SAE-ISS-17-12

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

DIRECCIÓN GENERAL DE
SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN,
INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

"La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano"

Elaborado por:

M. en E. Reyes Tépach M.
Investigador Parlamentario

Av. Congreso de la Unión Núm. 66; Col. El Parque;
Delegación Venustiano Carranza; C. P. 15969; México, D. F.
Tel.: 5036-0000 Ext.: 67027 y 67035; Fax: 5628-1300 ext. 4726
Correo-e. : reyes.tepach@congreso.gob.mx

La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano

Índice General

Contenido	Páginas
Resumen / Abstract	**3**
Introducción	**4**
Resumen Ejecutivo	**8**
1. La teoría normativa del federalismo fiscal y de las trasferencias intergubernamentales	**10**
2. La distribución de las potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno en México	**14**
2.1. Marco constitucional del sistema de coordinación fiscal	**14**
2.2. El sistema nacional de coordinación fiscal	**16**
3. El sistema de transferencias intergubernamentales	**19**
3.1. Naturaleza, marco normativo y taxonómico de transferencias no condicionadas	**19**
3.2. Naturaleza, marco normativo y taxonómico de las transferencias condicionadas	**22**
3.3. Asignaciones presupuestarias de las transferencias condicionadas y no condicionadas	**25**
4. La dependencia financiera de las entidades federativas del país	**26**
4.1. Evolución de la dependencia financiera de las entidades federativas	**27**
4.2. Análisis de la dependencia financiera por entidad federativa	**30**
5. Análisis de la deuda pública de las entidades Federativas de México	**33**
5.1. Marco jurídico, taxonómico y conceptual de la deuda pública local	**33**
5.2. Evolución de la deuda pública de las entidades federativas	**35**
5.3. Evolución de los saldos de la deuda pública, por entidades federativas	**39**
6. Ciclo económico y la evolución de la duda de las entidades federativas	**43**
Conclusiones	**49**
Bibliografía	**51**

Resumen

Este estudio contiene un análisis de la deuda pública de las entidades federativas de México, desde el enfoque de la *Teoría Normativa del Federalismo Fiscal.* Su evolución en los últimos 20 años se explica por la distribución de las potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno, acordado en el marco de la coordinación fiscal, lo que ha generado que las haciendas públicas locales tengan una alta dependencia financiera del flujo de transferencias provenientes de la autoridad central. Complementariamente, durante este periodo los gobiernos subnacionales han actuado racionalmente, evitando hacer frente a los costos políticos-electorales de incrementar la recaudación de sus ingresos propios. Bajo un escenario de poco margen financiero de la autoridad central para incrementar las transferencias hacia las entidades federativas del país, acompañado de una conducta definida como “pereza fiscal” por parte de las administraciones locales, los crecientes déficits fiscales se han estado cubriendo con recursos provenientes del endeudamiento.

Palabras claves: deuda pública; transferencias condicionadas, no condicionadas y con contrapartida; ingresos fiscales propios; participaciones y aportaciones federales; dependencia financiera.

Abstract

This study provides an analysis of the public debt of the states of Mexico, from the viewpoint of the *Normative Theory of Fiscal Federalism*. Its evolution over the past 20 years is explained by the distribution of taxation powers between the three levels of government, approved in the context of the tax coordination, which has meant that local government finances have high financial dependence of the flow revenue transfers from the central authority. Additionally, during this period subnational governments have acted rationally, avoiding electoral and political costs of increasing their own revenue. Under a scenario of little financial margin of the central authority to increase revenue transfers to the states of the country, accompanied by conduct defined as "fiscal sluggishness" on the part of local governments, rising fiscal deficits have been covering with resources proceeds of debt.

Keywords: public debt; block, categorical and matching grants; own revenue; sharing and contribution tax; financial dependence.

Introducción

En los últimos años, las entidades federativas del país han incrementado significativamente sus respectivas deudas públicas, justificando estos actos jurídico-contractuales en virtud de la necesidad de ampliar su frontera de provisión de bienes y servicios públicos con recursos no propios, en un contexto de una amplia dependencia de las transferencias provenientes del gobierno central y de la existencia de rigideces en las administraciones públicas locales para incrementar la recaudación de sus ingresos propios.

El aumento de la deuda pública de los gobiernos subnacionales se explica desde diversas aristas, las cuales están asociadas con fallas del Estado, entre las cuales se destacan la axiológica (corrupción), la ineficacia de los controles formales, la casi inexistente cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, la nula injerencia del gobierno central para imponer límites a este endeudamiento.

Sobre el enfoque axiológico, éste concierne directamente al actuar de los gobernantes, es una falla recurrente del Estado, siendo muy complejo su combate, el cual depende esencialmente de los criterios éticos de cada actor político. Reviste este carácter, por la naturaleza intergeneracional de la deuda, lo que hace inmoral que las generaciones presentes contraten y dilapiden recursos que tienen que pagar las generaciones futuras.

En México, un intento por acotar el actuar arbitrario de los gobernantes ha sido la promulgación de leyes de transparencia de jurisdicción federal y local, que a la luz de los acontecimientos recientes muestra que han sido insuficientes para detener los malos manejos financieros en las haciendas locales. Instrumentos como la *contabilidad creativa* [definido por Kamal Naser como ´la transformación de los números de la contabilidad financiera de lo que realmente son, a lo que quien los prepara quiere que sean, aprovechando las reglas existentes y/o ignorando algunas o todas ellas], presuntamente han sido empleados por los actores políticos en el país para ejercer recursos provenientes del endeudamiento con fines poco transparentes.

En Europa, los efectos nocivos de la práctica de la *contabilidad creativa* son inconmensurables, fue un instrumento al que inmoralmente recurrieron los políticos financieros de los países que conforman la periferia europea (Grecia, España, Irlanda, Portugal) y que llevó a un quiebre masivo de las finanzas públicas de estos países, obligando a la naciones centrales como Alemania y Francia a destinar altos excedentes de su producto social para rescatar a estas economías altamente endeudadas, para estabilizar la moneda común europea e intentar llevar nuevamente a este continente a la senda del crecimiento, con altos costos socioeconómicos para la población que habitan en las naciones de la periferia, y que se están materializando con el incremento de las tasas impositivas, el pago de nuevos gravámenes y la reducción de sus prestaciones laborales y de seguridad social.

Otra falla de Estado está relacionada con los controles formales, se observa que en las entidades federativas del país, los Congresos Locales no están ejerciendo su rol de peso y contrapeso del actuar de los Ejecutivos. La conformación de los poderes en las entidades federativas muestra la fragilidad institucional de las legislaturas, las cuales reducen su rol a aprobar los requerimientos de endeudamiento solicitado por el Gobierno, sin profundizar en aspectos tan relevantes como la fiscalización y la evaluación del destino de estos recursos. Decenas de titulares de los Ejecutivos Locales gozan de gobiernos con mayorías, por tal razón, la participación ciudadana es un factor central para la conformación de gobiernos sin mayoría que sean capaces de activar los instrumentos de control que el Poder Legislativo tiene que ejercer sobre los Ejecutivos Locales.

Una tercera falla de Estado está relacionada con la poca cultura que tienen los gobiernos locales por una “real” y “auténtica” transparencia y rendición de cuentas. Los Poderes de la Unión, conocedores de la importancia de que las entidades federativas avancen en las políticas anticorrupción, particularmente en los temas financieros, han promovido reformas al marco jurídico del país para la armonización de la contabilidad gubernamental, con el propósito de acotar el actuar de los gobernantes locales, priorizando el interés público por encima del particular.

La reforma preferente que se está analizando y discutiendo en el Congreso de la Unión en materia de armonización contable, a propuesta del Ejecutivo Federal, tiene como objetivo que los gobiernos locales transparenten y rindan cuentas en todo lo relacionado con la política financiera. Particularmente en lo relacionado con la deuda pública de las entidades federativas, se espera conocer aspectos fundamentales como su origen y destino, los acreedores, el costo del pago del servicio, el impacto que genera en las economías locales, entre otros aspectos necesarios para su correcta y objetiva evaluación.

Por último, en el marco de nuestro federalismo hacendario, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), está facultado únicamente para que las entidades federativas suscriban los montos de los endeudamientos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos. El complejo entramado de nuestro sistema federalista, impide a la autoridad administrativa central tener injerencia en los límites, la fiscalización y la evaluación del endeudamiento de las jurisdicciones locales, facultad arrogada a las Legislaturas estatales. Sin embargo, los Poderes de la Unión tendrían que tener facultades más amplias en estas materias, como puede ser la autorización y/o el establecimiento de los topes máximos de endeudamiento de las entidades, porque tal como lo analizó Gamboa (Banxico) (1997), ante una eventual quiebra financiera de las haciendas locales, el Gobierno Federal actúa como prestamista de última instancia, rescatando y asumiendo el costo fiscal del sobre-endeudamiento de los gobiernos de los estados.

En alguna medida, todos estos enfoques han contribuido para el crecimiento de la deuda pública de las entidades federativas, que ha partir de la crisis económica de 2009, ha presentado un incremento sin precedente.

Sin embargo, en este estudio se analizará la deuda pública de las administraciones locales desde un enfoque federalista, basándonos en los fundamentos teóricos de diversos pensadores que han consolidado la *Teoría Normativa del Federalismo Fiscal.*

El objetivo de esta investigación es analizar, en el marco del sistema de coordinación fiscal vigente en México, la trayectoria que ha seguido el endeudamiento público de las entidades federativas en los últimos 20 años, poniendo especial énfasis en el impacto que ha generado en las finanzas públicas locales la actual distribución de potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno y, en los mecanismos de resarcimiento financiero del gobierno central hacia los subnacionales, las cuales están basados en el sistema de transferencias condicionadas y no condicionadas.

La hipótesis general de trabajo busca demostrar, a partir de un instrumental teórico y estadístico, si el incremento de la deuda pública de las entidades federativas del país se ha generado por el aumento de la dependencia financiera que éstas tienen de las transferencias condicionadas y no condicionadas provenientes del gobierno central.

Las preguntas que se plantearon en el diseño de esta investigación son las siguientes:

¿Cómo explica la teoría normativa del federalismo fiscal la generación de la deuda pública de los gobiernos subnacionales?

¿Cómo están correlacionados las transferencias condicionadas y no condicionadas, la recaudación de los ingresos propios de las entidades federativas y el gasto público local en la conformación del endeudamiento de los gobiernos locales?

¿Cuáles han sido los acontecimientos económicos que se han presentado en México en los últimos 20 años, que explican el comportamiento que ha tenido la deuda pública de las entidades federativas?

¿Cuáles son las potenciales medidas que se podrían instrumentar desde el ámbito federal y local, desde la perspectiva de la recaudación y de la instrumentación del gasto público, para reducir la deuda de las entidades federativas del país?

Para el desarrollo de esta investigación se realizaron seis apartados, los cuales se explican brevemente:

En el primero, se revisa la *Teoría Normativa del Federalismo Fiscal*, a partir de la cual, se hace un análisis taxonómico de los factores productivos que gravan la autoridad central y las locales, siendo el factor de movilidad y su impacto recaudatorio medido por la elasticidad-ingreso, los dos rasgos más importantes para distribuir las potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno.

Asimismo, se desarrolla un marco conceptual relacionado con las transferencias que los gobiernos centrales ceden a los locales, las cuales se clasifican en no condicionas (*block grants*), condicionadas *(categorical grants)*, y como parte de esta última, se encuentran los aportes con contrapartida (*matching grants).*

En el segundo y tercer apartado se exponen *lato sensu* nuestro federalismo fiscal desde un enfoque sistémico, se identifican las fuentes de recaudación de los recursos participables y los mecanismos para distribuirlos entre los tres niveles de gobierno.

Respecto a las fuentes, en el segundo apartado se analiza el marco constitucional que reglamenta la distribución de las potestades recaudatorias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; se explica *grosso modo* el sistema de coordinación fiscal, poniendo especial énfasis en las características de los gravámenes que cobran cada uno de los niveles de gobierno. Una vez que se obtienen los ingresos participables, en el tercer capítulo, se analizan los mecanismos de distribución, a través del sistema de transferencias que son de dos tipos: las no condicionadas, conformadas por las participaciones federales e incentivos económicos y las condicionadas que corresponden a las aportaciones federales.

En el cuarto, se examina estadísticamente la taxonomía de los ingresos totales de las entidades federativas, con el objeto de estimar los índices de dependencia financiera que tienen las haciendas locales de las transferencias intergubernamentales, identificando los efectos nocivos que éste fenómeno ha acarreado en lo referente a la recaudación de los ingresos propios de las administraciones locales.

En el quinto, se hace un análisis jurídico, conceptual y taxonómico de la deuda pública de las entidades federativas. Asimismo, se expone estadísticamente su evolución desde 1993 hasta nuestros días, medido en millones de pesos corrientes (nominales) y constantes a precios de 2003 (reales), como proporción del producto interno bruto (PIB) y de las participaciones federales. Se identifican las entidades que tienen los índices más altos de endeudamiento.

Finalmente, se hace un análisis macroeconómico de correlación de variables fiscales, con el propósito de identificar si las variaciones de la deuda pública de las entidades federativas responden al comportamiento del ciclo económico de nuestro país.

Resumen Ejecutivo

En México, las autoridades subnacionales obtienen los ingresos totales para financiar la provisión de bienes y servicios públicos de tres fuentes: el sistema de transferencias que provienen de la Federación; los ingresos propios tributarios y no tributarios que recaudan de su sistema impositivo; y el financiamiento público que obtienen a través del sistema financiero interno.

Un rasgo del federalismo fiscal en México es la alta dependencia financiera que las haciendas locales tienen de las transferencias provenientes del gobierno Federal, las cuales pueden ser no condicionadas (se asignan a las entidades federativas a través del sistema de participaciones) y condicionadas (cuya entrega se formalizó a partir de 1997 a través del sistema de aportaciones).

De 1993 al 2011, los ingresos totales de las entidades federativas de México se incrementaron, pasaron de 82 mil 055.5 a 1 billón 366 mil 158.0 millones de pesos (mdp). Durante este periodo, en promedio, las transferencias provenientes de la Federación representaron el 73.34% de los ingresos totales, los ingresos propios tributarios y no tributarios fueron equivalentes al 19.60% y el endeudamiento representó el 4.06%.

En estos años, la dependencia financiera de las entidades federativas del país promedió 76.34%. Este indicador era equivalente al 55.45% en 1993, lo que significa que de los ingresos totales de las entidades federativas, menos del 50% provenían de los ingresos propios y del endeudamiento y más de la mitad provenía de la autoridad central vía transferencias. Para el año 2010, la dependencia fue del 78.85%, lo que implica que de cada 100 pesos que obtenían las entidades federativas, casi 79 pesos provenían de la Federación.

Para el año 2010, Tabasco fue el estado que tuvo la tasa de dependencia financiera más alta con el 95.28%, es decir, únicamente el 4.78% de su gasto público se financia con ingresos propios, le seguían en orden de importancia: Durango (94.37%), Colima (92.47%), Aguascalientes (91.63%) y Guerrero (91.26%). Por el contrario, 9 entidades federativas tuvieron un índice por debajo de la media nacional, Coahuila fue el estado más autosuficiente, porque el 49.81% de su gasto público se cubrió con ingresos propios, su tasa de dependencia fue del 50.19%; le seguían en orden de importancia el Distrito Federal (56.53%), Quintana Roo (61.06%), Veracruz (68.88%) y Nuevo León (71.61%).

El incremento del endeudamiento público de las entidades federativas encuentra su explicación en esta marcada dependencia financiera, porque las transferencias condicionadas y no condicionadas se han incrementado en una menor proporción que el aumento del gasto público de las haciendas locales. El déficit fiscal de los gobiernos subnacionales se ha profundizado debido a la baja reducción de los ingresos propios.

En pesos corrientes, el saldo acumulado de la deuda pública de los estados del país y del Distrito Federal pasó de 18 mil 278.2 mdp en 1993 a 390 mil 777.5 mdp al cierre del 2011. La evolución de esta deuda pública como proporción de la actividad económica pasó del 1.5% al 2.9% del PIB. Para el periodo de 1994 al 2011 pasó del 64.5 a casi 80%, con respecto a las participaciones federales.

Del análisis de la deuda pública, por entidad federativa, se observa que en términos nominales, en el año 2011, el Distrito Federal fue la administración local más endeudada, asciende a 56 mil 232.2 mdp, le siguen en orden de importancia, Nuevo León con 38 mil 590.5 mdp, el Estado de México con 38 mil 195.9 mdp, Coahuila con 36 mil 509.6 mdp y Veracruz con 27 mil 938.1 mdp.

Sin embargo, cuando este endeudamiento se estima como proporción de la actividad económica, las conclusiones se modifican sensiblemente: Coahuila es el estado que tiene el mayor endeudamiento como proporción del PIB, representa el 8.45%, le siguen Nayarit con el 6.77%, Quintana Roo con el 6.71%, Chiapas con el 5.62% y Michoacán con el 4.54%.

Los estados cuyas haciendas locales tienen altos riesgos financieros, porque el monto acumulado de su deuda es superior a las participaciones que reciben de la Federación son Coahuila, que representa el 304.56%, Quintana Roo que es equivalente al 204.23%, Nuevo León es del 165.85%, Chihuahua es del 118.39% y Nayarit asciende al 111.83%.

Por último, cinco entidades federativas del país tienen el 100% de su deuda garantizada con participaciones federales: Sonora, Sinaloa, Querétaro, Distrito Federal y Coahuila. Asimismo, en 11 estados su deuda está garantizada con más del 90% de sus participaciones: Hidalgo, Colima, Morelos, Yucatán, Veracruz, Baja California, San Luis Potosí, Jalisco, Aguascalientes, Guerrero y Quintana Roo.

1. La teoría normativa del federalismo fiscal y de las trasferencias intergubernamentales

Egon Montecinos (2009, p. 12), citando a Fernando Mejía (2002), afirma que en los gobiernos nacionales predominan dos formas de organización y distribución territorial del poder: los regímenes unitarios y los federados. Al primero lo define, *lato sensu*, como aquel en donde existe un único centro nacional organizador de la vida política, económica y social. En contrapartida, el régimen federal, lo conceptualiza como la conformación de entidades territoriales que gozan de autonomía política, fiscal y administrativa que comparten poderes con el centro.

Uno de los aspectos importantes del estudio de los regímenes unitarios o federados, está relacionado con la distribución de las potestades fiscales de sus haciendas públicas, comúnmente llamado "federalismo fiscal", que es definido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1993, p. 8) como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, (…). En este marco, se presenta un proceso de descentralización de las finanzas públicas, esto ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional, y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central.

Una de las aportaciones más importantes de la *Teoría Normativa del Federalismo Fiscal* está relacionada con la taxonomía en materia de potestades tributarias entre el Gobierno Central con las autoridades subnacionales, a partir de los criterios de movilidad de los factores de la producción, lo que permite definir los impuestos que recauda cada nivel de gobierno. En este sentido, se establece un sistema de coordinación para evitar la concurrencia tributaria entre la autoridad central y las locales.

Para Sempere y Sobarzo (COLMEX) (1998, p. 22), Gómez y Jiménez (CEPAL) (2011, p. 14) y Trujillo Salazar (CIDE) (2008, pp. 458-459), los factores de la producción de alta movilidad como el trabajo y el capital, así como el consumo deben ser gravados por el gobierno central, para evitar distorsiones en la movilidad de los factores de la producción. Complementariamente, aquellos que son de poca o nula movilidad como la tierra y los bienes inmuebles, pueden y deben ser gravados por los gobiernos locales.

Gustavo Merino (ITAM) (2001, p. 148), citando a Shah (1994), afirma que la eficiencia económica sugiere que los recursos naturales sean gravados por el gobierno central, a pesar de ser inmóviles, porque su distribución no uniforme a lo largo del territorio puede exacerbar las desigualdades interregionales, distorsionar las decisiones de localización al inducir la migración hacia zonas ricas en recursos o inducir a su explotación de manera ineficiente.

Dada esta taxonomía, los impuestos sobre la renta que gravan el capital y el trabajo deben ser asignados al gobierno central, ya que son buenos instrumentos de redistribución del ingreso y para la estabilización macroeconómica; el impuesto sobre el consumo general y los especiales también deben ser recaudados por este nivel de gobierno porque su administración implica economías de escala; los derechos por la explotación de los recursos naturales deben correr a cargo de la autoridad central para evitar profundizar los desequilibrios regionales. Por su parte, los impuestos que recaen sobre la propiedad inmobiliaria, que carecen de movilidad, deben ser recaudados por los gobiernos locales.

La idea que subyace en los planteamientos asociados con la distribución de las potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno, en función de la movilidad de los factores de la producción, es evitar dos distorsiones que impactan negativamente la eficiencia económica: la doble tributación que entorpezca la libre movilidad de los factores móviles y de los bienes y servicios; así como, impedir la práctica de arbitraje en la aplicación de las tasas impositivas, es decir, que una jurisdicción aumente su competitividad con respecto a otra a partir de un diferencial de tasas. Ambas prácticas reducen la productividad recaudatoria de cada uno de los gravámenes que conforman el sistema impositivo central y local.

Cuando los gobiernos subnacionales adoptan el sistema de coordinación en materia de recaudación, expresamente renuncian a la potestad de cobrar determinados impuestos en sus jurisdicciones territoriales, cediéndoselas a la autoridad central. A cambio, serán resarcidos financieramente por los gobiernos nacionales, bajo los criterios de equidad y proporcionalidad, a través del sistema de transferencias intergubernamentales (*revenue-transfers)*.

Trujillo Salazar (CIDE) (*op cit, pp.* 463-464), citando a Oates (1977) y a Piffano (1998), establece que desde la *Teoría Normativa del Federalismo Fiscal* se han elaborado reglas sobre la estructura de las transferencias, distinguiendo dos grandes tipos:

- Las no condicionadas (*block grants)*: que son de libre asignación por parte del receptor, cuya justificación reside en cuestiones de equidad. Son transferencias de nivelación o igualación, dirigidas de las jurisdicciones más ricas hacia las más pobres, que presentan grandes carencias en los servicios sociales o bases tributarias muy débiles, con el propósito de cumplir con el objetivo de redistribución del ingreso en la sociedad.

- Las condicionadas (*categorical grants)*: son transferencias específicas que el gobierno central debe asignar para el financiamiento de programas que involucran beneficios a otras jurisdicciones. Este tipo de aportes se justifica con el argumento de subsidiar a los individuos cuyas actividades generan externalidades positivas, pues esto induce a internalizar los beneficios producidos a terceros, y de esta misma forma el gobierno local tendrá en cuenta los beneficios generados a residentes de otras jurisdicciones dentro del cálculo de su decisión.

Los aportes *específicos* y *compensatorios* también deben emplearse para el financiamiento de programas que afecten bienes o servicios prioritarios, por lo que éstos se constituyen en aportes aplicados en su totalidad tan sólo a determinados usos, según las restricciones impuestas por la entidad transferente. Si lo que se busca es incrementar la disponibilidad de una categoría concreta de un bien público, como educación y salud, los aportes condicionados son más idóneos que los aportes generales o no específicos.

Dentro de los aportes condicionados, se encuentran las que son con contrapartida (*matching grants)*, los cuales actúan como un incentivo para el sector público local y se justifican en el principio de escasez de los recursos y por la necesidad de utilizarlos donde se maximice su rendimiento. De acuerdo con Wiesner (1992, p. 61) los aportes con contrapartida simpatizan por dos objetivos, primero buscar un esfuerzo fiscal propio, y segundo hacer más transparente la *accountability* (rendición de cuentas) presupuestal horizontal y vertical. De esta forma, las transferencias tendrán un efecto multiplicador sobre el ahorro y la inversión pública y contribuirán al desarrollo institucional y político de los gobiernos locales.

Piffano (CEA) (1999, pp. 14-15), observó que en la distribución de las potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobiernos, los impuestos que son asignables al gobierno central resultan ser de alta flexibilidad en la elasticidad-ingreso, constituyen la mayor base cuantitativa de la recaudación nacional. Las potestades reservadas para los gobiernos locales son menos elásticas respecto a cambios en el nivel de actividad o del ingreso. El resultado es un esquema centralizado en materia recaudatoria, que limita la capacidad de generación de ingresos propios a los gobiernos locales, situación que se resuelve a través del sistema de transferencias verticales (del gobierno central a los subnacionales), lo cual conlleva a una fuerte dependencia de éstos últimos, respecto al financiamiento de sus gastos con recursos provenientes de los impuestos nacionales.

Trujillo Salazar (CIDE) (*op cit*, p. 461) en lo relacionado con la asignación de funciones y distribución de atribuciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno, afirma que es uno de los problemas más complejos, dada la existencia de grandes diferencias de carácter económico, político, institucional y hasta demográfico entre las distintas jurisdicciones que integran el sector público local. Citando a Wiesner (1992), agrega que se pueden presentar dos tipos de situaciones que representen dichas disparidades: una de “desequilibrio fiscal vertical”, en la cual las transferencias asignadas legalmente a cada nivel jurisdiccional no alcanzan a cubrir las responsabilidades de gasto, o los sobrepasan considerablemente. Y otra de “desequilibrio horizontal” dado que no todos los niveles subnacionales son iguales y presentan necesidades y capacidades distintas, por lo que no pueden proveer a sus habitantes la misma cantidad y calidad de servicios sobre la base de niveles impositivos comparables entre las diferentes jurisdicciones.

Raich Portman (CIDE) (2004, p. 398) afirma que existe una complejidad teórica para establecer una clara relación entre la asignación de transferencias y el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, porque existen dos tesis antagónicas sobre el impacto que las transferencias tienen en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales:

- La primera explicación tiene su origen en el supuesto racional de la maximización del beneficio, se denomina “modelo racional” o de “pereza fiscal”, de acuerdo con este planteamiento, el incremento de las transferencias ocasiona una disminución en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, porque dan origen a un efecto de desincentivo a la recaudación, pues éstos “se esfuerzan lo menos y obtienen lo más”, es decir, actúan “racionalmente” porque prefieren recibir más transferencias, que hacer frente a los altos costos políticos y administrativos que implica la recaudación propia de tributos.

- La segunda explicación se conoce como el efecto *flypaper*, tiene su base en el principio de que el dinero se utiliza para el propósito que fue otorgado. El aumento de las transferencias no reduce la recaudación fiscal, por el contrario aumenta los gastos totales en aproximadamente la misma proporción que éstas aumentan, en efecto, las transferencias se asignan a los objetivos para los que fueron otorgadas. De acuerdo con esta explicación, el gasto de los gobiernos locales es más sensible al aumento de los recursos, que al incremento de los ingresos privados de la jurisdicción.

Para Cabrero y Carrera (CIDE) (2004, p.349), uno de los problemas asociadas con la excesiva dependencia de las transferencias que tienen los gobiernos subnacionales, es que si estas últimas no se han diseñado adecuadamente puede conducir al “problema de comunes”: esto ocurre cuando los gobiernos subnacionales no cubren el costo total de sus programas, los cuales son financiados con recursos de otros niveles de gobierno, con el dinero de otras jurisdicciones. El problema de los comunes puede ser más serio si además los gobiernos locales tienen una mayor capacidad para adquirir préstamos. Esta situación generalmente conduce a un sobreendeudamiento y a un sobregasto, obligando al gobierno central a rescatarlos cuando ya no pueden enfrentar sus deudas. Agregan que es más difícil para los gobiernos nacionales controlar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, cuando éstos últimos tienen una considerable autonomía política.

Sobre este punto, Ter-Minassian (1997, p. 7), apunta que en los países federales, donde la soberanía de los estados miembros está garantizada por la *Constitución*, o donde estos estados cuentan, en todo caso, con una autonomía mucho mayor que en los países unitarios, el gobierno central quizá no tenga facultades legales para fijar límites al déficit presupuestario de los gobiernos subnacionales.

2. La distribución de las potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno en México

Tomando como base el modelo de la *Teoría Normativa del Federalismo Fiscal*, se identificará el diseño de coordinación en materia tributaria seguido en México a partir de 1980, a través del cual se asignaron las potestades tributarias entre el gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios.

2.1. Marco constitucional del sistema de coordinación fiscal

Las potestades tributarias asignadas a cada nivel de gobierno en nuestro país forman parte de un complejo diseño jurídico conformado por ocho artículos constitucionales, la *Ley de Coordinación Fiscal (LCF)* y por un conjunto de leyes tributarias de orden federal y local.

Los artículos constitucionales que son la base para la construcción de nuestro federalismo fiscal regulan las facultades concurrentes para los tres niveles de gobierno, las exclusivas para la Federación y que son otorgadas a través del Congreso de la Unión, las privativas para la Federación; las exclusivas para la Federación y prohibitivas para las entidades federativas, las implícitas para la Federación, las prohibitivas para las entidades Federativas aunque condicionadas al consentimiento del Congreso de la Unión, las implícitas para las entidades federativas y las exclusivas para los municipios.

El artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución), regula la facultad concurrente para la Federación, las Entidades Federativas y los municipios del país en la obligación que tenemos los mexicanos de contribuir con el gasto público de los tres niveles de gobierno, así como los principios sobre los cuales descansa el pago de los gravámenes: establece como obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

En el artículo 73 constitucional, fracción XXIX, numeral 1 al 5, se define un conjunto de facultades en materia de contribuciones especiales que son exclusivas para la Federación y que son otorgadas a través de las facultades del Congreso de la Unión.

Se faculta al Congreso de la Unión “para establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y sobre contribuciones especiales relacionadas con la energía eléctrica, la producción y consumo de tabacos labrados, los cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

Asimismo, es obligación de la Federación participar a las entidades federativas en el rendimiento de las contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

El artículo 131 de la Constitución establece como facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

El artículo 117 Constitucional, fracciones IV al IX establece las facultades exclusivas de la Federación por ser prohibitivas para las entidades Federativas, y que están relacionadas con la doble tributación de algunos factores productivos o bienes, establece:

"Los Estados no pueden, en ningún caso gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. Las facultades implícitas de la Federación están contenidas en *el artículo 73 Constitucional, fracción XXX*, y están relacionadas con la posibilidad de que el Congreso expida leyes federales en materia tributaria sobre materias que le faculte la Constitución:

"El Congreso tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Las facultades prohibitivas para los estados y que están condicionadas al consentimiento del Congreso de la Unión están reguladas en *el artículo 118, fracción I de la Constitución*, que establece que los estados "tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones".

Las facultades implícitas para los estados, están regulados en *el artículo 124 Constitucional*, que estipula que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Las facultades exclusivas para los Municipios se regulan en *el artículo 115 constitucional*. *En la fracción III, diversos incisos, en relación con la fracción IV, inciso c),* se establecen las funciones y servicios públicos que están a cargo de este nivel de gobierno, y sobre las cuales pueden establecer contribuciones para obtener ingresos propios. Los servicios que prestan son los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

La base constitucional del impuesto predial se encuentra en el *artículo 115 Constitucional, fracción IV, inciso a)* que señala que los municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

2.2. El sistema nacional de coordinación fiscal

La LCF es la norma que reglamenta los artículos constitucionales que están relacionados con el pacto fiscal federal. En su primer artículo se establece su objeto, que consiste en “coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, determina la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”.

Como se puede observar, la distribución de potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno en nuestro sistema federalista se resolvió a través de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

García Sotelo (INDETEC) (2006, pp. 3-4) afirma que el primero de los propósitos del SNCF fue la eliminación de la concurrencia tributaria, es decir, buscar que sobre una forma de expresión de la capacidad de pago de los contribuyentes (ingreso, consumo o riqueza) se estableciera, en lo posible, sólo un impuesto. De esta forma, la eliminación de la concurrencia impositiva fue considerada necesaria para simplificar el cumplimiento de obligaciones fiscales, para reducir los costos que dicho cumplimiento implica, para contribuir a una mejor asignación de recursos en la economía privada y para mantener la competitividad de la economía mexicana, particularmente en lo que se refiere a la tributación de carácter local.

Para Serna de la Garza (IIJ-UNAM) (2004, pp. 23-24), la esencia del SNCF consiste en que la Federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales…Lo cual ha hecho que los dos impuestos más importantes (el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado), sean establecidos y administrados por la Federación (a pesar de que ninguno de estos dos impuestos se hayan asignado de manera expresa al Congreso de la Unión en *el artículo 73, fracción XXIX constitucional*, que es el artículo que establece la lista de impuestos que le corresponden a la Federación).

Sin embargo, el análisis del SNCF nos permite identificar que, desde el enfoque de la movilidad de los factores de la producción, la Federación se arrogó los gravámenes que recaen sobre los factores móviles y que tienen las bases tributarias más amplias, tal como lo observó Piffano, como son los impuestos que recaen sobre el factor trabajo (sobre la renta para personas físicas); los que recaen sobre el capital y la actividad empresarial (sobre la renta para las personas morales, el empresarial a tasa única y los depósitos en efectivo).

Respecto de los impuestos al ingreso o renta, García Sotelo (INDETEC) (*op cit*, pp. 5-6) señala que en la práctica este tipo de impuestos presenta dos grandes orientaciones: los que corren a cargo de personas morales (empresas, asociaciones civiles, cooperativas, etc.) y los que recaen sobre personas físicas (o individuos). En relación con los primeros, no existe la posibilidad de que las entidades federativas graven esta fuente. Lo anterior, debido a que *la fracción III del artículo 41 de la Ley del* IVA, establece que las entidades adheridas al SNCF no pueden mantener impuestos sobre: "(...) el activo, la utilidad o el capital de las empresas" (con la excepción, que el propio artículo 41 prevé, en materia de la imposición sobre tenencia o uso de vehículos).

En cuanto a los impuestos sobre el ingreso de personas físicas, las entidades federativas sí cuentan con potestades tributarias, con la limitante que señala el *artículo 41, fracción IV de la Ley del IVA* respecto a no gravar los "intereses, los títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación". Fuera de esta limitación, cuentan con la posibilidad, en principio, de gravar todas las restantes formas de ingreso de las personas físicas, como son: sueldos y salarios, honorarios, arrendamientos, premios de loterías, rifas y sorteos, y algunos ingresos derivados de actividades empresariales. Sin embargo, por consideraciones de equidad fiscal y eliminación de la concurrencia impositiva, las entidades federativas han limitado la imposición sobre el ingreso de las personas físicas a prácticamente sólo tres impuestos, (sobre premios derivados de loterías, rifas, sorteos y concursos; sobre enajenación de boletos de rifas y sorteos; y sobre el ejercicio de profesiones). La fuente más importante de los impuestos locales con los que cuentan las entidades federativas es el que recae sobre la nómina, el cual grava los pagos realizados por conceptos de remuneración al trabajo personal subordinado (sueldos y salarios).

La Federación también grava los impuestos altamente móviles y que están relacionados con el consumo general (IVA) y los impuestos especiales sobre la producción y los servicios, este último en sus diversas vertientes: gasolina y diesel para combustión automotriz, bebidas alcohólicas, cervezas, refrescos, tabacos labrados, telecomunicaciones. García Sotelo (*Íbidem*, p. 7) apunta que sólo existe un impuesto estatal al consumo, concurrente con la imposición federal (impuesto sobre hospedaje) y una serie de impuestos estatales sobre consumos específicos que gravan materias exentas del pago del IVA, tales como los impuestos a la enajenación o venta de vehículos y/o bienes muebles usados.

En cuanto a los Impuestos sobre la riqueza y el patrimonio, las posibilidades para gravar esta fuente para las entidades federativas se encuentra bastante limitadas, ya que sólo se grava la tenencia estatal, no así para los municipios, los cuales cuentan con el impuesto predial y otros impuestos inmobiliarios.

De acuerdo con García Sotelo (INDETEC) (*íbidem*, pp. 10-11), las tres principales fuentes de ingresos de los municipios del país son los siguientes:

El principal es el que recae sobre el predial, mismo que grava la propiedad o posesión del suelo y construcciones. Por sus características (base amplia, clara identificación, inmovilidad de la base), resulta ser una contribución idónea para ser administrada por los gobiernos locales y para que pueda utilizarla como medio de financiamiento de los servicios públicos municipales no individualizables.

El segundo recae sobre la adquisición de inmuebles, el cual grava las operaciones de transmisión de la propiedad, como son la compraventa, la donación, la prescripción, la dación en pago, la promesa de adquisición, la constitución de usufructos y fideicomisos, la permuta etc. Este impuesto no sólo es importante como instrumento de financiamiento, sino que también es utilizado para efectos del registro de la propiedad, de ahí que sea pensado con otros propósitos extra fiscales que limitan su rendimiento.

La tercera lo constituye las contribuciones por derechos, mismos que se encuentran fuertemente limitados para los municipios derivados de la coordinación fiscal en la materia, la cual ha dejado en suspenso materias importantes de cobro, como lo son: las licencias de funcionamiento (excepto de construcción, conexiones a redes públicas de agua y alcantarillado, fraccionar o lotificar, conducir vehículos, expedición de placas y tarjetas de circulación de vehículos, establecimientos de enajenación de bebidas alcohólicas, y anuncios en vía pública), registros (excepto registro civil, de la propiedad y del comercio), uso de vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma (excepto derechos de estacionamiento de vehículos y uso de vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios) y actos de inspección y vigilancia.

3. El sistema de transferencias intergubernamentales

Después de definir los criterios de coordinación fiscal para distribuir las potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno, se determinan los mecanismos de resarcimiento financiero, vía el sistema de transferencias, donde la Federación asigna ingresos participables recaudados a las haciendas públicas locales.

El sistema de transferencias en México conforman el gasto federalizado, el cual se define como: la asignación de recursos condicionados y no condicionados, que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas y los municipios del país, en el marco del pacto fiscal federal y de la política de descentralización administrativa y financiera, para que las autoridades locales provean los bienes y servicios que son exclusivos de su jurisdicción o son concurrentes con la Federación, tales como la educación, la salud, la infraestructura social básica, la seguridad pública, entre otros.

El sistema de transferencias en México *stricto sensu* se conforma de dos grandes bloques: las participaciones federales e incentivos económicos, que son recursos no condicionados que el Gobierno Federal transfiere a las Entidades Federativas del país; y el sistema de aportaciones federales, que son recursos condicionados al logro de ciertas metas y objetivos relacionados con la provisión de bienes y servicios públicos concurrentes entre dos o más niveles de gobierno.

3.1. Naturaleza, marco normativo y taxonómico de transferencias no condicionadas

Las participaciones federales y los incentivos económicos son transferencias no condicionadas que la Federación resarce a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en el marco del federalismo fiscal. Por su connotación, el Gobierno Federal no determina su destino del gasto, son las autoridades locales las que definen la provisión de bienes y servicios que adquieren con estos recursos; como consecuencia, pierden su carácter federal, porque en el momento que la autoridad central los transfiere a los gobiernos subnacionales, el uso, evaluación, rendición de cuentas y fiscalización son responsabilidades exclusivas de los órganos locales.

Astudillo Moya (2005, pp. 256-257), afirma que México adoptó el sistema de participaciones desde hace varias décadas, al principio de manera parcial, pues solamente se vinculaba a muy pocos impuestos; para 1979 predominaba este sistema, sólo que se caracterizaba por el hecho de que algunos impuestos otorgaban participación a los estados y en otros no. Adicionalmente, ciertos gravámenes eran sujetos de participación siempre y cuando celebran convenios de no establecer o de suspender impuestos en ciertas materias. Asimismo, las tasas de participación variaban por tipo de impuesto y con procedimientos de distribución no uniformes, lo que llevó a que las participaciones fueran presentando una proporción cada vez menor de los recursos fiscales totales de la Federación.

Por su parte, Gallegos Ramírez (INDETEC) (1995, pp. 79-80) apunta que a través del SNCF, los gobiernos locales convienen con la Federación recibir participaciones a cambio de respetar las limitaciones de su poder tributario establecidas en las leyes federales o en los convenios suscritos, sin embargo, la tendencia ha sido que los gobiernos estatales han renunciado paulatinamente a exigir impuestos que alguna vez fueron locales, a cambio de recibir una parte de lo que se recaude. De esta manera, el Gobierno Federal ha centrado la recaudación y administración de los impuestos más productivos, desde el punto de vista del importe recaudado, mientras que los gobiernos estatales y municipales solo obtienen una participación.

Particularmente, el *artículo 2 de la LCF* define la composición de la Recaudación Federal Participable (RFP), a través de la cual se identifican los impuestos cuya recaudación es participable, es decir, que se distribuye en los tres niveles de Gobierno.

De acuerdo con esta norma, la RFP se conforma con todos los impuestos y los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, menos las devoluciones por los mismos conceptos, excluyéndose:

- Los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados;
- El 2% en las demás exportaciones;
- Los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.
- Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa;
- El impuesto sobre automóviles nuevos;
- La parte de la recaudación correspondiente al IEPS en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de la LCF;
- Una parte del régimen de pequeños contribuyentes;
- La recaudación obtenida de los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del IEPS;
- Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de la LCF;
- Los excedentes de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del ISR.

Actualmente, el sistema de transferencias no condicionadas de nuestro país está regulado en *el capítulo I de la LCF*. A través de este ordenamiento se definen los fondos, las fuentes y los usos de las transferencias de recursos que el Gobierno Federal realiza a las entidades federativas y los municipios del país, de conformidad con los siguientes criterios:

- Fondo General de Participaciones, regulado en *los artículos 2 y 6 de la LCF*, se conforma con el 20% de la RFP, de los cuales, el 80% se destinan para las entidades federativas y el 20% para los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

- Fondo de Fomento Municipal, reglamentado en *el artículo 2-A, fracción III, incisos a) y b) de la LCF*, se conforma con el 1% de la RFP; divisible en: 16.8% para formar este fondo y el 83.2% para incrementarlo. El 100% de estos recursos se destinan a los municipios del país y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

- 0.136% de la RFP, regulado en el *artículo 2-A, fracción I de la LCF*, se destina en su totalidad a los municipios colindantes con las fronteras o los litorales por los que salen y entran exportaciones e importaciones de mercancías.

- 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, contenido en el *artículo 2-A, fracción II de la LCF*, se desina a los municipios colindantes con las fronteras o los litorales por los que se exporta petróleo.

- Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), reglamentado en el *artículo 3-A, fracción I y II de la LCF*. Se conforma del 20% de los ingresos generados por la venta de cervezas, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y el 8% de los ingresos por la venta de tabacos labrados. De su recaudación total, el 80% se destinan para las entidades federativas y el 20% para los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

- Fondo de Fiscalización, regulado en el *artículo 4 de la LCF*. Se conforma con el 1.25% de la RFP, de los cuales, el 80% se destinan a las entidades federativas y el 20% para los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

- Fondo de Extracción de Hidrocarburos, reglamentado en el *artículo 4-B de la LCF*. Se conforma del 0.6% del importe del derecho ordinario sobre hidrocarburos, de los cuales, el 80% se destinan para las entidades federativas que extraigan petróleo y gas y el 20% para sus municipios.

- Venta Final de Gasolina y Diesel, regulada en el *artículo 4-A, fracción I y II de la LCF y el 2-A, fracción II de la Ley del IEPS*. Se conforma de la aplicación de las siguientes cuotas a la venta final de gasolinas y diesel: magna 36 centavos por litro; premium UBA 43.92 centavos por litro y diesel 29.88 centavos por litro. De la recaudación total, 9/11 partes se destinan a las entidades federativas en función de su consumo de gasolina y diesel y las 2/11 partes restantes para el Fondo de Compensación para las 10 entidades federativas del país de mayor marginación. De la bolsa total, el 80% se asignan para las entidades federativas y el 20% para los municipios y las demarcaciones territoriales del DF.

- Puentes de Peaje, contenido en el *artículo 9-A de la LCF*. Son fondos que se destinen para la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en los municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, de impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje. La aportación a los fondos mencionados se hará por el estado, por el municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 25% del monto total de los ingresos brutos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación federal se distribuirá como sigue: municipios 50% y estados 50%.

3.2. Naturaleza, marco normativo y taxonómico de las transferencias condicionadas

En el año de 1997 se adicionó *el capítulo V a la LCF*, creándose el sistema de aportaciones federales, a través del cual el gobierno Federal transfiere recursos condicionados a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con el fin de descentralizar actividades administrativas con su contraparte financiera, donde concurren al menos dos niveles de gobierno.

De esta manera, el Ejecutivo Federal transfirió funciones y recursos a los gobiernos locales, sujeto al logro de objetivos concretos en materia de educación, salud, infraestructura social, combate a la pobreza, seguridad pública, entre otros importantes rubros del gasto. Como la autoridad central define el destino del gasto, a través de la *LCF*, estas transferencias conservan su carácter federal, como consecuencia, son fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación a través del Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS).

Originalmente estas transferencias condicionadas eran asignadas por el Gobierno Federal a los subnacionales de manera discrecional, puesto que no existía una norma jurídica que reglamentara los criterios de distribución. A partir de 1997, con la conformación del sistema de aportaciones federales, se establecen reglas *ex profeso* para determinar la cantidad de recursos que obtiene cada entidad federativa en sus nuevas funciones descentralizadoras, así como el destino del gasto.

Para la conformación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el Congreso de la Unión acordó trasladar los recursos del ramo 25 al actual ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) relacionado con las aportaciones federales. Por su parte, los recursos necesarios para las funciones que la *Ley General de Educación* reserva a la Federación en materia de educación básica siguen formando parte del ramo 11 del PEF donde se asigna el gasto para educación pública.

También se incluyó en los ramos 11 y 25 del PEF las previsiones para sufragar los incrementos de los salarios de los trabajadores de la educación (previsiones para servicios personales) que hasta 1997 se canalizaron por la vía del ramo 23 del PEF. Finalmente, en lo concerniente al diseño del gasto en educación, el ramo 25 del PEF incluye los fondos necesarios para la operación de los servicios de educación básica, normal, tecnológica y de los adultos para el Distrito Federal.

En lo relacionado con el combate a la pobreza, se acordó trasladar los recursos del Ramo 26 del PEF "Fondo de Desarrollo Municipal y Programa de Prioridades Estatales" que existía en 1996 al actual ramo 33 del PEF para conformar el Fondo de Infraestructura Social.

En 1996 se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública, éste último dio paso en 1999 en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública. En ese año se creó el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y para los Adultos, como producto del proceso de descentralización de la educación técnica (CONALEP) y de los adultos que proporciona el INEA. Finalmente, en el año 2000 se incorporó en el Ramo 23 del PEF, el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF); mismo que en el 2003 se registra en el Ramo 39 del PEF; finalmente, en el 2007 se conformó el octavo Fondo de Aportación destinado al Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Los fondos de aportaciones se determinan y distribuyen de acuerdo a los siguientes criterios:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN), regulado en el *artículo 27 de la LCF*, se conforma del registro común de escuelas y de plantillas del personal, incluyendo erogaciones por impuestos federales y aportaciones a la seguridad social; por el presupuesto aprobado para el FAEBN, incluyendo ampliaciones presupuestarias y por las actualizaciones para gastos de operación correspondiente al registro común de escuelas. Se destina a los estados del país considerando el presupuesto aprobado para el FAEBN para los ejercicios fiscales presentes y anteriores; por la matrícula pública de educación básica estatal; por el índice de calidad educativa; y por el gasto estatal en educación básica del estado determinado.

- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), reglamentado en el *artículo 30 y 31 de la LCF*, se conforma del inventario de infraestructura médica y las plantillas del personal; de los gastos en servicios personales, incluyendo las ampliaciones presupuestales por incrementos salariales y prestaciones; por el gastos de operación e inversión y recursos para promover la equidad de los servicios de salud. Se destina a las entidades federativas del país, a partir de los recursos orientados para promover la equidad de género; para atender el déficit estatal con gasto total inferior al mínimo aceptado; considerando el tamaño de la población abierta estatal; el presupuesto mínimo per cápita; y la razón estandarizada de mortandad, Índice estandarizado de marginación; gasto estatal para la población abierta.

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), regulado en los *artículos 32 y 34 de la LCF*. Se conforma con el 2.50% de la RFP. Los criterios de distribución por estado están determinados por los niveles de pobreza extrema por hogar, que se construye considerando las siguientes necesidades básicas: ingreso per cápita por hogar; nivel educativo promedio por hogar; disponibilidad de espacio de vivienda; disponibilidad de drenaje; disponibilidad de electricidad; combustible para cocinar; y el factor poblacional incluido en el cálculo de la masa carencial por hogar.

  Se divide en el FAIS Estatal, que se conforma del 0.303% de la RFP y por el FAIS Municipal, que se integra del 2.197% de la RFP, este último subfondo se asigna siguiendo los criterios de pobreza extrema previamente señalados, adhiriendo los siguientes elementos cuando no exista disponibilidad de información: población ocupada municipal que perciba menos de dos salarios mínimos; población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir; población municipal que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle; y población municipal que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN), regulado en *los artículos 36 y 38 de la LCF*. Se conforma con el 2.5623 de la RFP dividido en: 2.35% de la RFP para los municipios de los estados del país, asignándose en proporción directa al número de habitantes; y el 0.2123% para las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de los cuales, el 75% se distribuye conforme al factor de población residente y el 25% en función del factor de población flotante.

- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), está reglamentado en *los artículos 39 y 41 de la LCF*, se conforma del 0.814% de la RFP, y se distribuye de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el PEF.

- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y para los Adultos (FAETA), regulado en el *artículo 42 y 43 de la LCF*. Se conforma con los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal; con el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Se distribuye de acuerdo con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros.

- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), regulado en el *artículo 44 de la LCF*. La Secretaría de Seguridad Pública formula a la SHCP una propuesta para la integración de dicho fondo. Se distribuye en función del número de habitantes de los estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), se regula en el *artículo 46 de la LCF*. Se conforma con el 1.40% de la RFP. Se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo con los presupuestos aprobados para el FAFEF para los ejercicios fiscales presentes y anteriores y por el PIB per cápita estatal.

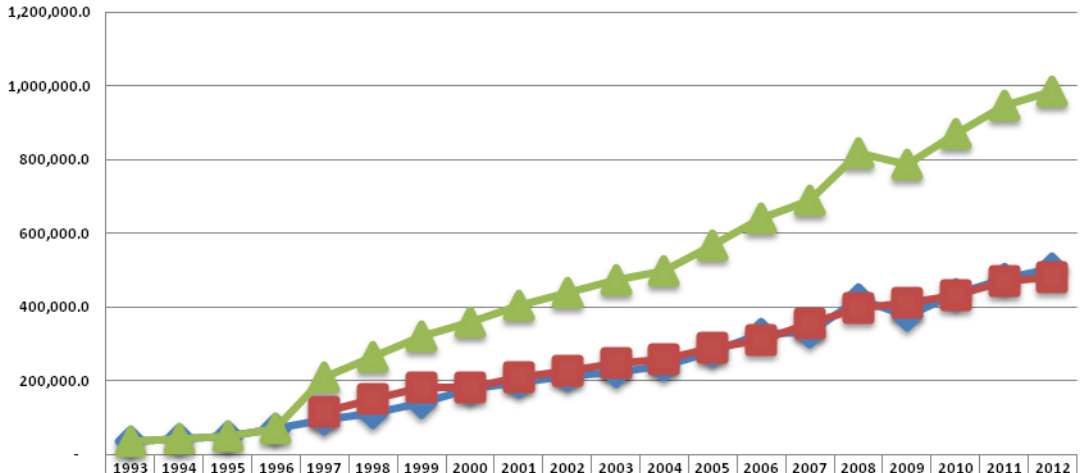
3.3. Asignaciones presupuestarias de las transferencias condicionadas y no condicionadas

Para concluir el análisis de las transferencias condicionadas y no condicionadas, se describirá el flujo de asignaciones que desde la Federación se han destinado a las entidades Federativas del país.

La gráfica número 1 muestra que las transferencias no condicionadas que la Federación ha asignado a las entidades federativas a través del sistema de participaciones pasaron de 36 mil 505.9 mdp en 1993 a 504 mil 867.7 mdp en el 2012. A partir de 1997 se inició la transferencia de los recursos condicionados asignados a través del sistema de aportaciones, los cuales pasaron de 114 mil 700.7 mdp a 482 mil 154.5 mdp para el 2012.

De manera agregada, las transferencias federales que el Gobierno Central paga a las entidades federativas del país pasaron de 36 mil 505.9 mdp en 1993 a 987 mil 022.1 mdp en el 2012, incrementándose significativamente a partir de 1997, cuando se formalizaron el pago de las aportaciones federales.

Gráfica No. 1. Evolución de las transferencias federales (participaciones y aportaciones) asignadas a las entidades federativas en México, 1993-2010. (Millones de pesos corrientes).

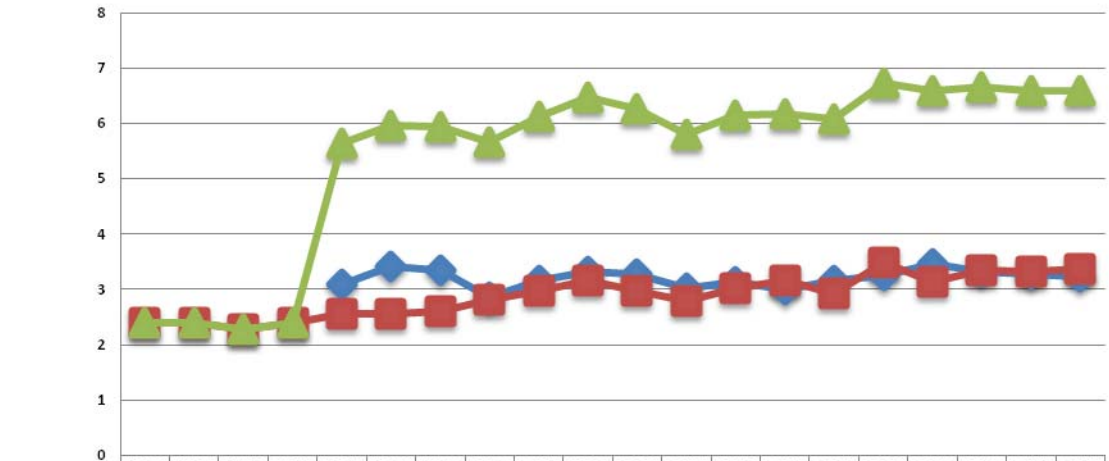


	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Partic	36,50	41,44	49,11	70,84	94,52	113,5	140,6	178,1	196,9	214,9	225,2	239,8	278,8	329,3	332,7	423,4	375,7	437,3	477,2	504,8
Aport					114,7	152,0	181,6	181,6	209,4	226,1	247,7	258,8	289,7	311,9	356,7	396,6	412,4	434,2	469,7	482,1
Transfer	36,50	41,44	49,11	70,84	209,2	265,6	322,2	359,7	406,3	441,0	472,9	498,7	568,6	641,2	689,5	820,1	788,1	871,5	946,9	987,0

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

El sistema de transferencias condicionadas y no condicionadas asigna proporciones similares de recursos a las entidades federativas. Medidos como porcentaje de la actividad económica, la gráfica número 2 muestra que el sistema de participaciones federales pasó del 2.39% en 1993 al 3.23% del PIB en el 2012. El sistema de aportaciones pasó del 3.09% del PIB en 1997 al 3.23% en el 2012. Para el ejercicio fiscal actual, ambos mecanismos de transferencias asignan recursos a las entidades federativas equivalente al 6.61% del PIB.

Gráfica No. 2. Evolución de las transferencias (participaciones y aportaciones federales) en México, 1993-2010. (% del PIB).



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aport					3.09	3.41	3.35	2.86	3.16	3.32	3.28	3.02	3.13	3.01	3.15	3.26	3.46	3.32	3.28	3.23
Partic	2.39	2.39	2.28	2.41	2.55	2.55	2.60	2.80	2.97	3.15	2.98	2.80	3.01	3.17	2.94	3.48	3.15	3.34	3.33	3.38
Transf	2.39	2.39	2.28	2.41	5.64	5.96	5.95	5.66	6.13	6.47	6.26	5.82	6.15	6.18	6.09	6.73	6.60	6.66	6.60	6.61

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

4. La dependencia financiera de las entidades federativas del país

En México, las autoridades subnacionales obtienen los ingresos totales para financiar la provisión de bienes y servicios públicos de tres fuentes: el sistema de transferencias que provienen de la Federación; los ingresos propios tributarios y no tributarios que recaudan impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del sistema impositivo local; y el financiamiento público que obtienen a través del sistema financiero interno, y que implica la obligación de pagar la totalidad del principal más el costo financiero que ésta genere.

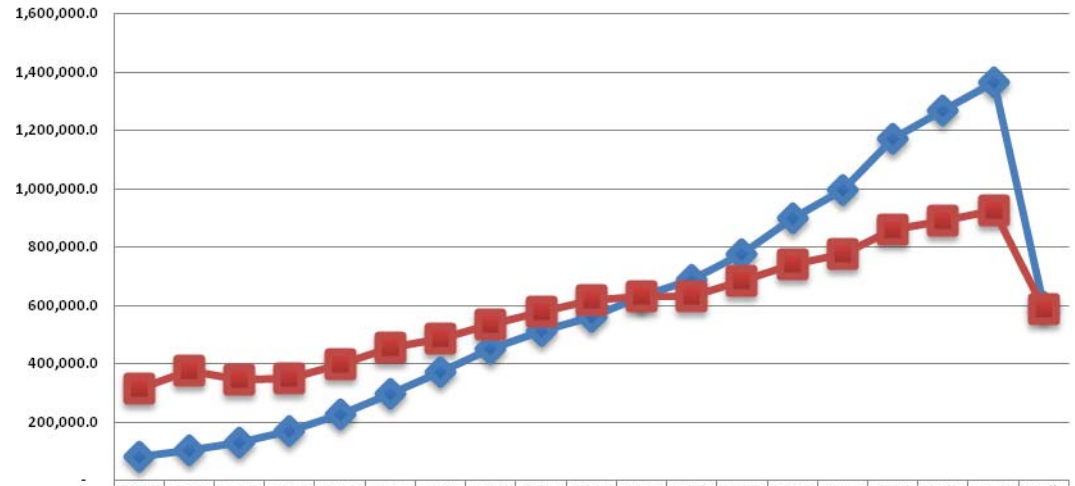
La dependencia financiera al que incurren las entidades federativas del país se obtiene del cociente que resulta de dividir las transferencias condicionadas y no condicionadas que el gobierno central asigna a las haciendas públicas locales, entre sus ingresos totales.

4.1. Evolución de la dependencia financiera de las entidades federativas

Un rasgo de nuestro modelo de federalismo fiscal es la dependencia financiera que las entidades federativas tienen del gobierno federal, el cual se fortaleció a partir de 1997, porque el sistema de participaciones se complementó con el de las aportaciones federales.

La gráfica número 3, muestra que durante el periodo de 1993-2010, la evolución de los ingresos totales para el conjunto de las entidades federativas de México mantuvo una tendencia creciente, independientemente de que se midieran en términos nominales o reales. A precios corrientes, para este periodo, los ingresos totales de las entidades federativas pasaron de 82 mil 055.5 a 1 billón 366 mil 158.0 mdp. Asimismo, se incrementaron de 315 mil 264.3 a 923 mil 599.1 mdp a precios constantes de 2003. Particularmente, en el año 2009 la economía mexicana entró en una fase recesiva, que impactó negativamente la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal, sin embargo, los ingresos totales de las entidades federativas no se afectaron (medidas en términos nominales y reales).

Gráfica No. 3. Evolución de los ingresos totales de las entidades federativas del país, 1993-2010. (Millonesde pesos nominales y reales).



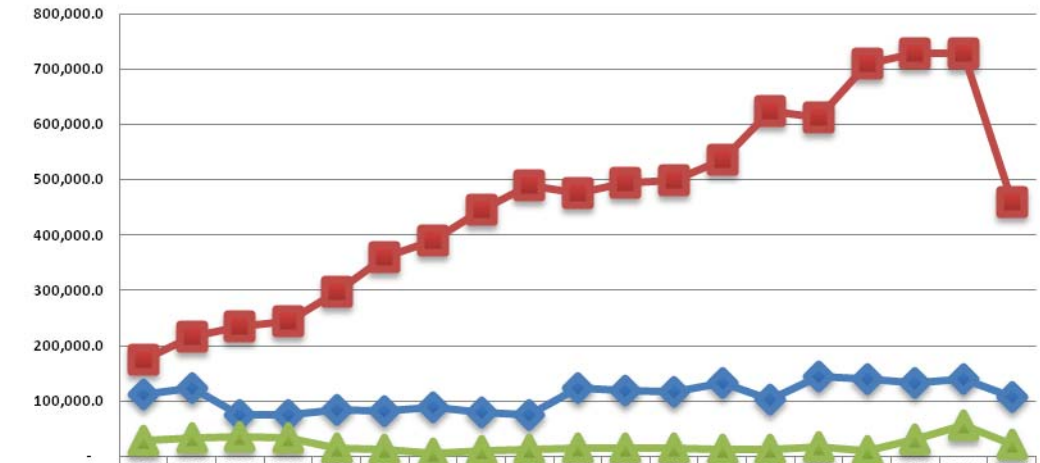
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Media
Nominales	82,05	105,7	129,0	169,8	225,2	296,5	370,3	451,2	514,0	562,7	630,9	689,5	777,1	899,9	995,2	1,173	1,270	1,366	594,9
Reales	315,2	375,6	346,1	351,8	396,9	456,3	485,6	534,2	577,3	615,8	630,9	632,4	681,7	739,9	774,8	859,0	892,2	923,5	588,3

Fuente: Elaboración propia con información del INEG

En la gráfica número 4, se expone la taxonomía de los ingresos totales de las entidades federativas del país, las transferencias condicionadas y no condicionadas provenientes de la Federación fueron la principal fuente financiera que tuvieron los gobiernos estatales y municipales para financiar su gasto público.

En pesos constantes, durante el periodo de 1993 al 2010, las transferencias provenientes del gobierno central y que se destinaron al financiamiento de los bienes y servicios públicos de las entidades federativas fueron equivalentes a 459 mil 612.3 mdp del 2003, los ingresos propios tributarios y no tributarios ascendieron a 108 mil 237.9 mdp y el endeudamiento se estimó en 20 mil 496.9 mdp.

Gráfica No. 4. Taxonomía de los ingresos totales de las entidades federativas del país, 1993-2010. (Millones de pesos reales, 2003=100%).



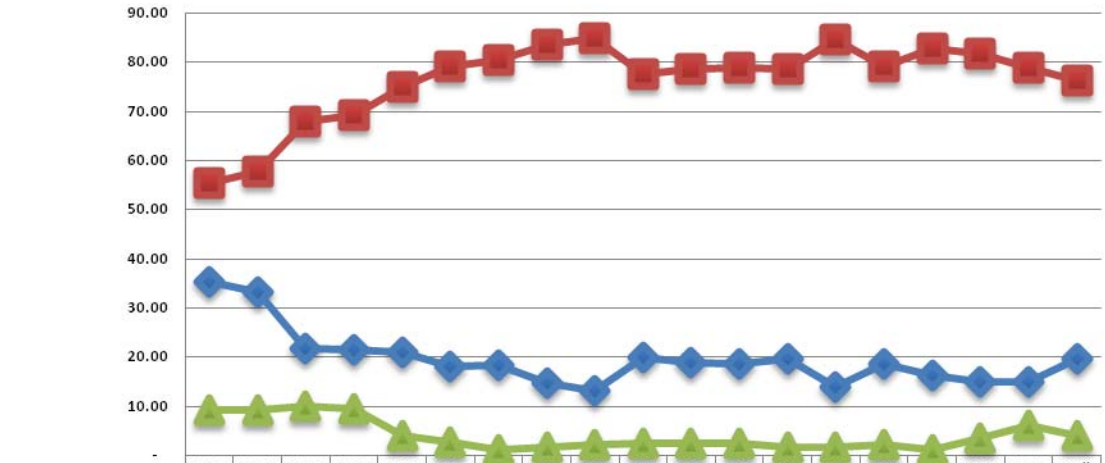
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Media
Ingresos propios	111,0	124,6	75,62	75,17	83,55	82,87	89,63	79,05	75,24	122,6	119,4	116,9	133,7	103,1	144,4	138,7	132,8	139,3	108,2
Transferencias	174,8	216,6	235,4	243,3	297,8	361,1	390,5	445,8	489,5	477,3	495,9	499,7	536,5	625,4	614,1	711,0	729,1	728,2	459,6
Endeudamiento	29,35	34,37	35,02	33,33	15,60	12,32	5,474	9,282	12,53	15,78	15,59	15,78	11,43	11,38	16,19	9,256	30,19	56,00	20,49

Fuente: Elaboración propia con información del INEG

La gráfica número 5, muestra la taxonomía de los ingresos totales de las entidades federativas del país en términos de la participación porcentual. En promedio, las transferencias provenientes de la Federación representaron el 73.34% de los ingresos totales de las entidades federativas, los ingresos propios tributarios y no tributarios fueron equivalentes al 19.60% y el endeudamiento representó el 4.06%.

El análisis horizontal realizado a partir de la gráfica número 5, muestra que en el tiempo las transferencias intergubernamentales han incrementado su participación en los ingresos totales de las entidades federativas del país, porque pasaron de una tasa del 55.45% en 1993 al 78.85% en el 2010; los ingresos propios y el endeudamiento redujeron su participación, los primeros pasaron de una tasa del 35.24% al 15.09% y el segundo pasó del 9.31% al 6.06%, como proporción de los ingresos totales de las entidades federativas del país.

Gráfica No. 5. Estructura de los ingresos totales de las entidades federativas del país, 1993-2010. (Participación % en los ingresos totales).



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Media
Ingresos propios	35.24	33.19	21.85	21.36	21.05	18.16	18.46	14.80	13.03	19.92	18.92	18.49	19.61	13.94	18.64	16.16	14.89	15.09	19.60
Transferencias	55.45	57.66	68.03	69.16	75.02	79.14	80.42	83.46	84.80	77.52	78.60	79.01	78.71	84.52	79.27	82.77	81.72	78.85	76.34
Endeudamiento	9.31	9.15	10.12	9.47	3.93	2.70	1.13	1.74	2.17	2.56	2.47	2.50	1.68	1.54	2.09	1.08	3.38	6.06	4.06

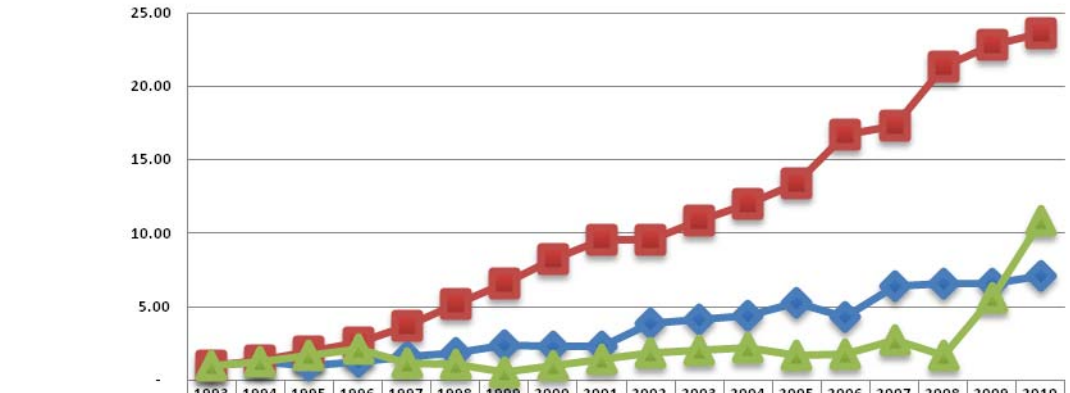
Fuente: Elaboración propia con información del INEG

En la gráfica número 6, se expone la tendencia de cada variable que conforman los ingresos totales de las entidades federativas, observándose que las transferencias son las que más se han incrementado, tomando como año base 1993=100%, éstas aumentaron más de 23 veces entre 1993 al 2010; por su parte, el endeudamiento lo hizo en 10.84 veces y los ingresos propios en 7.13 veces.

La alta dependencia financiera que tienen los gobiernos locales de las transferencias federales no es una constante en todas las economías que tienen un sistema federalista. Argentina y Brasil coinciden con nuestro país en cuanto a su organización política y territorial, sin embargo, sus respectivos gobiernos subnacionales tienen una mayor diversificación de los ingresos totales.

Gómez y Jiménez (CEPAL) (*op cit*, p. 17), en un estudio comparativo que realizaron en esta materia, encontraron que en Argentina, de los ingresos totales de los gobiernos locales, el 54.7% provenían de las transferencias, el 40.1% de sus ingresos propios y el 5.2% de otras fuentes, incluyendo el financiamiento. Brasil, tiene haciendas locales más diversificadas, puesto que únicamente el 37% de sus ingresos provienen de las transferencias, el 55.6% son ingresos propios y el 7.3% provienen de otras fuentes.

Gráfica No. 6. Taxonomía de los ingresos totales de las entidades federativas del país, 1993-2010. (2000=100%).



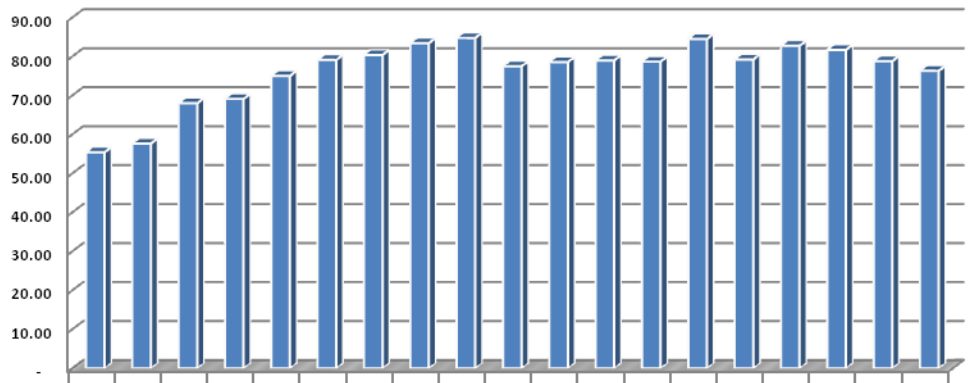
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ingresos propios	1.00	1.21	0.98	1.26	1.64	1.86	2.36	2.31	2.32	3.88	4.13	4.41	5.27	4.34	6.42	6.56	6.54	7.13
Transferencias	1.00	1.34	1.93	2.58	3.71	5.16	6.54	8.28	9.58	9.59	10.90	11.97	13.44	16.72	17.34	21.35	22.81	23.67
Endeudamiento	1.00	1.27	1.71	2.11	1.16	1.05	0.55	1.03	1.46	1.89	2.04	2.25	1.71	1.81	2.72	1.66	5.63	10.84

Fuente: Elaboración propia con información del INEG

4.2. Análisis de la dependencia financiera por entidad federativa

La gráfica número 7 muestra que durante el periodo que comprende los años de 1993 al 2010 la dependencia financiera ha promediado el 76.34%. Este indicador era equivalente al 55.45% en 1993, lo que significa que de los ingresos totales de las entidades federativas, un poco menos del 50% provenían de los ingresos propios y del endeudamiento y más de la otra mitad provenía de la autoridad central.

Gráfica No. 7. Dependencia financiera que tienen las entidades federativas de las transferecias federales, 1993-2010. (% de las transferencias en los ingresos totales de las entidades federativas).

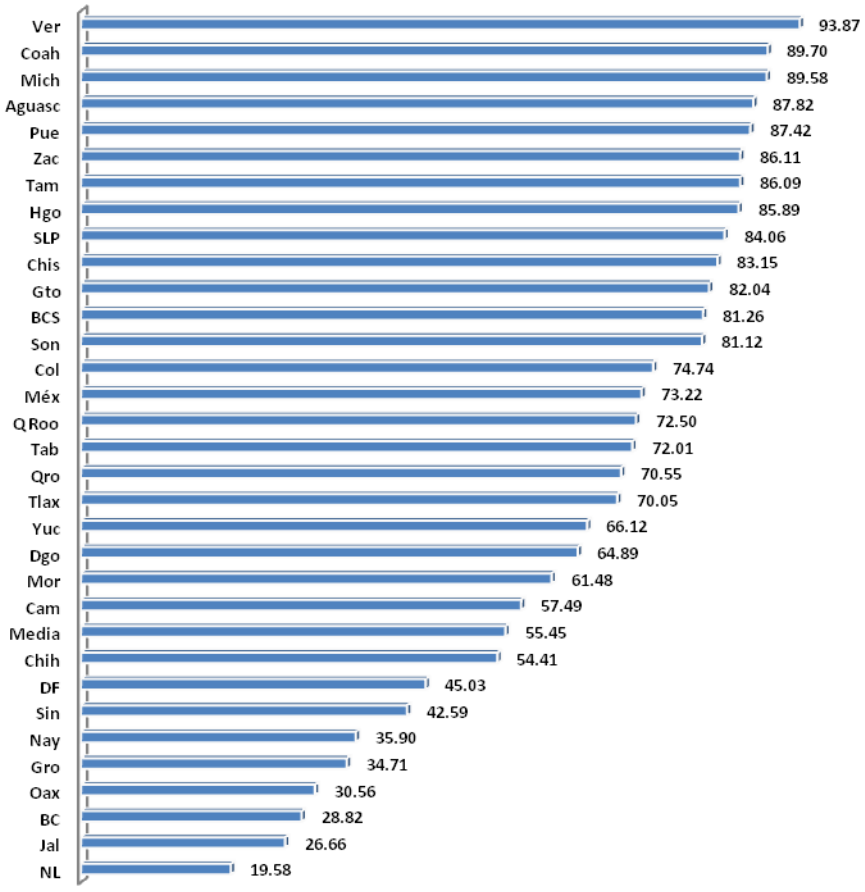


	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Media
Dependencia	55.45	57.66	68.03	69.16	75.02	79.14	80.42	83.46	84.80	77.52	78.60	79.01	78.71	84.52	79.27	82.77	81.72	78.85	76.34

Fuente: Elaboración propia con información del INEG

De acuerdo con la gráfica número 7, a partir de 1997 la dependencia financiera se incrementó por la creación del sistema de aportaciones. En el 2001, los gobiernos locales registraron la tasa de dependencia más alta del periodo objeto de análisis, fue del 84.80%, casi 4% por encima de la media nacional; por el contrario, en el 2002 tuvieron una alta autosuficiencia de ingresos, la tasa de dependencia registró su nivel más bajo del periodo, fue del 77.52%.

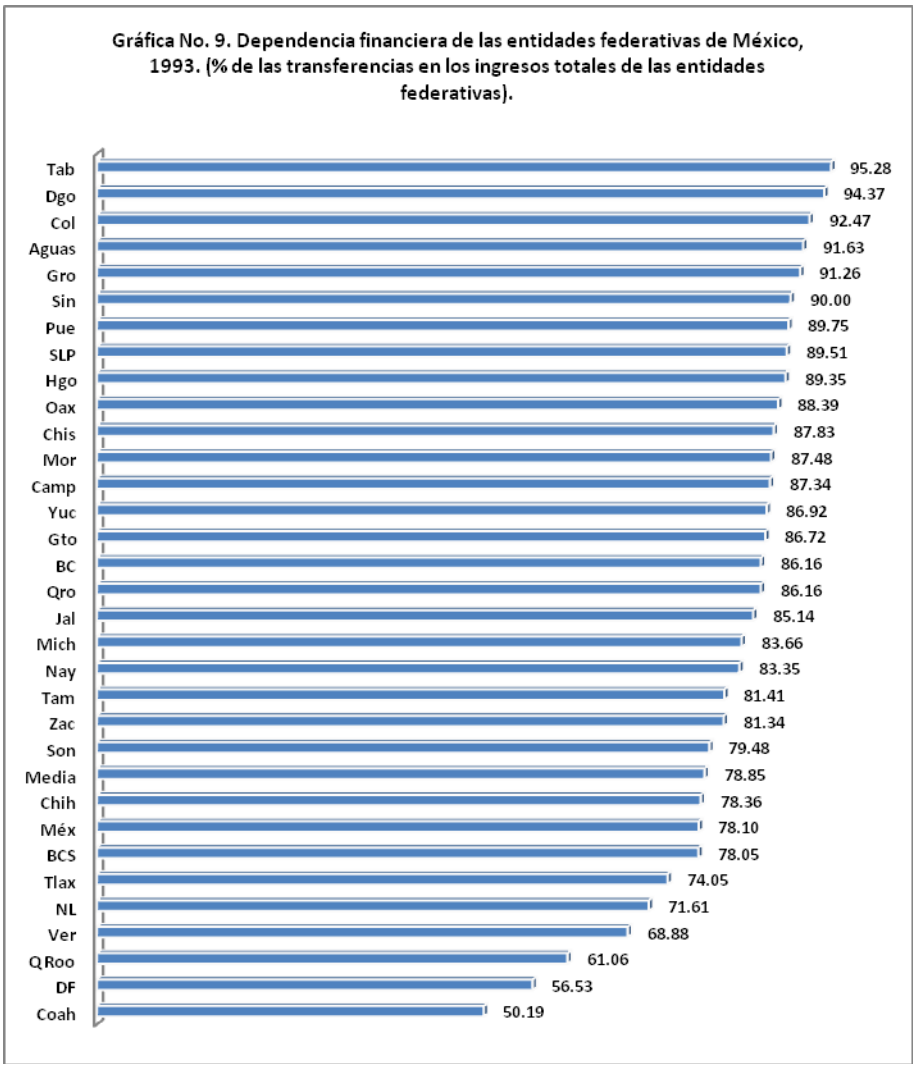
Gráfica No. 8. Dependencia financiera de las entidades federativas de México, 1993. (% de las transferencias en los ingresos totales de las entidades federativas).



Fuente: Elaboración propia con información del INEG

Por su parte, la gráfica número 8 contiene la dependencia financiera por entidad federativa para 1993, se observa que 23 haciendas locales tenían un índice por arriba de la media nacional, la cual se estimó en 55.45%.

Veracruz era el estado que tenía la tasa más alta con el 93.87%, es decir, únicamente el 6.13% de su gasto público se financiaba con ingresos propios, seguían en orden de importancia: Coahuila (89.70%), Michoacán (89.58%), Aguascalientes (87.82%) y Puebla (87.42%). Por el contrario, 9 entidades federativas tenían un índice de dependencia financiera por debajo de la media nacional, Nuevo León era el estado más autosuficiente, porque el 80.42% de su gasto público se cubría con ingresos propios, su tasa de dependencia era del 19.58%; le seguían en orden de importancia Jalisco (26.66%), Baja California (28.82%), Oaxaca (30.56%) y Guerrero (34.71%).



Fuente: Elaboración propia con información del INEG

De 1993 al 2010, el escenario ha cambiado radicalmente. Tal como se muestra en la gráfica número 9, siguen siendo 23 entidades federativas que tienen una tasa de dependencia financiera por arriba de la media nacional, la cual se incrementó del 55.45% al 78.85%.

Tabasco es el estado que tuvo la tasa de dependencia financiera más alta con el 95.28%, es decir, únicamente el 4.78% de su gasto público se financia con ingresos propios, le seguían en orden de importancia: Durango (94.37%), Colima (92.47%), Aguascalientes (91.63%) y Guerrero (91.26%). Por el contrario, 9 entidades federativas tuvieron un índice por debajo de la media nacional, Coahuila es el estado más autosuficiente, porque el 49.81% de su gasto público se cubre con ingresos propios, su tasa de dependencia es del 50.19%; le seguían en orden de importancia el Distrito Federal (56.53%), Quintana Roo (61.06%), Veracruz (68.88%) y Nuevo León (71.61%).

5. Análisis de la deuda pública de las entidades federativas de México

De acuerdo con *el Diccionario de la Real Academia Española* [junio del 2012], la palabra deuda tiene su raíz latina *debita*, que define la obligación que un sujeto tiene de reintegrar, satisfacer o pagar, especialmente dinero. Público, del latín *publicus*, es un adjetivo que refiere a aquello perteneciente a todo el pueblo.

De estas dos raíces etimológicas, se construye la noción de deuda pública (http://definicion.de/deuda-publica/ [junio del 2012]) como el conjunto de deudas que mantiene el Estado frente a otro país o particulares. Es un mecanismo para obtener recursos financieros a través de la emisión de títulos de valores.

Algunos rasgos característicos de la deuda pública están relacionados con la necesidad que tiene el Estado para contraerla con el objeto de solucionar problemas de liquidez (hacer frente a sus necesidades de gasto corriente) o para financiar proyectos productivos de mediano o largo plazo. Puede ser contraída por la administración municipal, estatal o nacional. En su contratación, el Estado promete un pago futuro con intereses, según los plazos estipulados. La emisión de deuda pública, al igual que la creación de dinero e impuestos, son medios que tiene el Estado para financiar sus actividades.

5.1. Marco jurídico, taxonómico y conceptual de la deuda pública local

Jurídicamente, la deuda de los estados y los municipios del país está regulada en *el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución,* que establece que los gobiernos estatales y municipales, los organismos públicos dependientes de éstos, únicamente pueden contratar deuda con personas físicas o morales (públicas o privadas) nacionales, en pesos mexicanos. A partir de esta norma jurídica, constitucionalmente se prohíbe implícitamente contratar deuda externa, facultad indelegable y exclusiva del Gobierno Federal.

Por su parte, el régimen jurídico de la deuda pública del Distrito Federal se regula en *el artículo 73 Constitucional, fracción VIII, en relación con el artículo 1, fracción II de la Ley General de Deuda Pública*. La lectura conjunta de estos ordenamientos nos permite afirmar que el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para aprobar los montos de endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, asimismo, las obligaciones directas o contingentes a cargo del Distrito Federal forman parte de la deuda pública federal, por lo que su autorización, contratación y límite de endeudamiento se sujetan a la aprobación del Congreso de la Unión y de la SHCP.

Las leyes que regulan la deuda pública de los estados del país tienen dos rasgos comunes: primero, que los empréstitos o créditos contratados por los gobiernos estatales o municipales deberán destinarse a inversiones públicas productivas, prohibiendo implícitamente destinarla para el financiamiento del gasto corriente; segundo, la autorización del financiamiento público es responsabilidad de los respectivos Congresos Locales, quien en uso de sus facultades aprueban los programas financieros del gobierno estatal y, en algunos casos, fija restricciones al endeudamiento en función de variables de tipo fiscal y financiero.

Taxonómicamente, la deuda pública de los estados puede ser directa, que es la contratada por el gobierno del estado o el municipio, y la indirecta que es contraída por los organismos y empresas estatales y municipales. Sin embargo, en algunos casos la deuda indirecta es considerada como contingente cuando el estado o el municipio funge como aval; en otros se distingue claramente entre la deuda estatal y municipal directa y contingente, en la que esta última es la que deviene de sus organismos y empresas bajo su control, por lo que no necesariamente es avalada por el gobierno estatal o municipal.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2011, p. 25), con base en la revisión del marco jurídico estatal, definió la deuda pública de las entidades federativas como las obligaciones de pasivo, directas o contingentes (también llamadas en algunos casos indirectas) derivadas de financiamientos a cargo del gobierno del estado, de los municipios, de los organismos públicos estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea alguna de las entidades públicas antes señaladas.

El cuadro número 3, se definen algunos rasgos conceptuales que diferencian la deuda pública del Gobierno Central y la que contratan las Entidades Federativas.

Cuadro No. 3. Características de la deuda pública del Gobierno Central y de las Entidades Federativas.

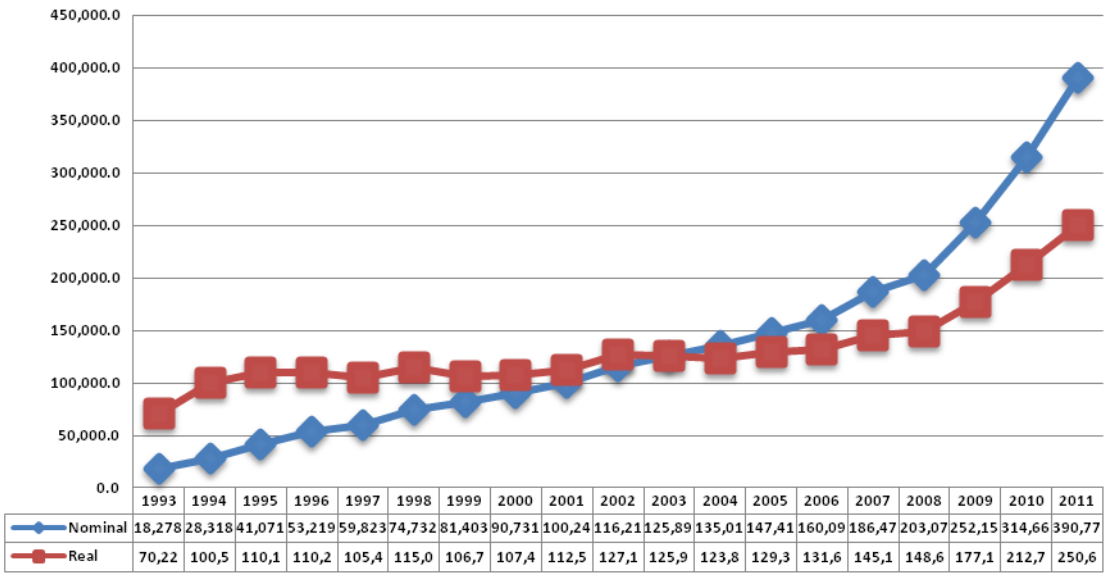
Concepto	Gobierno Central	Entidades Federativas
Origen de los acreedores	Interno o externo	Interno
Moneda autorizada para contratar	Nacional y extranjera	Nacional
Poder responsable de Aprobar la contratación	Congreso de la Unión, y excepcionalmente para el Distrito Federal	Congresos Locales (con excepción del Distrito Federal).
Destino de los recursos	Inversión pública productiva	Inversión pública productiva

Elaboración propia con información de los marcos jurídicos federal y locales de deuda pública.

5.2. Evolución de la deuda pública de las entidades federativas

La gráfica número 10, con base en la información proporcionada en la página electrónica de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, muestra que en pesos corrientes, el saldo acumulado de la deuda pública de los estados del país y del Distrito Federal pasó de 18 mil 278.2 mdp en 1993 a 390 mil 777.5 mdp al cierre del 2011. En pesos constantes del 2003, este endeudamiento se incrementó de 70 mil 226.4 en 1993 a 250 mil 603.3 mdp.

Gráfica No. 10. Saldos agregados de las obligaciones financieras de las entidades federativas y los municipios de México, 1993-2012. (Millones de pesos nominales y reales).



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nominal	18,278	28,318	41,071	53,219	59,823	74,732	81,403	90,731	100,24	116,21	125,89	135,01	147,41	160,09	186,47	203,07	252,15	314,66	390,77
Real	70,22	100,5	110,1	110,2	105,4	115,0	106,7	107,4	112,5	127,1	125,9	123,8	129,3	131,6	145,1	148,6	177,1	212,7	250,6

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

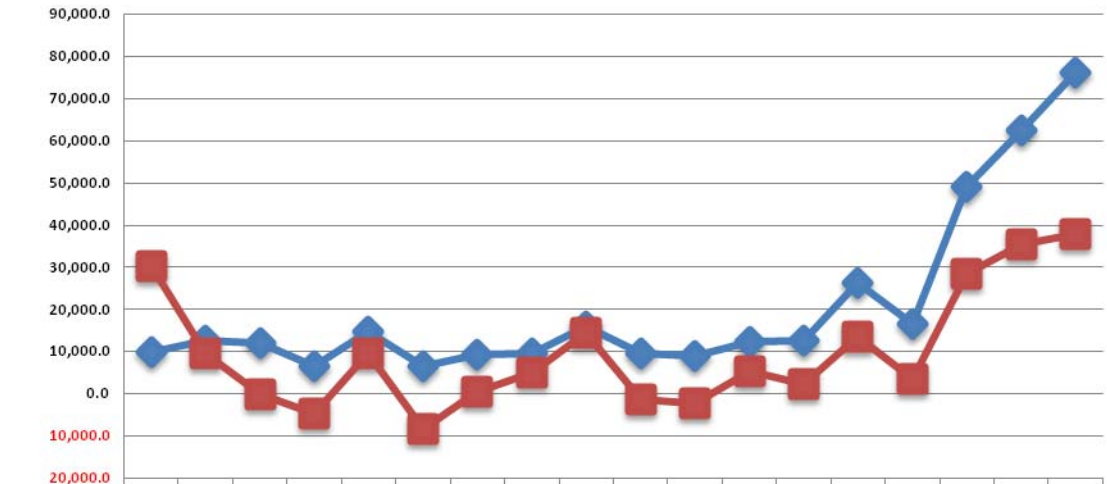
En la gráfica número 11, se identifican tres picos en el incremento neto anualizado del flujo de endeudamiento de las entidades federativas, que están directamente relacionados con las fases de recesión que ha sufrido la actividad económica del país:

El primer periodo expansivo de la deuda pública de las entidades federativas del país es posterior a la crisis de 1995, se presentó entre los años de 1996 a 1999, justo cuando la economía nacional sufrió uno de los periodos recesivos más profundos. A pesos corrientes, tuvo un incremento neto de 6 mil 604.1 mdp a 14 mil 908.9 mdp, para posteriormente regresar a su tendencia media de crecimiento que fue de 6 mil 670.87 mdp. A pesos constantes de 2003, pasó de 4 mil 785.6 mdp a 9 mil 566.5 mdp.

El segundo pico de este endeudamiento se presentó entre el periodo 2000 al 2003, cuando la economía del país registró otro crecimiento negativo aunque no tan profundo como el de 1995, a pesos corrientes, su incremento neto se estimó de 9 mil 511.8 mdp a 15 mil 975.3 mdp, para regresar a su tendencia media de 9 mil 674.6 mdp. A pesos constantes de 2003, pasó de 5 mil 178.1 mdp a 14 mil 602.4 mdp.

El tercer periodo de endeudamiento inició en los años previos a la recesión económica del 2009. Entre el 2007 al 2011, su crecimiento no ha tenido precedente, a pesos corrientes, se incrementó de 16 mil 600.2 mdp a 76 mil 113.2 mdp. A pesos constantes de 2003, pasó de 3 mil 473.3 mdp a 37 mil 872.7 mdp.

Gráfica No. 11. Incremento neto anual de las obligaciones financieras de las entidades federativas de México, 1993-2012. (Millones de pesos nominales y reales).

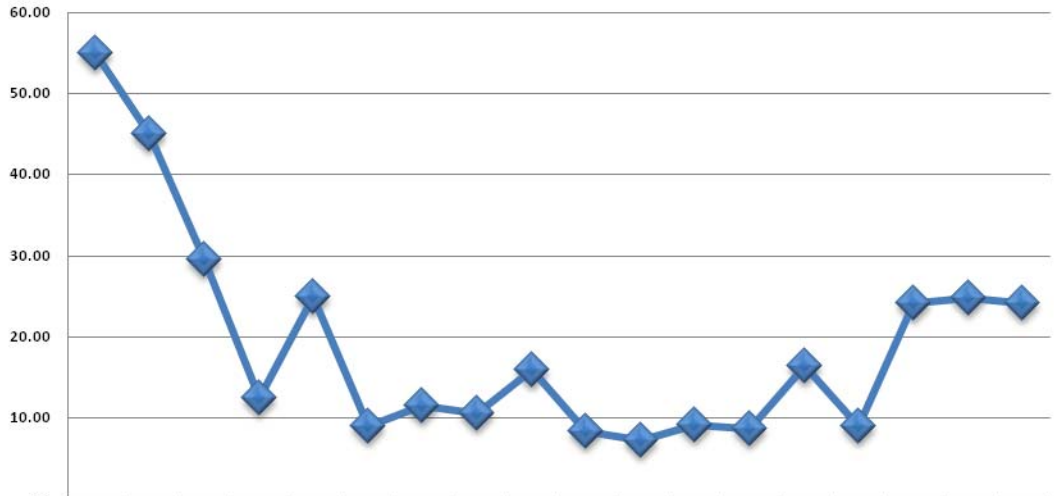


	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Nominal	10,040.6	12,753.0	12,147.6	6,604.1	14,908.9	6,670.8	9,328.1	9,511.8	15,975.3	9,674.6	9,122.0	12,397.4	12,681.1	26,376.5	16,600.2	49,083.3	62,510.8	76,113.2
Real	30,364.	9,582.5	49.4	-4,785.6	9,566.5	-8,242.8	644.6	5,178.1	14,602.	-1,265.7	-2,074.3	5,471.1	2,323.1	13,528.	3,473.3	28,502.	35,586.	37,872.

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

En la gráfica número 12, se observa que la tasa de crecimiento de la deuda pública de las entidades federativas refleja su comportamiento cíclico explicado por los periodos recesivos de la economía nacional, se observa cómo después de la crisis de 1995 aumentó del 12.41% al 24.92%; entre el 2000 al 2002 pasó del 10.48% al 15.94%; y a partir del 2007 al 2011 se incrementó del 8.90% al 24.19%.

Gráfica No. 12. Incremento porcentual de las obligaciones financieras de las entidades federativas y los municipios de México, 1993-2012. (Variación real).

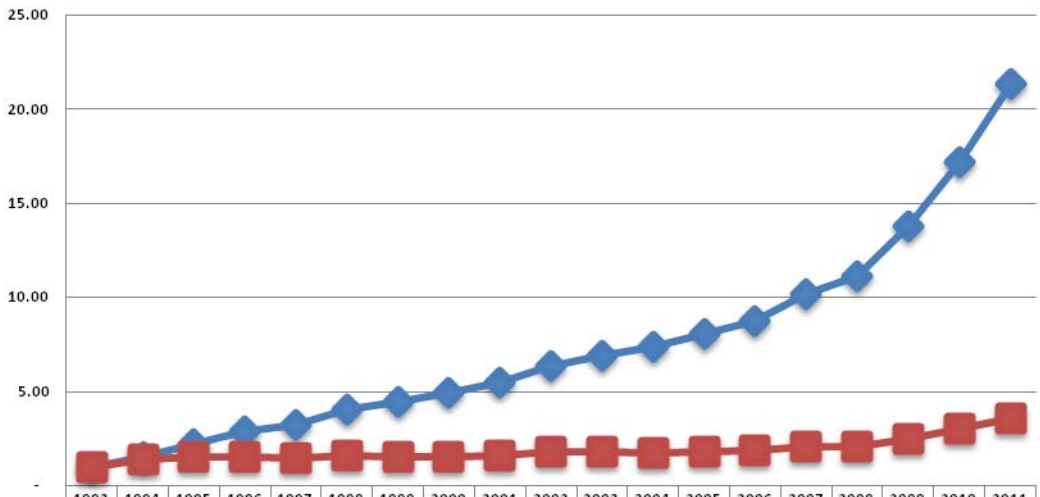


	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Deuda	54.93	45.03	29.58	12.41	24.92	8.93	11.46	10.48	15.94	8.32	7.25	9.18	8.60	16.48	8.90	24.17	24.79	24.19

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

En la gráfica número 13, se estima el crecimiento acumulado de la deuda pública de las entidades federativas desde 1993=100% hasta el 2011, se observa que durante estos años se ha incrementado en más de 21 veces en pesos corrientes y 3.57 veces en pesos constantes del 2003.

Gráfica No. 13. Incremento de las obligaciones financieras de las entidades federativas y los municipios de México, 1993-2012. (1993=1%).



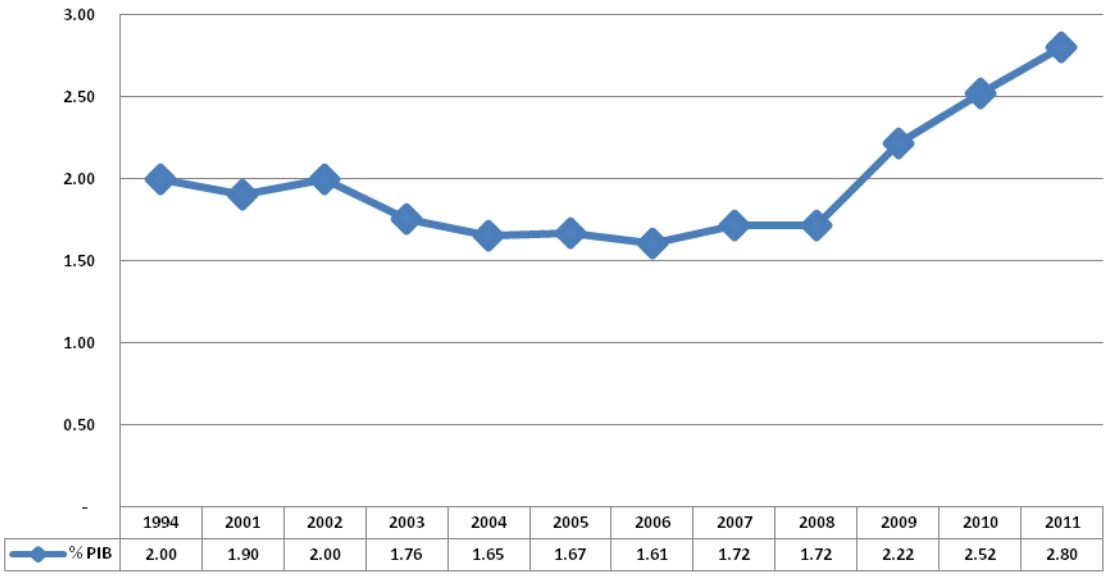
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nominal	1.00	1.55	2.25	2.91	3.27	4.09	4.45	4.96	5.48	6.36	6.89	7.39	8.06	8.76	10.20	11.11	13.80	17.22	21.38
Real	1.00	1.43	1.57	1.57	1.50	1.64	1.52	1.53	1.60	1.81	1.79	1.76	1.84	1.87	2.07	2.12	2.52	3.03	3.57

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

Existen dos indicadores que muestran el grado de riesgo financiero que tienen las entidades federativas del país por apalancar sus finanzas públicas con endeudamientos: cuando se mide en función del tamaño de sus respectivas economías y como proporción de sus aportaciones federales.

La gráfica número 14, muestra que la evolución de la deuda pública como proporción de la actividad económica, pasó del 1.5% al 2.9% del PIB. Como se puede observar en una década prácticamente se duplicó. Gómez y Jiménez (CEPAL) (*op cit*, p. 33) en su análisis comparativo concluyeron que los gobiernos subnacionales de México mantienen un nivel de endeudamiento por debajo de Brasil (13% del PIB) y de Argentina (9% del PIB), sin embargo, ambas naciones lo han reducido 7 y 13% del PIB respectivamente, por el contrario, en México se está incrementando.

Gráfica No. 14. Evolución de la deuda pública de las entidades federativas, respecto a sus participaciones, 1994-2001. (% del PIB).



	1994	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
% PIB	2.00	1.90	2.00	1.76	1.65	1.67	1.61	1.72	1.72	2.22	2.52	2.80

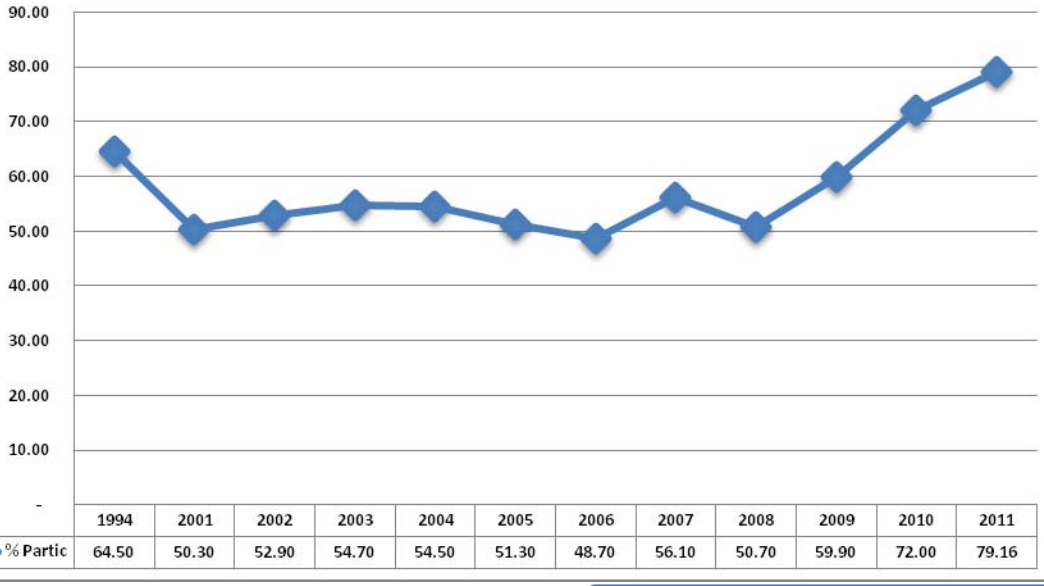
Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

Por su parte, la relación deuda/participaciones es un indicador sensible para conocer el grado de vulnerabilidad de las finanzas públicas locales, por dos razones: primero, porque la contratación de deuda podría estar avalada con estas transferencias; y segundo, porque éstas últimas son ingresos propios no condicionados para los gobiernos locales, y en la medida que se destinen para pagar el principal mas su servicio, se reduce la capacidad de las autoridades locales para proveer bienes públicos prioritarios para la población, como salud, educación, seguridad e infraestructura social, seguridad pública, entre otros rubros.

Por su parte, casi todos los fondos de aportaciones no pueden utilizarse como avales para la obtención de deuda pública estatal ni para pagar el servicio de la misma, con excepción del FAFEF, porque son recursos condicionados, que las entidades federativas lo tienen que canalizar para el logro de objetivos específicos determinados en la *LCF*.

La gráfica número 15, muestra que gradualmente la deuda pública de las entidades federativas se está igualando a las transferencias no condicionadas. Para el periodo de 1994 al 2011 este relación pasó del 64.5 a casi 80%, esto significa que actualmente, en promedio, por cada 100 pesos que obtienen las entidades federativas por concepto de deuda pública, hasta 80 pesos de las participaciones son utilizadas para garantizar su pago. Esto implica que en caso de que alguna administración local no cumpla con las obligaciones contraídas en el tiempo acordado, los acreedores pueden acceder al cobro de la misma adjudicándose las participaciones que la Federación transfiera al estado que pasa por una situación de vulnerabilidad financiera.

Gráfica No. 15. Evolución de la deuda pública de las entidades federativas, respecto a las participaciones, 1994-2001. (% Participaciones).



	1994	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
% Partic	64.50	50.30	52.90	54.70	54.50	51.30	48.70	56.10	50.70	59.90	72.00	79.16

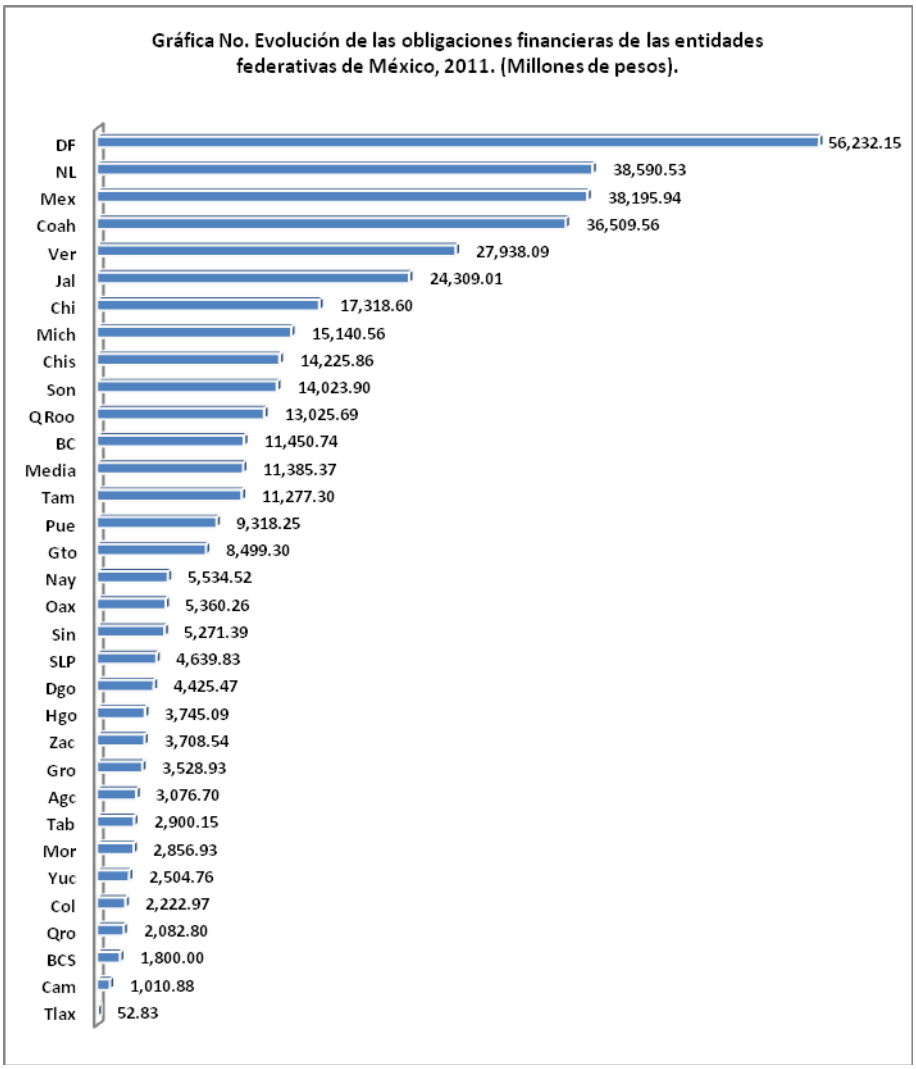
Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

5.3. Evolución de los saldos de la deuda pública, por entidades federativas

La gráfica número 16, muestra el análisis de la deuda pública por entidad federativa, se observa que en términos nominales, en el año 2011, el Distrito Federal es la administración local más endeudada, asciende a 56 mil 232.2 mdp, le siguen en orden de importancia, Nuevo León con 38 mil 590.5 mdp, el Estado de México con 38 mil 195.9 mdp, Coahuila con 36 mil 509.6 mdp y Veracruz con 27 mil 938.1 mdp.

Para este año, en trece entidades federativas la deuda es superior a los 10 mil mdp, el Distrito Federal, Nuevo León, el Estado de México, Coahuila, Veracruz, Jalisco, Chihuahua, Michoacán, Chiapas, Sonora, Quintana Roo, Baja California y Tamaulipas se ubican en este intervalo. Puebla, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca y Sinaloa tienen deudas mayores a 5 mil e inferiores a 10 mil mdp. En trece estados sus deudas son mayores a 1 mil e inferiores a 5 mil mdp: San Luis Potosí, Durango, Hidalgo, Zacatecas, Guerrero, Aguascalientes, Tabasco, Morelos, Yucatán, Colima, Querétaro, BCS, Campeche. Únicamente Tlaxcala mantiene un endeudamiento menor a 1 mil mdp.

Gráfica No. Evolución de las obligaciones financieras de las entidades federativas de México, 2011. (Millones de pesos).

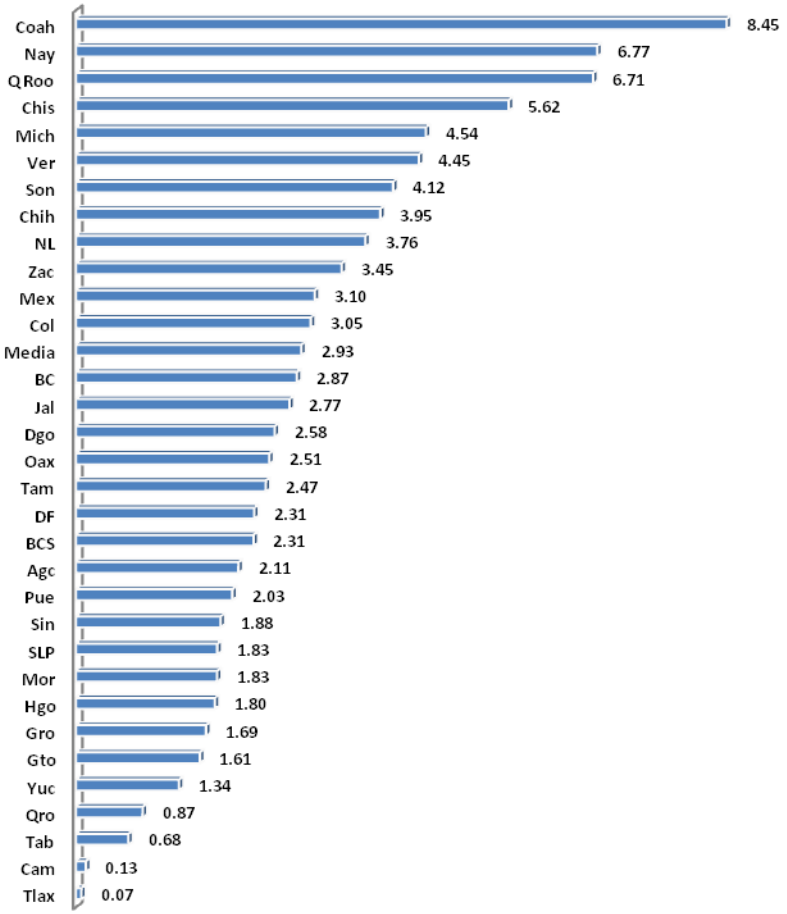


Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

El análisis de la deuda pública de las entidades federativas, medida en millones de pesos corrientes, evidencia que el Distrito Federal, Nuevo León, México, Coahuila y Veracruz son las que tienen los saldos más altos, situación que se explica porque con exepción de Coahuila, son jurisdicciones territoriales con una alta aportación a la economía nacional y altamente pobladas.

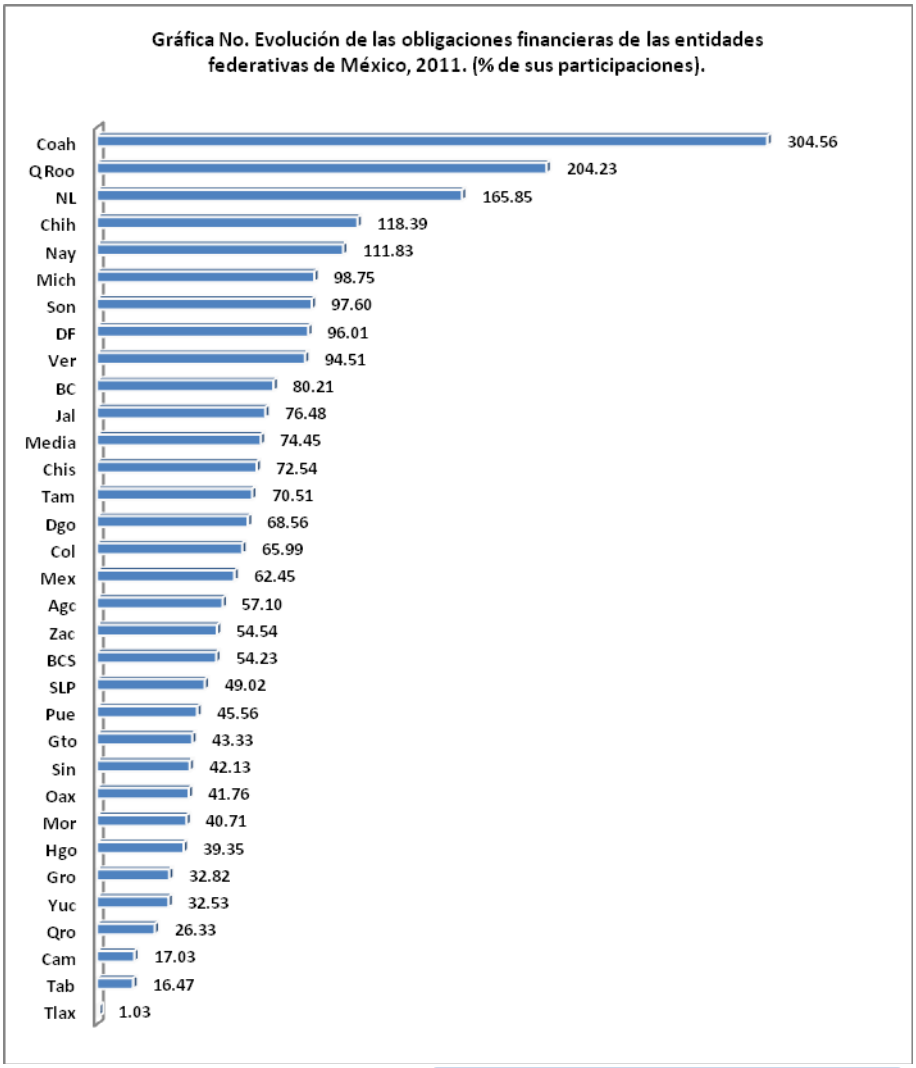
Por esta razón, en la gráfica número 17, se muestra que cuando este endeudamiento se mide como proporción de la actividad económica, las conclusiones se modifican sensiblemente: Coahuila es el estado que tiene el mayor endeudamiento como proporción del PIB, representa el 8.45%, le siguen Nayarit con el 6.77%, Quintana Roo con el 6.71%, Chiapas con el 5.62% y Michoacán con el 4.54%.

Gráfica No. Evolución de las obligaciones financieras de las entidades federativas de México, 2011. (% del PIB Estatal).



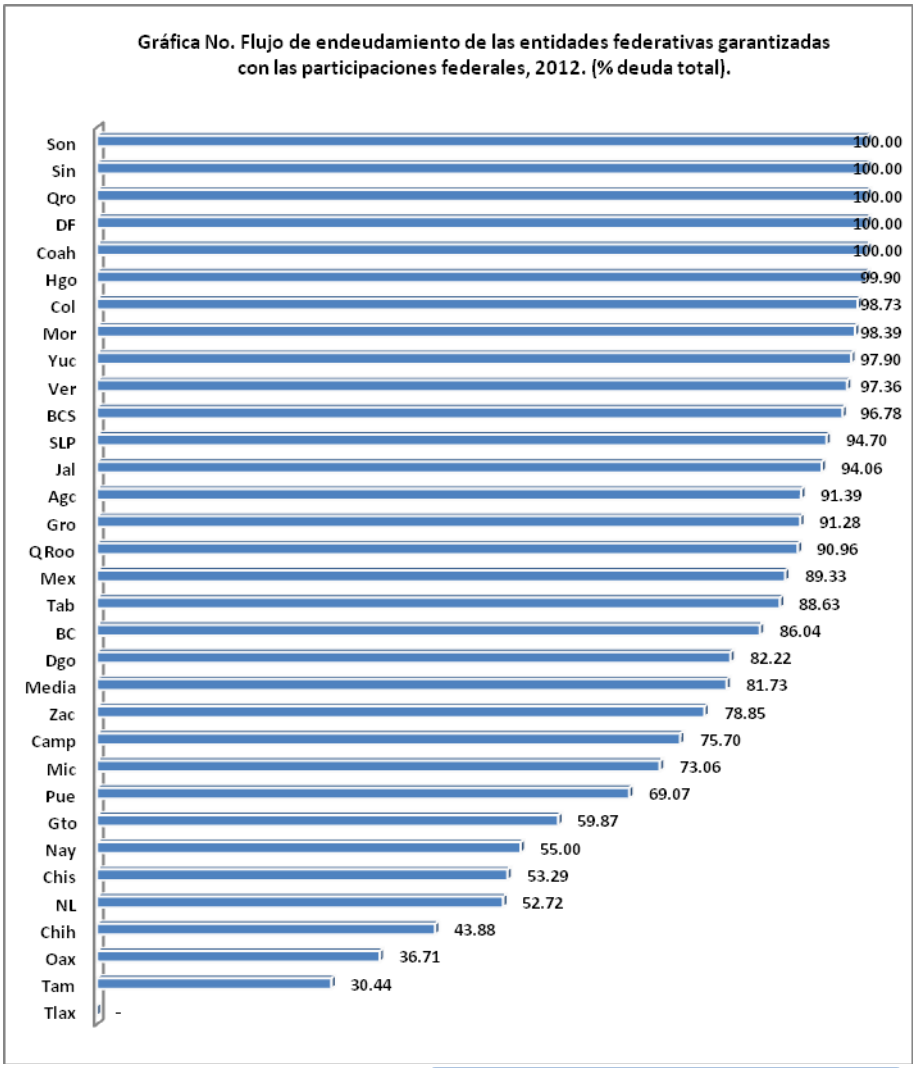
Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

En la gráfica número 18, se muestra que existen 5 estados cuyas haciendas locales tienen altos riesgos financieros, porque el monto acumulado de su deuda es superior a las participaciones que reciben de la Federación. Para Coahuila representa el 304.56%, para Quintana Roo el 204.23%, para Nuevo León el 165.85%, para Chihuahua el 118.39% y para Nayarit el 111.83%.



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

La gráfica número 19, muestra que cinco entidades federativas del país tienen el 100% de su deuda garantizada con participaciones federales: Sonora, Sinaloa, Querétaro, Distrito Federal y Coahuila. Asimismo, en 11 estados su deuda está garantizada con más del 90% de sus participaciones: Hidalgo, Colima, Morelos, Yucatán, Veracruz, Baja California, San Luis Potosí, Jalisco, Aguascalientes, Guerrero y Quintana Roo.



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

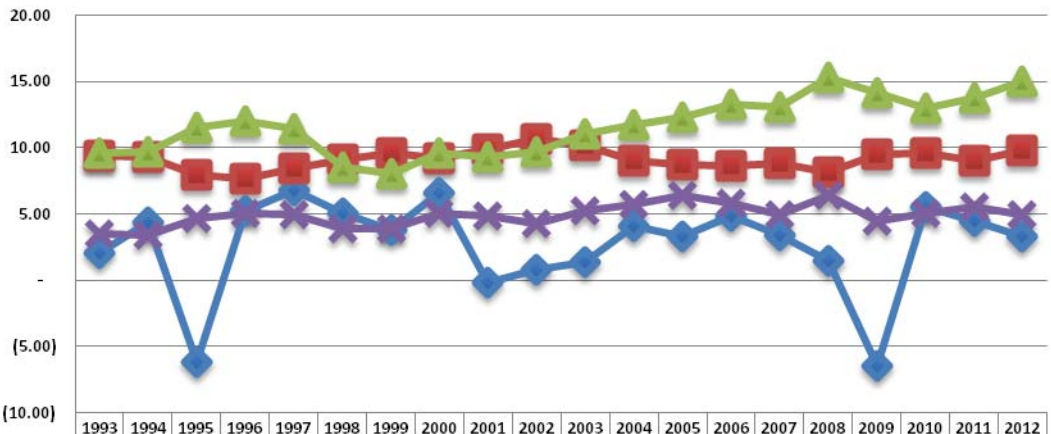
6. Ciclo económico y la evolución de la deuda de las entidades federativas

El análisis de la evolución de la economía de México muestra que durante el periodo que comprende los años de 1993 al 2012, nuestro país ha transitado por periodos de auge y crisis, conformando ciclos económicos cortos o de Juglar, porque entre una fase recesiva a otra pasan alrededor de ocho años y medio en promedio.

La gráfica número 20 muestra que durante este periodo, la primera recesión se presentó en 1995, cuando la actividad económica de nuestro país cayó 6.20% del PIB. En el 2001, el ciclo expansivo nuevamente se interrumpió, en aquel año la tasa real del PIB fue del -0.20%. Fue hasta el 2009 cuando el país sufrió otra importante crisis, lo que se tradujo en una caída de la actividad económica del 6.5% del PIB.

Los incrementos del endeudamiento público de las entidades federativas del país tienen una tendencia contra-cíclica respecto con la evolución de la economía nacional, puesto que aumentan en los periodos en que ésta entra en periodos recesivos. También son contra-cíclicas con respecto a la recaudación de los ingresos presupuestarios y no presupuestarios del gobierno Federal y con el flujo de transferencias que la autoridad central paga a las haciendas locales.

Gráfica No. 20. Evolución de la tasa de crecimiento del PIB, de los ingresos tributarios, no tributarios y petroleros del gobierno Federal, 1993-2012. (% del PIB).



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB	2.00	4.40	(6.2	5.20	6.80	5.00	3.80	6.60	(0.2	0.80	1.40	4.10	3.30	4.80	3.40	1.50	(6.5	5.50	4.50	3.30
Tribut	9.36	9.25	7.91	7.68	8.43	9.07	9.63	9.15	9.87	10.6	10.1	8.97	8.76	8.58	8.86	8.16	9.46	9.63	9.02	9.81
No trib	9.58	9.71	11.5	12.0	11.4	8.50	8.03	9.56	9.30	9.67	11.0	11.6	12.2	13.2	13.1	15.3	14.1	12.9	13.7	14.9
Petrol	3.47	3.41	4.62	5.01	4.89	3.84	3.87	5.03	4.80	4.30	5.26	5.73	6.40	5.83	4.98	6.41	4.50	5.02	5.50	4.97

Fuente: Elaboración propia con información del INEG y la SHCP

El análisis conjunto de las gráficas 20 y 21 muestran que cuando la economía nacional está en las fases recesivas, se presentan dos rasgos económicos relevantes: las transferencias federales se reducen (tiene un carácter pro-cíclico) y el endeudamiento de los gobiernos locales se incrementa, para compensar la reducción de las participaciones y/o aportaciones federales.

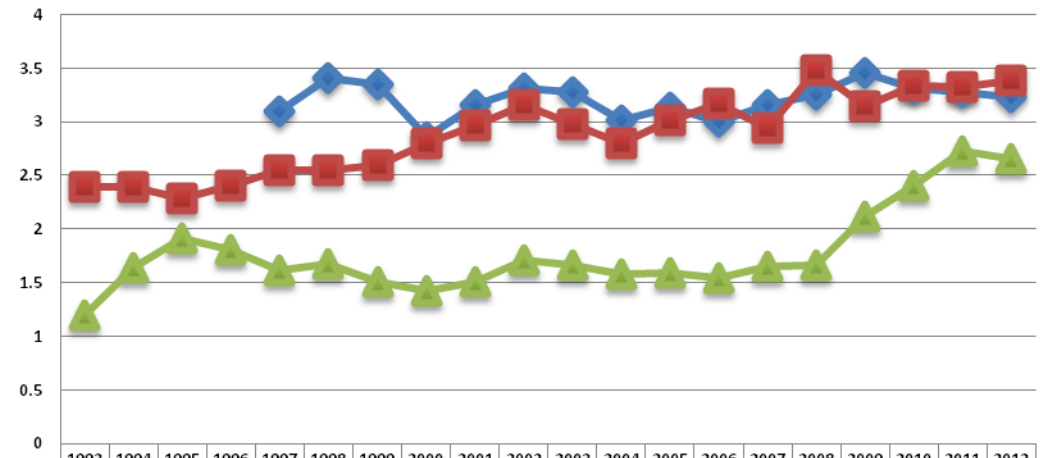
Casuísticamente, entre 1994 y 1995 la economía del país sufrió una de sus peores crisis, el PIB pasó del 4.40% al -6.20%, como consecuencia de esta errática evolución de la actividad productiva, la recaudación de los ingresos tributarios se redujeron al pasar del 9.25 al 7.91% del PIB; impactando directamente a las participaciones federales que se redujeron del 2.39 a 2.28% del PIB; como consecuencia, los gobiernos locales incurrieron en la contratación de mayores flujos de endeudamiento, la cual aumentó del 1.63% al 1.91% del PIB.

Este escenario se repitió entre el año 2000-2001, cuando el PIB pasó del 6.60% al -0.20%. Frente a este contexto macroeconómico adverso, la recaudación de los ingresos no tributarios se redujeron del 9.56% al 9.30% del PIB, afectando particularmente a los ingresos petroleros los cuales pasaron del 5.03 al 4.80% del PIB; la menor recaudación del gobierno central no redujo las transferencias federales aunque sí incidió en la contratación de mayores flujos de endeudamiento de los gobiernos locales, el cual aumentó del 1.43% al 1.51% y 1.71% del PIB entre el 2000 y el 2002.

El escenario más complejo se presentó durante la crisis del 2008-2009, cuando el PIB tuvo un drástico retroceso, pasó del 1.50% al -6.50%. En esos años, los ingresos no tributarios se redujeron del 15.3% al 14.1% del PIB, particularmente, los ingresos petroleros disminuyeron del 6.41% al 4.50% del PIB; las participaciones se afectaron sensiblemente, al pasar del 3.48% al 3.15% del PIB. A partir de esa coyuntura económica, la deuda pública de las entidades federativas se ha incrementado a ritmos sin precedentes, pasando del 1.67% en 2008 al 2.66% del PIB en el 2012. Su tasa más alta había sido durante la crisis de 1995, cuando alcanzó su segundo pico más elevado de 1.91% del PIB.

Este análisis nos permite arribar a una conclusión particular: durante las fases recesivas del ciclo económico presentadas en nuestro país desde 1995, las entidades federativas han compensado las reducciones de las transferencias condicionadas y no condicionadas provenientes del gobierno central con más endeudamiento.

Gráfica No. 21. Evolución de la tasa de crecimiento de las participaciones y aportaciones federales y la deuda pública de las entidades federativas, 1993-2012. (% del PIB).



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aport					3.09	3.41	3.35	2.86	3.16	3.32	3.28	3.02	3.13	3.01	3.15	3.26	3.46	3.32	3.28	3.23
Partic	2.39	2.39	2.28	2.41	2.55	2.55	2.60	2.80	2.97	3.15	2.98	2.80	3.01	3.17	2.94	3.48	3.15	3.34	3.33	3.38
Deuda	1.20	1.63	1.91	1.81	1.61	1.68	1.50	1.43	1.51	1.71	1.67	1.57	1.59	1.54	1.65	1.67	2.11	2.40	2.72	2.66

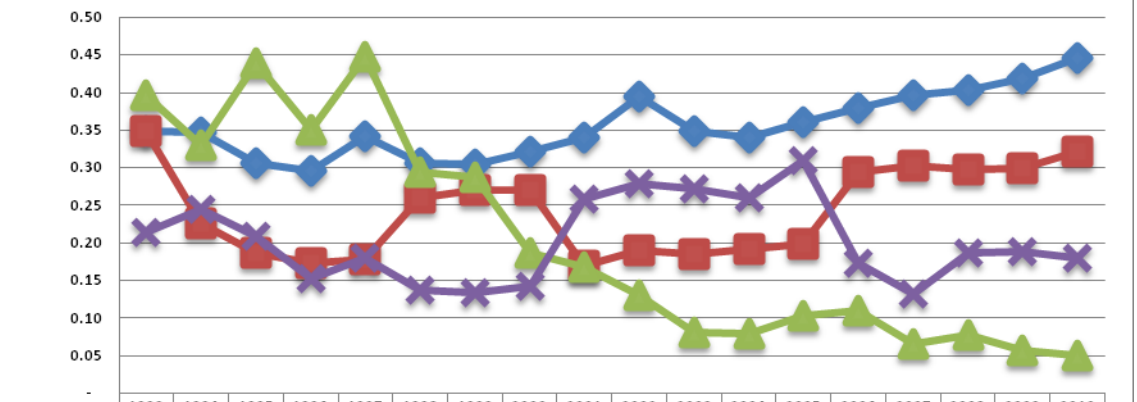
Fuente: Elaboración propia con información del INEG y la SHCP

Sin embargo, a partir de la crisis del 2009 esta práctica se ha exacerbado porque las autoridades locales históricamente han actuado racionalmente, evitando hacer esfuerzos fiscales para incrementar la recaudación de sus ingresos propios, evitando cargar con los costos políticos y electorales de imponer nuevas contribuciones o incrementar las tasas de los gravámenes existentes.

En términos de Raich Portman, y de acuerdo con la gráfica número 22, los sistemas tributarios locales están en "pereza fiscal" como producto de su actuar racional, puesto que históricamente la masa de impuestos que cobran el conjunto de las entidades federativas del país se han mantenido constantes:

En 1993 los ingresos tributarios eran equivalentes al 0.35% del PIB, en el año 2000 fueron del 0.45% del PIB, es decir, en 17 años solo se han incrementado en 0.10% del PIB. En situaciones similares o más complejas están las otras fuentes de ingresos propios de las entidades federativas del país: la recaudación de los derechos locales pasaron del 0.35% del PIB en 1997 a 0.32% del PIB en 2010, es decir, se recauda menos que hace 17 años. Para este mismo periodo los productos pasaron del 0.40% al 0.05% del PIB, la recaudación se ha reducido en 0.35% del PIB; los aprovechamientos pasaron del 0.21% al 0.18% del PIB.

Gráfica No. 22. Evolución de los ingresos propios de las entidades federativas del país y el monto de sus endeudamientos, 1993-2010. (% del PIB).



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Imp	0.35	0.35	0.31	0.30	0.34	0.31	0.30	0.32	0.34	0.39	0.35	0.34	0.36	0.38	0.40	0.40	0.42	0.45
Der	0.35	0.23	0.19	0.17	0.18	0.26	0.27	0.27	0.17	0.19	0.18	0.19	0.20	0.29	0.30	0.30	0.30	0.32
Prod	0.40	0.33	0.44	0.35	0.45	0.30	0.29	0.19	0.17	0.13	0.08	0.08	0.10	0.11	0.07	0.08	0.06	0.05
Aprov	0.21	0.25	0.21	0.15	0.18	0.14	0.13	0.14	0.26	0.28	0.27	0.26	0.31	0.17	0.13	0.19	0.19	0.18

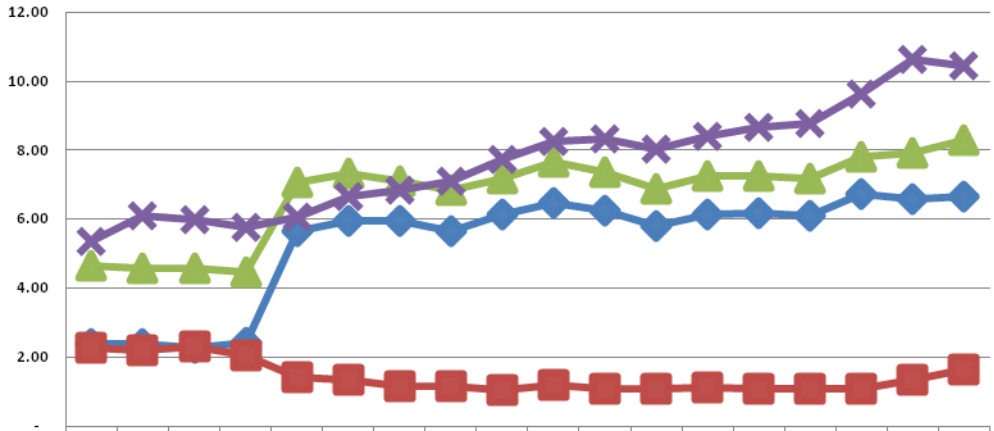
Fuente: Elaboración propia con información del INEG y la SHCP

Adicionalmente, tal como predice el efecto *flypaper* citado por Raich Portman, las transferencias pueden ser utilizadas para cubrir los rubros del gasto para los que los gobiernos locales decidan destinarlas, no tendrían porqué desincentivar la recaudación de los ingresos propios ni generar un desequilibrio en las finanzas públicas de los gobiernos locales, si aumentan en la misma proporción en que lo hacen sus necesidades de gastos.

Sin embargo, lo que ha ocurrido es que el gasto público de los gobiernos locales se han incrementado en mayor proporción de lo que lo han hecho las transferencias condicionadas y no condicionadas sumadas con la recaudación de los ingresos propios, para cerrar este desequilibrio financiero, las autoridades subnacionales han recurrido a la contratación de endeudamiento.

En 1993 las transferencias no condicionadas más los ingresos propios de las entidades federativas del país eran del 4.67% del PIB, por su parte, los gastos totales de los gobiernos locales equivalían al 5.37% del PIB, lo que implica que el déficit público agregado para el conjunto de las haciendas subnacionales era del 0.70% del PIB, diferencial que se cubrió con deuda pública. En el 2010 la situación cambió radicalmente, el flujo de ingresos propios más las transferencias condicionadas y no condicionadas fue del 8.29% del PIB, el gasto total se estimó en 10.44% del PIB, el déficit fiscal se incrementó al 2.15% del PIB, obligando a incrementar la deuda pública de las haciendas locales para financiar este diferencial entre los ingresos y los gasto públicos.

Gráfica No. 23. Evolución de las transferencias, los ingresos propios y el gasto público de las entidades federativas de México, 1993-2010. (% del PIB).



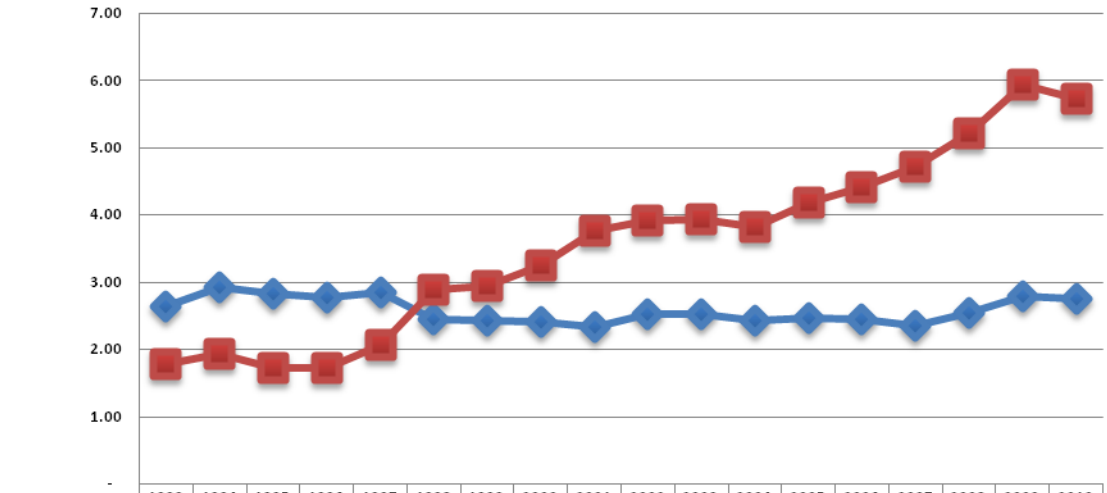
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Transf	2.39	2.39	2.28	2.41	5.64	5.96	5.95	5.66	6.13	6.47	6.26	5.82	6.15	6.18	6.09	6.73	6.60	6.66
Propios	2.28	2.20	2.31	2.05	1.42	1.36	1.14	1.17	1.05	1.21	1.09	1.07	1.11	1.09	1.08	1.07	1.32	1.63
Trans + Propios	4.67	4.59	4.59	4.46	7.06	7.32	7.09	6.83	7.18	7.68	7.35	6.89	7.26	7.27	7.17	7.80	7.93	8.29
Gasto	5.37	6.10	6.00	5.77	6.07	6.65	6.84	7.10	7.75	8.26	8.35	8.04	8.40	8.67	8.79	9.63	10.64	10.44

Fuente: Elaboración propia con información del INEG y la SHCP

Respecto a la taxonomía del gasto público de las entidades federativas, la evidencia empírica muestra que, de acuerdo con la gráfica número 23, para el periodo de 1993 al 2010, el gasto de capital se ha incrementado por encima del gasto corriente.

Sin embargo, del 2009 al 2010, justo cuando los gobiernos locales aumentaron sus flujos de endeudamiento, el gasto corriente se ha reducido en menor proporción que el gasto de capital: el primero pasó del 2.79% al 2.76% del PIB, bajó en 0.03% del PIB; el segundo disminuyó de 5.95% a 5.73% del PIB, su reducción fue del 0.22% del PIB. Esta situación podría ser sintomática ya que recientemente una mayor proporción del endeudamiento de las entidades federativas se podría estar destinando para financiar el gasto corriente en detrimento de la inversión productiva.

Gráfica No. 24 Evolución del gasto corriente y el gasto de capital de los gobiernos locales, 1993-2010. (% del PIB).



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Corriente	2.65	2.93	2.83	2.78	2.86	2.45	2.42	2.42	2.34	2.53	2.53	2.44	2.47	2.45	2.35	2.55	2.79	2.76
Capital	1.79	1.94	1.72	1.73	2.07	2.90	2.95	3.25	3.76	3.93	3.94	3.82	4.18	4.42	4.71	5.22	5.95	5.73

Fuente: Elaboración propia con información del INEG

Conclusiones

- Desde el enfoque de la *Teoría Normativa del Federalismo Fiscal*, el endeudamiento público de las entidades federativas del país se explica por la alta dependencia financiera que los gobiernos locales de México tienen de las transferencias federales, reflejando la desequilibrada asignación de las potestades tributarias entre los diferentes órdenes de gobierno. Para privilegiar la eficiencia económica, la autoridad central se arrogó la recaudación de los impuestos que provienen de los factores móviles de la producción, que en términos de Piffano, tienen una alta elasticidad-ingreso, sus bases de recaudación son las más amplias, provienen del factor trabajo, de la actividad empresarial, del consumo de los bienes y servicios generales y especiales, del uso y explotación de los recursos naturales, particularmente en materia de hidrocarburos; energéticos (electricidad y gasolinas), del comercio exterior, de las instituciones de crédito, entre otros.

  En contrapartida, a los gobiernos locales se les reservó la recaudación de los gravámenes relacionados con los factores fijos, con baja elasticidad-ingreso, cuyas bases impositivas son estrechas: impuesto sobre la propiedad inmobiliaria (predial y servicios de hotelería); sobre nóminas; sobre la tenencia de vehículos; algunos gravámenes de menor impacto sobre la industria y comercio; los derechos locales, siendo el más importante el consumo del agua.

  El gobierno Federal, por cobrar los impuestos provenientes de los factores móviles de la producción en las jurisdicciones locales, resarce financieramente a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en el marco del federalismo fiscal, vía transferencias condicionadas y no condicionadas. Para el 2010, la dependencia se estimó en 78.85%, lo que implica que de cada 100 pesos que obtenían las entidades federativas, casi 79 pesos provenían de la Federación.

  La alta dependencia financiera ha impedido que las entidades federativas tengan una fuente importante de ingresos propios, esto va en contra de la *praxis* generalizada que sugiere como una condición suficiente y necesaria para un adecuado sistema de descentralización fiscal, que cada nivel de gobierno tenga al menos una fuente de recaudación robusta.

- La evidencia empírica mostró que el sistema de transferencias que el Gobierno Federal asigna a las haciendas públicas locales ha hecho que los gobiernos subnacionales actúen racionalmente, evitando hacer esfuerzos fiscales en sus respectivas jurisdicciones para incrementar la recaudación de sus ingresos propios, de esta manera han evitado cargar con los costos políticos y electorales de imponer nuevas contribuciones o incrementar las tasas de los gravámenes existentes. En términos de Raich Portman, los sistemas tributarios locales han entrado en un proceso de “pereza fiscal” como producto de su actuar racional, puesto que no han incrementado significativamente la recaudación local de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Simultáneamente, el gasto público de las haciendas locales se ha incrementado por encima de los ingresos propios y del sistema de transferencias. De esta manera, se han creado las condiciones fiscales propicias para alentar la contratación de deuda pública en las entidades federativas, vía el aumento del déficit fiscal generado por la alta dependencia financiera de las transferencias provenientes del gobierno central, acompañada de la baja recaudación de los ingresos propios e incrementos progresivos del gasto público.

- El incremento de la deuda pública de las entidades federativas presenta una tendencia anti-cíclica respecto a la evolución del ciclo económico, como ocurrió en 1995, 2001 y 2009, cuando se presentaron fases recesivas en nuestro país. La desaceleración de la actividad económica redujo la recaudación de los ingresos presupuestarios tributarios y no tributarios del gobierno central, obligando a realizar ajustes en su política de gasto, incluyendo las transferencias asignadas a los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales.

  La tendencia anti-cíclica se origina porque las autoridades locales, ante la reducción de las transferencias federales, acompañada de baja recaudación de sus ingresos propios y de incrementos progresivos de sus respectivos gastos públicos, han subsanado los desequilibrios fiscales con la mayor contratación de deuda pública.

- Por el lado de la recaudación, existen al menos dos medidas que podrían reducir los déficits de las finanzas públicas de las entidades federativas, lo que se traduciría en una menor contratación de deuda pública: por una parte, el gobierno federal tendría que realizar una reforma fiscal para aumentar la recaudación, y parte de estos ingresos se podrían destinar para fortalecer las transferencias asignadas a las entidades federativas; por otra parte, se tendrían que incrementar los ingresos propios de los gobiernos locales, para reducir la dependencia financiera que tienen de los recursos provenientes de la Federación. Sin embargo, cualquier medida traería consigo un mayor sacrificio fiscal para la población del país o de algunas entidades federativas en particular.

  Para detener los sacrificios fiscales que implicaría para la población financiar el sobre-endeudamiento de algunas entidades federativas, es necesario que se optimice la política de gasto público y se maximicen los ingresos provenientes del endeudamiento, priorizando los proyectos productivos que permitan incrementar la tasa de retorno de la inversión, tal como lo mandata la Constitución Federal y de las entidades federativas del país. Sin embargo, la tendencia reciente muestra que los gobiernos locales están actuando en el sentido opuesto: están destinando los recursos provenientes del financiamiento para alentar el gasto corriente en detrimento del gasto de inversión.

Bibliografía

ASTUDILLO, Moya Marcela (2005), *Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México*. En: MANRIQUE Irma y López, González, Teresa (Coordinadores), Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina. Porrúa y Colección Jesús Silva Herzog. Primera edición. México, DF.

Auditoria Superior de la Federación (ASF) (2011), *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, 2000 a Marzo 2011.* México, DF. [Fecha de consulta, mayo del 2012]. Disponible: *http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf*

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010), *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú.* Departamento de países del grupo Andino. Marielle Del Valle y Arturo Galindo Editores. [Fecha de consulta, abril del 2012]. Disponible en: *http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35597172*

CABRERO, Mendoza Enrique y Carrera, Hernández Ady (CIDE) (2004), *Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano*. En: GUERRERO, Juan Pablo (Coordinador), Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria. CIDE-Porrúa, primera edición, México, DF.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1993), *Descentralización fiscal: marco conceptual.* Serie Política Fiscal 44. Santiago de Chile. [Fecha de consulta, abril del 2012]. Disponible en: *http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/7786/LCL793.pdf*

GALLEGOS, Ramírez Mónica (INDETEC) (1995), *Estructura y evolución de las participaciones federales: el caso de México.* Fecha de consulta, mayo del 2012]. Disponible en: http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/espiral/espiralpdf/Espiral8/66-82.pdf

GAMBOA, Rafael (BANXICO) (1997), *El rescate financiero de los gobiernos estatales por el gobierno Federal: comparación de los caso de Estados Unidos, Brasil y México.* Documento de investigación número 9704 de la Dirección General de Investigación Económica del Banco de México. México, DF.

GARCÍA, Sotelo Luis (INDETEC) (2006), *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 23 años de federalismo hacendario*. Documento de interés. Fecha de consulta, mayo del 2012]. Disponible en: www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Federalismo23a.pdf

GOMEZ, Sabaini Juan Carlos y Jiménez, Juan Pablo (CEPAL) (2011), *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos.* CEPAL y *Ministerio* Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Serie: Macroeconomía del Desarrollo número 111. Santiago de Chile. [Fecha de consulta, mayo del 2012]. Disponible en: *http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/43626/MD_111_Gomez.pdf*

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2001), *Finanzas públicas estatales y municipales. Estadísticas de ingreso y gasto público por entidad federativa.* [Fecha de consulta, junio del 2012]. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/registros/economicas/finanzas/descripciones.aspx

L.P, Piffano Horacio (CEA) (1999), *Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina.* Documento elaborado para el Consejo Empresario Argentino (CEA). Buenos Aires, Argentina. [Fecha de consulta, junio del 2012]. Disponible en: *http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt27.pdf*

MERINO, Gustavo (ITAM) (2001), *Federalismo fiscal: diagnostico y propuestas.* En: FERNÄNDEZ, Arturo (Coordinador), Una agenda para las finanzas públicas en México. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). México, DF. [Fecha de consulta, mayo del 2012]. Disponible en: *ftp://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf*

MONTECIONOS, Egon (2009), *Federalismo / unitarismo, centralismo/ descentralización: ¿*hacia *dónde va la agenda de investigación?.* Universidad de los Lagos, Osorno, Chile. [Fecha de consulta, junio del 2012]. Disponible en: *http://www.imaginales.uson.mx/wp-content/uploads/federalismo-unitarismo-centralismo-descentralizacion-%C2%BFhacia-donde-va-la-agenda-de-investigacion.pdf*

NOCUEZ, Rivero Gabriel (2006), *Transferencias intergubernamentales: su impacto en el esfuerzo* recaudatorio *y en las decisiones presupuestarias de los municipios mexicanos*. Tesis para obtener el grado de de maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). México, DF. [Fecha de consulta, abril del 2012]. Disponible: *http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/tesis/176*

RAICH, Portman Uri (CIDE) (2004), *Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos*. En: GUERRERO, Juan Pablo (Coordinador), Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria. CIDE-Porrúa. Primera edición. México, DF.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2012), Deuda pública de entidades federativas y municipios. [Fecha de consulta, junio del 2012]. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentacion.aspx

Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2001), *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.* Subsecretaría de Egresos de la Unidad de Contabilidad Gubernamental de la SHCP, México, DF.

SEMPERE, Jaime y Sobarzo, Horacio (Compiladores) (COLMEX) (1998), *Federalismo fiscal en México*. Centro de Estudios Económicos del Colegio de México. Primera edición, México, DF.

SERNA, de la Garza José María (IIJ-UNAM) (2004), *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México.* ISBN 970-32-1445-2. [Fecha de consulta, junio del 2012]. Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1325

TER-MINASSIAN, Teresa (1997), *Descentralización y gestión macroeconómica*. Documento para el seminario de la OCDE-Brasil sobre descentralización, relaciones fiscales intergubernamentales y gestión de gobierno a nivel macroeconómico. [Fecha de consulta, mayo del 2012]. Disponible en: http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/CCB/program_2006/GMPT/data/pdf/C-15.pdf

TRUJILLO, Salazar Lucia Paola (2008), *Transferencia intergubernamentales y gasto local:* repensando *la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura*. En: Revista Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Volumen XVII, número 2, II semestre. México, DF. [Fecha de consulta, mayo del 2012]. Disponible en: *http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVII_No.II_2dosem/06_Lucia_Trujillo.pdf*

Marco Jurídico.

Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Fecha de consulta, octubre del 2012]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

Cámara de Diputados. Ley de Coordinación Fiscal. [Fecha de consulta, octubre del 2012]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf

Cámara de Diputados. Ley General de Deuda Pública. [Fecha de consulta, octubre del 2012]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136.pdf

COMISIÓN BICAMERAL DE SISTEMAS DE BIBLIOTECAS

SECRETARÍA GENERAL

Dr. Fernando Serrano Migallón
Secretario General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas
Secretario

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Lic. Cuauhtémoc Santa Ana S.
Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Mtra. Avelina Morales Robles
Directora

SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO

M. en E. Reyes Tépach M.
Subdirector.

Dolores García Flores
Martha Amador Quintero
Capturistas