

## II. FINANZAS PÚBLICAS

Andrés Gutiérrez y Alberto Morales<sup>1</sup>

En el siguiente apartado se presenta un diagnóstico de la situación actual y los principales retos para la administración federal entrante en materia de Finanzas Públicas. Se profundiza en los tres temas de mayor relevancia en la actualidad: recaudación de ingresos públicos, efectividad del gasto gubernamental y el creciente sobreendeudamiento estatal. Se enuncian algunas propuestas de política para atenuar las problemáticas existentes en estas tres cuestiones.

### INTRODUCCIÓN

El manejo de los recursos públicos es un eje determinante en el desempeño económico de un país, debido a su incidencia directa en el bienestar de la población y la actividad económica, en general. Por ello, el diseño y ejecución de un plan de administración de finanzas públicas representa un verdadero reto para el ejecutivo de un país y su gabinete, al tener que realizar el empate entre necesidades crecientes y recursos limitados. Semejante trascendencia provoca que el análisis de este rubro sea todo menos sencillo, al tener que tomar en consideración elementos de diversa naturaleza. El caso mexicano no es la excepción, dado que el desglose del comportamiento de los indicadores que envuelven el desempeño de las finanzas públicas exige el contemplar sucesos como la transición política a inicio de la década pasada y el colapso financiero que aún sigue moldeando la situación económica a nivel mundial. A continuación se describirá la situación actual en la que se encuentra México en este asunto, no sin antes definir conceptualmente el tema en cuestión.

De acuerdo con Silva, Páez y Rodríguez (2008), las finanzas públicas surgieron a partir de un involucramiento cada vez mayor del sector público en las actividades económicas privadas y que, dada la incidencia del gobierno en asuntos políticos, esta situación resultó en la constitución de una disciplina propia para su estudio. Para Musgrave (1959), la hacienda pública trata del conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto y expresa que son asuntos de asignación de recursos, de distribución de renta, de pleno empleo, de estabilidad del nivel de precios y de desarrollo. Por su parte, Hicks señala que pueden considerarse como parte integrante de la política fiscal todas aquellas transacciones gubernamentales llevadas a cabo con el objetivo de apoyar la política económica general. Considera a los ingresos en distintos tipos: corrientes, que son los provenientes de los impuestos; financiamiento proveniente de ahorro interno, intereses de créditos y renta de inmuebles. En lo referente al gasto público cita los de carácter social y las transferencias destinadas a favorecer industrias o a localidades en específico. En la perspectiva de Eckstein (1965), las finanzas públicas son el estudio de los presupuestos sobre la economía y en particular, de su influencia en la consecución del

---

<sup>1</sup> Los puntos de vista expresados en este documento corresponden únicamente a los autores y no necesariamente reflejan las ideas del ITESM.

mayor de los objetivos económicos, a saber, el desarrollo, la estabilidad, la equidad y la eficiencia de la economía. En resumen, podría afirmarse que las finanzas públicas comprenden el manejo de un presupuesto conformado por ingreso y gasto públicos, mismo que está a cargo de una entidad y cuya correcta administración y razón de ser tiene origen en la economía del bienestar, del sector público e, inclusive, de las ciencias sociales.

El diseño de los esquemas de ejecución de finanzas públicas mexicanas, además de tener componentes conceptuales, está sujeto a múltiples condicionamientos legales; estas reglamentaciones se encuentran depositadas en diversas leyes y normas de la federación, entre las que destacan la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos de la Federación. En éstas se determinan las obligaciones que tienen distintos organismos centralizados (y descentralizados) en la planeación, programación, 'presupuestación', control y evaluación del gasto federal, así como también los ingresos, financiamientos y contribuciones que percibe el erario.

De lo anterior, puede deducirse que las finanzas públicas son el componente de la política fiscal que contrapone los ingresos y gastos del Estado, además de las políticas instrumentadas a partir de éstos para alcanzar el pleno empleo y la estabilidad a nivel macroeconómico. En México, la administración de los recursos de la nación ha sido empleada recurrentemente como política económica, particularmente, durante las crisis de 1995 y la del 2008. La esencia coyuntural de esta política, además de su impacto inter-sectorial, provoca que ésta sea objeto de ajustes que van en sincronía con las necesidades surgidas al interior de la economía mexicana y el impacto que tienen en ésta las externalidades que emanan del entorno en que se desenvuelve. Lo recién mencionado permite dejar en claro que desarrollar un diagnóstico de este segmento de la economía es complicado, pero parece no haber mejor manera de hacerlo que enunciando los retos y desafíos que la nueva administración federal tendrá que enfrentar y resolver, a la brevedad posible.

Como punto de partida parece necesario mencionar la reforma fiscal necesaria pero todavía ausente. La restructuración del sistema fiscal del país es un tema que ha sido aplazado desde hace dos décadas, y aunque se ha ajustado la tasa del Impuesto al Valor Agregado y se establecieron nuevos impuestos, estos esfuerzos parecen insuficientes para las necesidades del país. Entre éstas destaca la inaplazable exigencia de disminuir la dependencia de los ingresos petroleros que actualmente representan el 33% de la captación total de ingresos por parte del erario (cálculo propio con cifras preliminares de la SHCP para el 2011). La naturaleza de la recaudación petrolera provoca que exista cierta vulnerabilidad en la planeación fiscal, que a su vez repercute en las obligaciones del Estado en materia de creación de infraestructura y asistencia social. La reducción de esta dependencia podría darse, lógicamente, con el aumento de los ingresos no petroleros, hecho que puede lograrse con el incremento de la base recaudatoria mediante la simplificación del proceso para el pago de impuestos (ISR, esencialmente) y estableciendo un esquema de mayor rigor en la recaudación correspondiente a las empresas del sector industrial y de servicios.

Aunque la imperiosa necesidad de remodelar el mecanismo de recaudación es inaplazable, existe también la exigencia de reformar y regular lo referente al ejercicio del presupuesto en forma de gasto público. A pesar de que el volumen de éste ha aumentado en las últimas administraciones, su eficiencia como instrumento redistributivo sigue lejos de un nivel óptimo, circunstancia que puede apreciarse con el aumento generalizado en los niveles de pobreza a lo largo del país. Información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social muestra que, si bien se redujeron las carencias sociales de acceso a servicios de salud, rezago educativo y de servicios básicos de vivienda del 2008 al 2010, la población en pobreza en el país aumentó de 44.5% a 46.2% (o bien, de 48.8 a 52 millones de personas) en el mismo periodo. La vulnerabilidad también se hace presente en este apartado de gastos con la existencia de pasivos sustanciosos y en aumento, mismos que se encuentran en la forma de pensiones para los trabajadores del Estado. Aunque las áreas de atención por el lado del gasto público no se limitan a estos dos puntos, la solidez de este rubro podría aumentar notablemente con la instauración de mecanismos legales e institucionales que doten, verdaderamente, de atributos redistributivos al gasto del erario, además de que su impacto pueda ser considerado como sostenible.

El concepto de sostenibilidad puede ser aplicable a casi cualquier área de la economía mexicana. Sin embargo, en pocos rubros es tan esencial que esté presente como en las finanzas públicas; quizá, podría considerarse como una característica medular de la hacienda pública. A la letra, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) define a la sostenibilidad en las finanzas públicas como “un concepto dinámico que relaciona el saldo de la deuda pública soberana, en un momento determinado, con el flujo de balances primarios futuros esperados” (2003, 3). En términos simples, ello significa que los ingresos siempre deberán ser suficientes para cubrir los intereses que la deuda pública genera cada periodo. No cumplir esta condición por periodos prolongados, evidentemente puede conducir al Estado a una condición de insolvencia y bancarrota, tal y como está sucediendo en la Eurozona. El incremento reciente en la deuda de algunos estados y municipios mexicanos obliga a que el foco de atención no se desprege de éstos y que el diseño de mecanismos de control para garantizar la sostenibilidad de la deuda sea improrrogable. Esto con el único fin de no aminorar el bienestar de la ciudadanía y evitar que la dinámica de la actividad económica se vea menguada por procesos correctivos de austeridad en forma de contracción de gasto y/o aumento de impuestos.

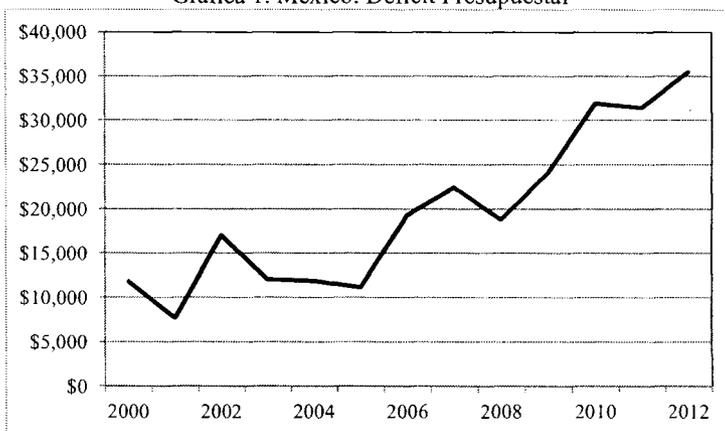
Como parte del problema de sostenibilidad fiscal, se debe tomar en cuenta la eficiencia en cuanto a recaudación del ingreso. Como indica una investigación realizada en conjunto por el CIDE y el ITAM, este problema existe para el caso mexicano. Subraya que; “Se puede argumentar que en México ya se pagan demasiados impuestos” (de la Peña, 2003, 40). A pesar de tener altos impuestos, la recaudación de México con respecto al PIB es la más baja de los países de la OECD.

Datos de la deuda pública federal permiten notar que ésta no es un agudo problema e, inclusive, podría ni siquiera tener un status vulnerable. Según información del INEGI, la deuda pública del gobierno federal como proporción del PIB no superó el 26% en el 2010, mientras que cifras del Banco Mundial indican que hay países con porcentajes de

77% (Estados Unidos), 83% (Reino Unido), 103% (Singapur) y hasta 131% (Grecia). Sin embargo, el sobreendeudamiento de las entidades federativas comienza a ser una problemática en ascenso, misma que se desglosará secciones más adelante.

En el caso del déficit presupuestal, que puede ser entendido como la situación en la que los gastos del Estado son superiores a los ingresos no financieros en un periodo, se puede observar en la gráfica 1 una tendencia incremental en los últimos doce años, más pronunciada en el último sexenio. En términos reales, el déficit tuvo un crecimiento de 200 por ciento entre el año 2000 y el 2012. En un estudio académico se sugiere que el nivel óptimo de déficit oscile entre el 1% y el 1.5% del PIB para lograr sostenibilidad fiscal (Santaella, 2012); en el 2011, el déficit fiscal de México se ubicó en 2.4% del PIB, según información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfica 1. México: Déficit Presupuestal



Fuente: Elaboración propia con datos reportados por SHCP. Las cifras son promedios anuales de déficit fiscal expresados en millones de pesos a valores constantes del 2012. Para el dato de 2012 se incluye sólo lo ejercido hasta el mes de Julio.

Como puede notarse, existe una tendencia ascendente del déficit presupuestal. Análogamente, existe un marcado incremento en el sobreendeudamiento por parte de las entidades federativas. La facultad de los gobiernos estatales para emitir bonos de deuda pública ha permitido que algunos estados lleguen a niveles excesivos de deuda; una investigación del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) establece que la falta de regulación del crédito de estados y municipios con bancos de desarrollo del gobierno ha detonado el nivel de deuda subnacional (2011, 1). Sin embargo, Astudillo Vega atribuye el origen del sobreendeudamiento a la distribución impar de los ingresos fiscales federales entre los estados, misma que obliga a éstos a solicitar empréstitos para financiar proyectos de infraestructura y desarrollo social (2004, 71). De esta situación emana también el peligro de que haya incentivos perversos por parte de los gobiernos estatales a sobreendeudarse, al saber que, de encontrarse en una situación financiera crítica, en última instancia el gobierno federal ejecutaría medidas económicas de rescate.

En la actualidad, la economía mexicana ha sido reconocida en la escena mundial por su estabilidad a pesar de las turbulencias macroeconómicas que asedian al entorno global. En febrero de 2012, el presidente del Banco de la Reserva Federal de Dallas elogió el trabajo de las autoridades mexicanas en materia económica y afirmó que la disciplina fiscal del país debería ser replicada por el resto del mundo. Aunque la perspectiva del resto del mundo es positiva, vista del interior, la economía mexicana está muy lejos de encontrarse en condiciones destacables.

En un párrafo anterior se mencionaba que existían diversos factores de riesgo que acechan la estabilidad de las finanzas públicas domésticas; en las siguientes secciones se profundizará en las cuestiones de la recaudación de ingresos, el ejercicio del gasto público y el peligro latente que representa la intensificación de la deuda subnacional.

## INGRESOS PÚBLICOS

Los recursos percibidos por los gobiernos tienen la finalidad de financiar el gasto público. En esta sección se ahonda en el estatus actual de este apartado en las finanzas públicas de México. El cuadro 1 presenta el desglose de los ingresos presupuestarios del sector público en el país para los primeros tres trimestres del año en curso. A simple vista, es fácil notar la alta incidencia que tienen los ingresos petroleros en el total de recursos recaudados en el periodo.

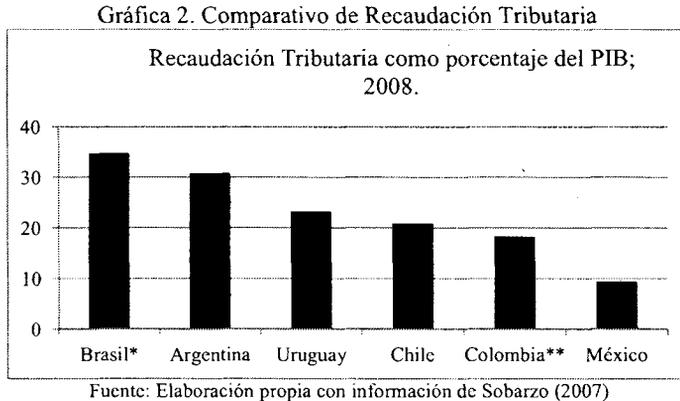
<b>Cuadro 1. Ingresos del Sector público (en millones de pesos)</b>	
<b>Total</b>	<b>\$287,196.20</b>
<b>Petroleros</b>	<b>\$98,531.70</b>
<b>Pemex</b>	<b>\$39,271.60</b>
<b>Gobierno Federal</b>	<b>\$59,260.10</b>
<b>Derechos a los hidrocarburos</b>	<b>\$71,216.80</b>
<b>Ordinario</b>	<b>\$71,216.80</b>
<b>IEPS</b>	<b>-\$12,072.00</b>
<b>Artículo 2°.-A Fracción I</b>	<b>-\$13,654.40</b>
<b>Artículo 2°.-A Fracción II 1_ /</b>	<b>\$1,582.40</b>
<b>Impuesto a los rendimientos petroleros</b>	<b>\$115.30</b>
<b>No petroleros</b>	<b>\$188,664.60</b>
<b>Tributarios</b>	<b>\$109,367.10</b>
<b>No Tributarios</b>	<b>\$177,829.10</b>

Elaboración propia con información de la SHCP.

También, es notable y alarmante el bajo porcentaje de recaudación tributaria que se tiene en el país respecto al total de ingresos. La baja recaudación en un país puede deberse a varios factores. Sin embargo, en el caso mexicano, donde las tasas impositivas no son bajas, el problema debe girar en torno a diferentes formas de evasión fiscal. La combinación de un crecimiento en el déficit fiscal real y la baja recaudación como porcentaje del PIB es peligrosa, dado que posiciona al país en una senda de insostenibilidad de la que sólo puede salir con estrictas medidas de austeridad. De ahí que

la mejora de los mecanismos de recaudación sea imperativa, para así evitar la implementación de políticas de austeridad en las que impere la contracción del gasto público, condición que restaría dinamismo a la economía mexicana.

La siguiente gráfica presenta la situación fiscal de México en comparación con otros países de América Latina.



Puede notarse con facilidad que la recaudación tributaria en la República Mexicana es significativamente inferior a la de otros países en el continente. Aunque las tasas impositivas no son tan diferentes entre los países en cuestión, el total recaudado resulta ser ampliamente dispar, sobretodo en el caso mexicano que, como se enunció en el párrafo anterior, se debe en gran parte a la falta de una estructura que minimice la evasión de impuestos.

Ampliar la base tributaria claramente debe ser tratado como asunto prioritario dentro de la agenda fiscal de México. Aunque alcanzar los niveles de recaudación de otros países sin aumentar significativamente las tasas impositivas puede ser un objetivo prácticamente imposible, el establecimiento de la reforma fiscal podría ser el primer paso en la consecución de este objetivo. Obligadamente, dicha reforma debería incluir el aumento de la base tributaria del IVA e ISR. Por parte del IVA, Casares, Ruiz y Sobarzo (2004) proponen que la reforma al sistema fiscal podría estar basada en un incremento generalizado de este impuesto. Dicha aseveración se origina a partir del análisis de una matriz de contabilidad social; aunque se afirma que esta medida podría conducir a importantes aumentos de recaudación, también se reconoce que esto tendría un resultado ínfimo en la distribución del ingreso del país. Otra vertiente de la literatura establece por su parte, que el ISR debería ver reducida su tasa, para así incentivar su pago y aumentar la base recaudatoria de éste; sin embargo, esta propuesta debe abordarse con precaución, dado que la reducción del ISR también agudiza “la concentración del ingreso en unas cuantas manos” (Calva, 2007, 116). De manera natural, existe una inclinación marcada hacia el aumento de tasas impositivas como medida para aumentar la recaudación y no la contracción de éstas para el logro del mismo fin. Retomando la línea de la reforma fiscal

que necesita el entorno económico nacional, Sobarzo (2007) establece que, en caso de que se dé ésta, sólo podría considerársele como exitosa si consiguiera aumentar los ingresos no petroleros en alrededor de cuatro puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, cabe señalar y hacer énfasis en que aumentar o disminuir cargas tributarias con la intención de tener un mayor volumen de recursos recaudados es insuficiente, e incluso aventurado, si la estructura del gasto y su eficiencia no se modifican de manera simultánea; se ahonda en algunas particularidades de este asunto en la siguiente sección.

## GASTO PÚBLICO

En lo referente a la eficiencia del gasto público, vale recordar lo mencionado en la sección introductoria. El motivo por el que el estado interviene en la economía (y se recaudan y administran recursos públicos) es el de maximizar el bienestar de la sociedad. Sabiendo esto, lo que resta por conocer es el desempeño del gobierno en este cometido. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reporta que el gasto programable, entendido como las erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones del gobierno federal, como proporción del PIB ha ido en constante aumento desde el 2005, en el que ascendió a 16% y subiera hasta 20.6% para el 2010. Un incremento de gasto en proporción al PIB debería ser justificado por el impacto que tiene en sus rubros de asignación. Es decir, un aumento del gasto público no es bueno por sí solo sino por las mejoras sociales que pueda tener.

Evidentemente, determinar la calidad y el impacto del gasto público es un asunto que dista de ser sencillo. Una publicación del Banco Mundial (*Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México, 2010*) dedica toda su extensión a la cuestión del desempeño del sector público y la efectividad del gasto que ejerce en la nación. El reporte afirma que existe una transición en el enfoque de rendición de cuentas, transparentando la situación de gasto. Sin embargo en el tema de centrar la atención en la obtención de resultados, existen áreas de oportunidad. Por ejemplo, en términos de educación, aunque los avances han sido notorios en cobertura de nivel básico, el vacío en la inscripción a educación media superior y el nivel educativo de la población adulta en México son cuestiones en las que es evidente que el gasto no ha sido verdaderamente efectivo, aunque ello también es atribuible a la dinámica demográfica y cuestiones culturales (Vargas, 2012). Asimismo, los resultados de las evaluaciones internacionales de aprendizaje han dejado en clara evidencia la calidad del sistema educativo, en general. Desafortunadamente, la realidad en el ramo educativo del país puede reflejarse en el resto de los sectores de la economía, donde la asignación de recursos es abundante, pero los resultados positivos siguen ausentes. Ante esto, pareciera que la problemática de la ineficiencia del gasto federal pudiera comenzar a resolverse a partir del enfoque desde que se aborda éste; la composición y tamaño de un presupuesto pasan a segundo término para dejar en el rol protagónico al impacto social.

La calidad del gasto no es una cualidad que pueda distinguirse a priori, sino que sólo puede determinarse una vez que los recursos fueron asignados. Es de este motivo de donde emana la tendencia reciente a evaluar el gasto público, atribución que se ha

depositado principalmente en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Aunque la obtención y el procesamiento de datos puede prolongarse por meses (o años), la evaluación no puede dejar de realizarse; es el primer paso para corregir, y con ello mejorar, el gasto y su impacto social.

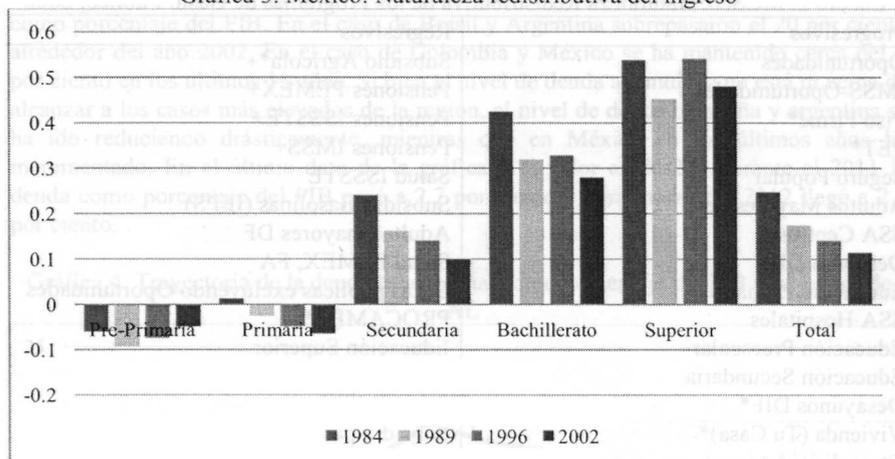
### **Inequidad**

Uno de los objetivos principales del gasto público es contrarrestar la desigualdad canalizando recursos hacia los estratos de población con ingresos más bajos (Romero & Vera, 2009). Para el caso mexicano hay rubros de gasto que perjudican a los deciles más bajos de la sociedad por la naturaleza regresiva del mismo. El caso del gasto en salud es un ejemplo. El problema de la inequidad fiscal en el tema de salud existe de dos maneras ya que “Existe inequidad horizontal y vertical en la distribución de los recursos” (Arzos & Knaul 2003, 188). La inequidad horizontal se refiere a que hogares del mismo decil de ingresos reciben apoyos a la salud de manera distinta. La inequidad vertical ocurre cuando los deciles con menores ingresos no reciben la mayor proporción de los recursos destinados al apoyo en salud pública.

Mostrando el caso de la inequidad vertical, según datos de ENIGH expuestos en Arzos & Knaul (2003) la cobertura del IMSS para el decil más bajo es de tan sólo 1 por ciento, mientras que el decil diez tiene una cobertura de 12 por ciento. Además el porcentaje de cobertura aumenta conforme el ingreso de cada decil aumenta hasta el noveno. Aunque carece de un análisis por nivel de ingreso, el informe sobre la situación financiera y riesgos del IMSS 2010-2011 permite intuir que la naturaleza de los derechohabientes no ha cambiado mucho en los últimos años, por lo que podría esperarse que la cobertura por deciles no haya alterado sus proporciones significativamente.

En términos de educación pública, la distribución de ingreso también tiene una alta incidencia. Téllez (2012) prueba a través del Coeficiente de Concentración que la progresividad (regresividad) ha ido aumentando (disminuyendo) en los distintos niveles de escolaridad. El Coeficiente de Concentración oscila en un rango entre -1 y 1; a mayores niveles de coeficiente, mayor la regresividad del programa en cuestión, y viceversa. En la gráfica 3 puede apreciarse la comparación; si bien la tendencia del coeficiente es decreciente, todavía existe regresividad en el caso de la Secundaria, Bachillerato y Educación Superior.

Gráfica 3. México: Naturaleza redistributiva del ingreso



Fuente: Elaboración propia con información de Téllez (2012)

Lo alarmante es que de acuerdo a Scott (2011) el efecto absoluto del gasto público es de naturaleza regresiva. A pesar de que programas como Oportunidades han ayudado a mitigar la desigualdad, la naturaleza regresiva del gasto en algunos subsidios y pensiones opaca los esfuerzos de los programas sociales enfocados correctamente (ídem). En el cuadro 2 se compara la naturaleza (progresiva o regresiva) de 34 programas de gasto público. Listados del valor más grande del Coeficiente de Concentración al más bajo, los programas, según su orden de aparición, se posicionan del más regresivo al menos regresivo y del más progresivo al menos progresivo. En este sentido el programa de Oportunidades es el que mejor distribuye el ingreso a los deciles de ingreso más pobres. Análogamente el Subsidio Agrícola favorece al decil de mayor ingreso con una transferencia del 52.3% del subsidio, mientras que el decil más pobre sólo recibe 1.6% (Scott 2011). En general se observa que los subsidios y las pensiones tienen naturaleza regresiva.

Cuadro 2. México: Naturaleza Redistributiva de los Programas de Gasto Público, 2008	
Progresivos	Regresivos
Oportunidades	Subsidio Agrícola*+
IMSS-Oportunidades	Pensiones PEMEX+
Piso Firme*	Pensiones ISSSTE+
PET*	Pensiones IMSS+
Seguro Popular	Salud ISSSTE
Adultos Mayores Fed	Subsidio Gasolinas (IEPS)
SSA Centros	Adultos mayores DF
Despensa DIF*	Salud PEMEX, FA
Educación Primaria	Becas públicas excluyendo Oportunidades
SSA Hospitales	PROCAMPO*
Educación Preescolar	Educación Superior
Educación Secundaria	Subsidio GAS LP
Desayunos DIF*	Salud IMSS
Vivienda (Tu Casa)*	Subsidio para el empleo
Otros dirigidos	Gasto Fiscal IVA
Crédito Palabra	Subsidio Eléctrico*
Liconsá	Transferencias totales
Habitat	Opciones Productivas*
	Educación Media Superior

Fuente: Elaboración propia con información de Scott 2010. \*Información para el año 2006. +Aumentan la desigualdad de acuerdo al reporte.

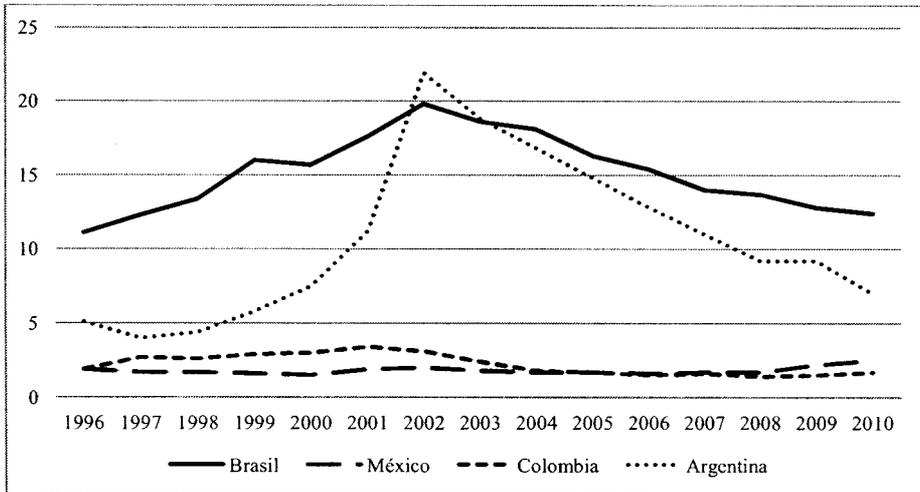
Aunque la regresividad todavía predomina dentro de los programas de desarrollo social, los avances en esta materia sí parecen ser significativos a la luz del impacto que tienen algunos proyectos gubernamentales de acción social, como el recién mencionado Oportunidades y el resto de los programas ubicados en la misma columna. Claramente, muchas medidas aún son necesarias para tomar ventaja del potencial real del gasto gubernamental y garantizar el cumplimiento adecuado de los objetivos y funciones de éste. Parecería que un acercamiento para poder detonar las facultades de este elemento de política fiscal es mediante la implementación de mecanismos de evaluación de mayor rigor técnico y profundidad conceptual; conocer el resultado del ejercicio del gasto puede ser el punto de partida para la focalización adecuada de las erogaciones del Estado, misma que puede ser vista a partir del rediseño y reforma de los programas de desarrollo social. De la mano de la evaluación, es necesario institucionalizar también la transparencia y rendición de cuentas, en el sentido de que pueda identificarse en qué punto del ejercicio el gasto pierde sus facultades y que pueda responsabilizarse a las dependencias y/o individuos involucrados en esta falla.

## FINANZAS SUBNACIONALES

El tema de la deuda por entidad federativa ha sido foco de atención en los últimos años debido al marcado crecimiento de la misma en algunos estados. Si observamos primero la comparación internacional, el caso mexicano no parece tan grave como otros países

latinoamericanos. En la gráfica 4 se muestra la trayectoria del endeudamiento estatal como porcentaje del PIB. En el caso de Brasil y Argentina sobrepasaron el 20 por ciento alrededor del año 2002. En el caso de Colombia y México se ha mantenido cerca del 2 por ciento en los últimos 15 años. Si bien el nivel de deuda acumulada no está ni cerca de alcanzar a los casos más elevados de la región, el nivel de deuda brasileña y argentina se ha ido reduciendo drásticamente, mientras que en México en los últimos años ha incrementado. En el último dato de la gráfica 4 el valor es de 2.5, durante el 2011 la deuda como porcentaje del PIB pasó a 2.7 por ciento y para marzo del 2012 llegó a 2.8 por ciento.

Gráfica 4. Trayectoria de la deuda subnacional como porcentaje del PIB para países de AL



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL, para el caso mexicano desde el 2001 con datos de SHCP.

En los países de esta región se tienen distintos marcos regulatorios, por lo que hacer una comparación es importante para obtener ideas que pudieran adoptarse en vías a contrarrestar la dinámica creciente de México. Las reglas que delimitan en México son las de Controles Administrativos, cuyo enfoque se basa en que el gobierno central establece mecanismos de gestión para autorizar el endeudamiento estatal; vale hacer notar que estos controles varían en cada estado, lo cual representa una dificultad difícil de ignorar. Otro tipo de regulaciones son de enfoque de mercado, enfoque cooperativo y enfoque basado en reglas (Coronado 2009). Aunque en la Constitución en el artículo 117 se imponen reglas de endeudamiento estatal, la interpretación varía en cada Ley de Deuda Estatal. Esto afecta directamente el endeudamiento en el que pueden incurrir los gobiernos estatales, generando más facilidad de contratación de deuda en algunos.

En la Cuadro 3 se compara el rigor en reglas prudenciales para la contratación de la deuda en los diferentes estados, de acuerdo a información de ARegional (2011).

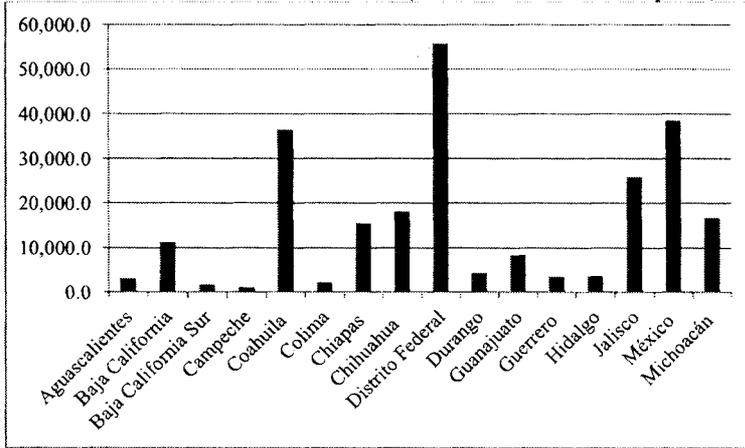
Cuadro 3. México: Comparación del rigor de la Ley de Deuda Estatal por entidad federativa		
Menos rigurosas que la Constitución	Similares a la Constitución	Más rigurosas que la Constitución
Durango Guerrero Nayarit Nuevo León Querétaro San Luis Potosí	Baja California Campeche Coahuila Colima Chihuahua Jalisco Estado de México Michoacán Morelos Puebla Quintana Roo Sonora Tabasco Yucatán	Aguascalientes Baja California Sur Chiapas Guanajuato Hidalgo Oaxaca Sinaloa Tamaulipas Tlaxcala Veracruz Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con información de Aregional para el año 2011

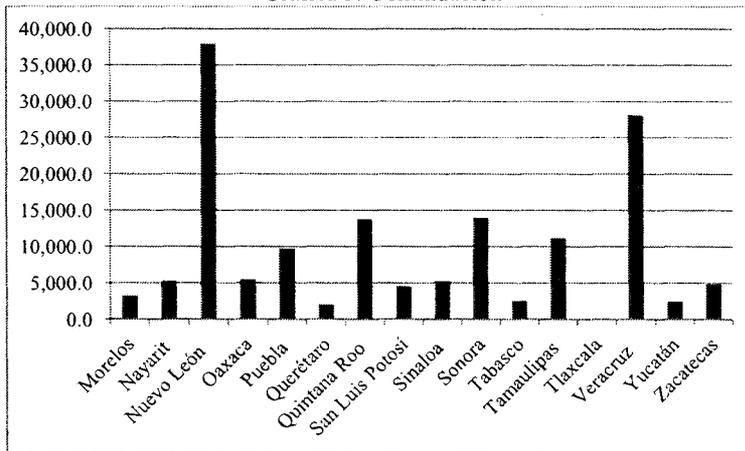
Ante una mayor facilidad para contratar deuda se esperaría que los estados tengan un mayor nivel de endeudamiento. Sin embargo el patrón no necesariamente se apega a esto. En el cuadro anterior puede observarse el caso de Guerrero, que se encuentra por debajo del promedio y tiene una ley de contratación flexible. Por otro lado, Coahuila, que supera el promedio de deuda subnacional, tiene una ley de contratación con un rigor similar al de la Constitución.

Como se subrayó en la sección introductoria de este capítulo, la deuda pública federal no es un problema grave si lo comparamos con el caso de otros países; debemos pasar a un estudio intrarregional para analizar el caso sub-nacional. Al tomar en cuenta el endeudamiento de las entidades federativas como porcentaje de las participaciones federales, vemos algunos casos extraordinarios. En la gráfica 5 se puede observar altos niveles para algunos estados. En particular el caso de Coahuila que llega a 299.1%, Nuevo León 177.5%, Quintana Roo 214.2%. Estos endeudamientos excesivos han resultado en la degradación de los bonos de deuda en algunos estados. En los meses previos al primer trimestre del 2011 se realizaron 60 degradaciones de bonos por parte de la agencia calificadora Fitch Ratings. En particular el 14 por ciento de las colocaciones estatales y municipales se encuentran bajo calificación especulativa (Fernández 2011).

Gráfica 5. Deuda estatal acumulada (en miles de millones de pesos)



Gráfica 5. Continuación



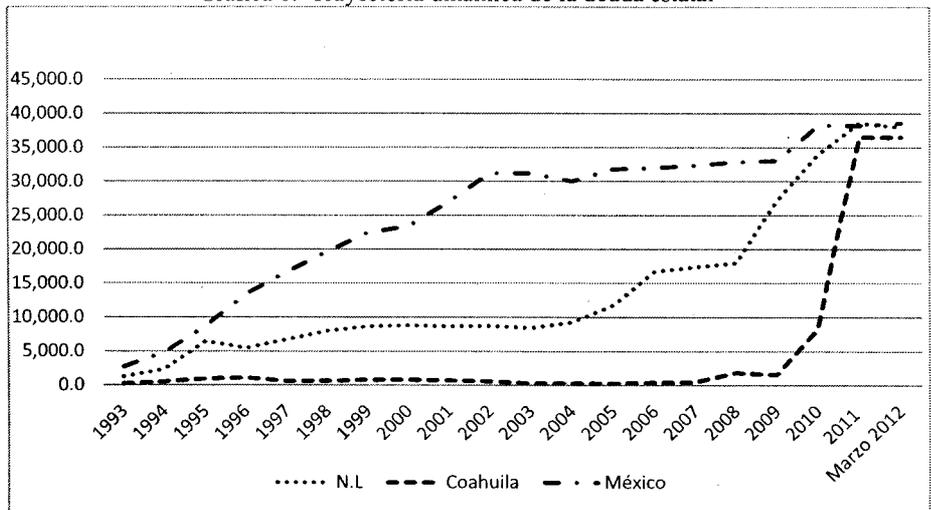
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en el portal de la SHCP.

Esta problemática referente al sobreendeudamiento puede dar pie a que los estados, a través de sus funcionarios, intenten tomar ventaja de la naturaleza del contexto e incurran en conductas de riesgo moral. En caso de que un estado sea rescatado por el gobierno federal (a raíz de un sobreendeudamiento que derivó insostenibilidad en las cuentas estatales), se generan incentivos inadecuados, ya que los demás perciben la posibilidad de seguir emitiendo deuda sabiendo que serán rescatados con tal de que los individuos del estado en particular (y en general, en todo el país) no sufran las consecuencias y no se origine un desequilibrio macroeconómico de grandes proporciones. Existen dilemas complicados de esta decisión, ya que en caso de que no quiera incurrir en generar este riesgo moral, implica un impacto negativo en la población de la entidad federativa

afectada, a raíz de una decisión centralizada. Si bien el gobierno estatal es elegido por medios democráticos, dicha autoridad en turno tiene la capacidad de emitir deuda, con la posibilidad de heredarla a la siguiente administración. Esto debe ser cuidadosamente revisado para diseñar una mejor estrategia.

Un factor importante que concierne al control de la deuda es poder interpretar su trayectoria para entender qué factores propiciaron su incremento. Del análisis de la trayectoria de la deuda surge el problema de que los estados no muestran un patrón similar en el crecimiento en ésta, lo que limita la gama de políticas efectivas para menguar esta situación. A continuación, en la gráfica 6, se presenta el comportamiento de la deuda de los estados más endeudados respecto al saldo total del país: Coahuila, Estado de México y Nuevo León. Como se puede observar, la trayectoria de las tres deudas tiene un patrón sumamente diferente, por lo que en primera instancia no es fácil detectar en qué momento surgió un catalizador de la deuda.

Gráfica 6. Trayectoria dinámica de la deuda estatal



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en SHCP

En el caso del Estado de México vemos un crecimiento pronunciado desde 1993 hasta el 2002, año en el que el crecimiento se estabiliza en menor nivel. En el caso de Nuevo León existe un crecimiento más pronunciado a partir del 2004 y luego escala de manera más amplia en el año 2008. El caso más extremo es el de Coahuila, donde la deuda se mantuvo baja hasta el año 2009, en donde se encontraba en 1,561 millones de pesos, para el año 2010 llegó a 8,267 millones de pesos y en el año 2011 escaló a 36,509 millones de pesos. Este comportamiento ha sido uno de los mayores indicadores de la necesidad de controlar la deuda sub-nacional. Un patrón observable es el partido político en turno. En el caso del Estado de México el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha estado a cargo de la administración gubernamental durante los periodos de expansión de la deuda. Para el caso coahuilense, a partir de 2009 explotó el nivel de deuda acumulada,

coincidiendo con el inicio de la gestión del PRI a nivel estatal. En el caso de Nuevo León, desde el 2003 se ve el cambio de tendencia más pronunciado; también coincide con la entrada de la administración priísta.

El reto que tiene el gobierno federal es de generar un mecanismo que garantice que las autoridades estatales no tengan la capacidad ni el incentivo de gestionar gastos de manera discrecional. Por el medio de las transferencias federales existe el problema, como subraya Sobrazo:

La marcada dependencia de los gobiernos estatales en materia de transferencias federales no ha contribuido a la creación de mecanismos de responsabilidad fiscal en las entidades federativas, ya que su esfuerzo tributario tiene poca o nula vinculación con los recursos a gastar y en particular con el modo como éstos se ejercen (Sobrazo 2007, 840).

Por otro lado, el endeudamiento no se ha llevado a cabo de manera correcta. Merino (2007) indica que a pesar de que constitucionalmente a través del artículo 117 los ingresos que se generen por motivo de endeudamiento deben ser utilizados para inversiones productivas, sin embargo se ha utilizado para gasto corriente. Hacer obligatorio que se etiquete con algún proyecto productivo el endeudamiento estatal generaría menos problemas de gastos discrecionales.

Otro asunto de interés dentro de las finanzas subnacionales es la relación fiscal entre federación, estados y municipios. La asignación de recursos a las entidades es un asunto trascendental para el ejercicio adecuado de las responsabilidades constitucionales que éstas tienen. Al respecto, Astudillo (2004) refiere que el sistema de participaciones adoptado no permite que los estados puedan financiar los servicios públicos que demanda la población, debido a que no se reciben los recursos en la cantidad requerida. Ejemplo de ello es el caso de Chiapas y el Distrito Federal, donde el estado sureño, teniendo un índice de marginación muy superior al de la capital, recibe una cantidad de recursos cuatro veces inferior a la del D.F. Es comprensible que no necesariamente las participaciones estén estrictamente ligadas a indicadores de este tipo, pero cuestiones como ésta se han convertido en la principal causa por las que las entidades han tenido que recurrir al endeudamiento excesivo recién analizado. Una manera de poder atenuar esta problemática podría ser la descentralización del control de los recursos públicos. Actualmente, gran parte del control distributivo es llevado a cabo por el gobierno federal, lo que ha generado dependencia en los estados y municipios, limitando sus facultades como entidades y agudizando las complicaciones en materia fiscal de estos agregados. Aunque una reforma institucional de esta índole parece indispensable, también necesario es mejorar la administración de las finanzas estatales y, sobretodo, transparentar el manejo de las cuentas públicas (como se había mencionado anteriormente).

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

A partir de las problemáticas que recién se mencionaron de la hacienda pública, se logran enmarcar algunas áreas de oportunidad. Los desafíos en esta materia no son sencillos, y lo son aún menos al tener que resolverse en una arena en la que no siempre domina la razón: la política. Claramente, el gobierno federal electo deberá generar una sinergia con todos los estados de la república para que sean efectivas las medidas para menguar las problemáticas mencionadas, independientemente de los tintes políticos de por medio. En base a lo mencionado, se proponen algunas líneas de acción que, puntualmente, podrían ser parte de la solución a los asuntos referentes al sobreendeudamiento y la eficiencia del gasto.

En cuanto al problema de la deuda estatal, es evidente que se tiene que desarrollar un mecanismo que desincentive el endeudamiento discrecional por parte de los gobiernos de las entidades federativas. La capacidad de emitir deuda y venderla a instituciones privadas les ha dado más flexibilidad a los gobiernos para endeudarse. La regulación de mercado que viene por parte de las calificadoras de deuda no está desincentivando el aumento en el endeudamiento por que se cuenta con el respaldo del gobierno federal, esto debería ser una cuestión a corregir. En la mayoría de los casos los congresos estatales tienen que aprobar la deuda, pero sería eficiente establecer mecanismos de regulación con mayor fuerza desde el nivel federal, esto aseguraría que todos los estados tengan condiciones similares de contratación de deuda. Esta regulación puede lograrse a través de reglas fiscales que no permitan un endeudamiento excesivo. Un ejemplo comúnmente usado es un techo de endeudamiento, esto puede manejarse como establecer un nivel de endeudamiento máximo utilizando el porcentaje de deuda en relación a los ingresos totales del gobierno, o alguna variable similar. Aunque esto tal vez haría más factible la posibilidad de que los gobiernos estatales se declaren en moratoria, se generaría de antemano el incentivo de cuidar el nivel de deuda.

En cuanto a la problemática de la eficiencia del gasto también hay trabajo por hacer. Como se menciona anteriormente sobre el tema, atar el gasto público al impacto en la calidad puede ser una buena medida, a pesar de la dificultad de las evaluaciones específicas. La idea más común es que los gastos siempre tienen que ir etiquetados, esto niega la posibilidad de que se fomente la corrupción. Sin embargo, esto no es suficiente, ya que el volumen del gasto no necesariamente tiene relación con el resultado esperado. Tal como se menciona en el caso de educación, sería mejor contar con evaluaciones del impacto de los gastos específicos para poder modificarlos a través de los años y encontrar la asignación más eficiente posible. Esto reduciría ineficiencias de pagos excesivos a factores económicos que no tengan la productividad adecuada. Se deberían eliminar los subsidios altamente regresivos, se puede recortar y canalizar de mejor forma; el subsidio agrícola y a la gasolina son ejemplos de esto según Scott (2011).

Por último, un ajuste generalizado de la recaudación tributaria es inaplazable. Esto, en el sentido de reducir la dependencia que tienen la federación y los estados de los recursos petroleros, que fluctúan por condiciones de los mercados globales, lo que no permite realizar una planeación adecuada del gasto a ejecutarse en periodos futuros. Como se

mencionara en repetidas ocasiones, el establecimiento de un mecanismo que incentive el pago de impuestos entre la ciudadanía es necesario. A pesar de que en los últimos años se ha incrementado la recaudación en impuestos a las personas, el volumen de evasión fiscal aún es un problema. Al respecto, podría disminuirse la tasa impositiva del ISR, a la par de un aumento en la tasa del IVA que, incluso, podría generalizarse. De acuerdo a un ejercicio realizado por Barreix et al. (2010), borrar exenciones de pago de impuestos, uniformar el IVA y aliviar el pago de impuestos de los deciles más pobres, aumenta la recaudación tributaria para algunos países de América Latina; México podría explorar este modelo.

En la medida que éstas y otras adecuaciones afines se lleven a cabo se podrá conseguir tener finanzas públicas con mayor equidad y más eficientes. La importancia y peso que tiene este apartado de la economía obliga a que la próxima administración lo posicione como asunto prioritario en la agenda de necesidades del país, dado que a partir de las finanzas públicas es posible ejecutar la mayoría de las obligaciones y facultades del gobierno federal.

## REFERENCIAS

- Astudillo, M. (2004). Las relaciones fiscales intergubernamentales en México. *Problemas del Desarrollo*, 35(136).
- ARegional. (2012). Finanzas públicas. Consultado el 14 de octubre de 2012 en: <http://www.arinformacion.com/mexico/?lang=es&PHPSESSID=hugp13sblfhmlsit31suf98d46>
- Aritzi, P., & Castro, M. (2010). Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México. Washington DC: Banco Mundial.
- Arriaga, E. (2001). *Finanzas Públicas de México*. México: Instituto Técnico Nacional.
- Arzos, J., & Knaul, F. (2002). Inequidad en el gasto de gobierno en salud. *Centro de Análisis Social y Económico*.
- Barreix et al. (2010). El IVA Personalizado: Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres. *BID – Serie de Equidad Fiscal*. 1-54.
- Calva, J. (2007). Finanzas públicas para el desarrollo. México, DF: Porrúa.
- Casares, E., Ruiz, L., & Sobarzo, H. (2004). *Implicaciones de posibles reformas tributarias en la distribución del ingreso en un mega. el caso de México*. Informally published manuscript, Consultado el 12 de septiembre de 2012 en: [http://www.cshenlinea.azc.uam.mx/02\\_inv/archivos/reportes/eco/lec/vlec064.pdf](http://www.cshenlinea.azc.uam.mx/02_inv/archivos/reportes/eco/lec/vlec064.pdf)

- CIEP. (2011, enero 18). La deuda estatal a la alza. Consultado el 12 de septiembre de 2012 en: <http://ciep.mx/entrada-investigacion/la-deuda-estatal-a-la-alza/>
- CONEVAL. (2012). *Pobreza 2010*. Consultado el 14 de octubre de 2012 en: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza\\_2010.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza_2010.es.do)
- Coronado, J. (2010). Sostenibilidad de las finanzas en gobiernos subnacionales. *Trimestre Fiscal*. 4 (95), 29-75.
- De la Peña, José Antonio. (2003) *Análisis de las Finanzas Públicas de México. Foro Consultivo Científico y Tecnológico*.
- Díaz-Cayeros, A. (1997). Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: Incentivos y limitaciones. *Perfiles Latinoamericanos*, 10, 35-73.
- Eckstein, O. (1965) *Finanzas Públicas*. Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana.
- IMF, (2012). "Balancing Fiscal Policy Rules" Fiscal Monitor.
- IMSS. (2011). Informe sobre la situación financiera y los riesgos del IMSS 2010-2011. Consultado el 22 de octubre de 2012 en: <http://www.imss.gob.mx/estadisticas/Documents/20102011/informe2011web.pdf>
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York, EE.UU.: McGraw Hill.
- OCDE (2011), Estudios económicos de la OCDE: México 2011., OECD Publishing. Consultado el 22 de octubre de 2012 en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es>
- Romero, A., & Vera, M. (2009). *El gasto público*. Fundamentos de Economía y Finanzas Públicas. 23-49.
- Sandoval, L. A. (2012). Frontera estocástica de la ineficiencia en el gasto público de México 1998-2010. *ECOFRAN*, 3(6), 1-30.
- Santaella, J. "La viabilidad de la política fiscal: 2000-2025." *Gaceta de Economía* (número especial), CEA ITAM, CIPP. 37-65.
- Scott, J. (2010). Gasto público para la equidad: Del estado excluyente hacia un estado de bienestar universal. *México Evalúa*, Consultado el 23 de septiembre de 2012 en: [http://mexicoevalua.org/descargables/cc9720\\_Gasto-Publico-para-La-Equidad-27-Oct-2010rev.pdf?3e3ea140](http://mexicoevalua.org/descargables/cc9720_Gasto-Publico-para-La-Equidad-27-Oct-2010rev.pdf?3e3ea140)
- Scott, J. (2011). Gasto público y desarrollo humano en México análisis de incidencia y equidad. *PNUD*, 1-67.

- SHCP. (n.d.). *Ingresos presupuestarios del sector público*. Consultado el 14 de septiembre de 2012 en:  
[http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/Paginas/finanzas\\_publicas.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx). (Base de datos).
- Silva Ruiz, J., Páez Pérez, P., Rodríguez Tobo P. (2008). *Finanzas Públicas Territoriales. Escuela Superior de Administración Pública*. Documento PDF en la web. 1 Sep. 2012 Consultado en:  
[http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home\\_1/rec/APT2010/1\\_APT\\_CREDITOS/SEMESTRE%25207%2520APT%2520CREDITOS/Modulo\\_Finanzas\\_Publicas\\_Territoriale\\_%2520APT.pdf](http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home_1/rec/APT2010/1_APT_CREDITOS/SEMESTRE%25207%2520APT%2520CREDITOS/Modulo_Finanzas_Publicas_Territoriale_%2520APT.pdf)
- Sobarzo, H. (2007). La reforma fiscal en México. *Comercio Exterior*, 57(10), 832-840.
- Urzúa, C. (2011). Gasto público, subsidios y equidad social en América latina. *Análisis Político*. 57, 1-15
- Vargas, C. (2012). ¿Ha sido progresivo el gasto público en educación?: La experiencia de México en los 20 años de cambio estructural. *Economía Informa*, (372), 11-33.

