997) Teoría y práctica del federalismo fiscal en los Estados Unidos. En. Hernández Chávez, Alicia (coordinadora). ¿Hacia un nuevo federalismo? Fondo de Cultura Económica. México. Pp. 242-264.
- México Evalúa. (2018) La deuda estatal como porcentaje del PIB. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/cajanegra/portfolio/saldo-de-la-deuda-estatal-total-como-del-pib/> Recuperado el 3 de octubre de 2019.
- Saucedo, José. (2011) Impactos regionales de la política fiscal federal en México. En Finanzas públicas Vol.4. No 6. Pp. 89-133.
- Sánchez Gavito Portillo, Rodrigo. (2011) La asimetría en el federalismo fiscal mexicano: evolución y determinantes de los ingresos subnacionales, 2000-2009. CEFP, Volumen 3, Número 6, pp. 187-254.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016) Ley de disciplina financiera. Disponible en https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2019 Recuperado el 7 de octubre de 2019.
- Sobarzo Fimbres, Horacio.(2005) Federalismo Fiscal en México. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/28088299_Federalismo_fiscal_en_Mexico Recuperado el 21 de octubre de 2019.
- Sobarzo Fimbres, Horacio. (2009) Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas. En Problemas del Desarrollo. Vol. 40, núm. 156, enero-marzo.
- Sobarzo Fimbres, Horacio. (2019) La necesaria transformación del federalismo fiscal en México. El Colegio de México. Centro de estudios económicos. Recuperado el 15 de octubre de 2019.
- Sour, Laura y Girón, Fredy. (2007) El efecto *flypaper* de las transferencias intergubernamentales del ramo 28 en los gobiernos locales mexicanos, 1990-2004. México, CIDE, Documentos de trabajo, No 200. Disponible en www.cide.edu Recuperado el 10 de octubre de 2019.
- Sour Vargas, Laura. (2016) Una revisión del “efecto flypaper” mexicano (1990-2012). En Revista mexicana de análisis político y administración pública, Volumen V, número 2, julio-diciembre, pp 9-28.
- Vivanco, Edgar, Franco y Solís Amodio, Maria de los Ángeles. (2009) Impacto del endeudamiento público estatal sobre la inversión productiva en México, 1993-2006). En Finanzas públicas. Volúmen1. Número 2, pp.31-56.