



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Diagnóstico FACIL Empresarial, Finanzas, Auditoría, Contabilidad, Impuestos, Legal

REVISTA

Análisis de deuda pública y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios

Reflexiones en torno al contexto organizacional y fiscal de los emprendimientos sociales en México

El velo corporativo dentro del sistema fiscal mexicano: caso de estudio empírico-comparado

Análisis del fin extra fiscal del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en relación al tabaco

La optimización de los excedentes de los flujos de efectivo del estado de Jalisco y sus municipios



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

DIVISIÓN DE CONTADURÍA

CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Directorio

Mtro. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla

Rector General de la Benemérita Universidad de Guadalajara

Dr. Miguel Ángel Navarro Navarro

Vicerrector de la Benemérita Universidad de Guadalajara

Mtro. José Alfredo Peña Ramos

Secretario General de la Benemérita Universidad de Guadalajara

Mtro. José Alberto Castellanos Gutiérrez

Rector del CUCEA

Dr. José Alberto Becerra Santiago

Secretario Académico del CUCEA

Mtro. Cesar Omar Mora Pérez

Secretario Administrativo del CUCEA

Dr. Marco Antonio Daza Mercado

Director de la División de Contaduría

Mtro. Cristian Omar Alcantar López

Secretario de la División de Contaduría

Dr. Javier Ramírez Chávez

Jefe del Departamento de Auditoría

Dr. Alejandro Campos Sánchez

Jefe del Departamento de Contabilidad

Dra. Martha Elba Palos Sosa

Jefe del Departamento de Finanzas

Dra. Gloria María Plascencia de la Torre

Jefe del Departamento de Impuestos

Miguel Ángel Serrano Núñez

Jefe de la Unidad de Producción Editorial

Consejo editorial

Consejo Editorial

INTERNOS (UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA)

Mtro. Francisco de Jesús Mata Gómez

Dr. Javier Ramírez Chávez

Dra. Ana Isabel Barocio Torres

Dr. Alejandro Campos Sánchez

Dra. Martha Elba Palos Sosa

Dr. José Asunción Corona Dueñas

Dra. Gloria María Plascencia de la Torre

Mtra. Miriam Judith Macías Ocampo

EXTERNOS

Universidad Cooperativa de Colombia (Colombia)

Mtra. María Victoria Huertas de Mora.

Universidad de Camagüey (Cuba)

Dra. Ana de Dios Martínez

Universidad de Chile (Chile)

Mtro. Mario Radrigán Rubio

Universidad de los Andes (Venezuela)

Mtro. Mario Alberto García Müller

Universidad Nacional Autónoma de México

Dra. Irma Manríquez Campos

Universidad de Sonora

Dra. Luz Olívia Sánchez Ramírez

Universidad de Colima

Dr. Sergio Iván Ramírez Cacho

Universidad Veracruzana

Dr. Oscar González Muñoz

Universidad Autónoma de Morelos

Dr. Juan Manuel Ortega Maldonado

Cuerpo Editorial

Mtro. Cristian Omar Alcantar López

Director de la Revista

Dr. Marco Antonio Daza Mercado

Editor Responsable

Miguel Ángel Serrano Núñez

Jefe de la Unidad de Producción Editorial

Mirka Susanna Sarajärvi

Diseño

Análisis de deuda pública y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

Zayda Anahi Naranjo Martínez* María Magdalena Huerta Villalobos**
Gerardo Flores Ortega***

Fecha recepción: 30-IX-2017
Fecha aceptación: 15-XI-2017

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar los aspectos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) sobre la relación de endeudamiento que en estos momentos reflejan los estados, se realizará bajo un análisis respecto al comportamiento de las finanzas públicas, y se darán observaciones que reflejarán supuestos escenarios en los primeros años de aplicación de esta ley, ya que la metodología se aplicará por primera vez en los estados de la República Mexicana, en donde se establecerán los techos de deuda para el siguiente año (2018), se considera un análisis crítico sobre el manejo de la deuda pública (balanza fiscal), en la que se consideran cuestionamientos para esta investigación como ¿tendrá alguna repercusión la aplicación abrupta de la Ley de Disciplina Financiera? ¿Se debió generar que los estados fueran autosuficientes en un porcentaje con sus finanzas públicas? ¿Los estados pudieron haber moderado en el gasto público respecto a su capacidad de pago (ingresos suficientes)? El método que se utilizó fue analítico, para poder evaluar y observar el impacto de la deuda pública desde 1990 hasta 2015 y así obtener los objetivos requeridos para esta investigación, se aplicó la teoría que da énfasis en el papel clave de movilidad propuesto por Tiebout (1956).

Palabras clave: Estado (Administración pública), Efectos redistributivos, Disciplina financiera, Eficiencia, Deuda pública

FOR Code: 160509 **JEL Code:** R51, H23, H21, H63

Abstract

The aim of this paper is to analyze the aspects of the Financial Discipline Act of the Federative Entities and Municipalities, in respect of how indebted the States are at the moment by doing an analysis regarding the behavior of the Public Finances, and observations of what could possibly happen in different scenarios in the first years of this law, its methodology will be applied for the first time in the States of the Mexican Republic where the debt ceilings will be established for the following year (2018). It is considered a critical analysis on the management of the Public Debt (fiscal balance), in which the following questions are considered for this research, will the abrupt application of the Financial Discipline Act have any repercussion? Should it have been generated that the States were self-sufficient in a percentage with their public finances? Could the States have had moderated in the Public Expenditure in respect of their ability to pay (sufficient income)? The method used was analytical to evaluate and observe the impact of Public Debt from 1990 to 2015 and thus obtain the required objectives for this research; the theory that emphasizes the key role of mobility proposed by Tiebout was applied (1956).

Key words: State (Public Administration), Redistributive Effects, Financial Discipline, Efficiency, Public Debt.

* anahi.naranjom@gmail.com / Universidad de Guadalajara.

** magdahvillalobos@gmail.com / Universidad de Guadalajara.

*** gerardo.flores@redudg.udg.mx / Universidad de Guadalajara.

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar los aspectos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (LDFEFM), y la deuda pública generada en años previos a su aplicación; ya que, por primera vez, los estados deberán establecer los techos de deuda que aplicarán en sus presupuestos del año siguiente (2018).

Se puede observar que por la aplicación de la Ley se generaran cambios en la estructura administrativa de los estados y los municipios que por ende genere externalidades, las cuales se consideran importantes ya que se habla de “movilidad” donde generaría por parte de los ciudadanos de cada estado o localidad movilidad hacia otros estados que les brinden mayores beneficios. Cabe señalar que se estaría proporcionando escenarios posibles a partir de la aplicación de la LDFEFM.

El tema de la disciplina financiera es relevante por el gran impacto que generan por el modelo de generaciones traslapadas en la parte de la deuda, que al tener la reestructuración señalada se pudiera perder de vista el beneficio social, y, por lo tanto, los ciudadanos buscarían cada cual trasladarse a su comunidad preferida (con mayores beneficios) conllevando concentraciones de población aún mayores en ciudades metrópoli de México.

A lo largo de los años el gobierno mexicano ha buscado la mejora de servicios públicos para sus ciudadanos, teniendo que acceder a un financiamiento implicado como deuda pública, ya que sus recursos no han sido eficaces en la aplicación de servicios de calidad, pero al adquirir deuda no se contempla que tipo de consecuencias se adquieren ya que se generan grandes cargas monetarias para los ciudadanos; por ello se pretende analizar ¿qué tan grande es la carga monetaria por uso de deuda pública que existe en estos momentos?, y que además esto nos dará un parte aguas de si el sistema mexicano está listo para la aplicación de la LDFEFM, por lo que se pretende analizarlo retrospectivamente si las condiciones ya generadas para los estados son adecuadas para la aplicación de Ley.

Antecedentes: marco teórico

El Estado y la teoría

El Estado, se piensa, debe determinar de manera eficiente los ingresos para generar los factores necesarios para que una comunidad obtenga beneficio social, pero a través de ingresos generados por el mismo Estado, donde asume la responsabilidad de crear infraestructura de desarrollo me-

dante inversiones en el campo económico y social. El Estado obtiene ingresos privados por medio de impuestos, lo traslada a otras manos, y, por lo tanto, crea inversiones y gastos.

El Estado debe funcionar a la perfección para cumplir con los propósitos fundamentales para los que fue creado, generar ahorro público suficiente, absorber de la economía privada ingresos necesarios para provisión de servicios públicos, manipular instrumentos tributarios, etc. El encargado de realizar las finanzas públicas es el Estado, las cual está compuesto por las políticas que instrumentan el gasto público y los impuestos.

La implementación para llevar a cabo las finanzas públicas a partir de 2017 será con aplicación de la LDFEFM, generará mayor transparencia para que registren menores incrementos de deuda para efectos de adquisición de créditos, ya que a lo largo de los años se ha realizado con adquisición desmesurada y sin discriminar (*El Economista*, 2017).

El objetivo de la Ley es llegar al balance financiero, disposiciones bajo las cuales los excedentes que logren las administraciones estatales no se destinen a gasto corriente, sino a inversión o fondos de contingencia, según SHCP. Pero haciendo referencia a lo comentado por la SHCP se concluye que no solo se trata de poner límite a los riesgos crediticios, que se vienen dando desde hace ya tiempo, sino que realmente se logre independizar o hacer autosuficiente al estado o municipio en sus ingresos; y podrán ser capaces de realizar las medidas necesarias para tener finanzas públicas sanas.

Sin embargo, se deja muy a la deriva el bienestar social por el cumplimiento numérico crediticio, además, el plan que llegue a implementar en los estados, ¿podría ser opuesto al objetivo que es el bienestar social? Cuando se habla de poner en regla y proponer un plan de mejora para la balanza publica, ¿se consideran factores o impactos sociales? ¿Qué genera mayor desarrollo y crecimiento económico en el estado o municipio, sanas finanzas públicas o seguir apoyando proyectos de inversión, infraestructura, servicios públicos? ¿La sociedad como tal podrá generar por sí sola ingresos “suficientes” al Estado? Los fundamentos legales, ¿cubren todas las vertientes de impacto social o económico?

Cuando se habla de Estado, se menciona como forma de organización política, es decir, como un territorio comprendido dentro de unas fronteras ciertas, en el que habita un pueblo concebido como conjunto de sujetos de derechos y deberes, sometido a un ordenamiento jurídico-político específico (Díaz & Ruiz, 1996), aparece en Europa a

finales del siglo XV y comienzos del XVI. Lo público, por su parte, hace referencia a aquello que es común a toda la sociedad o de conocimiento general.

Mencionan Díaz & Ruiz (1996) que la forma de organización que se llama Estado se ha ido expandiendo a todo el mundo, en la cual no queda alguna parte sin soberanía Estatal. La teoría del estado comienza en Alemania (siglo XVIII), además se revelaron teorías de hacienda pública, economía política y ciencia de la política.

Desde el punto de vista económico, menciona el “Estado del bienestar”, que es una forma de Estado básicamente intervencionista, que no actúa de acuerdo con los postulados de la teoría económica liberal clásica, sino con arreglo a la revisión keynesiana, que menciona que la intervención del Estado en el ciclo económico tiene un objetivo que garantiza tres aspectos necesarios para la prosperidad de las sociedades capitalistas: el equilibrio económico (neutralizador de la crisis), el pleno empleo, y en consecuencia, crecimiento sostenido.

El Estado, en la mentalidad contemporánea, debe reducir su actividad en algunos campos, se menciona que, para el área económica, se mantiene el criterio de que debe de haber una intervención Estatal en las condiciones de mercado con objetivos de coyuntura, pero se considera peligroso y contraproducente la existencia de sectores públicos en la economía, estos sectores públicos, por ser generalmente deficitarios, han sido responsables del déficit de los Estados de bienestar.

El efecto de transnacionalización de la economía ha sido la pérdida de soberanía de los estados (Díaz & Ruiz, 1996). Es decir, la globalización (Beck, 2008) se trata de la continua expansión del mercado. A lo largo del tiempo por este fenómeno se desarrolló la regionalización estatal, integración económica y política de los Estados.

Cuando se habla de aspectos de regionalización salta el término de descentralización, implica básicamente la redistribución de la capacidad de decisión con el fin de fortalecer los ámbitos subnacionales de gobierno (Oates, 1993; Davey, 1992; Conyers, 1984), y puede ser definida como la transferencia de recursos, así como de la capacidad de decisión sobre su uso, del gobierno nacional hacia los niveles o ámbitos sub-nacionales (Bahl & Linn, 1992).

Comentan Bahl y Wallace que algunas razones fundamentales por las cuales resulta esencial estudiar esa faceta de las relaciones intergubernamentales, es en primer lugar necesario determinar si hay correspondencia entre la política de descentralización fiscal del gobierno central y la que se desarrolla entre las esferas sub-nacionales. Es decir, si las políticas fiscales entre los gobiernos intermedios y sus

gobiernos locales anulan o refuerzan las políticas del gobierno nacional (Bahl & Wallace, 2003); se puede comentar que en México “refuerzan” las políticas nacionales, pero sólo por objetivos de partido y no por Estado de integración.

El modelo de generaciones traslapadas, es un modelo que puede ayudar a ver el tema que se está tratando de abordar, menciona que la financiación a través de la deuda puede imponer una carga real sobre las generaciones futuras; se determina que en un escenario de economía emergente como lo es México, es mucho más plausible el determinar infraestructuras de alta inversión pero sin determinar el impacto real futuro, y que por ello el Estado no se preocupa por la carga real que generará a las generaciones futuras y como ello merma directamente en el ingreso actual como primer instancia de los ciudadanos.

El modelo de Tiebout (1956) pone énfasis en el papel clave de la movilidad, los impuestos sobre la propiedad y las reglas de ordenación territorial en la hacienda pública local. Bajo ciertas condiciones, la “votación con los pies” –que cada cual se traslade a su comunidad preferida– da lugar a una asignación eficiente de bienes públicos, en el sentido de Pareto. La principal razón de tipo económico que apoya a la descentralización es que la provisión de servicios públicos puede ser realizada con mayor eficiencia si está ligada a las necesidades específicas de la población que va a beneficiarse de esos bienes públicos (Tiebout, 1956, Oates, 1993). Este modelo nos ayuda a explicar los movimientos que posiblemente pueda generar la aplicación de la Ley de Disciplina Financiera.

Se puede concluir la necesidad de que tanto los estados como los municipios determinen y generen sus finanzas públicas para lograr objetivos de brindar servicios públicos suficientes y necesarios para la sociedad. La autonomía fiscal de los municipios es un término que desde hace muchos años se maneja de manera común en los discursos y documentos oficiales de los países de la región, pero no se logra el impacto en su totalidad.

Teoría de la agencia

Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa (2010) por O’Donnell, el cual aborda niveles y las interrelaciones entre el régimen democrático (medio), ciudadanía (micro) y el Estado (macro). O’Donnell considera que dichas interrelaciones son importantes, pero han sido ignoradas por los politólogos.

La dimensión macro de la democracia, según O’Donnell, es el Estado, definido como:

Una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Esas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el estado delimita (O'Donnell, 2010, p. 76).

Menciona O'Donnell que la segunda dimensión concierne a un sistema legal que penetra y determina las relaciones sociales. La efectividad de la ley en un territorio consiste en innumerables comportamientos habituales que por lo general (conscientemente o no) son compatibles con lo que prescribe la ley. Esa efectividad se basa en la expectativa, de que dicha ley, de ser necesario, será impuesta por una autoridad central dotada de poderes pertinentes en aquellos territorios donde no impera la legalidad.

O'Donnell considera que son tres las referencias a las que apela el aparato burocrático en la conformación de la identidad nacional: pueblo, nación y ciudadanía. Dicha construcción tiene dos componentes. El primero es la distinción entre el “nosotros” y los “otros”. El segundo consiste en que es la principal instancia de interpretación del bien común de la nación y/o de los principales intereses de la nación, del pueblo o de los ciudadanos.

Se puede concluir que, con base a estas teorías, el gobierno funciona de manera que busca efectividad en las operaciones que realiza a través de los estados y los municipios, pero que muchas de las veces los recursos no se utilizan de manera eficiente ni efectiva, y que, además, en “búsqueda del bienestar social” se determinan por objetivos como “nosotros” cuando se habla de partidos, pero de igual manera el bien común se logra con bases en Leyes creadas con altas expectativas de efectividad.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

La LDFFEM habla de que los estados y los municipios pueden incurrir en endeudamiento; mencionan los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno puedan afectar las participaciones que les correspondan para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; obligación de los mismos de inscribir y publicar la totalidad

de manera oportuna y transparente, en un registro público único; un sistema de alertas que califique el nivel de endeudamiento de dichos entes públicos; la posibilidad de otorgar el aval federal a la deuda de los estados y los municipios; y las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones.

ESTRUCTURA

TÍTULO PRIMERO	Objeto y definiciones de la Ley Capítulo Único: Disposiciones generales
TÍTULO SEGUNDO	Reglas de Disciplina financiera Capítulo I: Del balance presupuestario sostenible y la responsabilidad hacendaria de las entidades federativas Capítulo II: Del balance presupuestario sostenible y la responsabilidad hacendaria de los municipios
TÍTULO TERCERO	De la deuda pública y las obligaciones Capítulo I: De la contratación de deuda pública y obligaciones Capítulo II: De la contratación de obligaciones de corto plazo Capítulo III: De la contratación de deuda pública por parte de la Ciudad de México Capítulo IV: De la deuda estatal garantizada Capítulo V: Del sistema de alertas Capítulo VI: Del Registro Público Único
TÍTULO CUARTO	De la información y rendición de cuentas Capítulo único
TÍTULO QUINTO	De las sanciones Capítulo único
TRANSITORIOS	El decreto que contiene esta Ley está compuesto por 21 artículos transitorios

Fuente: elaboración propia con datos de LDFFEM, consultado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFFEM_270416.pdf

Tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. La Ley busca lograr su objetivo mediante ocho componentes principales:

1. Reglas de disciplina financiera, que promuevan el sano desarrollo de las finanzas públicas, mediante principios de responsabilidad hacendaria;
2. Contratación de financiamientos y obligaciones, bajo principios de transparencia y eficiencia, de forma que su contratación se realice al menor costo financiero y destinando los recursos obtenidos a inversión pública;
3. Aprobación por la legislatura, por las dos terceras partes de los legisladores presentes para la autorización de los financiamientos.

4. Deuda estatal garantizada, a través de la cual la Federación, de acuerdo a la autorización constitucional, otorgará su aval con el único objetivo de apoyar a los estados y los municipios para reducir la tasa de interés de sus créditos. Lo anterior, a cambio de generar convenios de disciplina financiera; y,
5. Sistema de alertas, vinculado a los niveles de endeudamiento, de servicio de la deuda y de las condiciones de liquidez, que permita una detección oportuna del riesgo en el endeudamiento de los entes públicos;
6. Registro público único, para inscribir y transparentar la totalidad de las obligaciones de los gobiernos locales.
7. Información y rendición de cuentas, a fin de que los Entes Públicos presenten la información financiera en los informes periódicos correspondientes y en su respectiva cuenta pública.
8. Sanciones. Finalmente, otro tema importante es que la Ley contiene disposiciones en torno a las sanciones y responsabilidades de los servidores públicos, para el caso de los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la presente Ley y demás disposiciones aplicables en la materia.

Bajo este esquema de contención sobre los riesgos crediticios o de endeudamiento, se genera la perspectiva de que generará mayor transparencia para que registren menores incrementos de deuda los estados y los municipios de México.

La SHCP menciona que se darán a conocer los techos de endeudamiento para estados y municipios. El reto principal será la implementación de la ley y sobre todo en los municipios. Las analistas señalaron que la nueva legislación impone límites de deuda lo cual conduce a menores incrementos en los niveles de deuda. En México a diferencia de otros países se va a implementar de manera preventiva mientras que en otras naciones se ha aplicado después de presentar un riesgo sistémico.¹

Cabe mencionar que uno de los aspectos importantes para tomar en cuenta es la liquidez, que esta se continuará declinando, y en algún escenario extremo, los estados de baja liquidez que se acompañe con deuda de corto plazo, se tendrá como consecuencia entidades con un mayor riesgo de incumplimiento, y por lo tanto, con menores ingre-

sos y que a su vez proporciona servicios públicos de baja calidad, en consecuencia, movilidad en la sociedad, ya que la población buscará satisfacer sus necesidades sin pagar un alto costo y con óptimos beneficios, basándonos en teoría (Tiebout, 1956).

Desde el año 2000 se han generado en México diferentes reformas fiscales, en la cuales se busca tener una mejor recaudación. El papel de los gobiernos locales ha cambiado en los últimos años, con las diferentes adaptaciones de política pública y las nuevas normas y leyes que se han adoptado en México. Los estados y municipios han tenido con el federalismo, las responsabilidades de la administración, recaudación y administración de los recursos, buscando el bienestar social y la democracia.

El principal objetivo del federalismo de acuerdo con lo que establece Oates (1999) es determinar las herramientas y estrategias recaudatorias y establecer de cuáles son las más convenientes a nivel central y cuales son mejor descentralizarlas, de acuerdo con la eficiencia en recaudación de cada una y la disponibilidad de los contribuyentes. Lo anterior pone en competencia a los responsables de la recaudación de los diferentes niveles administrativos. El federalismo puede entenderse entonces como un conjunto de normas que guían a los países federalistas o centralistas a la descentralización fiscal.

Mientras el federalismo fiscal constituye un conjunto de principios guías, un concepto guía, que ayuda a diseñar relaciones fiscales entre el nivel nacional y los niveles subnacionales de gobierno, la descentralización fiscal, por otro lado, es el proceso de aplicación de dichos principios (Sharma, 2005).

El único problema que se determina a la nueva Ley es que puede ser utilizada como instrumento por la SHCP para alinear las políticas públicas de los estados con el gobierno federal, y así perder aún más el federalismo con la cual se ha caracterizado a México ya que se tendrá que seguir normas sin excepciones y sacrificando el bienestar social de la mayoría.

La Auditoría Superior de la Federación en el informe realizado sobre análisis de la deuda pública de estados y municipios (2012) argumentó que

el acelerado crecimiento del endeudamiento subnacional registrado sobre todo a partir de 2009, manifiesta indicios sobre situaciones que pueden representar riesgos para la estabilidad macroeconómica del país y presiones en las finanzas públicas federales.

¹ Riesgo sistémico: es el riesgo de contagio que se produce en una crisis financiera como consecuencia de su concentración en un determinado sector de la economía pudiendo afectar directamente al resto de sectores productivos comprendidos en ésta, consultado de <http://economipedia.com/definiciones/riesgo-sistemico.html>

En dicho informe se determinó que uno de los principales problemas es la falta de transparencia en la deuda total, los pasivos contingentes y las obligaciones financieras de los gobiernos subnacionales.

Menciona Alberto Jones, director de Moody's² en México: "Confío que con la Ley de Disciplina Financiera ya no se verán niveles tan elevados de deuda en los estados derivados de actos de corrupción" (Rodríguez, 2017).

Sólo Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán han cumplido adecuadamente con los requerimientos. De acuerdo con Moody's, estos estados cumplen con entre el 62 y el 79% de los requerimientos de la Ley, mientras que 14 cumplen con menos del 61% (*El Financiero*, 2017). De acuerdo con datos de SHCP e INEGI en los años 2000, 2010 y 2016 respecto al crecimiento de la deuda de cada uno de los estados se refleja que han guardado estabilidad respecto a su endeudamiento, puesto que no se muestran alteraciones significativas respecto al crecimiento del apalancamiento de manera exponencial en ninguno de los estados. En el *ranking* de estados endeudados se encuentra en primer lugar Quintana Roo, Jalisco, hasta 2016, se encontraba en el lugar 16, y los últimos lugares de endeudamiento se encuentran: Puebla, Yucatán, Guerrero y Querétaro, es decir, para los estados que se encuentran en los últimos lugares es de mayor facilidad el cumplir con los requerimientos de Ley.

Los requerimientos adicionales que han contraído los estados para la contratación de deuda y los límites de endeudamiento que la ley les determinará en 2018, provocará un deterioro en la liquidez de estados y municipios. Aquellos con perfiles crediticios débiles con muy bajos niveles de liquidez y acumulación de deuda a corto plazo podrían presentar incumplimiento de pagos.

Teoría económica

Los momentos históricos o de crisis obligan a cuestionar la capacidad explicativa de la teoría neoclásica, ya sea para expandir dicha capacidad o para proponer teorías alternativas que ofrezcan nuevas explicaciones sobre las grandes patologías económicas y novedosos criterios de política económica para corregirlas.

La nueva síntesis neoclásica (NSN) es el marco analítico base sobre el que la teoría neoclásica ofrece recomendaciones de política económica (Woodford, 2009). Este nue-

vo paradigma se caracteriza por construirse en esquemas analíticos de equilibrio general dinámico, con rigideces en precios y monopolios, es decir, aceptan que el estudio de la macroeconomía debe de realizarse en esquemas de ciclo real, pero en escenarios de competencia imperfecta y rigideces en precios.

En la NSN se enfatiza el papel de la política monetaria para corregir problemas de insuficiencia de demanda. No obstante, se menosprecia la capacidad del gasto público para resolver ese tipo de problemas (Arestis y Sawyer, 2003; Fontana, 2009). De acuerdo con Blanchard, Dell'Ariccia y Mauro (2010) entre las razones más importantes por las cuales se menospreció el estudio del gasto público es que en los modelos de equilibrio general dinámico se ha cuestionado fuertemente al multiplicador keynesiano, con base en el efecto *Crowding Out* y el teorema de equivalencia ricardiana.

Arestis y Sawyer (2003) argumentan que no hay suficientes elementos, ni empíricos ni teóricos, para sostener que la política fiscal es incapaz de resolver eficientemente problemas de insuficiencia de demanda efectiva. Por lo que mencionan que hay que revalorar el papel de la política fiscal dentro de la NSN o a ofrecer esquemas analíticos alternos a ésta, en donde la política fiscal no juegue un papel secundario.

El estudio del gasto público ha regresado al centro del debate. En Eggertsson (2009) y Woodford (2011) se establece que el tamaño del multiplicador del gasto público en la NSN depende de la política monetaria, muestra que si la política monetaria mantiene fija la tasa real de interés y el multiplicador del gasto será igual a la unidad; cuando la autoridad monetaria reduce la tasa de interés, el multiplicador será mayor que la unidad. Una política monetaria que sigue la regla de Taylor genera un multiplicador mayor que el de precios flexibles, pero menor que cuando se mantiene la tasa de interés fija.

Regularmente existen dos características en la forma en la que en la NSN se aborda el gasto público: a) los cambios en los niveles de empleo se deben al efecto riqueza, aun en presencia de rigideces en precios, monopolios y una política monetaria activa (véase Linnemann y Shabert 2003). Es decir, las variaciones en los niveles de empleo se deben a que la política fiscal afecta la riqueza de los consumidores, ante lo cual ellos modifican su oferta de trabajo. Por lo que, de manera análoga a los modelos de ciclo real, es la oferta de trabajo la que determina el nivel de empleo. Lo anterior implica que el empleo es voluntario, y b) el tamaño del multiplicador del gasto depende de cómo responde la política monetaria.

2 Moody's es un componente esencial de los mercados mundiales de capital, que proporciona calificaciones crediticias, investigación, herramientas y análisis que contribuyen a mercados financieros transparentes e integrados; recuperado de <https://www.moody.com/Pages/atc.aspx>.

De acuerdo al debate que generan los teóricos económicos, se debería implementar de mayor manera o mejor dicho con mayor importancia la política fiscal, ya que tiene un impacto directo en la renta, y por lo tanto se podría determinar movimientos como aumento de impuestos estipulados por el Estado, generarían los movimientos de bajo consumo por lo que la producción disminuiría, y por lo tanto disminuiría el empleo, que generaría aún mayores bajas en ingresos por lo que se tendería a el ahorro, por consecuencia, el desarrollo económico regional o local estaría por debajo de lo necesario a lo establecido como “bienestar social”.

Análisis de información

Se realizará el análisis de los estados que contienen mayor deuda pública en los últimos 15 años en México, abarcando desde 1995 hasta 2015, con datos de la SHCP e INEGI.

En la gráfica 1 (Véase anexo: Ingresos públicos) se puede observar que a lo largo de los años (1989 a 2015) se han visto grandes incrementos respecto a estas variables, ya que a través de la Teoría indica que entre mayores ingresos se tengan, y se obtenga una estabilidad respecto a una economía se pueden generar autosuficiencia en la generación de sus recursos, además que la alta dependencia de

ingresos petroleros dio pie a crear políticas para estimular los mercados después de una devaluación como se sufrió en 1994.

Para el cierre del 2016, la deuda de los estados y municipios, así como de sus entes públicos, ascendió a 568,591.8 millones de pesos, que significó un aumento anual de 6%.

Se denota en la gráfica 2 (Deuda pública total), que los estados no han tenido alguna medida de control de gastos por lo que tienden a obtener créditos o deuda pública, sin preocuparse por generar los ingresos necesarios para pagar tal deuda, y que además con los cambios sexenales, no se planea conforme a un estándar de finanzas públicas sanas, por el pensamiento de que al “tener obras en proceso” generaran más votos, y que para ello no se estima el alto costo que esto genera en corto y largo plazo (Véase apéndice).

En finanzas del sector público se determina para la balanza fiscal la sencilla operación de:

$$\text{Balanza fiscal} = \text{Ingresos públicos} - \text{Gastos de gobierno}$$

Donde:

Ingresos públicos = ingresos tributarios + otros ingresos

Gasto de gobierno = gasto corriente + gasto de capital

Se obtuvieron los siguientes datos:

Estado	Balanza fiscal 1990	Balanza fiscal 1995	Balanza fiscal 2000	Balanza fiscal 2005	Balanza fiscal 2010	Balanza fiscal 2015
Total	-13,879,869,920	-57,013,395,620	-273,724,350,763	-492,427,585,841	-884,414,354,122	-1,199,057,549,793
Aguascalientes	-110,267,868	-814,763,962	-3,568,506,596	-6,537,120,000	-10,208,725,918	-14,647,915,366
Baja California	-547,933,067	-1,896,876,000	-8,808,951,000	-14,085,455,206	-22,673,900,331	-30,094,088,422
Baja California Sur	-88,735,558	-532,720,887	-2,453,395,000	-3,962,500,104	-6,820,065,439	-10,755,324,976
Campeche	-162,758,283	-764,609,467	-3,861,762,765	-6,035,600,104	-10,574,743,428	-15,174,392,078
Coahuila de Zaragoza	-351,647,151	-2,157,325,660	-8,010,246,082	-15,076,516,377	-39,834,257,124	-26,219,831,838
Colima	-125,653,532	-546,488,944	-2,500,921,728	-4,367,045,238	-6,811,552,472	-10,902,136,258
Chiapas	-621,742,305	-1,815,112,530	-13,628,913,417	-25,018,045,460	-40,368,142,294	-63,618,268,669
Chihuahua	-430,890,617	-2,184,947,840	-9,567,019,503	-16,381,448,838	-28,033,907,993	-42,416,399,565
Durango	-184,607,962	-504,807,772	-5,552,860,731	-8,702,396,764	-15,883,624,391	-25,839,805,457
Guanajuato	-525,416,505	-2,660,043,118	-10,885,667,706	-19,987,414,831	-33,730,277,835	-44,787,484,761
Guerrero	-405,266,361	-1,046,185,000	-10,822,205,500	-18,550,712,700	-31,125,222,160	-40,304,356,079
Hidalgo	-225,971,208	-1,747,514,135	-7,206,108,330	-13,580,886,989	-19,427,498,495	-29,566,453,179
Jalisco	-846,655,864	-2,018,876,074	-16,923,918,520	-29,726,451,863	-51,343,004,736	-68,647,353,999
México	-1,656,586,400	-5,697,364,900	-28,754,224,800	-60,748,676,900	-117,405,411,455	-175,453,949,200
Michoacán	-452,400,791	-2,907,075,846	-11,767,117,709	-20,143,904,885	-36,938,769,218	-47,576,618,825

Morelos	-244,644,986	-775,755,125	-5,038,157,337	-8,825,032,727	-13,775,357,154	-21,495,372,376
Nayarit	-185,781,469	-327,667,372	-4,045,578,463	-6,836,537,902	-12,866,287,079	-15,047,870,903
Nuevo León	-1,206,238,613	-4,977,760,273	-11,855,314,340	-23,583,722,522	-39,428,556,153	-53,114,613,618
Oaxaca	-257,767,793	-2,526,346,199	-10,656,993,060	-18,797,500,000	-36,210,372,000	-46,718,163,908
Puebla	-409,484,301	-2,638,920,200	-13,263,206,200	-21,871,509,850	-41,623,233,800	-63,231,665,141
Querétaro	-163,596,777	-1,258,170,000	-4,748,251,996	-7,788,521,656	-14,927,858,900	-17,928,911,453
Quintana Roo	-133,794,133	-658,231,364	-3,588,351,872	-6,569,432,411	-14,487,770,968	-17,792,588,606
San Luis Potosí	-174,472,000	-1,829,915,997	-7,540,741,000	-13,492,169,321	-20,166,103,833	-33,168,120,033
Sinaloa	-442,788,328	-628,019,823	-8,037,343,674	-13,951,469,849	-25,839,421,807	-37,478,814,580
Sonora	-553,546,597	-2,680,048,000	-8,152,373,886	-15,190,968,942	-28,032,688,317	-37,956,624,573
Tabasco	-1,007,841,675	-1,873,723,892	-10,909,114,186	-19,538,474,107	-27,056,850,308	-34,007,001,925
Tamaulipas	-507,219,000	-2,323,160,000	-9,930,328,000	-16,199,296,000	-31,200,931,073	-38,661,261,421
Tlaxcala	-194,415,701	-382,886,588	-3,427,459,439	-5,819,169,294	-10,401,276,608	-15,286,735,398
Veracruz	-1,208,247,000	-4,882,129,000	-21,626,244,262	-33,054,876,800	-64,356,891,555	-74,338,090,501
Yucatán	-186,323,050	-587,822,674	-1,919,924,930	-9,504,408,264	-16,411,697,221	-23,793,082,205
Zacatecas	-269,750,447	-1,368,363,741	-4,673,148,731	-8,500,319,937	-16,450,707,303	-23,034,254,480

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Por lo que es evidente que los estados no han tenido una administración eficiente respecto a los recursos, y que además los ingresos no se han generado de acuerdo a los estatutos generados por gobierno federal, ya que no han sido recaudados eficazmente por los entes públicos, y por ello dependen de gran medida de los recursos o transferencias que la federación establece para su presupuesto anual. Los estándares legales que se determinaron no se delimitan a lo que los estados pudieran brindarle, aunque sí se toman en cuenta para la generación o aprobación del presupuesto siguiente.

Se puede concluir que era “evidente” que los estados tuvieran que obtener ingresos de manera diferente por la balanza fiscal que a lo largo de los años ha sido deficitaria (cuando los gastos son mayores que los ingresos).

Se puede observar en la gráfica de la página anterior que, a simple vista, el estado que genera mayor deuda pública es México, pero se realizará un análisis más detallado de si realmente este es el estado con mayor deuda.

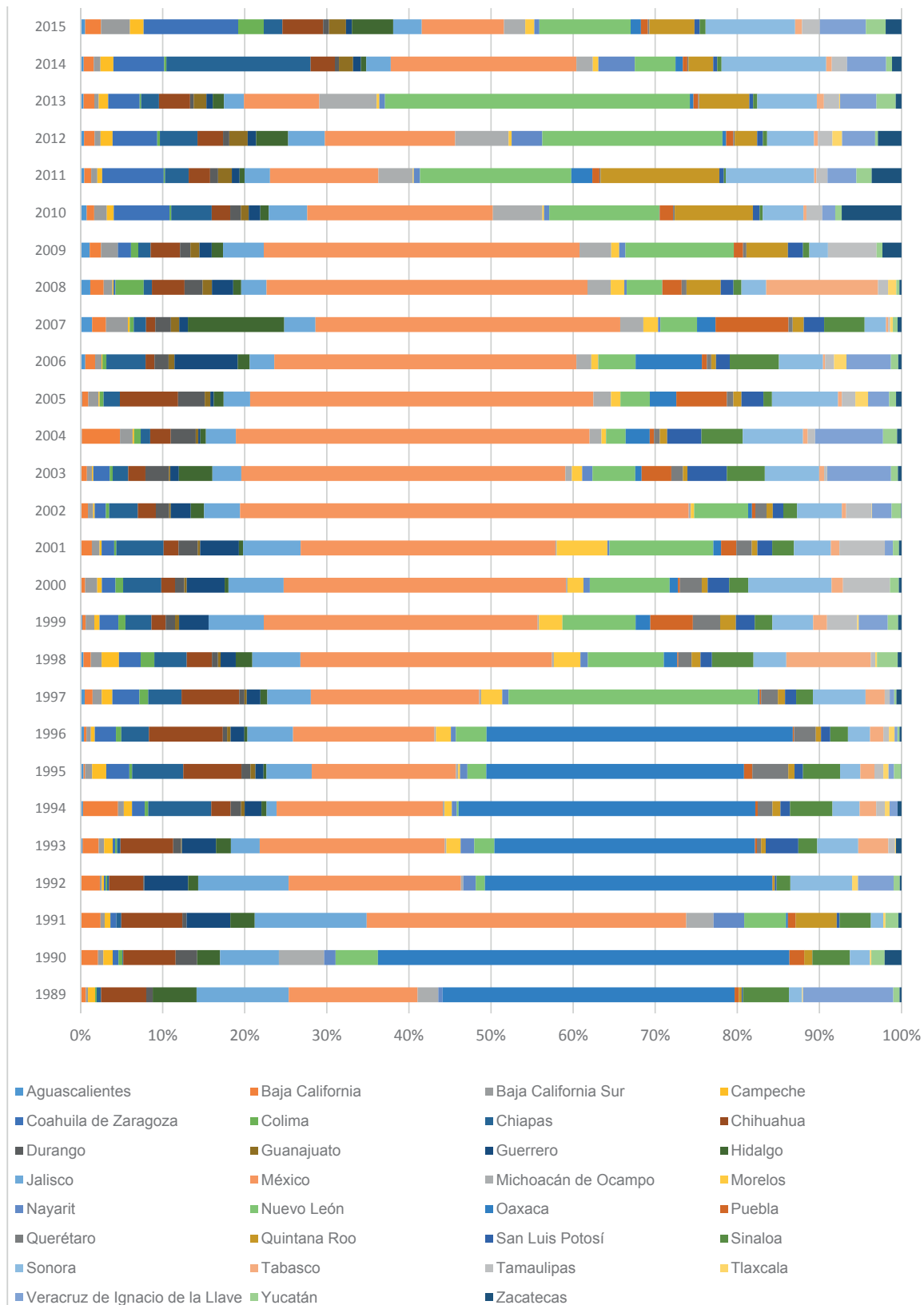
Muchos gobiernos estatales se han endeudado desmesuradamente y sin dar cuentas de en qué han gastado (por ejemplo, Coahuila, con una deuda pública superior a los 30,000 millones de pesos). La regla del equilibrio presupuestal debiera haber sido la norma desde un principio, y no hasta estos momentos en los que ya se tienen grandes cantidades generadas, enormes obligaciones y poca capacidad de pago.

Años	Gasto corriente (a)	Gasto de capital (b)	Gasto público (a+b)
1990	\$8,315	\$7,380	\$15,695
1995	\$34,859	\$30,779	\$65,638
2000	\$118,232	\$180,710	\$298,943
2005	\$199,842	\$341,677	\$541,519
2010	\$306,698	\$662,676	\$969,374
2015	\$468,137	\$890,731	\$1,358,868

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

En la gráfica 4 (Gasto público) se observa claramente que el gobierno gasta la mayoría de su dinero en el gasto de capital, sin embargo, el gasto en el que no tienen medidas estrictas en el gasto corriente, ya que para 2015 en muchas dependencias destinan más de la mitad del recurso a gastos personales, mientras que el presupuesto del 2015, el gasto en inversión sigue limitado.

Se ve en la Gráfica 4 (Deuda pública per cápita por estados, 1994-2015), para el año de 1994 la deuda pública del estado de Oaxaca se colocó en el primer lugar, ya que en comparación de la población que contiene el estado, es muy grande su deuda y que probablemente no se haya utilizado en infraestructura; el segundo puesto lo obtuvo Chiapas, con 111 de deuda pública por cada persona habitada en el estado.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

Estados	dppc* 1994	Estados	dppc 2000	Estados	dppc 2005	Estados	dppc 2010	Estados	dppc 2015
Oaxaca	583	Sonora	357	Sonora	690	Quintana Roo	2637	Baja California Sur	2939
Chiapas	111	Baja California Sur	268	México	613	Zacatecas	1794	Colima	2593
Sinaloa	111	México	205	Baja California Sur	496	Nuevo León	1058	Coahuila de Zaragoza	2315
Baja California	105	Nuevo León	198	Chihuahua	449	Coahuila de Zaragoza	908	Sonora	2269
Baja California Sur	97	Tamaulipas	162	Durango	443	Baja California Sur	884	Quintana Roo	2173
México	90	Querétaro	148	Tlaxcala	300	Sonora	684	Nuevo León	1288
Sonora	83	Colima	132	Puebla	235	México	547	Campeche	1092
Campeche	81	Guerrero	117	San Luis Potosí	228	Michoacán de Ocampo	510	Hidalgo	1044
Querétaro	74	Morelos	98	Oaxaca	190	Campeche	382	Chihuahua	827
Quintana Roo	72	Chiapas	93	Quintana Roo	178	Chiapas	377	Zacatecas	721

dppc: Deuda pública per cápita.

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

Para el año de 2000 encabezan la lista Sonora y Baja California Sur; para 2005 se encuentra de nuevo Sonora, luego el Estado de México y en tercer lugar Baja California Sur; en 2010 se encuentran Quintana Roo y Zacatecas; y para 2015, Baja California Sur y Colima; como se puede ver, los estados con mayores deudas, en comparación con su población, son más o menos los mismos.

Se puede observar que los estados no tuvieron alguna medida preventiva ni correctiva para detener en cierto punto el tamaño de la deuda, y mucho menos restricción de en qué se lo estaban gastando.

Conclusiones

La nueva LDPEFM puede generar problemas respecto a la relación directa con SHCP ya que tendrá que estar sujeta a las disposiciones que dispongan además deberá ser alineada junto con las políticas públicas de los estados con el gobierno federal, y así perdiendo aún más el federalismo con la cual se caracteriza México, ya que en los últimos años el sistema federal ha sido débil.

Se determina que el efecto que pudiera surgir con escenarios positivos y negativos, serían desarrollados con limitantes por las entidades federativas y los municipios de cómo gastar su recurso, como establecer su planeación financiera (lo cual está bien), determinar el impacto social que genera el implementar decidir disminuir la deuda en sacrificio del bienestar del Estado.

El Estado, por lo tanto, debería funcionar de manera descentralizada, ya que es la provisión de servicios públicos la que puede ser realizada con mayor eficiencia si está ligada a las necesidades específicas de la población que va a beneficiarse de esos bienes públicos (beneficio social). Además, se concluye con el análisis realizado que el gobierno federal como estatal y municipal no han sabido llevar adecuadamente la deuda pública obtenida a lo largo de los años ni mucho menos establecer planes estratégicos financieros para reestructuración de la deuda o pago de la misma.

Se lograron los objetivos planteados en esta investigación de lograr ver si la administración tanto Federal como Estatal han sabido llevar a cabo las estrategias de endeuda-

miento a lo largo de los años, con lo que se puede concluir que, no se ha sabido llevar y además lo que se gasta, se gasta mal y con altos costos a lo largo de los años, ya que se va agregando más ceros a la cifra de deuda pública. Se determinaron cuáles fueron los estados con mayores índices de endeudamiento desde 1995 hasta 2015.

Las dificultades que se presentaron fueron que esta investigación se pretendía tomar como base los techos de endeudamiento dictados por la LDFEFM como supuesto preliminar, pero estos serán publicados hasta junio de este año (2017) comentó la SHCP, y además que no hay una aplicación de esta Ley.

Aportaciones que se pudieran generar, es que además de las disposiciones generadas por la LDFEFM se deben tomar en cuenta rasgos de impacto social y de migración entre los Estados, ya que solo se está determinando índices de cumplimiento sobre endeudamiento, plan financiero y eficacia en recurso, más no en buscar el beneficio social.

Las futuras líneas de investigación que se descubrieron fueron determinar o mejorar el modelo keynesiano para focalizar la política fiscal en un impacto directo sobre la renta, también que la LDFEFM contiene aun vacíos que no contemplan todos los objetivos por los cuales el gobierno federal trabaja.

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación. (2012). *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios. Especiales de Auditoría*, Cámara de Diputados, México. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1_Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf

Bahl, R., & Linn. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Washington: World Bank.

Bahl, R., & Wallace, S. (2003). Fiscal decentralization: the provincial-local dimension. *Public Finance in Developing and Transitional Countries*.

Beck, U. (2008). *¿Qué es la Globalización?* España: Paidós.

Conyers, D. (1984). Decentralization and Development: A Review of the Literature. *Public Administration and Development*, 4.

Davey, K. (1992). *Central-Local Relations. The Institutional Framework of Urban Management*. Birmingham: DAG. The University of Birmingham.

Díaz, E., & Ruiz, A. (1996). *Filosofía Política II: Teoría del Estado*. Madrid: Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

El Economista (30 de Noviembre de 2017). Deuda pública

acelera en las entidades. Obtenido de <https://www.economista.com.mx/estados/Deuda-publica-acelera-en-las-entidades-20171130-0019.html>

El Financiero. (17 de Mayo de 2017). Querétaro, uno de los 3 estados que cumplen con la Ley de Disciplina Financiera. Obtenido de <http://www.elfinanciero.com.mx/bajio/queretaro-uno-de-los-estados-que-cumplen-con-la-ley-de-disciplina-financiera.html>

Oates, W. (1993). *Fiscal Federalism*. England: Gregg Revivals.

Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 1120-1149.

O'Donnell, G. A. (2010). *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Argentina: Prometeo Libros.

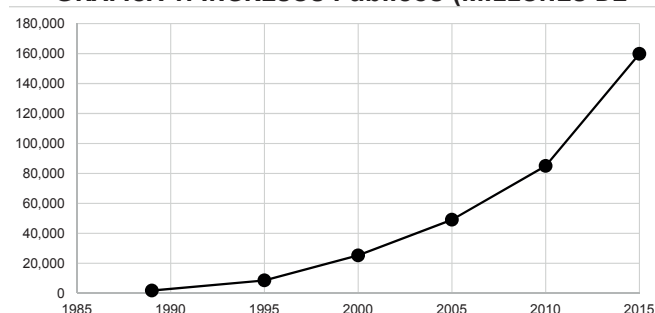
Rodríguez, I. (16 de Mayo de 2017). Moody's: con la Ley de Disciplina Financiera, menos deudas en estados. *La Jornada, Economía*. Obtenido de <http://www.jornada.com.mx/2017/05/16/economia/026n1eco>

Sharma, C. K. (2005). The Federal Approach to Fiscal Decentralization: Conceptual Contours for Policy Makers. *Loyola Journal of Social Sciences*, 19(2), 169-188.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64.

Anexo

GRÁFICA 1. INGRESOS PÚBLICOS (MILLONES DE



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

Donde:

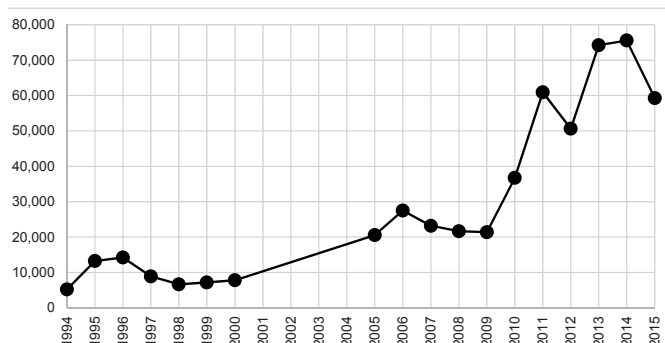
Se toma por ingresos públicos los datos por ingresos tributarios más ingresos no tributarios los cuales engloban las siguientes variables brindadas por INEGI en su área de Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Ingresos tributarios:

Impuestos

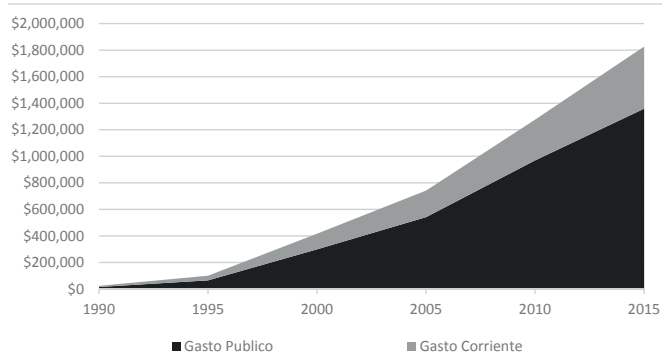
Ingresos no tributarios:
 Contribuciones de mejoras
 Derechos
 Productos
 Aprovechamientos

GRÁFICA 2 DEUDA PÚBLICA TOTAL (MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI de México

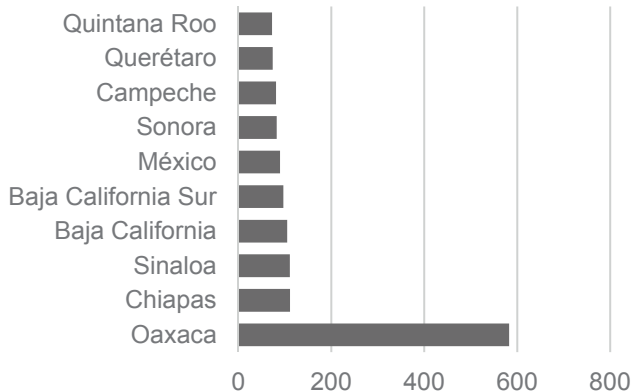
GRÁFICA 3: GASTO PÚBLICO



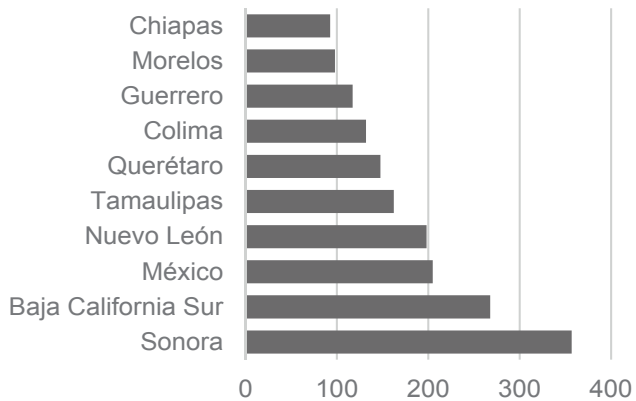
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

GRÁFICA 4: DEUDA PÚBLICA PER CÁPITA POR ESTADOS, 1994-2015

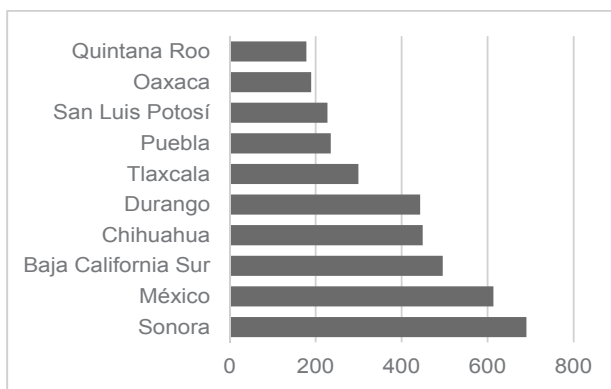
Deuda pública per cápita por estados 1994



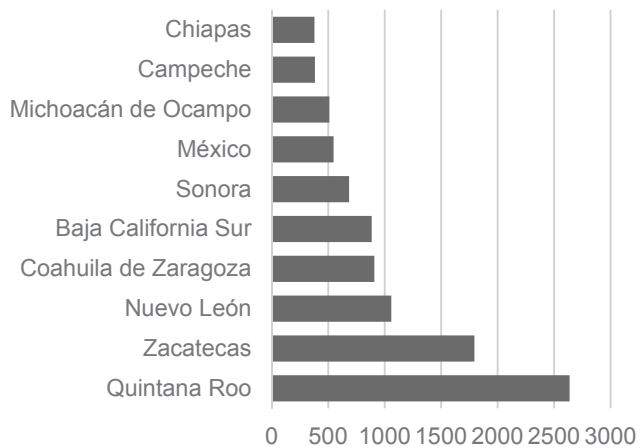
Deuda pública per cápita por estados 2000



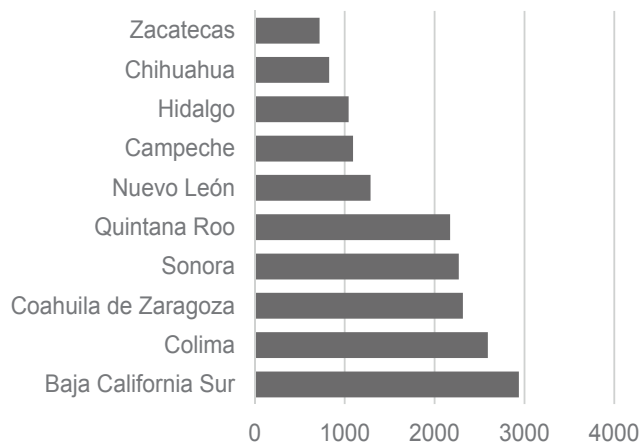
Deuda pública per cápita por estados 2005



Deuda pública per cápita por estados 2010



Deuda pública per cápita por estados 2015



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.