

# **Análisis diagnóstico de la deuda pública subnacional en México durante el gobierno de la 4T**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

**Yanella Martínez Espinoza**  
**Coordinadora**



**Análisis diagnóstico de la deuda  
pública subnacional en México  
durante el gobierno de la 4T**

## **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Leonardo Lomelí Vanegas  
*Rector*

Patricia Dolores Dávila Aranda  
*Secretaria General*

Tomás Humberto Rubio Pérez  
*Secretario Administrativo*

Hugo Alejandro Concha Cantú  
*Abogado General*

Socorro Venegas Pérez  
*Directora General de Publicaciones y Fomento Editorial*

## **FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

Alejandro Chanona Burguete  
*Director*

Dámaso Morales Ramírez  
*Secretario General*

José Ignacio Martínez Cortés  
*Secretario Administrativo*

Ilan Edwin Garnett Ruiz  
*Jefe del Departamento de Publicaciones*

# **Análisis diagnóstico de la deuda pública subnacional en México durante el gobierno de la 4T**

Yanella Martínez Espinoza  
*Coordinadora*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
México 2025

Esta investigación, arbitrada a “doble ciego” por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Este libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), de la Universidad Nacional Autónoma de México, mediante el proyecto “La deuda pública de los estados en México y el impacto en sus finanzas públicas durante el gobierno de la Cuarta Transformación ‘4T’ (2018 a la fecha)”, coordinado por Yanella Martínez Espinoza, como parte del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), IA301223.

*Análisis diagnóstico de la deuda pública subnacional en México durante el gobierno de la 4T*  
Yanella Martínez Espinoza  
Coordinadora

Primera edición: 12 de marzo, 2025

D. R. © 2025 Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, 04510, Ciudad de México  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria,  
Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, Ciudad de México

Oficina del Abogado General  
Dirección General de Asuntos Jurídicos  
ISBN: 978-607-587-202-5  
DOI: <https://doi.org/10.22201/fcpys.9786075872025e.2025>

Cuidado de la edición: Clara Isabel Martínez Valenzuela  
Formación de interiores y diseño de portada: Gráfica Premier, S. A. de C. V.

*Esta obra está bajo licencia Creative Commons Reconocimiento No Comercial-No Derivadas 4.0 (CC-BY-NC-ND)*



Hecho en México/*Made in Mexico*

## ÍNDICE

<b>Agradecimientos</b>	9
<b>Introducción</b>	13
<i>Marcela Astudillo Moya</i>	

### PARTE I.

#### **Marco analítico y conceptual de la deuda pública**

<b>DEUDA PÚBLICA DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS. ASPECTOS GENERALES</b>	19
<i>María del Carmen Zoravilla Petrikowski</i>	
<b>ANÁLISIS DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL EN MÉXICO</b>	43
<i>Juan José Sanabria López</i>	
<b>DIAGNÓSTICO DE LA DEUDA PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS ESTATALES EN MÉXICO Y LAS IMPLICACIONES EN SUS FINANZAS PÚBLICAS</b>	59
<i>Yanella Martínez Espinoza</i>	

### PARTE II.

#### **Implicaciones de la deuda pública en los gobiernos subnacionales en México**

<b>MERCADOS DE DEUDA EN LA HACIENDA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL</b>	83
<i>Raúl Porras Rivera</i>	

<b>DEUDA SUBNACIONAL Y AUTONOMÍA DE GESTIÓN DEL GASTO ESTATAL EN MÉXICO</b>	109
<i>Teresa Santos López González y Ana Erika Castañeda Martínez</i>	

<b>RACIONALIDAD Y AUSTERIDAD PRESUPUESTARIA: CONDICIÓN PARA UN GASTO INCLUYENTE Y MANEJO EFICIENTE DE LA DEUDA PÚBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO</b>	133
<i>Emilio Peña Juárez</i>	

### **PARTE III**

#### **Estudios regional y municipal: temas pendientes en la agenda**

<b>EL SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN MÉXICO: INVERSIÓN SEXENAL EN DECLIVE Y POLÍTICA FEDERALISTA AUSENTE EN EL GOBIERNO DE LA 4T</b>	163
<i>María Antonieta Saldívar Chávez y María Elena Giraldo Palacio</i>	

<b>CAMBIO NORMATIVO Y TENDENCIAS DEL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL EN MÉXICO DURANTE EL GOBIERNO DE LA 4T</b>	191
<i>Moisés Hernández Delgado</i>	

<b>LA DEUDA DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS: PERSPECTIVA Y RUTAS DE MEJORA</b>	211
<i>Alberto Duarte Tovar</i>	

<b>Epílogo</b>	229
<i>Yanella Martínez Espinoza</i>	

<b>Sobre los autores</b>	233
--------------------------	-----

## AGRADECIMIENTOS

La coordinadora de este libro agradece a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM por el fomento y apoyo a la investigación con programas como el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT); así como a las autoridades de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, de manera particular al Departamento de Publicaciones de la Facultad. Sin su apoyo, la publicación de este libro no hubiera sido posible.

Con profundo cariño mi agradecimiento a Marcela Astudillo Moya por su aportación con la introducción de este libro. Reconozco también la colaboración de mis colegas y amigos Raúl Porras Rivera, Emilio Peña Juárez, Juan José Sanabria López y María del Carmen Zoravilla Pretikowski. Su compromiso, calidad académica y de investigación, así como el trabajo en equipo fueron fundamentales para la retroalimentación y fortalecimiento en los debates y análisis del tema.

Extiendo mi sincero agradecimiento al grupo de estudiantes becarias y becarios Brandon Altamirano Gasso, Alejandra Valverde Lucas, Aketzali Verania Pineda Montoya, Yair Ramírez Flores, Emmanuel Noriega Cabrera y Dulce Karime Honofre Bastian. Su apoyo, compromiso y dedicación a lo largo de este proceso han sido invaluable.

A María Elena Giraldo Palacio, María Antonieta Saldívar Chávez, Moisés Hernández Delgado, Teresa Santos López González, Ana Érika Castañeda Martínez y Alberto Duarte Tovar, les agradezco su contribución en esta obra. Su enfoque multidisciplinario y profesionalismo académico ha fortalecido la discusión y alcance de ésta.



Dedico de manera especial este libro a mi pequeña Paula Romina.



## INTRODUCCIÓN

*Marcela Astudillo Moya*

El desarrollo de la deuda pública se sitúa a finales del siglo XVIII con el surgimiento de una economía monetaria, ya que con anterioridad se recurría al financiamiento solamente de manera ocasional y se consideraba un asunto personal entre el gobernante y el prestamista. A través de los siglos, muchos tratadistas de hacienda pública han sido contrarios al empréstito público. Por ejemplo, para David Hume no era conveniente el empréstito público por el interés que debía pagarse. Adam Smith calificaba la deuda pública como ruinosa; en cambio James Stuart consideraba a la deuda pública como el timón de la economía.<sup>1</sup>

En la actualidad se registra un enorme crecimiento de la deuda pública en diversos países. México no ha sido la excepción, pues la deuda pública ha alcanzado niveles muy altos. En este caso, por ser un país federal, los tres ámbitos de gobierno tienen potestades en materia de deuda. Este libro se enfoca al análisis de la deuda subnacional, con el fin de identificar los principales retos y desafíos que enfrentan las entidades federativas y los municipios en sus finanzas públicas.

El libro es resultado de un trabajo de análisis y reflexión de especialistas que abordan con rigor teórico y metodológico, desde un punto de vista multidisciplinario, la problemática de la deuda subnacional en México. Se organizaron seminarios en los que el diálogo se centró en la elaboración de propuestas para que la deuda pública subnacional coadyuve al desarrollo económico del país.

En el primer capítulo, “Deuda pública de entidades federativas y municipios. Aspectos generales”, María del Carmen Zoravilla Petrikowski

<sup>1</sup> La evolución de la concepción de la deuda pública se describe ampliamente en el libro *Finanzas públicas* de Harold M. Groves, editado por Trillas. También se recomiendan los libros *Hacienda pública. Teórica y aplicada* de Richard Musgrave y Peggy B. Musgrave de McGraw-Hill, y *Teoría de las finanzas públicas* de Benjamín Retchkiman, editado por la UNAM, entre otros.

analiza la naturaleza jurídica de la deuda pública subnacional en México con el objetivo de explicar los mecanismos para evitar el sobreendeudamiento de estados y municipios.

Juan José Sanabria López, en “Análisis del marco institucional de la rendición de cuentas de la deuda estatal en México” traza con precisión el marco legal de la rendición de cuentas en el ámbito de la deuda subnacional. Para ello, en una primera parte analiza el marco conceptual; en la segunda describe la legislación que se refiere a la rendición de cuentas de la deuda subnacional, y finalmente demuestra el efecto de dicha normatividad en el comportamiento de la deuda subnacional.

En “Diagnóstico de la deuda pública de los gobiernos estatales en México y las implicaciones en sus finanzas públicas”, Yanella Martínez Espinoza plantea la necesidad de conocer las implicaciones que tiene la deuda pública para las finanzas de los gobiernos subnacionales en México. Inicia con la explicación de lo que significa la deuda subnacional en el contexto del federalismo fiscal. Posteriormente se enfoca al estudio de los mecanismos jurídicos e institucionales de regulación del endeudamiento estatal y con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía elabora un diagnóstico del destino de la deuda subnacional.

“Mercados de deuda en la hacienda pública estatal y municipal”, de Raúl Porras Rivera, plantea que en la contratación de deuda de las haciendas estatales y municipales se antepone el criterio de sostenibilidad, lo que termina dificultando la promoción del desarrollo de las localidades. Además, argumenta que el costo financiero de la deuda presiona su liquidez, con lo que se favorecen los proyectos público-privados para generar obras de infraestructura en los ámbitos estatal y municipal.

Teresa Santos López González y Ana Erika Castañeda Martínez, en “Deuda subnacional y autonomía de gestión del gasto estatal en México”, consideran que ha habido avances en la democratización del país; sin embargo, aún continúan presentándose problemas en la distribución de los recursos federales entre los tres ámbitos de gobierno, pues es muy desigual la distribución de los ingresos federales entre los estados y municipios, dando lugar a un desarrollo regional desigual. Por otra parte, afirman que predomina la opacidad en el ejercicio del gasto estatal. En suma, en este capítulo se pretende demostrar que el incremento de la deuda subnacional reduce el margen de autonomía de los gobiernos subnacionales, ya que un monto importante de los recursos federales se destina al servicio de la deuda.

En el capítulo “Racionalidad y austeridad presupuestaria: condición para un gasto incluyente y manejo eficiente de la deuda pública en las entidades federativas en México”, Emilio Peña Juárez analiza los ingresos y egresos públicos, con la finalidad de calcular índices de liquidez, solvencia, apalancamiento y capacidad financiera. El autor considera que es necesario una verdadera disciplina financiera y austeridad presupuestaria para que sea más eficiente el uso de los recursos, y de esta manera se logre satisfacer las demandas sociales de bienes y servicios públicos.

María Antonieta Saldívar Chávez y María Elena Giraldo Palacio, en “El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en México: inversión sexenal en declive y política federalista ausente en el gobierno de la 4T”, argumentan que en este sexenio se suprimieron los instrumentos financieros que existían para la federalización de este sector, mermando el gasto público destinado al nivel subnacional, lo cual impacta en el debilitamiento de las capacidades científicas y tecnológicas regionales conforme a una lógica de recentralización. Esta situación se ilustra en la región sureste de México: Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

En el capítulo “Cambio normativo y tendencias del endeudamiento municipal en México durante el gobierno de la 4T”, Moisés Hernández Delgado explica el incremento de la deuda a partir de la década de los noventa gracias a la incorporación de nuevas modalidades de financiamiento; el crecimiento poblacional que da lugar a una mayor demanda de servicios públicos, y los cambios normativos permisivos que permiten la opacidad en el ejercicio del gasto y se omite la evaluación de los resultados obtenidos. Por otra parte, señala que los gobiernos locales no cuentan con los recursos financieros necesarios para satisfacer la demanda de servicios públicos de sus poblaciones. Para identificar los cambios originados por las recientes reformas a la ley, en este capítulo se analizan tanto los cambios regulatorios en materia de deuda, como el comportamiento de la deuda municipal.

Finalmente, Alberto Duarte Tovar, en “La deuda de los municipios mexicanos: perspectiva y rutas de mejora”, explica la falta de recursos de los gobiernos subnacionales por diversas razones: la reciente pandemia que dificultó el pago de impuestos, la reducción de recursos de los ramos 23, 28 y 33 del presupuesto de egresos de la federación y la falta de capacidades institucionales de algunos municipios para mejorar sus sistemas de recaudación de impuestos –y para gastarlos eficientemente. En este capítulo se analizan los ingresos y egresos de los municipios, así como los principales desafíos municipales y se presenta una propuesta para reducir el endeudamiento.

La presente obra ofrece diversos puntos de vista a los interesados en el estudio de la deuda pública subnacional. Esperamos que esta publicación contribuya a enriquecer el conocimiento sobre la temática referida y que ofrezca alternativas para que el endeudamiento público sea un mecanismo para lograr el bienestar de la población.

**PARTE I**  
**MARCO ANALÍTICO Y CONCEPTUAL**  
**DE LA DEUDA PÚBLICA**



## DEUDA PÚBLICA DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS. ASPECTOS GENERALES

*María del Carmen Zoravilla Petrikowski\**

### INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar, desde un punto de vista lógico-jurídico, las características de la deuda pública adquirida por las entidades federativas y los municipios del país, con lo que se contribuye a proporcionar las bases preliminares para su estudio financiero, que se desarrolla en los capítulos siguientes.

Asimismo, el propósito es identificar la definición legal-formal de la deuda pública subnacional contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la Ley Federal de Deuda Pública (LFDP) y en la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEM), que sirva de parámetro y referencia de sus elementos esenciales.

Con base en estos ordenamientos jurídicos, se explicará la naturaleza jurídica que tiene la deuda pública subnacional, sus clasificaciones, los sujetos acreedores y acreditados, el significado de servicio de deuda, el destino de la deuda pública subnacional y los mecanismos de control que la federación ha establecido para evitar el sobreendeudamiento de estados y municipios.

La efectividad de la legislación en la materia, es decir, la consecución de los objetivos expresados en la exposición de motivos, que son la racionalización de la contratación de la deuda pública subnacional, el destino de ésta, los fines autorizados y el control en su crecimiento se analizan en los subsecuentes capítulos de este libro.

\* Licenciada en Derecho. Profesora de asignatura de las facultades de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Correo: carmenzoravilla@politicas.unam.mx.

CONCEPTO JURÍDICO DE DEUDA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL.  
ALCANCES

La fracción VII del artículo 2 de la LDFEM ofrece un concepto amplio de la deuda pública subnacional, entendida como “cualquier financiamiento contratado por entes públicos” (LDFEM, 2016). La amplitud de este concepto tiene relación con la materialidad del financiamiento, ya que lo importante es el intercambio real de recursos, no la forma jurídica que se adopte. Esta amplitud es criticable desde el punto de vista de la precisión conceptual, pero contribuye a que no haya lagunas normativas que favorezcan la discrecionalidad en la contratación.

En ese sentido, se debe entender por “cualquier financiamiento” toda obligación de pasivo que contrate un ente público con otra u otras personas ya sea en calidad de préstamo, crédito, empréstito, colocación de acciones o títulos de crédito en el mercado bursátil (como certificados de tesorería estatales, bonos de deuda pública, por mencionar algunos ejemplos), contratación de proyectos de prestación de servicios (PPS), contratación de bienes o servicios a través de proyectos de inversión con asociaciones público privadas (APP), obra pública asociada a proyectos de infraestructura (OPAPIS), o cualquier otro “análogo”, tal y como lo refiere la LFDP en su fracción IV del artículo 2, siempre y cuando se tengan que “saldar en un plazo determinado” (Rocha y Rabasa, 2009).

Entonces, independientemente de la denominación del contrato, cuando haya operaciones de pasivo, éstas se encuadrarán en el concepto de deuda pública subnacional (financiamiento, crédito, préstamo, empréstito, adquisición de bienes, contratación de obra o servicios públicos y colocación de títulos de crédito). Esto obliga a que el operador jurídico y financiero deba distinguir los elementos siguientes para considerarla como tal:

- Dos partes: el acreedor (quien presta), que puede ser un proveedor, un contratista, una persona física o moral, ya sea ésta última pública o privada, y el deudor (adquirente de la deuda), pudiendo ser cualquier ente público de los señalados en la fracción IX del artículo 2 de la LDFEM. La identificación de los sujetos es esencial para clasificar, registrar e informar correctamente las operaciones, pues antes de la publicación de la legislación vigente la carencia de una definición de este elemento era aprovechado por los gobiernos subnacionales para ocultar o subdeclarar el endeudamiento.

- Una obligación de pasivo, esto es, la cantidad de dinero o de bienes o servicios que se soliciten y que deben pagarse o, lo que es lo mismo, una acreencia que se debe pagar.
- La obligación de pagarla en un tiempo determinado.
- Un destino específico. Es importante identificar este elemento, toda vez que los entes públicos subnacionales no deben solicitar deuda pública y destinarla a cualquier propósito. También hay que precisar que debe dirigirse a los fines que específicamente se señalan en la LDFEM, tales como inversión pública productiva, refinanciamiento, reestructura o cubrir necesidades de corto plazo (este último es para la deuda de corto plazo regulada en los artículos 30 al 32 de la ley en comento). Esta obligación debe ser verificable en su materialidad, lo que no es apreciable en el registro, y su incumplimiento sólo es detectable con auditorías más profundas.

Además de los elementos anteriores, es necesario señalar que toda contratación de deuda pública debe contar con los controles que a continuación señalo y que serán estudiados en un apartado específico en este capítulo:

- Contratarse bajo las mejores condiciones del mercado.
- Contar con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura local, excepto la deuda de corto plazo a la que se hará referencia más adelante; los congresos locales autorizan los montos máximos de financiamientos analizando la capacidad de pago del ente público.
- Inscribirse en el Registro Público Único de Financiamientos (RPU) especificando detalladamente importe, tasa, plazos, comisiones y otros conceptos que se pacten; una vez inscritos en el RPU deberán publicarse en la página oficial de internet del ente público contratante.
- Sujetarse al Sistema de Alertas que administra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Presentar informes trimestrales tanto a la SHCP, como al Congreso de la Unión (en los casos de deuda garantizada), a los congresos locales y a la sociedad.
- Rendir cuentas tanto a las entidades superiores de fiscalización, como a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) cuando comprometan participaciones federales para el pago de sus adeudos.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA DEUDA PÚBLICA  
DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Toda deuda pública federal o subnacional tiene una doble naturaleza, jurídica y contable: es ingreso y gasto.

La deuda pública subnacional es un ingreso porque a través de ella se obtienen recursos financieros para que los entes públicos puedan realizar su gasto público. Por lo tanto, se debe programar en las leyes de ingresos estatales y las municipales. El resultado de esta programación, que se lleva a cabo con base en las leyes locales, muestra que el endeudamiento tiene un efecto directo en la autonomía financiera (López González y Castañeda Martínez, *infra*). La LDFEM sólo establece un marco de control y alerta del endeudamiento y no implanta obligaciones para el proceso de presupuestación local más allá de lo relacionado con la deuda pública.

Son un gasto toda vez que, al planearlas en los presupuestos de egresos estatales y municipales, permiten a los entes públicos cumplir con los objetivos y las metas de sus políticas públicas y/o programas presupuestales y/o proyectos de inversión, que se determinan conforme a la legislación local, que no es homogénea (Martínez Espinoza, *infra*).

MODALIDADES DE CONTRATACIÓN

Las entidades federativas y los municipios no pueden contraer directa o indirectamente deuda pública externa de acuerdo con lo regulado en la fracción VII del artículo 117 de la CPEUM. Este precepto establece tres criterios para vincular a una deuda con ese carácter: la nacionalidad del acreedor, la moneda de pago y el territorio en el que se deba pagar.

Por lo tanto, un crédito se considera externo cuando se contrata con acreedores extranjeros o se paga en moneda diferente del peso mexicano o se paga en territorio distinto del nacional. No tienen que estar presentes los tres criterios para considerar al financiamiento como externo, bastará uno solo de ellos para calificarlo con ese carácter.

Los mismos criterios están contenidos en el artículo 22 de la LDFEM que a la letra dice: “Los Entes Públicos no podrán contraer, directa o indirectamente, financiamientos u obligaciones con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, ni cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional” (LDFEM, 2016).

Hecha la acotación de que los entes públicos subnacionales no pueden contratar deuda pública externa, explicaré ahora las tres modalidades de

contratación que prevé la LDFEM: 1) deuda contingente, 2) deuda garantizada y 3) deuda de corto plazo.

### *Deuda pública contingente*

La deuda pública contingente se encuentra regulada en la fracción V del artículo 2 de la LDFEM y significa:

Cualquier Financiamiento sin fuente o garantía de pago definida, que sea asumida de manera solidaria o subsidiaria por las Entidades Federativas con sus Municipios, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, locales o municipales, y por los propios Municipios con sus respectivos organismos descentralizados y empresas de participación municipal mayoritaria (LDFEM, 2016).

Lo anterior significa que no es necesario que la Secretaría de Finanzas estatal garantice el crédito de un municipio o de las paraestatales de la administración pública local, siempre y cuando aquélla se comprometa a pagarlo en forma conjunta con éstos (solidaridad) o cuando aquélla se compromete a pagarlo cuando los municipios o las paraestatales no puedan hacerlo (subsidiaridad). Lo mismo sucede con la solidaridad y subsidiaridad de un municipio hacia sus paraestatales. Este tipo de obligaciones subnacionales varía en forma significativa; no hay homogeneidad, toda vez que son parte de la autonomía financiera de las entidades federativas, que no debe invadir la federación. Esto, desde el punto de vista de la materialidad de las finanzas públicas, es una insuficiencia normativa que permite comportamientos regionales diferenciados lo cual dificulta el control cuando se hace la sumatoria nacional. Sin embargo, ampliar el objeto regulatorio de la LDFEM es contraproducente en términos del respeto a la “soberanía para los efectos del régimen interior” de las instancias locales.

Cabe destacar que el concepto “contingente” tiene una dimensión diferente en la deuda pública contratada por la administración pública federal (APF); en ésta lo contingente obedece a la temporalidad del pago del crédito, es decir, para la federación una deuda es contingente cuando se paga en el plazo de dos o más años, pero si se paga en el ejercicio que se solicitó o durante el siguiente año, la deuda es directa. Esto se desprende de la lectura del párrafo tercero del artículo 18 de la LFDP. Este concepto puede diferir en las legislaciones locales.

### *Deuda pública garantizada*

La deuda pública garantizada es aquella que se contrata por un ente público subnacional con el aval de la federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 34, LDFEM, 2016). La LDFEM establece algunas condicionantes a las entidades federativas y a los municipios para que la SHCP sea la garante de sus financiamientos. Algunos de los más relevantes son los siguientes:

- Adhesión a mecanismos de contratación de deuda a través de la celebración de un convenio con el que los estados autorizan que sus participaciones federales se puedan afectar; los convenios deben estar aprobados por las legislaturas locales (artículos del 34 al 43, LDFEM, 2016).
- Las participaciones federales (ramo 28) son recursos que la federación entrega a los estados y a sus municipios por estar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Para los gobiernos locales estas participaciones representan gastos de libre disposición (artículo 2, fracción XXIX, LDFEM), lo que significa que no requieren de autorización previa de la federación para ejercerlos.

La LDFEM, como ya se comentó líneas arriba, es un indicativo para el comportamiento de las finanzas de los estados y en ese rubro las estadísticas muestran (Martínez Espinoza, *infra*) su efectividad, lo que se refleja en un comportamiento estable, con excepciones, de la relación deuda pública PIB subnacional en el periodo 2016-2022.

En principio, las participaciones federales no pueden afectarse, es decir, no se pueden embargar o afectarse a un fin específico o retenerse (artículo 9, LCF, 1978). De los 12 rubros de participaciones federales que regula la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), especificadas en el ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2024, sólo pueden *afectarse* tres de ellas: 1) el fondo general de participaciones, 2) el fondo de fomento municipal y 3) la participación de 9/11 del impuesto especial de producción y servicios por el consumo de gasolina que se genere en el territorio de cada estado. Esta prohibición es una salvaguarda a las finanzas nacionales y subnacionales, que se refleja en los resultados del análisis financiero realizado en los capítulos de Martínez Espinoza, así como de López González y Castañeda Martínez (Martínez *et al.*, s. f).

Por la forma en la que opera el SNCF en caso de que una entidad federativa no pueda cubrir el adeudo derivado de un financiamiento público,

la federación lo haría en su defecto afectando los recursos estatales que se encuentran en la hacienda federal.

- Registrar la contratación, modificación o cancelación de los créditos que se contraigan en el Registro Público Único de Financiamientos (RPU).
- Aceptar la publicación del Sistema de Alertas administrado por la SHCP.

### *Deuda pública de corto plazo*

La deuda pública de corto plazo es aquella que se contrata por las entidades federativas o los municipios por un plazo menor a 12 meses para cubrir la insuficiencia temporal de liquidez. Esta deuda no requiere aprobación de sus legislaturas locales (artículo 30, LDFEM, 2016). Tal definición establece una prohibición en forma indirecta que ha tenido su efecto positivo en el control de este tipo de deuda en el periodo 2016-2022, lo que se refleja en un comportamiento estable, con algunas excepciones.

Se trata de un financiamiento de tipo quirografario, es decir, se otorga por confiar en la solvencia moral y económica del ente público. En virtud de esta característica no se necesita la aprobación del congreso local, siempre y cuando el solicitante cumpla con los siguientes requisitos (artículos del 30 al 32, LDFEM, 2016):

- No exceder de 6% de los ingresos totales aprobados en la Ley de Ingresos Estatal.
- Comprometerse a pagarlo tres meses antes de concluir la administración de que se trate (gobernador o presidente municipal).
- No solicitarlo tres meses previos a la conclusión del mandato correspondiente.
- Inscribirlo en el RPU.
- Contratarlo bajo las mejores condiciones del mercado. Este tema se estudiará en el apartado siguiente del presente capítulo.
- Aceptar el sistema de alertas que publica la SHCP.
- No destinarlo a refinanciar o reestructurar deuda a plazos mayores a un año, entre otras.

Hay que señalar que el cumplimiento de estos requisitos tiene una doble regulación, la legislación federal y la local, lo que eventualmente genera inconsistencias en el registro de este tipo de deuda pública.

## CONDICIONES DE CONTRATACIÓN

Toda deuda pública ya sea nacional, estatal o municipal se debe contratar bajo las mejores condiciones del mercado. Esto se traduce en buscar la mejor oferta para pagar menos intereses y costos asociados con el préstamo que se solicitará. Para los financiamientos subnacionales, la LDFEM, en su artículo 26, define algunos criterios bajo los cuales se considera que se celebró adecuadamente.

Adicionalmente a los criterios regulados en la LDFEM, la SHCP ha publicado lineamientos sobre la forma de calcular el menor costo financiero y definir los procesos competitivos de financiamientos y obligaciones a contratar por parte de las entidades federativas y municipios y sus entes públicos (DOF, 2016), con la finalidad de establecer una metodología en la contratación de sus créditos.

¿Qué significa contratar un financiamiento bajo las mejores condiciones del mercado? La respuesta breve sería que el financiamiento sea el menos costoso, y ¿cuándo es menos costoso? Cuando se contrata con una tasa de interés baja y los accesorios tienen un valor menos alto para los entes públicos, es decir, cuando los importes por su contratación, administración, asesoramiento, garantías de pago, comisiones u otros conceptos son los menos elevados del mercado en el momento de la contratación. El estudio de este comportamiento se presenta en los capítulos de Porras Rivera y Peña Juárez de este libro.

Además, la LDFEM establece otras condicionantes que deben aprobar las legislaturas locales en los casos de créditos pagaderos a más de un año, cuando el monto sea igual o mayor a 40 millones de unidades de inversión (UDI's), en el caso que el préstamo sea solicitado por las entidades federativas o el monto sea equivalente o mayor a 10 millones de UDI's, en los financiamientos solicitados por los municipios (artículo 26, LDFEM, 2016). Las condiciones son éstas:

- Obtener propuestas de cinco instituciones financieras y, por lo menos, dos ofertas irrevocables de financiamiento que especifiquen todos los términos y condiciones del financiamiento (artículo 26, fracciones I y III, LDFEM).
- Verificar que las propuestas que se realicen sean iguales en cuanto a monto, plazo, amortizaciones, disponibilidad, entrega de recursos y garantías (artículo 26, fracción II, LDFEM).
- Implementar un proceso que permita realizar comparaciones de las mejores propuestas.

Se debe considerar, como ya se comentó, que una deuda pública contratada conforme a la normatividad debe cumplir con la aprobación de las legislaturas locales, la inscripción en el RPU, la conformidad con el sistema de alertas, así como la rendición de informes trimestrales a la SHCP, al Congreso de la Unión y a los congresos locales.

#### ACREEDORES Y DEUDORES

¿Quiénes pueden ser los acreedores de la deuda pública de entidades federativas y municipios? Las personas físicas, las jurídicas privadas y las morales públicas que sean solventes tanto moral como económicamente. Cabe recordar que los estados y municipios tienen la prohibición absoluta, constitucional y legal, de contratar deuda externa, entendiéndose por ésta cualquier obligación de pasivo que se contrate directa o indirectamente con un acreedor extranjero o se pacte el pago en moneda diferente al peso mexicano o deba pagarse en un territorio distinto de los Estados Unidos Mexicanos.

Los acreedores más representativos de los entes públicos subnacionales suelen ser la banca comercial, la banca de desarrollo, los fideicomisos públicos y las asociaciones público-privadas, siempre y cuando los pasivos que se generen con los créditos se destinen a inversiones públicas productivas (artículo 22, LDFEM, 2016). También las emisiones bursátiles autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y que atiendan sus disposiciones, son deuda pública; por lo tanto, las personas que posean acciones o bonos o títulos de créditos emitidos por los entes públicos subnacionales se convierten en acreedores de éstos (Porras Rivera, *infra*).

De acuerdo con un estudio publicado por el Centro de Investigación en Política Pública del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), al 31 de diciembre de 2022 los principales acreedores de la deuda pública subnacional son los siguientes: “la banca múltiple —o comercial— con aproximadamente 54% del total de préstamos (367 mil 723 mdp). Le sigue la banca de desarrollo con 37% (254 mil 499 mdp). Las emisiones bursátiles representan el 8%, mientras que otros acreedores, como cooperativas, fondos o fideicomisos locales, constituyen el 1%” (IMCO, 2023).

Por lo que toca a la figura de los deudores, la LDFEM establece que pueden contratar deuda pública los “entes públicos” (artículo 2, fracción VII, LDFEM) y los enuncia de la siguiente manera:

**Entes Públicos:** los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos de las Entidades Federativas; los Municipios; los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de las Entidades Federativas y los Municipios, así como cualquier otro ente sobre el que las Entidades Federativas y los Municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones. En el caso de la Ciudad de México, el Poder Ejecutivo incluye adicionalmente a sus alcaldías (artículo 2, fracción IX, LDFEM).

En este sentido, existe una antinomia en la ley en la que, por un lado, se determina lo indicado en el párrafo anterior y, por el otro, se consigna que sólo los entes públicos gubernamentales —aquellos que pertenecen al Poder Ejecutivo— son competentes para contratar financiamientos públicos relacionados con la deuda contingente y la garantizada. Esta inconsistencia legislativa genera incertidumbre y cada entidad federativa lo resuelve en forma diferente en la normatividad presupuestal local.

A mayor abundamiento, la comparación de la legislación subnacional con la federal arroja como resultado que existe una inconsistencia que afecta la certidumbre jurídica. La LFDP limita a los entes públicos facultados de la APF a la contratación de financiamientos públicos, con lo que las instituciones públicas centralizadas y paraestatales de Poder Ejecutivo son las únicas que pueden contratarlos e incluso lista limitativamente, en su artículo primero, a los sujetos autorizados para contraerla.

Esta antinomia no resuelta ni teórica ni jurisprudencialmente permite formular interrogantes que exigen una mayor reflexión y, en su caso, una acción legislativa. Estas preguntas son: ¿los deudores estatales deben guardar similitud con los federales?, ¿se debe restringir la lista de entes públicos que sólo contraten financiamientos a la administración centralizada y paraestatal de los estados de la república?, ¿sólo en los casos de la deuda garantizada y contingente se establece la restricción de contratación a las dependencias y entidades de la administración pública estatal?

En principio, donde la ley no hace distinciones el intérprete y/u operador jurídico no debe establecer distinciones, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa e incluso penal.

La redacción de la fracción XI del artículo 2 de la LDFEM es clara, pero la regulación en otros preceptos de la misma ley provoca la antinomia debido a que acota la contratación de financiamientos públicos al Poder Ejecutivo; ejemplo de esto último son la deuda contingente regulada en la fracción V del artículo 2 y la deuda garantizada que regulan los artículos 34 al 42 de la LDFEM, respectivamente.

Conviene comentar que la LDFEM no sólo regula la deuda pública de entidades federativas y municipios, sino que su principal objeto es fijar “criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera” (artículo 1, LDFEM, 2016) y en este sentido vincula a todo ente público, sin importar su pertenencia a los poderes ejecutivos, legislativos o judiciales o a los órganos constitucionales autónomos. Éste es un ejemplo, desde un análisis jurídico formal, de las inconsistencias que se destacan como hallazgos de las investigaciones reportadas en el resto de los capítulos de este libro.

#### DESTINO DE LA DEUDA

A partir de la vigencia de la LDFEM la deuda pública de entidades federativas y municipios no se puede destinar a cualquier propósito que pretendan los entes públicos subnacionales; por lo tanto, esta ley consigna la finalidad necesaria del gasto con el recurso que se obtiene a través de los financiamientos públicos. A esta característica se le llama *destino de la deuda*.

En líneas anteriores indiqué que los créditos subnacionales deben destinarse a: 1) inversión pública productiva, 2) refinanciamiento, 3) reestructura y, 4) cubrir necesidades de corto plazo; este último destino aplica sólo para la “deuda de corto plazo” regulada en los artículos 30 al 32 de la LDFEM. En este apartado se hará la referencia de cada uno de ellos desde su regulación en la ley de la materia. El análisis de la materialidad de estas obligaciones se desarrolla en otros capítulos del libro.

##### *1) Inversión pública productiva*

La inversión pública productiva es uno de los cuatro destinos a los que se puede orientar la deuda pública subnacional y se encuentra definida en la LDFEM como:

Toda erogación por la cual se genere, directa o indirectamente, un beneficio social, y adicionalmente, cuya finalidad específica sea: (i) la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público; (ii) la adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de mobiliario y equipo de administración, mobiliario y equipo educacional, equipo médico e instrumental médico y de laboratorio, equipo de defensa y seguridad, y maquinaria, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido

por el Consejo Nacional de Armonización Contable, o (iii) la adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de vehículos de transporte público, terrenos y edificios no residenciales, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (artículo 2, fracción XXV, LDFEM, 2016).

Esta definición es muy amplia debido a que, a uno de sus componentes, la productividad, el legislador lo dotó de una dimensión que va más allá de lo que corresponde al sentido económico o jurídico que otras leyes establecen (específicamente la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, en lo sucesivo LIISP y CEN).

Esa extensión de los alcances del concepto “inversión pública productiva” procede del parámetro identificado como “beneficio social”, cuyo alcance se calcula con estudios que previamente deben realizar los entes públicos.

En principio, si la deuda pública subnacional se destinara sólo a la inversión física, estaría orientada a “gastos de capital en infraestructura física (por ejemplo, carreteras, edificios públicos, etc.)” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2014, p. 3) y con ello se cumple con los objetivos de la inversión productiva.

Por otro lado, si se considera como productividad a “la relación que existe entre la cantidad de bienes y servicios producidos y la cantidad de bienes y servicios utilizados [...], de tal manera que a mayor productividad se obtiene una mayor cantidad de producción para un mismo nivel de insumos” (artículo 4, LIISP y CEN, fracción XIV, 2015), entonces la inversión productiva debería traducirse en un gasto que genere bienes o servicios aprovechables eficaz y eficientemente por una mayor población, lo que indudablemente conlleva al beneficio social.

El bienestar social es un parámetro de medición del desempeño de los gobiernos en todo el mundo y sirve para cuantificar la rentabilidad social de los proyectos gubernamentales y de las políticas públicas. Para determinar el beneficio social se debe realizar un análisis costo beneficio (ACB) de los proyectos de inversión tanto en términos de financiamiento como operativos.

## *2) Refinanciamiento*

Se entiende por refinanciamiento la nueva contratación de una deuda para pagar otra que ya existía. Entonces los créditos públicos se pueden solicitar para pagar total o parcialmente otros financiamientos previamente contratados (artículo 2 , fracción XXXV, LDFEM).

Anteriormente se comentó que toda contratación de deuda requiere, entre otros aspectos, de la aprobación de las dos terceras partes de la legislatura local. Sin embargo, el ente público que la contrata queda exento de dicha autorización cuando se destinan a refinanciamiento y siempre que el nuevo crédito se contrate bajo mejores condiciones a las que tenía el crédito original (artículo 23, LDFEM, 2016); esto es, la ley instituye que, no se requiere aprobación del Congreso estatal siempre y cuando:

- Se contrate con mejores tasas de interés.
- Existan mejores condiciones contractuales en el financiamiento por ser menos costoso en los importes de su administración, asesoramiento, garantías de pago y comisiones, entre otros conceptos.
- No aumente el saldo insoluto de la deuda que se va a refinanciar.
- No se amplíe el plazo de vencimiento del anterior crédito.
- No se modifiquen las amortizaciones del financiamiento a reestructurar.

Satisfechos los requisitos enunciados, el ente público deberá avisar a la legislatura local dentro de los siguientes 15 días a su contratación e inscribirlo en el Registro Público Único (RPU). Adicionalmente la LDFEM establece una condicionante más a los entes públicos en torno a este destino de deuda y es el que los financiamientos destinados a refinanciamiento sólo podrán liquidar aquellos que están previamente inscritos en el RPU (artículo 51, fracción X, LDFEM).

## *3) Reestructura*

La reestructura de deuda guarda similitud con el de refinanciamiento, en el sentido de que se contrata un nuevo crédito público para pagar otro que ya existía. La diferencia estriba en que en la reestructura se modifican las condiciones originalmente pactadas.

Entiéndase que se modifican las condiciones originalmente pactadas cuando éstas se refieren a los montos, plazos, tasas de interés, comisiones,

costos financieros u otros costos asociados a la contratación del financiamiento público.

A pesar de que la LDFEM establece en el artículo 23 que las operaciones de reestructura no requieren autorización de las dos terceras partes de la legislatura local, siempre y cuando se cumplan los requisitos que se describieron en el punto anterior (donde se explicó el refinanciamiento), este destino lleva implícito la modificación de las condiciones originalmente pactadas, y aunque se contrate bajo menores costos en las tasas de interés o en los importes de su administración, estará presente en su naturaleza el cambio de montos o plazos, por lo que requerirá, necesariamente, de la aprobación específica del congreso local.

#### *4) Cubrir necesidades de corto plazo*

El destino de la deuda pública dedicado a pagar necesidades de corto plazo se utiliza para cubrir la insuficiencia temporal de liquidez. Es un destino que aplica para la “deuda de corto plazo” regulada en los artículos 30 al 32 de la LDF.

La deuda de corto plazo se contrata con el compromiso de liquidarla tres meses antes de concluir la administración en turno y nunca puede destinarse a operaciones de refinanciamiento o reestructura mayores a un año.

#### EL SERVICIO DE DEUDA

La Real Academia de la Lengua Española define al servicio como una “prestación que satisface alguna necesidad humana” (RAE, s. f). Entonces, ¿por qué considerar a la deuda pública como un servicio? y ¿qué se entiende por servicio de deuda?

Para contestar la primera pregunta se dirá que la deuda pública se contrata cuando al Estado no le son suficientes sus ingresos y egresos para ejercer el gasto público y con este último cumplir sus funciones principales. Esta cobertura que se realiza a través de ingresos “extraordinarios” (durante varias décadas la doctrina se ha referido de esa forma a los ingresos que se obtienen a través de financiamientos públicos) si se expresa de otra manera, se traduce en la satisfacción de una necesidad para que el Estado lleve a cabo sus fines y por ello la deuda pública es un servicio que se contrata con diversos acreedores, principalmente la banca

comercial, la banca de desarrollo, los fideicomisos públicos y las asociaciones público-privadas, entre otros.

Por lo que toca a la respuesta de la segunda pregunta, la deuda pública se formaliza a través de la celebración de los contratos respectivos en los que las partes, acreedor y deudor, se deben recíprocos derechos y obligaciones. El deudor (entes públicos subnacionales) se compromete a pagar el dinero prestado en un tiempo determinado, pagando los correspondientes costos asociados, y el acreedor (cualquiera de los autorizados excepto los que sean tenedores de emisiones bursátiles) se compromete a entregar el crédito, proporcionando información y en algunas ocasiones asesoría para llevar a cabo la administración de la deuda.

Entonces el servicio de deuda no sólo implica la cantidad de dinero que se solicita, sino también otros conceptos que quedan especificados en el contrato que celebran las partes, los que la LDFEM define como “costos asociados” y son los siguientes:

- Amortizaciones
- Intereses
- Comisiones. En este rubro se pueden cobrar comisiones por diferentes conceptos dependiendo de la modalidad del financiamiento que se contrate. Por lo tanto, pueden pactarse comisiones por apertura, por disposición o retiro de dinero, por anualidades, por reestructurar, por abrir líneas de crédito, etcétera.

Se trata de costos diferentes de los intereses y de las comisiones arriba enunciadas. Por ejemplo, garantías de pago que solicitan los acreedores, contratación de calificadores (este cargo se cobra dependiendo la modalidad de financiamiento, principalmente cuando se realizan emisiones bursátiles).

La determinación de estos costos asociados es útil para un registro consistente de los montos de la deuda y para efectos de transparencia, pero no tienen ninguna materialidad que sea reportable en gráficos financieros como un elemento significativo en el comportamiento de la deuda con respecto al gasto local o el PIB subnacional.

#### CONTROLES DE LA DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL

El 27 de abril de 2016 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEM). Su

objetivo está dirigido al manejo sostenible de las finanzas públicas, por lo que sus preceptos imponen criterios generales para que dichos niveles de gobierno manejen responsablemente sus ingresos y egresos (artículo 1, LDFEM).

Como parte del manejo responsable de los ingresos y gastos públicos, la LDFEM trata de controlar adecuadamente la contratación de su deuda pública para evitar que ésta sea impagable o lacerante de las finanzas estatales y municipales.

Antes de la entrada en vigor de la ley en comento ya existían controles de la deuda subnacional y un registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios. Sin embargo, había endeudamientos desmedidos que comprometían las finanzas públicas subnacionales haciéndolas insostenibles. Entonces ¿qué es lo que cambió? La respuesta es que la LDFEM estableció controles para que los entes públicos al contratar sus créditos lo hicieran con disciplina financiera, esto es, cumpliendo con los criterios siguientes para evitar el impago de los créditos, pero, sobre todo, para que su endeudamiento sea sostenible:

1. Contratar empréstitos bajo las mejores condiciones de mercado, es decir al menor costo financiero posible.
2. Contar con la autorización de la mayoría calificada de la legislatura local, excepto en la modalidad de deuda a corto plazo, por las razones que ya se explicaron en el apartado correspondiente.
3. Informar detalladamente y cada trimestre toda actuación relacionada con la contratación de la deuda pública a sus congresos locales, a la SHCP, al Congreso de la Unión —en caso de solicitar deuda garantizada— y a la sociedad, atendiendo a los principios de publicidad y transparencia de la información.
4. Contratar con topes de endeudamientos de acuerdo con su capacidad de pago.
5. Inscribir toda modalidad de deuda en el Registro Público Único de Financiamientos.
6. Sujetarse al Sistema de Alertas que administra la SHCP.
7. Rendir cuentas a los entes de fiscalización superior y a la Auditoría Superior de la Federación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la CPEUM.

A continuación, nos referiremos sólo a los criterios de regulación que no se han abordado anteriormente en este capítulo. No se estudiará el punto 7 por ser un tema que se analizará en otro apartado de este libro:

1. Contratar empréstitos bajo las mejores condiciones de mercado  
Este control de deuda pública subnacional no se desarrolla en este punto, debido a que ya se hizo un breve estudio de él en el apartado denominado “condiciones de contratación”.
2. Contar con la autorización de la mayoría calificada de la legislatura local es un tema que fue tratado con anterioridad en el apartado denominado “Condiciones de contratación. Aprobación del congreso local”.

La participación de las legislaturas locales en la aprobación de la deuda pública de entidades federativas y municipios no sólo se refiere a los controles entre entes públicos, sino que a través de aquélla se legitima la contratación de empréstitos por el órgano que representa indirectamente a la voluntad popular, pero además se convierte en una corresponsabilidad del Poder Legislativo estatal al autorizar los montos máximos de los financiamientos debiendo realizar previamente un análisis de la capacidad de pago del ente público (artículo 23, LDFEM, 2016).

Esta corresponsabilidad implica la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura local para que el ente público pueda, por una parte, contratar obligaciones de pasivo y, por la otra, para que le sean autorizados los montos de endeudamiento.

Queda exceptuada de esta obligación la Ciudad de México debido a su naturaleza jurídica. De ella se hará una breve referencia en el apartado siguiente.

### *3) Información detallada*

Otro de los controles regulados por la LDFEM para la contratación de la deuda pública subnacional es la obligación que tienen los entes públicos de presentar a sus congresos locales información trimestral detallada en la que se incluya por lo menos su importe, plazo, comisiones y otros cargos (artículo 25, LDFEM, 2016).

Al respecto el Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac), con la finalidad de homologar la información que deben presentar los entes públicos, ha publicado los formatos a través de los cuales se debe presentar la información detallada relacionada con la contratación de los financiamientos públicos. Los formatos se pueden consultar en los “Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera” publicados en el *DOF* el 11 de octubre del 2016.

Se destaca que es la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) el ordenamiento jurídico que obliga a los entes públicos a dar a conocer esta información a los congresos locales por lo menos cada tres meses (artículo 51, LGCG, 2008).

La información no sólo se proporciona a los congresos locales, sino también a la SHCP, que finalmente es la institución que administra el Registro Público Único de Financiamientos y el Sistema de Alertas y, por supuesto, a la sociedad, en atención a los principios de publicidad y transparencia a través de las páginas oficiales de internet de la secretaría de finanzas de cada entidad federativa (artículo 13, fracción VII, LDFEM, 2016).

En los casos de que los entes públicos opten por contratar deuda garantizada, de la cual ya se habló en el apartado de “Modalidades de contratación”, también deberán aportar la información detallada de importe, plazo, comisiones y otros cargos al Congreso de la Unión, toda vez que el aval de ellos es una dependencia de la administración pública federal, específicamente la SHCP.

#### 4) Topes de endeudamiento

Uno de los mayores controles que establece la LDFEM para que los entes públicos mantengan finanzas públicas sanas al contraer deuda es limitar los montos de contratación a su capacidad de pago, la que se mide con los ingresos de libre disposición.

La LDFEM define que son ingresos de libre disposición los que percibe una entidad federativa o municipio por contribuciones, aprovechamientos, productos, participaciones federales o cualquier otro recurso que no tenga un fin específico o condicionado (artículo 2, fracciones XIX y XX, LDFEM, 2016).

El Sistema de Alertas al que me referiré en el punto 6 de este apartado, es el instrumento de la SHCP a través del cual se evalúan los límites de los financiamientos y su funcionamiento lo registra Martínez Espinoza, *infra*.

#### 5) Registro Público Único

El Registro Público Único de financiamientos y obligaciones de entidades federativas y municipios (RPU) comenzó a funcionar el 1 de noviembre de 2016, y se encuentra regulado en la LDFEM; cuenta con un reglamento publicado en el *DOF* el 25 de octubre del 2016 y se constituye como un

sistema electrónico que administra la SHCP para inscribir la información relacionada con la contratación, modificación y cancelación de la deuda pública subnacional.

El RPU tiene un triple control: uno es para conocer todos los financiamientos que contratan o se liquidan por entes públicos subnacionales; otro sirve para que la SHCP pueda evaluar la capacidad de pago del ente público a partir de la información que inscribe en el RPU, tema que se encuentra íntimamente relacionado con el sistema de alertas, y uno más que permite transparentar los créditos públicos.

La información que se inscribe en el RPU la integra el ente deudor y se publica en la página oficial de internet de la SHCP con actualizaciones diarias en la que se incluyen por lo menos los siguientes datos: deudores, acreedor; monto contratado, fecha de contratación, tasa de interés, plazo contratado, recurso otorgado en garantía —en su caso—, fuente de pago, fecha de inscripción y última fecha de modificación (artículo 56, LDFEM, 2016).

Para que la SHCP pueda realizar las actualizaciones del RPU, las entidades federativas, a través de sus secretarías de finanzas, deben enviar información trimestral correspondiente a cada financiamiento y a cada uno de sus entes públicos (artículo 57, LDFEM, 2016).

Se destaca que los efectos de este registro son únicamente declarativos e informativos, por lo que la SHCP no valida con él ni la contratación de los financiamientos ni sus montos (artículo 49, LDFEM, 2016).

## *6) Sistema de Alertas*

El Sistema de Alertas, junto con el RPU, cobra un papel importante en la contratación de deuda subnacional toda vez que con la información que contiene, limita la contratación de los financiamientos públicos a la capacidad de pago de los entes públicos, la que se mide con los ingresos de libre disposición (véase el punto 4 de este apartado).

Su regulación se encuentra en los artículos del 43 al 48 de la LDFEM. El sistema cuenta con un reglamento publicado en el *DOF* el 31 de marzo de 2017 y varios acuerdos por los que se dan a conocer los rangos de endeudamiento que están vinculados con los ingresos de libre disposición de las entidades federativas y municipios; estos acuerdos se encuentran publicados en el *DOF*.

A través del Sistema de Alertas la SHCP evalúa la capacidad de pago de los entes públicos con tres indicadores de endeudamiento (artículo 44, LDFEM, 2016):

- Los de sostenibilidad de la deuda.
- Los de capacidad de pago de los entes públicos.
- Los de disponibilidad financiera.

A partir de la información que los entes públicos proporcionan sobre cada uno de estos tres indicadores, la SHCP evalúa la sostenibilidad de los financiamientos mediante un sistema que funciona como un semáforo, en donde el color verde significa que el estado o el municipio tienen un endeudamiento sostenible, el amarillo se traduce en una situación en observación y el rojo expresa un endeudamiento elevado (artículo 45, LDFEM, 2016).

#### LA DEUDA PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA DEL ESTADO DE TLAXCALA

En este apartado se estudian dos entidades federativas como figuras de excepción en la contratación de empréstitos públicos: la Ciudad de México y el estado de Tlaxcala.

En su naturaleza jurídica la Ciudad de México es la “capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión” (artículo 122-B, CPEUM, 1917); su deuda pública es aprobada por el Congreso federal y sus alcaldías no pueden contraer ni directa ni indirectamente deuda pública (facultad que sí está dispuesta para los municipios). Su deuda pública se destina a inversión pública productiva.

Los montos de endeudamiento de la CDMX se aprueban en la Ley de Ingresos de la Federación y se ejercen por el jefe de Gobierno, quien debe informar trimestralmente y en forma detallada al Congreso de la Unión sobre el estado que guardan (artículo 33, LDFEM, 2016). Martínez Espinoza, *infra*, analiza la evolución de su deuda que ha ido incrementándose en el periodo 2016-2022.

El otro caso es el del estado de Tlaxcala que por disposición de su Constitución Política no puede contratar deuda pública en caso de que existan adeudos pendientes de pago, tampoco puede contraerla si no se asume el compromiso de liquidarla al año siguiente y no se puede endeudar por un monto mayor a 3% de su presupuesto autorizado. Sin embargo, la formalidad no siempre corresponde a la materialidad, tal como queda demostrado en un comportamiento inconsistente en el periodo 2016-2022, según el análisis de Martínez Espinoza.

## CONSIDERACIONES FINALES

El concepto jurídico en la deuda pública es amplio. Incluye cualquier figura análoga a una obligación de pasivo como los préstamos, créditos, empréstitos, financiamientos, colocación de acciones o títulos de crédito en el mercado bursátil, contratación de proyectos de prestación de servicios, contratación de bienes o servicios a través de proyectos de inversión con asociaciones público-privadas y obra pública asociada a proyectos de infraestructura. Esta estrategia regulatoria obliga a las entidades federativas a su registro e informe, pero también permite que, mediante el ejercicio de su autonomía financiera y su libertad de configuración, se regule en forma no homogénea y haya inconsistencias en los reportes, que no sean materia de observación de las auditorías.

Los entes públicos subnacionales tienen la prohibición constitucional de contraer deuda pública externa. Sólo pueden contraer financiamientos internos a través de tres modalidades de deuda que son la garantizada, la contingente y la de corto plazo, pero la laxitud de la norma federal y la potestad de emitir regulación financiera propia, generan lagunas normativas que las instancias subnacionales aprovechan. Esto plantea el dilema legislativo: ¿conviene aumentar las obligaciones de disciplina financiera de la federación o respetar la soberanía de las entidades federativas en lo relativo a su régimen interior?

La naturaleza jurídica de la Ciudad de México, que es la de ser la capital de la República y sede de los Poderes de la Unión, conlleva a una mecánica diferente de contratación de su deuda pública. Es el Congreso de la Unión el que aprueba sus montos de endeudamiento y también prohíbe a las alcaldías de la Ciudad contratar financiamientos públicos.

Los financiamientos de la CDMX sólo pueden ser destinados a inversión pública productiva; esta circunstancia, eventualmente, provoca transferencias a la capital de la República en perjuicio de la equidad entre los integrantes de la federación. Por lo tanto, el control financiero de la entidad federativa más grande del país debe ser revisado, ya que es uno de los elementos que los estados cuestionan del modelo de coordinación hacendaria vigente.

Existe una red amplia de actores que intervienen en la contratación de financiamientos públicos que involucran, por supuesto, a los acreedores y deudores de los créditos, pero también a otras instituciones públicas que están a cargo de su evaluación y supervisión, como lo son las secretarías de finanzas de las entidades federativas, la SHCP, los entes de fiscalización superior, la ASF, el Conac, la CNBV, por mencionar a los principales. Esta

amplitud de actores genera inconsistencia en los procesos de supervisión y la normatividad aplicable contiene lagunas o anomías como la destacada en la determinación de los entes públicos deudores autorizados para solicitar la contratación de deuda pública.

Uno de los controles más importantes establecidos por la LDFEM para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas en torno a la deuda pública subnacional ha sido limitar los montos de endeudamiento a la capacidad de pago de los entes públicos. Esto se ha logrado con el RPU y el sistema de alertas que administra la SHCP, tal y como lo demuestran Martínez Espinoza y López González y Castañeda Martínez (Martínez *et al.*, s. f.) más adelante.

El propósito de este capítulo, como parte de la narrativa jurídica-formal del libro, proporciona un marco que permite describir, clasificar y explicar los elementos de la deuda pública y su naturaleza y con ello encuadra a los estudios sobre la materialidad del comportamiento de la deuda pública subnacional en México.

#### REFERENCIAS

- Instituto Mexicano para la Competitividad (2023). *Hablemos de deuda 2023: reporte de deuda subnacional*. [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2023/08/Hablemos-De-Deuda\\_Reporte\\_20230822.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2023/08/Hablemos-De-Deuda_Reporte_20230822.pdf).
- Martínez, Y. *et al.*, s. f. *Análisis diagnóstico de la deuda pública subnacional en México durante el gobierno de la 4T* [en proceso de publicación].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2014). *Recomendación del consejo sobre la inversión pública efectiva en todos los niveles de gobierno*. <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Recomendación-sobre-Inversión-Pública-Efectiva.pdf>.
- Real Academia Española (s. f). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/servicio>
- Rocha, S. y G. Rabasa (coords.). (2009). *Problemas actuales del derecho financiero Mexicano*. Porrúa.

#### CONSTITUCIÓN Y LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

- Diario Oficial de la Federación* (2016). Lineamientos de la Metodología para el Cálculo del Menor Costo Financiero y de los Procesos Competitivos de los Financiamientos y Obligaciones a contratar por parte de las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos. Secretaría de Gobernación. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5458171&fecha=25/10/2016#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5458171&fecha=25/10/2016#gsc.tab=0).
- Ley de Coordinación Fiscal (1978). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (2016). H. Congreso de la Unión, *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>.
- Ley Federal de Deuda Pública (1976). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136\\_300118.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136_300118.pdf).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>.
- Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional (2015). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIISPCEN.pdf>.



# ANÁLISIS DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL EN MÉXICO

*Juan José Sanabria López\**

## INTRODUCCIÓN

Un tema que fue motivo de preocupación en América Latina a lo largo del siglo XX fue su desempeño económico, y en este tópico es clave el manejo de la deuda pública. La administración de la deuda soberana pareciera un asunto fundamentalmente de carácter técnico, en el marco de las economías globalizadas de principios del siglo XXI, pero su gestión responsable se encuentra en función tanto del entramado institucional que los gobiernos democráticos han construido para dicho efecto, como de la capacidad que poseen los funcionarios que encabezan esas instituciones. En este sentido, las crisis económicas que vivió el mundo a finales del siglo XX y principios del XXI, fueron propiciadas, entre otras causas, por la falta de reglas que auspiciaran un ejercicio de rendición de cuentas efectivo, particularmente en el tema de los altos niveles de endeudamiento de algunos países.

En México, a inicios del sexenio de la Cuarta Transformación (4T), pareciera que los mecanismos para una adecuada rendición de cuentas por parte de las instituciones que, en el orden federal, conducen la economía del país, y de manera particular, su deuda pública, es un asunto que está “controlado”. Sin embargo, desde los años noventa del siglo pasado, los gobernadores de los estados federados han tenido una mayor participación en la contratación de deuda pública, a partir de los procesos de democratización política y descentralización administrativa que ha vivido el país.

Los gobiernos estatales gozan ahora de una gran autonomía política y del ejercicio de recursos económicos que, desde la federación, les han permitido incidir en materia de educación, salud, política social y construcción

\* Profesor de asignatura “A” interino en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ambas de la UNAM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9074-7065>. Contacto: [jjsanabria@acatlan.unam.mx](mailto:jjsanabria@acatlan.unam.mx)

de infraestructura. No obstante, también desde la década de los noventa, cada vez ha sido mayor el peso del endeudamiento público de las entidades federadas en las finanzas públicas nacionales, pero su responsabilidad en la administración de su deuda ha sido menor. Para atender esta problemática, el gobierno federal ha diseñado un marco institucional con el fin de controlar el ritmo de endeudamiento del orden estatal de gobierno, obligándolo a rendir cuentas por el ejercicio de dichos recursos.

Así, el presente ensayo tiene como objetivo analizar el marco institucional de la rendición de cuentas contemplado en la legislación mexicana en materia de deuda de los estados. En este sentido, el ensayo se divide en tres partes: la primera corresponde al marco conceptual, la segunda aborda las principales normas que integran el marco institucional de la rendición de cuentas de la deuda pública de los estados federados y la tercera parte comprende propiamente el análisis de este fenómeno.

#### MARCO CONCEPTUAL

##### *Rendición de cuentas*

Rendición de cuentas es el término traducido al español de *account*:

*1 narration or description. 2 arrangement at a bank, etc., for comercial or financial transactions, esp. for depositing and withdrawing money. 3 (often in pl.) record or statement of financial transations. account for 1 serve as or provide an explanation for (Abate, 1998, p. 5).*

Como puede apreciarse, el término *account*, en español hace referencia a acciones como describir, llevar el control, dar explicaciones.

Por su parte, para Schedler (2006), de acuerdo con un uso del lenguaje técnico, la rendición de cuentas comprende tres maneras de corregir y prevenir los abusos del poder político:

- Obliga al poder político a abrirse a la inspección pública.
- Fuerza al poder político a explicar y justificar sus actos.
- Supedita al poder político con la amenaza de sanciones.

Entonces, rendir cuentas implica la obligación, por parte del poder político, de responder preguntas que *informen* a los gobernados sobre sus decisiones o que *expliquen* sus resoluciones; esta situación permite que la

rendición de cuentas propicie el diálogo entre gobernantes y gobernados, donde los ciudadanos cuestionan y, eventualmente, castigan el comportamiento impropio de los gobernantes; asimismo, estos últimos, además de exponer lo que han hecho y las razones de su actuación, también deben asumir las consecuencias de sus actos (Schedler, 2006).

Por otro lado, para el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), la rendición de cuentas se entiende como un proceso en el cual las autoridades y los políticos comunican a la población la pertinencia de sus decisiones y acciones de gobierno. Con base en esta noción, a la rendición de cuentas se le asocia con prácticas a favor de la transparencia y de la lucha contra la corrupción, por lo que la rendición de cuentas es considerada un instrumento que impide el abuso del poder político y garantiza que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato otorgado por los ciudadanos a través de la elección (IFAI, 2005).

En las democracias, la rendición de cuentas facilita que los ciudadanos conozcan el uso de los recursos públicos, las razones o argumentos de las decisiones públicas y los resultados de la gestión gubernamental. En el marco de un régimen de gobierno democrático, la rendición de cuentas garantiza los derechos políticos y civiles de sus ciudadanos, lo que hace de la rendición de cuentas una herramienta que impide el abuso del poder y hace efectivo el mandato ciudadano sobre sus representantes (Fonseca, 2022).

De esta forma, una cultura de la rendición de cuentas, para Roberto Salcedo (2012), debe establecerse sobre los siguientes sistemas:

- Un sistema jurídico que plasma en sus elementos normativos y organizacionales la rendición de cuentas.
- Un sistema administrativo que rinde cuentas de manera periódica y a petición del Poder Legislativo y en general de los ciudadanos.
- Un sistema social constituido por ciudadanos y organizaciones interesados en los asuntos públicos, que posean la capacidad para analizar la información generada por el poder político y demandar que dicho poder asuma las consecuencias de sus decisiones.
- Un sistema cultural y educativo que ilustre a los integrantes de la comunidad política sobre la importancia que implica involucrarse en los asuntos públicos, en donde se viva, día a día, el ejercicio de la soberanía por parte de los ciudadanos, a fin de ejercer los derechos que les permitan controlar al poder político.

- Un sistema ético donde se sancione la deshonestidad y que establezca mecanismos de reclutamiento de las personas más competentes para ejercer el servicio público.
- Un sistema de fiscalización integral que evite la corrupción.

En este punto, Guillermo Cejudo (2009) enuncia que son mecanismos de rendición de cuentas los medios institucionales e instrumentos concretos que garantizan el control ciudadano sobre los gobernantes. A partir de los planteamientos de Guillermo O'Donnell, Cejudo señala que existen dos tipos de mecanismos de rendición de cuentas: el vertical y el horizontal. La rendición de cuentas vertical se expresa fundamentalmente en la realización de elecciones libres, y además incluye elementos como la libertad de prensa y de asociación; sin embargo, este mecanismo tiene una limitación de periodicidad, ya que una elección se realiza cada seis o tres años en México, siempre y cuando se cuente con un electorado informado e interesado en la cosa pública, y que esté dispuesto a hacer sentir el peso de su voto, es decir, como un mecanismo que otorga o niega la posibilidad de continuidad en el ejercicio de gobierno (Cejudo, 2009).

La rendición de cuentas horizontal se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí: se observa básicamente en la división de poderes, ya que el Congreso y el Poder Judicial son los principales mecanismos de control horizontal, además de los organismos de fiscalización, las instituciones defensoras de derechos humanos, las fiscalías especiales y las comisiones anticorrupción. Así, en general, en la rendición de cuentas horizontal se requiere la creación de instituciones que tengan la finalidad de ejercer el control de la legalidad y la supervisión del uso apropiado del dinero público y de la fuerza del Estado (Cejudo, 2009).

De manera complementaria a los mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal, Smulovitz y Peruzzotti sugieren un mecanismo más: la rendición de cuentas social (Cejudo 2009), la cual es ejercida principalmente por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación para denunciar, en la palestra pública, irregularidades en el ejercicio del gobierno, atrayendo así la atención pública al respecto; con este mecanismo se pretende exhibir a los malos gobernantes ante la opinión pública y exigir, con este instrumento, que les sean impuestas sanciones (Cejudo 2009).

La puesta en marcha de estos mecanismos de rendición de cuentas se hace más complicada, pero garantiza equilibrios a través del federalismo, mismo que será abordado a continuación.

### *El federalismo*

Con el propósito de que el poder político no se concentre y se reparta entre las entidades que controlan ámbitos territoriales diferentes, se diseñó un modelo de gestión territorial en el que predomina el principio de coordinación horizontal entre instituciones, mismo que se conoce como federalismo. De esta forma, los estados federales agrupan entidades políticas que reciben nombres distintos: *estados* (en el caso de Estados Unidos, México o la India), *länder* (en Alemania), *cantones* (en Suiza) o *provincias* (en Canadá). Es importante señalar que no existe un modelo único de régimen federal, si bien los modelos más antiguos que se instrumentaron en la historia de la humanidad son los de Estados Unidos y Suiza, los cuales tienen las siguientes características (Vallés, 2002):

- Una distribución muy precisa de competencias que corresponden a la federación (defensa, acuñación de moneda, política exterior) y las funciones propias de cada estado o cantones federados (servicios públicos, seguridad interior).
- Reparto de capacidad tributaria en materia de impuestos y el rendimiento de los mismos.
- La constitución de instituciones (como el Senado o los tribunales de circuito) en cuya composición y actividad intervienen las entidades federadas.
- En cada estado se cuenta con una carta constitucional que precisa las instituciones de gobierno de cada una de ellas.
- El establecimiento de una institución de corte judicial que tenga la atribución para dirimir conflictos entre la federación y las entidades federadas, o entre estas últimas.

Los estados federales más consolidados en su funcionamiento (como Estados Unidos o Alemania) se caracterizan por una intensa cooperación entre la federación y las entidades federadas, haciendo frente a asuntos de la agenda pública que no son atendibles desde un solo orden de gobierno, como lo son la atención de la salud de la población o la preservación del medio ambiente (Vallés, 2002).

En México, a pesar de que el diseño de su administración territorial teóricamente es de corte federal, como lo señala el artículo 40 de la Constitución, en realidad por muchos años prevaleció una subordinación política y económica de las entidades federadas a la federación, y esta situación se hace patente cuando en el lenguaje cotidiano se habla de

“niveles de gobierno” (que conlleva una noción de verticalidad y subordinación), y no de “órdenes de gobierno” (que hace alusión a horizontalidad y autonomía). De esta forma, hacia finales del siglo XX y principios del XXI se llevaron a cabo procesos de descentralización y pluralismo político que han permitido que los gobiernos de las entidades federadas adquieran responsabilidades y prerrogativas en la prestación de bienes y servicios (Olmeda, 2020).

Una de las consecuencias de los procesos electorales que tuvo México a finales del siglo XX, que permitieron una alternancia política en los gobiernos, tanto del orden federal como del estatal, fue el cambio en las relaciones entre la federación y los gobiernos estatales: el presidente de la República perdió el control político sobre los gobernadores, y se hizo patente que en el diseño institucional del federalismo mexicano el orden federal carece de instrumentos eficaces para llamar a cuentas a los gobiernos estatales. A principios del siglo XXI los gobernadores adquirieron una gran autonomía en sus entidades y un peso específico en el escenario federal que los propulsó a ser aspirantes, e incluso titulares, del Poder Ejecutivo federal, como en los casos de Enrique Peña Nieto y de Andrés Manuel López Obrador (Cejudo, 2009; Hernández, 2022).

Sin embargo, y de manera paradójica, esta mayor autonomía de gestión de las entidades federadas en México fue propiciada por el Ejecutivo federal en la década de los años noventa, cuando se descentralizaron servicios públicos como la educación y la salud, lo que obligó a los gobiernos de los estados federados a desarrollar capacidades propias para cumplir con sus nuevas responsabilidades. En este sentido, el gobierno federal decidió trasladar a los estados una parte del ejercicio del gasto en la forma de las llamadas “aportaciones”, que fueron canalizadas a través del ramo 33, en materia de gasto social (Olmeda, 2020).

A pesar de lo anterior, hasta la fecha los gobiernos estatales continúan siendo dependientes de las transferencias federales, las cuales son de dos tipos (Olmeda, 2020):

- Las “participaciones”, que consisten en transferencias no condicionadas, es decir que las entidades federadas tienen la libertad de usarlas.
- Las “aportaciones”, que, como ya se mencionó, son transferencias asignadas para financiar actividades específicas.

De acuerdo con Olmeda (2020), se pueden identificar tres olas de reformas, auspiciadas por el gobierno federal, que han afectado la forma en

que se diseñan políticas públicas en el orden estatal de gobierno. La primera data de la década de los años setenta, y se dio en el marco de la instrumentación de acciones de planeación, como lo fue, en el orden federal, la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, mientras que a principios de la década de los ochenta, la mayoría de las entidades federadas crearon los comités estatales para la planeación del desarrollo. La segunda ola la ubica en la década de los noventa, cuando se suscitaron los procesos de descentralización de los servicios educativos y de salud, que ya se señalaron. La tercera ola corresponde a la primera década del siglo XXI, cuando se puso en marcha la Gestión por Resultado (GpR) a fin de mejorar la auditoría de las transferencias federales a los gobiernos de los estados. Además, la deuda pública de los estados federados ha sido motivo de preocupación y control por parte del gobierno federal; la noción de deuda pública es motivo del siguiente punto.

### *Deuda pública*

La deuda pública, para José Ayala Espino, “es la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación” (1999, p. 309). Según Ayala, los gobiernos recurren al empleo de la deuda pública debido a cuatro razones fundamentales: 1) a la necesidad de atender situaciones de emergencia, como son pandemias, desastres naturales o guerras; 2) debido a la construcción de obras públicas, ya que por el monto que implica la creación de infraestructura, su costo no puede ser cubierto por los ingresos ordinarios; 3) para hacer frente al déficit presupuestal, es decir que a consecuencia de fenómenos económicos como una devaluación o fugas de capital, el gobierno recurre a empréstitos a fin de hacer frente a estas situaciones, y 4) para pagar deuda pública (Ayala, 1999).

La responsabilidad en la administración de la deuda recae en las autoridades hacendarias y del banco central, los cuales establecen los mecanismos de coordinación necesarios. La administración de la deuda es el conjunto de operaciones administrativas que llevan a cabo las autoridades públicas a fin de mantener condiciones adecuadas de emisión, conversión y amortización de instrumentos financieros, buscando sostener una tasa de interés baja para que la carga de créditos del Estado no sea excesiva; la finalidad también es diversificar los plazos de vencimiento para ayudar a estabilizar el mercado de capitales, y adecuar la estructura de vencimiento con las distintas clases de ahorradores (Ayala, 1999).

Como puede apreciarse, los recursos obtenidos a través de endeudamiento pueden ser útiles para las economías gubernamentales; no obstante, el abuso en el empleo de este instrumento ha quedado de manifiesto en la década de los años ochenta, lapso durante el cual la deuda pública de diversos Estados de la región latinoamericana provocó una situación de vulnerabilidad en sus finanzas públicas. En ese periodo, el fenómeno de la globalización se manifestó a través de la actuación de especuladores financieros internacionales que llevaron a cabo acciones que propiciaron fuertes presiones a economías nacionales frágiles, mismas que desembocaron en una serie de crisis que afectaron profundamente el funcionamiento de la economía mundial.

Una década más tarde, particularmente en México, la deuda pública de varias entidades federadas, e incluso de algunos gobiernos municipales, empezó a incrementarse hasta alcanzar su nivel máximo durante la crisis económica de 1994, y volvió a tener un crecimiento exponencial a partir de la gran crisis internacional de 2008, afectando de manera significativa sus finanzas públicas. Como ya se ha señalado, es precisamente en este periodo cuando los gobernadores empezaron a gozar de una mayor independencia con respecto al gobierno federal, y también fueron obligados a atender servicios públicos como la educación y la salud, pero, como analizan Astudillo y Blancas (2018), el crecimiento acelerado de la deuda de los gobiernos estatales se disparó, no debido a que los gobiernos estatales buscaran un financiamiento con el objetivo de generar infraestructura, sino más bien por la falta de condiciones de transparencia y rendición de cuentas que, en materia de finanzas públicas, predomina en el orden de gobierno estatal. Esta situación llevó al gobierno federal a tomar una serie de medidas que tuvieron como propósito inducir un uso prudente de este instrumento de gobierno por parte de los estados federados. La descripción y análisis de dicho entramado institucional será el propósito del siguiente apartado.

#### DESCRIPCIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL QUE CONTROLA EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE LAS ENTIDADES FEDERADAS EN MÉXICO

A través de una serie de reformas constitucionales y a las leyes federales, el gobierno de México espera ejercer un mayor control sobre los márgenes de discrecionalidad de los que estaban gozando los gobernadores de las entidades federadas. En este sentido, se buscó incentivar un comportamiento más responsable y transparente de la deuda pública por medio de

nuevas reglas, procedimientos y organizaciones públicas federales que supervisaran los niveles de endeudamiento y el destino de dichos recursos, como se describirá a continuación.

### *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Astudillo, Blancas y Fonseca (2017) señalan que el constituyente de 1917 estableció dos importantes disposiciones en materia de deuda pública:

El artículo 73, fracción VIII, que faculta al Congreso de la Unión para dar las bases sobre las cuales el Poder Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, aprobar los mismos, así como para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. El texto constitucional señala que la adquisición de deuda pública tendrá cuatro propósitos: 1) financiar obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos; 2) para la regulación monetaria; 3) cuando se trate de operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda, siempre bajo las mejores condiciones de mercado y 4) los empréstitos que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República. También en este ordenamiento se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en las que se instauren las bases sobre los límites del monto de la deuda de las entidades federativas y los municipios, así como la obligación de transparentar y publicar los empréstitos y obligaciones de pago a través de un registro único. Se contempla, asimismo, crear un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda y la posibilidad de que haya sanciones a los servidores públicos que incumplan con las normas en la materia. Además, en el caso de las entidades que tengan niveles elevados de deuda, se faculta al Congreso de la Unión para analizar, a través de una comisión legislativa bicameral, la estrategia de ajuste a fin de fortalecer las finanzas públicas de dichas entidades y realizar convenios con el gobierno federal con objeto de obtener garantías.

El artículo 117 establece, en la fracción VIII, que las entidades federales en ningún caso podrán contraer de manera directa o indirecta empréstitos con gobiernos, sociedades o particulares extranjeros. Los estados y los municipios no podrán contraer deuda a menos que tenga como propósito inversiones públicas productivas, refinanciamiento o reestructura bajo las mejores condiciones de mercado, pero nunca para cubrir gasto corriente. El monto máximo de la deuda deberá ser aprobado por una mayoría calificada de dos terceras partes en las legislaturas locales. Se contempla que las obligaciones se deberán liquidar por lo menos tres meses antes de que termine el periodo de gobierno correspondiente y no podrá adquirirse nueva deuda en dicho periodo.

### *Ley Federal de Deuda Pública*

La Ley Federal de Deuda Pública reformó la Ley General de Deuda Pública expedida por el presidente José López Portillo, y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de abril de 2016. En su artículo primero señala que la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo del Ejecutivo federal y sus dependencias; del Gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México); de los organismos descentralizados; de las empresas de participación estatal mayoritaria; de las instituciones de banca de desarrollo y las organizaciones nacionales auxiliares de crédito; y de las instituciones nacionales de seguros y de fianzas. En su capítulo II describe las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la materia; en su capítulo VI aborda la vigilancia de las operaciones de endeudamiento y en el capítulo VII, el registro de las obligaciones financieras.

### *Ley General de Contabilidad Gubernamental*

El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Contabilidad Gubernamental, expedida por el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa, la cual tiene como objetivo (artículo 1) establecer los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, a fin de lograr su adecuada armonización. El título segundo de esta norma se refiere a la rectoría de la armonización contable, y define la organización y funciones del Consejo Nacional de Armonización Contable, del Secretariado Técnico, del Comité Consultivo y el procedimiento para la emisión de disposiciones y el seguimiento de su cumplimiento. El título tercero se enfoca en la contabilidad gubernamental, por lo que abarca temas como el sistema de contabilidad gubernamental, el registro patrimonial y el registro contable de las operaciones. El título cuarto se refiere a la información financiera gubernamental y la cuenta pública, mientras que las sanciones se presentan en el título sexto.

### *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*

Esta Ley fue expedida por el entonces presidente Enrique Peña Nieto, y contiene los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera

que rigen a las entidades federativas y los municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para el manejo sostenible de sus finanzas públicas, por lo que deben observar los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas (artículo 1). Las reglas de disciplina financiera se contemplan en el título segundo, mientras que los temas sobre contratación de deuda pública y obligaciones, de la deuda estatal garantizada y del sistema de alerta y del registro público único forman parte del título tercero. El título cuarto se refiere a la información y rendición de cuentas; y el tema de las sanciones se aborda en el título quinto.

### *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*

Esta ley también fue expedida por Enrique Peña Nieto, y tiene como objetivos la revisión y fiscalización de la cuenta pública; la distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales y el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios que cuenten con la garantía de la federación. Además, esta ley precisa la organización y atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 1). Cabe señalar que el título segundo contempla el ejercicio de la fiscalización de la cuenta pública. Por su parte, el título tercero se aboca a la fiscalización de los recursos federales administrados o ejercidos por órdenes de gobierno locales y por particulares, así como a las participaciones federales. El título séptimo aborda la organización de la Auditoría Superior de la Federación, mientras que el tema de la contraloría social se trata en el título octavo.

En general, a pesar de que se trata de un esfuerzo constante por parte del orden federal de gobierno para supervisar y controlar a los gobiernos de los estados, estableciendo una serie de incentivos institucionales que buscan transparentar y profesionalizar la administración de su deuda pública por medio de las leyes mencionadas, y no obstante la construcción de instituciones como el Consejo Nacional de Armonización Contable y la Auditoría Superior de la Federación, además de procedimientos como el sistema de alertas, lo cierto es que esas entidades, normas y procedimientos no se constituyen como un sistema coherente, y por ello su funcionamiento dista mucho de ser eficaz.

DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA DEUDA PÚBLICA  
DE LAS ENTIDADES FEDERADAS

América Latina, hacia finales del siglo XX, vivió la caída de los regímenes autoritarios que ahí predominaban, de tal forma que hacia la primera década del siglo XXI la región empezó a presentar un panorama en el que los gobiernos de dichos Estados, en su mayoría, eran producto de elecciones libres y competidas, y en las cuales, en un ejercicio de rendición de cuentas vertical, los gobernantes eran desalojados del poder político si no cumplían con las expectativas de sus electores; además, la rendición de cuentas horizontal se manifiesta a través de la división de poderes en donde el Poder Ejecutivo es supervisado y acotado por el Legislativo y el Judicial.

Sin embargo, la puesta en marcha de regímenes democráticos en América Latina ha sido un proceso lento y no exento de dificultades, propiciadas por la resistencia al cambio de grupos y actores que se beneficiaban de la arbitrariedad en el ejercicio del poder político, así como del clientelismo, la impunidad y la corrupción. Aunque los gobiernos de estas nuevas democracias han desarrollado un entramado institucional que tiene como objetivo desterrar las prácticas autoritarias, la debilidad de dichas instituciones, así como la capacidad limitada de sus operadores, no han permitido consolidar los elementos que son característicos de un régimen democrático, a saber: elecciones libres, imparciales y frecuentes; libertad de expresión; fuentes alternativas de información; autonomía de las asociaciones; ciudadanía inclusiva y cargos públicos electos (Dahl, 2006).

Esta situación que viven muchas de las democracias latinoamericanas no permite el desarrollo pleno de la noción de rendición de cuentas, y ello se debe, según Fonseca (2022, p. 48), a que no se cuenta con:

- Información oportuna y de calidad que sea útil para la formación de ciudadanía.
- La justificación de decisiones tomadas por funcionarios.
- La sanción a los funcionarios que no se desempeñan adecuada y satisfactoriamente.

De esta forma, para que se cuente con una rendición de cuentas vertical efectiva, un régimen democrático requiere de una sociedad civil plural y de un sufragio efectivo; para la rendición de cuentas horizontal, una división de poderes real; y para la rendición de cuentas social es fundamental el respeto de las libertades de asociación, de petición y de manifestación de las ideas (Fonseca, 2022).

Profundizando en el caso de México, Cejudo (2009) señala que elementos institucionales y procesales como la competencia electoral, la participación ciudadana y las disputas partidistas no resuelven, en automático, el problema de la rendición de cuentas; a pesar de la democratización del régimen político mexicano y de la descentralización administrativa que se llevaron a cabo en la década de los noventa, en los órdenes estatales y municipales de gobierno continúan prevaleciendo funcionarios estatales y municipales que se enriquecen con sus puestos públicos, que tuercen la ley, que reprimen a los ciudadanos y que ocultan información. Estos rezagos en materia de rendición de cuentas propician una situación de desconfianza generalizada hacia los gobernantes y las instituciones, y una apatía ciudadana que debilita al régimen democrático.

Es necesario profundizar en la descentralización, ya que a través de ella se ha dotado de recursos a los gobiernos estatales, de los cuales carecieron a lo largo del siglo XX; sin embargo, el incremento en los recursos financieros, vía las aportaciones y las participaciones, no se realizó de manera paralela con medidas de control y rendición de cuentas. Estas transferencias de recursos, como concluye Cejudo (2009), las más de las veces no obedecieron a criterios que buscaran mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, sino más bien a respuestas coyunturales de negociación política entre los gobernadores y el presidente de la República. De esta forma, plantea Cejudo que una forma de atender esta problemática es la creación, desde la Constitución federal, de procedimientos de control y evaluación obligatorios para todas las entidades federativas, los cuales serían instrumentados de acuerdo con las condiciones particulares de cada estado, siempre que no quedaran por debajo del piso mínimo requerido (Cejudo, 2009). En este sentido es que se establecieron la Ley de Contabilidad Gubernamental, con Felipe Calderón, y la Ley de Disciplina Financiera de la Entidades Federativas y los Municipios, con Enrique Peña Nieto.

Sin embargo, para Astudillo y Porras (2018), una solución efectiva al problema de la rendición de cuentas en las entidades federativas no es la creación de nuevas leyes, “lo que se necesita es hacer cumplir las que actualmente están vigentes. Y para ello, sería muy recomendable la formación de organismos ciudadanos autónomos que vigilen el cumplimiento de la ley” (p. 53). Si bien las entidades federativas, apeándose a la normatividad establecida, rinden cuentas respecto al monto, los acreedores, los plazos de vencimiento y el servicio de su deuda pública, no todos rinden cuentas respecto al destino de los recursos obtenidos mediante esta fuente de ingresos. Astudillo y Blancas (2018) consideran que es necesario

incluir en la legislación mexicana la obligación de rendir cuentas respecto al destino de los recursos derivados de endeudamiento y que no es suficiente que se prohíba el endeudamiento para cubrir el gasto corriente.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Uno de los indicadores de una acción de gobierno efectiva es el desempeño económico de un país, en general, y de manera particular, la administración de su deuda pública, la cual requiere de un marco institucional sólido y de una gran capacidad por parte de los funcionarios que integran estas organizaciones públicas. Es menester recordar que un alto nivel de deuda puede traer consecuencias adversas para la economía porque aumenta el riesgo potencial de una crisis, sobre todo si la deuda pública se destina a cubrir el gasto corriente y no a la inversión en infraestructura para el país. Esta problemática es un botón de muestra de por qué en un régimen democrático son importantes los mecanismos de rendición de cuentas, ya que éstos permiten que el ciudadano posea información oportuna y veraz que le facilite involucrarse en “la cosa pública”, tomando decisiones colectivas informadas. En este sentido, contar con una rendición de cuentas sobre el tema de la deuda pública hará posible que el ciudadano formule preguntas (incómodas algunas veces) a las autoridades correspondientes, sobre el destino de dichos recursos, y si la autoridad no responde de manera convincente a esta demanda, el ciudadano podrá recurrir al proceso de sanción correspondiente. Por esta razón, la rendición de cuentas es un elemento fundamental en la operación del régimen democrático; y en el orden estatal de gobierno, la rendición de cuentas en temas torales, como la naturaleza y destino de la deuda pública, es un factor que abona en la construcción de ciudadanía y de instituciones legítimas.

Sin embargo, en México, la ausencia de mecanismos reales de rendición de cuentas en el orden estatal de gobierno fue un factor decisivo para el notable incremento en el monto de la deuda pública a finales del siglo XX y principios del XXI. Y como se ha señalado en el ensayo, a fin de enfrentar esta situación, el gobierno federal construyó un entramado institucional cuyo propósito es controlar y transparentar la administración de la deuda pública de las entidades federadas, y aunque se ha reformado leyes, construido instituciones y modificado procesos, éstos no se encuentran integrados en un sistema coherente y, por ende, su funcionamiento dista de ser eficaz. Además, es necesario que los gobiernos estatales se esfuercen en favorecer la generación de condiciones que propicien una rendición de

cuentas efectiva que pueda superar obstáculos como el bajo desempeño gubernamental, el ejercicio presupuestario irregular, la impunidad y la corrupción.

#### REFERENCIAS

- Abate, F. (1998). *The Oxford American Desk Dictionary*, Nueva York, Oxford University Press.
- Astudillo, M., A. Blancas y F. Fonseca (2017). “La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento” en *Problemas del Desarrollo*, 188 (48), pp. 29-54.
- Astudillo, M. y A. Blancas (2018). “Transparencia y rendición de cuentas ¿mecanismos para limitar la deuda pública subnacional?” en *Contaduría y Administración*, 63 (3), pp. 1-26.
- Astudillo, M. y R. Porras (2018). “Rendición de cuentas y destino de la deuda pública del gobierno de la Ciudad de México” en *Problemas del Desarrollo*, 194 (49), pp. 31-60.
- Ayala, J. (1999). *Economía del sector público mexicano*, México, UNAM.
- Cejudo, G. (2009). *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, México, Auditoría Superior de la Federación.
- Dahl, R. (2006). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Taurus.
- Fonseca, M. (2022). “Rendición de cuentas, derechos republicanos y participación ciudadana en la política contra la corrupción en México” en M. Fonseca (coord.). *Rendición de cuentas: de la teoría a los modos de implementación*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 23-91.
- González, M., G. Ablanero, K. Tlape y J. Osorio (2017). “La Ley de Disciplina Financiera, sus alcances y efectos en las finanzas públicas en México” en *Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales*, año 4, núm. 7, pp. 140-149.
- Hernández, R. (2022). *El oficio político. La élite gobernante en México (1946-2020)*, México, El Colegio de México.
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). (2005). *Manual de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*, México, IFAI.
- Olmeda, J. (2020). “El análisis de las políticas públicas en los gobiernos de las entidades federativas” en J. Méndez y M. Dussauge (eds.). *El*

*análisis de políticas públicas en México*, México, El Colegio de México, pp. 205-240.

Salcedo, R. (2012). *Rendición de cuentas y responsabilidad del servidor público*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Schedler, A. (2006). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI.

Vallés, J. (2002). *Ciencia política. Una introducción*, Barcelona, Ariel.

## LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

Ley de Coordinación Fiscal (1978). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (2016). H. Congreso de la Unión, *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>.

Ley Federal de Deuda Pública (1976). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136\\_300118.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136_300118.pdf).

Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_300118.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf).

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2026). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf).

# DIAGNÓSTICO DE LA DEUDA PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS ESTATALES EN MÉXICO Y LAS IMPLICACIONES EN SUS FINANZAS PÚBLICAS\*

*Yanella Martínez Espinoza\*\**

## INTRODUCCIÓN

El sistema federal mexicano se caracteriza por un alto grado de centralismo e inequidad, lo cual ha propiciado una gran dependencia de los gobiernos estatales hacia la federación (Martínez, 2023). Es decir, las entidades federativas deben afrontar diversos problemas con un margen de maniobra limitado para hacerles frente, además de que sus ingresos resultan raquíuticos y deficientes, y a esto se suman problemas de opacidad y corrupción.

Pese a los principios de un sistema federal y al proceso de descentralización que experimentó México desde hace algunas décadas, sigue habiendo una excesiva centralización y fuerte dependencia de los gobiernos locales, principalmente por los recursos presupuestales que reciben estos gobiernos de la federación, lo cual, a su vez, vulnera y limita sus funciones, en términos de capacidad recaudatoria y margen de maniobra de sus recursos.

Se puede decir que existe una compleja relación entre los niveles de gobierno en un sistema federal y es el análisis de estas relaciones entre las haciendas locales objeto de estudio del federalismo fiscal. Por lo tanto, la implementación del federalismo fiscal ha servido como herramienta para establecer las limitaciones y facultades concurrentes a través de bases normativas y de organización como es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Sánchez, 2020); sin embargo, es de resaltar el descontento y la inconformidad de los gobiernos estatales dada la estructura y facultades que prevalecen en la federación, pues sigue concentrando y distribu-

\* La autora agradece a los becarios Alejandra Valverde Lucas, Brandon Altamirano Gasso y Aketzali Verania Pineda Montoya por su apoyo con la conformación y sistematización de la información.

\*\* Profesora asociada C de tiempo completo adscrita al CEAP, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9917-569X>.

yendo los ingresos fiscales del país, la mayoría de las veces de manera poco equitativa. Es con base en esta lógica centralista y situación de dependencia que los estados deben buscar alternativas de financiamiento que les permitan hacerse de recursos y un instrumento para hacerlo es precisamente la deuda pública.

En tal sentido, el objetivo del presente capítulo es conocer a manera de diagnóstico cuáles son las principales implicaciones que tiene el manejo de la deuda pública para las finanzas públicas de los gobiernos estatales en México, identificando los mecanismos de regulación, tanto jurídicos como institucionales, y analizando cómo ha sido el manejo de la deuda por parte de los gobiernos, es decir, cuál ha sido el principal uso de estos financiamientos, los montos destinados y bajo qué condiciones y si existe transparencia en el manejo de dichos recursos, entre otros hallazgos que puedan obtenerse.

En función del objetivo propuesto este capítulo se estructura de la siguiente manera: primero se explica, con sustento en el enfoque teórico del federalismo, qué es el federalismo fiscal y sus relaciones intergubernamentales, y en seguida se define y resalta la importancia de la deuda pública como un instrumento de recursos extraordinarios para los gobiernos estatales; en segundo lugar se expone, con base en el marco jurídico e institucional, cuál es la principal función de la deuda pública y las facultades que tienen los gobiernos estatales al adquirirla, para lo cual se sistematizan los mecanismos de regulación tanto jurídicos como institucionales de las entidades federativas, a través de sus principales leyes: Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Ley de Deuda Pública Estatal y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Local, entre otras, así como las instituciones públicas locales que forman parte del marco institucional. Finalmente, se analiza, recurriendo a información empírica, cómo ha sido el manejo de la deuda pública estatal mediante un diagnóstico general sobre los principales rubros que las entidades federativas han ejercido y los montos que se han utilizado por medio de este mecanismo de financiamiento, desde que surge la Ley de Disciplina Financiera hasta el gobierno actual denominado de la 4T, lo cual se hará revisando la información estadística de las entidades federativas que aportan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para analizar las implicaciones que la deuda pública ha traído a las finanzas públicas de los gobiernos estatales.

## LA DEUDA PÚBLICA DESDE EL ENFOQUE DEL FEDERALISMO FISCAL

En México contamos con un sistema federal que no es sino la manera en que los estados de un determinado territorio se organizan políticamente por medio de un diseño constitucional determinado que les permite establecer relaciones tanto institucionales como administrativas entre sí (Martínez, 2023, p. 1). De acuerdo con Astudillo (2013), esta forma de organización política cuenta con ciertos elementos esenciales, entre los que se encuentra la descentralización (p. 182). Cabe mencionar que el sistema federal mexicano se caracteriza por un alto grado de centralismo e inequidad, lo cual ha propiciado una gran dependencia de los gobiernos estatales respecto a la federación (Martínez, 2023). En tal sentido, las entidades federativas deben afrontar un sinnúmero de problemas sin tener la posibilidad real o el margen de maniobra suficiente para hacerles frente, a saber, para 2023 contaban con una baja recaudación promedio de 54.1% de sus ingresos propios (IMCO, 2023, p. 4),<sup>1</sup> lo que a su vez deriva en un nivel de distribución y erogación de sus ingresos raquítico y deficiente, aunado a problemas de opacidad y corrupción en el manejo de los pocos recursos públicos con los que cuentan.

Desde el punto de vista político, el sistema federal es la división de competencias del gobierno federal y los gobiernos locales que lo integran, lo cual en teoría implica la coordinación y no la subordinación entre estos ámbitos de gobierno. En México, este precepto se encuentra plasmado en el artículo 40 constitucional, donde se establece que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión [...] y en ningún caso se podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal” (CPEM). Desde la óptica técnica o administrativa, en teoría un sistema federal excluye la dominación del centro y busca un crecimiento equilibrado entre los gobiernos; en los hechos, la autonomía de las entidades federativas en México ha sido supeditada en los ámbitos político, económico y social por el intervencionismo del gobierno federal, de ahí la afirmación que en nuestro país se cuenta con un sistema federal altamente centralizado (Astudillo, 2013, p. 183). Desde el punto de vista económico, el sistema federal tiene ciertas ventajas al contar con un gobierno federal o central y gobiernos descentralizados o estatales; por ejemplo, la eficiencia que puede asumir el gobierno central respecto a las funciones económicas, es

<sup>1</sup> Los ingresos propios de los estados se refieren principalmente a los impuestos estatales, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos e ingresos por venta de bienes y servicios (IMCO, 2023).

decir, el gobierno federal es responsable de la estabilidad económica, de distribuir de manera equitativa el ingreso y de proporcionar bienes y servicios que son de interés para todos los habitantes del país (Musgrave, 1995 citado en Astudillo, 1999, p. 49).

Como se puede apreciar, pese a los principios de un sistema federal y al proceso de descentralización que experimentó México en las décadas de los años ochenta y noventa, sigue habiendo una excesiva centralización que provoca una fuerte dependencia de los gobiernos locales (estatales y municipales) hacia la federación, dados los recursos presupuestales que reciben estos niveles de gobierno de la federación, y al mismo tiempo vulnerando y limitando sus funciones, sobre todo en términos de capacidad recaudatoria por parte de los gobiernos locales.

En tal sentido, se puede inferir lo complejo que resultan las relaciones entre los niveles de gobierno en un sistema federal, así como la diversidad de problemas que deben afrontar los estados y municipios del país debido a los escasos recursos con los que cuentan. Es precisamente el análisis de estas interrelaciones entre las haciendas locales, objeto de estudio del federalismo fiscal, entendido éste como “no solo la distribución y delimitación de las potestades tributarias de la federación, entidades federativas y municipios, sino también donde se establecen disposiciones sobre la distribución de los recursos generados vía contribuciones” (Sánchez, 2020, p. 3). Cabe aclarar que estas relaciones fiscales intergubernamentales abarcan dos niveles: el *vertical*, que se refiere a las interrelaciones entre las haciendas de las distintas jurisdicciones políticas —federación, estados y municipios—, y el *horizontal*, que hace referencia a la relación entre las haciendas de un mismo nivel —estados o municipios entre sí (Astudillo, 2013, p. 185).

Se puede entender entonces que la implementación del federalismo fiscal ha servido como herramienta para establecer las limitaciones y facultades concurrentes a través de bases normativas y de organización como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)<sup>2</sup> (Sánchez, 2020). De la forma de gobierno que se tiene en México (artículo 40, CPEUM) surge la necesidad de armonizar las haciendas locales con el nivel federal a través de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF); no obstante, los gobiernos

<sup>2</sup> “El SNCF se concretó en el año 1980 con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que contempla la evolución de las propuestas y reformas constitucionales originadas de las propuestas y conclusiones de tres Convenciones Nacionales Fiscales (1925, 1936 y 1947) que lograron armonizar las potestades de la Federación, los Estados y delimitar las cargas tributarias de los contribuyentes, y de una Convención Nacional Hacendaria (2004) que buscó un nuevo federalismo fiscal para garantizar la soberanía estatal y la autonomía municipal” (Sánchez, 2020, p. 3).

estatales —nivel de gobierno al que se enfocará este trabajo— manifiestan su inconformidad y descontento por la forma en que la estructura de las facultades federales sigue concentrando y distribuyendo los ingresos fiscales del país, la mayoría de las veces poco equitativa.

Para sustentar lo anterior, es menestar mencionar que en 2023 el total de transferencias de las entidades federativas<sup>3</sup> fue de \$2,432,770.90,<sup>4</sup> monto del cual 50.16% es de participaciones y 40.99% de aportaciones federales; es decir, las transferencias constituyen 45.9% del total de los ingresos con los que cuentan las entidades para atender sus demandas y necesidades; el otro 54.1% promedio es por ingresos propios, con la aclaración de que la variación entre los estados osciló en ese año entre 28% en Chiapas y 77% en Baja California (IMCO, 2023, p. 4). Es bajo esta lógica que los estados de la federación deben buscar alternativas de financiamiento que les permitan hacerse de recursos, y un instrumento para hacerlo es precisamente a través de la deuda pública.

La deuda pública puede definirse entonces como “una herramienta del gobierno para diferir sus gastos en el tiempo y así poder cumplir sus funciones” (Galindo, 2015); esto es, la deuda puede servir como fuente de financiamiento del déficit de infraestructura, de contingencias, para mejorar las condiciones de deuda contraída previamente, como instrumento de política económica, como financiamiento de gastos derivados de conflictos bélicos o como asunción de pasivos (Astudillo y Fonseca, 2017, pp. 169-171).

#### MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA DEUDA PÚBLICA DE LOS ESTADOS EN MÉXICO

La deuda pública en México tiene su fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (véase el cuadro 1) y en una serie de leyes que norman y regulan el funcionamiento y manejo de la deuda tanto a nivel general, federal o estatal. En otras palabras, a través del marco jurídico de la deuda pública se establecen las bases para celebrar dichas operaciones; los criterios y plazos por los que se adquiere pueden ser a corto y largo plazos; también se determinan las facultades y

<sup>3</sup> Las transferencias a entidades federativas y municipios se integran por los conceptos: participaciones federales, aportaciones federales, convenios y subsidios.

<sup>4</sup> El monto incluye los recursos para salud pública \$81 914.00 millones de pesos.

limitaciones que tendrá cada nivel de gobierno, así como las instituciones públicas encargadas de llevar a cabo dichas funciones.

Cuadro 1. *Fundamentos constitucionales de la deuda pública*

Artículo	Descripción
73, fracc. VIII	Facultad del Congreso para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Determina las bases para celebrar empréstitos</li> <li>• Pagar la deuda nacional,</li> <li>• Determinar su destino,</li> <li>• El monto de endeudamiento.</li> </ul>
122, fracc. VI	Prohíbe a las Alcaldías de la CDMX contraer obligaciones o empréstitos.
74, fracc. IV	Faculta de manera exclusiva a la Cámara de Diputados para aprobar el PEF, en el cual se incluye el pago de deuda.
79, fracc. I	Es atribución de la ASF fiscalizar la deuda pública
108	Los servidores públicos de estados y municipios son sujetos de responsabilidad por el uso indebido de los recursos
116	Las entidades de fiscalización de los estados son los encargados de fiscalizar las acciones de estados y municipios en materia de deuda pública.
126	Solamente se puede pagar lo presupuestado
117, fracc. VIII	Prohíbe a estados y municipios contraer deuda externa y define el destino de ésta. Los montos máximos de la deuda deben ser aprobados por mayoría calificada de los congresos locales.

*Fuente.* Elaboración propia con información de CPEUM, 2023.

Como se puede apreciar en el cuadro 1, para el caso de la deuda pública de los estados y municipios sólo se puede adquirir deuda pública interna, y debe aprobarse por los congresos locales de los estados (artículo 117, fracción VIII, CPEUM).

Además de la Constitución, se puede identificar el marco jurídico de la deuda pública en México, integrado por una serie de leyes y reglamentos que dan sustento y funcionamiento a la misma (véase el cuadro 2):

Cabe decir que si bien existen leyes federales y generales como la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, la Ley General de Contabilidad Gubernamental o la propia Ley Federal de Deuda Pública, por mencionar algunas, lo cierto es que cada entidad federativa tiene sus respectivas leyes locales; en algunos casos se rigen por las leyes federales y generales, pero aún es heterogéneo dicho marco jurídico.

Cuadro 2. Marco jurídico de la deuda pública en México

Leyes	Fundamentos
Ley Federal de Deuda Pública	Art. 1. Sujetos autorizados a contratar deuda pública. Art. 2. Definición de financiamiento. Art. 4 y 5. Responsabilidades de la SHCP. Art. 23 y Art. 5 fracc. V. Registro de financiamientos y obligaciones por parte de los entes públicos. Art. 27. SHCP mantendrá registro de las obligaciones que asuman los entes públicos.
Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federaivas y los Municipios	Art. 2. Definición de deuda pública. Art. 22. Destino de la deuda y prohibición de adquirir deuda pública externa. Art. 23. Autorización del Congreso para contraer deuda pública. Art. 2, 30, 32, 34 y 40. Clasificación de la DP.
Ley General de Contabilidad Gubernamental	Art 4, fracc. IV. Definición de contabilidad gubernamental; fracc. X. Definición de deuda pública. Art. 39 y 46. Registro de la deuda pública en la contabilidad. Art. 46, fracc. I y Art. 47. Estado analítico de la deuda pública. Art. 62, fracc. I. Obligaciones de garantía de la deuda pública.
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Art. 2, fracc. XIV. Endeudamiento neto; fracc. XXV. Gasto neto total; fracc. XXIX. Informes trimestrales. Art. 4. El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública. Art. 17. El gasto neto contribuye a dicho equilibrio durante el ejercicio, cuando el balance presupuestario permita cumplir con el techo de endeudamiento aprobado en la Ley de Ingresos. Art. 19 Bis. Del destino de los remanentes de operación de Banxico, I. Cuando menos el setenta por ciento a la amortización de la deuda pública del Gobierno Federal contratada en ejercicios fiscales anteriores o a la reducción del monto de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario. Art. 26. Los anteproyectos de las entidades comprenderán un flujo de efectivo que deberá contener la previsión de sus ingresos, incluyendo en su caso el endeudamiento neto, los subsidios y las transferencias, la disponibilidad inicial y la disponibilidad final. Art. 40. De lo que contendrá el proyecto de Ley de Ingresos. Art. 53. Los ejecutores de gasto informarán a la Secretaría antes del último día de febrero de cada año el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al cierre del ejercicio fiscal anterior.

Cuadro 2. Marco jurídico de la deuda pública en México  
(continuación)

Leyes	Fundamentos
	<p>Art. 54. De la conclusión del Presupuesto de Egresos y del procedimiento para la realización de pagos.</p> <p>Art. 106. En la recaudación y el endeudamiento público del Gobierno Federal, la Secretaría y las entidades estarán obligadas a proporcionar a la Función Pública y a la Auditoría Superior de la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de las disposiciones aplicables, la información que éstas requieran legalmente.</p> <p>Art. 107. De los Informes trimestrales.</p>
<p>Ley de Coordinación Fiscal</p> <p>Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación</p>	<p>Art. 9. Registro en RPU de Participaciones etiquetadas (Fondo de Fomento Municipal, Fondo General de Participaciones).</p> <p>Art. 130. El solicitante tendrá acceso a registros públicos.</p>
<p>Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>	<p>Art. 2. La fiscalización de la cuenta pública comprende, entre otros, la deuda pública que las entidades fiscalizadas contraten.</p> <p>Art. 17, fracc. VII. La ASF tiene la competencia de verificar que las operaciones de las entidades fiscalizadas sean acordes a la Ley Federal de Deuda Pública.</p> <p>Art. 50, fracc. III, V. La ASF fiscalizará el ejercicio de los recursos correspondientes a las participaciones federales, respecto al financiamiento y obligaciones financieras; fiscalización de la deuda garantizada de las entidades federativas.</p> <p>Art. 52, fracc. II. Fiscalización del destino y ejercicio de los recursos correspondientes a la deuda pública de Entidades Federativas y Municipios.</p> <p>Art. 53. Fiscalización de los instrumentos de crédito público y de los financiamientos contratados por entidades federativas y municipios.</p> <p>Art. 58. Fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación; fracc. III. Inscripción y publicación en el RPU.</p> <p>Art. 58, fracc. II. Fiscalizar financiamientos y obligaciones dentro de los límites establecidos en el Sistema de Alertas.</p>

Fuente. Elaboración propia con información de las distintas Leyes, 2023.

Cuadro 3. Análisis del marco jurídico en materia de deuda pública de las entidades federativas en México

ENTIDAD FEDERATIVA	LEY FEDERAL DE DEUDA PÚBLICA (LFDP)	LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS (LDFEFM)	LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL (LGCG)	LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA (LPRH)	LEY DE COORDINACIÓN FISCAL (LCF)	LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN (LFRFCF)	LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (LGTAIIP)
AGS	X	X		X		X	X
BC	X	X		X	X	X	X
BCS	X			X	X	X	X
CAMP	X	X		X	X	X	X
CHIS	X			X	X	X	X
CHIH	X		X	X	X	X	X
COAH	X			X	X	X	X
COL	X			X	X	X	X
CDMX	X			X	X	X	X
DGO	X	X		X	X	X	X
GTO	X			X	X	X	X
GRO	X			X	X	X	X
HGO	X			X	X	X	X
JAL	X	X		X	X	X	X
MEX	X			X	X	X	X
MICH	X		X	X	X	X	X
MOR	X			X	X	X	X
NAY	X			X	X	X	X
NL				X	X	X	X
OAX	X			X	X	X	X
PUE	X			X	X	X	X
QR	X			X	X	X	X
ORO	X			X	X	X	X
SLP	X			X	X	X	X
SIN	X			X	X	X	X
SON	X			X	X	X	X
TAB	X			X	X	X	X
TAMPS	X			X	X	X	X
TLAX	X			X	X	X	X
VER	X			X	X	X	X
YUC	X			X	X	X	X
ZAC	X			X	X	X	X

Fuente. Elaboración propia con base en información de ley leyes de las entidades federativas, 2023.

Con base en el análisis realizado en el trabajo empírico del proyecto de investigación, del que es producto este capítulo, y en aras de contribuir a este primer diagnóstico, se exponen hallazgos interesantes respecto al comportamiento de una misma variable, la deuda pública, en las entidades federativas del país, no sólo en términos de su marco jurídico e institucional sino también respecto al manejo que hacen de dicho instrumento, tal como se muestra en el cuadro 3.

Lo que se puede apreciar es que, a partir de que surge la Ley de Disciplina Financiera en 2016, 27 de las 32 entidades federativas se rigen con base en lo establecido en dicha ley, excepto los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Durango y Jalisco, que cuentan con sus propias leyes locales de disciplina financiera. Otro dato interesante es que todas las entidades, excepto Nuevo León, cuentan con una ley de deuda pública local; por lo que se puede entender que dicho estado se rige por lo establecido en la ley federal; asimismo, todas las entidades cuentan con leyes locales en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria, coordinación fiscal, fiscalización y rendición de cuentas, así como de transparencia y acceso a la información pública, pese a que esta última es de carácter general. Finalmente, salvo los estados de Chihuahua y Michoacán, todos los demás aplican la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Respecto al marco institucional, al igual que en el ámbito federal las entidades federativas cuentan con instituciones encargadas de instaurar y hacer cumplir las reglas establecidas en el marco jurídico; los gobiernos estatales tienen homólogos que se encargan de poner en marcha la maquinaria institucional local, son actores políticos y gubernamentales en quienes recaen las principales funciones y facultades en el manejo de la deuda pública.

El congreso local, con base en lo estipulado en cada constitución de las entidades federativas, será el que se encargue de autorizar al Ejecutivo y a los ayuntamientos la contratación de empréstitos, así como de establecer las bases de cómo hacerlo; de igual manera, la legislatura tiene la facultad de autorizar los montos máximos para la contratación de financiamientos y obligaciones, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes (artículo 23, LDFEM). Por su parte, la secretaría de finanzas de cada estado, como parte del Poder Ejecutivo local, será la encargada de ejercer las atribuciones, funciones y obligaciones que le confieren las disposiciones jurídicas locales: constitución política del estado, ley orgánica de la administración pública del Estado, ley de deuda pública, reglamentos y convenios, entre otros, para realizar competencias en materia económica, fiscal, administrativa, financiera, presupuestaria y de deuda pública, lo cual se establece a través de los reglamentos internos de cada secretaría

de finanzas estatal; asimismo, será atribución de las secretarías incluir en la ley de ingresos y en el presupuesto de egresos, el monto referente al rubro de servicios de deuda pública para ser sometido a la aprobación del congreso local.

Otra institución de suma importancia en lo concerniente a la deuda pública es la Auditoría Superior de la Federación (ASF); sus órganos de fiscalización locales serán los encargados de fiscalizar, con base en las reglas presupuestarias, la contratación de los financiamientos y otras obligaciones dentro de los límites fijados por el Sistema de Alertas y en el Registro Público Único (artículo 12, fracción XXIV, RIASF), lo cual, en teoría, sería rendir cuentas por el manejo de los recursos públicos.

#### DIAGNÓSTICO SOBRE LAS IMPLICACIONES DE LA DEUDA PÚBLICA DE LOS ESTADOS EN MÉXICO A PARTIR DE LA LDFEFM

Como se mencionó anteriormente, a partir del surgimiento de la Ley de Disciplina Financiera se implantan los mecanismos para contener el endeudamiento discrecional de los gobiernos estatales; lo que busca precisamente la ley es establecer las reglas de responsabilidad hacendaria y financiera de estados y municipios, en tres ámbitos sustantivos: *promoción de finanzas públicas sostenibles, uso responsable de la deuda y fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia* (González, Ablanado, Tlapale y Osorio, 2017, p.142). Para cumplir dichos objetivos, la LDFEM se estructura en cinco ejes:

1. *Reglas de disciplina presupuestaria*: se refiere a que los estados y municipios se apeguen a la formulación de un balance presupuestario sostenible, bajo un enfoque de responsabilidad hacendaria; es decir, se busca promover, además del balance presupuestario sostenible, la reglamentación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de las entidades federativas, así como limitar su ejercicio del gasto (CEFP, 2016, p. 8).
2. *Sistema de alertas* (SA): tiene la finalidad de alertar sobre cualquier riesgo de endeudamiento de las entidades federativas y municipios; para lo cual, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) hará una evaluación de la deuda inscrita en el Registro Público Único (RPU) de los entes públicos de acuerdo con su nivel de endeudamiento, a través de tres indicadores (artículo 44, LDFEM):  
1) indicador de obligaciones sobre los ingresos de libre disposi-

- ción, 2) indicador de servicio de la deuda sobre los ingresos de libre disposición y 3) indicador de obligaciones a corto plazo y proveedores sobre ingresos totales (CEFP, 2016, pp. 24-25).
3. *Contratación de deuda y obligaciones*: hace referencia específica a la limitación de endeudamiento, tanto a largo como a corto plazo, de los gobiernos estatales (artículo 22, LDFEM); lo que se busca es garantizar que se contrate deuda al menor costo financiero y de manera transparente con el mayor beneficio (CEFP, 2016, p. 6).
  4. *Deuda estatal garantizada*: implica que el gobierno federal conceda la garantía y el aval de la deuda pública de los estados y municipios a través de un convenio que incluye reglas de disciplina financiera y restricciones de endeudamiento para mejorar las finanzas públicas locales; lo anterior, de acuerdo con el artículo 34 de la LDFEM, se hará afectando las participaciones federales suficientes para cumplir con la garantía del crédito (CEFP, 2016, p. 23).
  5. *Registro Público Único (RPU)*: es el mecanismo para registrar todos los financiamientos y obligaciones de los entes públicos a cargo de la SHCP y así se cuenta con con la información necesaria sobre los compromisos financieros que se contraigan; sirve para registrar y transparentar los financiamientos y obligaciones de los entes públicos (CEFP, 2016, p. 26).

Lo que se puede observar empíricamente respecto a los ejes anteriores es que las *reglas de disciplina financiera* quedan establecidas en las leyes de presupuesto y responsabilidad hacendaria de las distintas entidades federativas y en la propia ley federal para aquellas que no cuentan con leyes locales como en la Ciudad de México, el Estado de México, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

En lo que respecta al *Sistema de Alertas (SA)*, la SHCP clasifica sus indicadores —indicador de obligaciones sobre los ingresos de libre disposición, indicador de servicio de la deuda sobre los ingresos de libre disposición, indicador de obligaciones a corto plazo y proveedores sobre ingresos totales— en tres rangos: alto, medio y bajo (artículo 13 del RSA).<sup>5</sup> La Secretaría de Hacienda evaluará la deuda inscrita en el RPU de los entes públicos de acuerdo con su nivel de endeudamiento; en el caso de las asociaciones público privadas (APP) se realizará utilizando las erogaciones por cubrir (artículo 43, LDFEM). Con base en los indicadores del SA, se clasificará a los entes públicos con los siguientes criterios: endeudamiento estable (S),

<sup>5</sup> Reglamento del Sistema de Alertas (RSA).

endeudamiento en observación (O) y endeudamiento elevado (E)<sup>6</sup> (CEFP, 2016, pp. 25-26). Además, toda la información del sistema de alertas se publicará en la página oficial de la SHCP de manera permanente y se actualizará cada tres meses (artículo 48, LDFEM).

Conforme al informe que emite la ASF con datos de la cuenta pública 2022, en el cuadro 4 se pueden observar los resultados del Sistema de Alertas de las entidades federativas en el periodo de 2017 al primer trimestre de 2022; destaca que durante ese lapso sólo Durango se encontró con un endeudamiento elevado durante 2021 y 2022, caso contrario a Tlaxcala, que no se encuentra en el SA debido a que no contó con financiamiento y obligaciones inscritos en el RPU. Otro dato que llama la atención es que Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Quintana Roo se encuentran en un nivel de observación permanente durante todo el periodo de estudio, por lo que solamente pueden contar con 5% de sus ingresos de libre disposición. En términos generales, el resto de las entidades mantienen un nivel de endeudamiento sostenible, y en pocos casos, con observaciones los primeros años, lo cual se puede explicar a que recientemente había entrado en vigor la LDFEM y con ella el SA.

Sobre el eje *contratación de deuda y obligaciones*, de acuerdo con el artículo 22 de la LDFEM, los gobiernos subnacionales no podrán contratar ningún tipo de crédito con otros países, ni con moneda extranjera. Asimismo, sólo podrán contratar deuda cuando los recursos se destinen a inversiones públicas productivas, refinanciamiento y reestructura de las obligaciones financieras previas; para el caso de las APP la solicitud de deuda podrá ser para la contratación de servicios (CEFP, 2016, p. 18).

De acuerdo con información de la ASF, durante el periodo 2018 a 2022 los gobiernos estatales contrataron empréstitos para cubrir principalmente su refinanciamiento, lo cual durante 2018 y 2020 representó más de 50%; únicamente en 2021 se destinó un porcentaje considerable, 40.03%, para inversión pública productiva. Como puede observarse en la gráfica 1, el interés de los gobiernos estatales para el destino de la deuda ha sido diverso.

<sup>6</sup> *Endeudamiento estable*: se podrá tomar financiamiento hasta por el equivalente a 15% de sus ingresos de libre disposición (la suma de sus ingresos propios, participaciones, fondo de estabilización de los ingresos de las entidades federativas, recursos no etiquetados).

*Endeudamiento en observación*: se podrá tomar financiamiento hasta por el 5% de los ingresos de libre disposición.

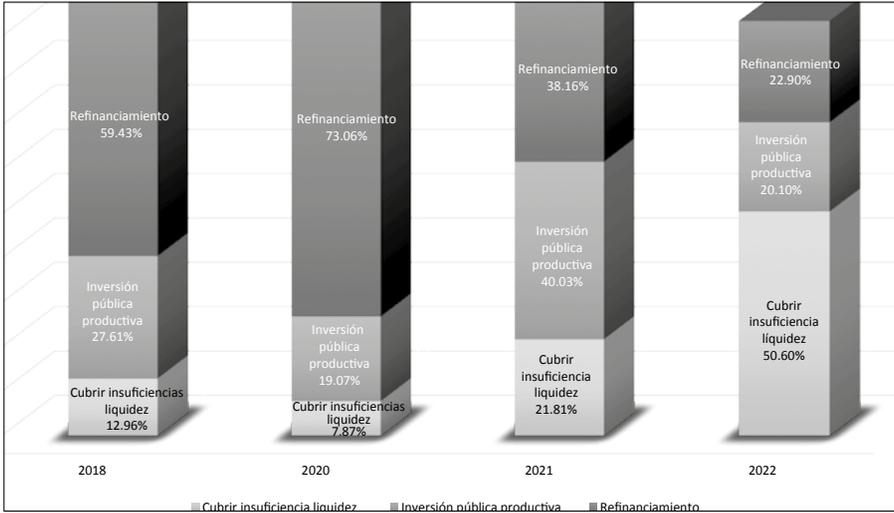
*Endeudamiento elevado*: no tendrá techo de financiamiento neto (CEFP, 2016).

Cuadro 4. Resultado del sistema de alertas de las entidades en México, 2017 a 2022

Entidad federativa	2017	2018	2019	2020	2021	2022
AGS	S	S	S	S	S	S
BC	O	O	S	S	S	S
BCS	S	S	S	S	S	S
CAMP	S	S	S	S	S	S
CHIS	S	S	S	S	S	S
CHIH	O	O	O	O	O	O
COAH	O	O	O	O	O	O
COL	S	S	S	S	O	O
CDMX	S	S	S	S	S	S
DGO	S	S	O	O	E	E
GTO	S	S	S	S	S	S
GRO	S	S	S	S	S	S
HGO	S	S	S	S	S	S
JAL	S	S	S	S	S	S
MEX	S	S	S	S	S	S
MICH	O	S	S	S	S	S
MOR	S	S	S	S	S	S
NAY	S	O	S	S	S	S
NL	O	O	O	O	O	O
OAX	O	O	S	S	S	S
PUE	S	S	S	S	S	S
QR	S	S	S	S	S	S
QRO	O	O	O	O	O	O
SLP	S	S	S	S	S	S
SIN	S	S	S	S	S	S
SON	O	O	S	S	S	S
TAB	S	S	S	S	S	S
TAMPS	S	S	S	S	S	S
TLAX	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
VER	O	S	S	S	S	S
YUC	S	S	S	S	S	S
ZAC	S	S	S	S	S	S

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del informe de avance de gestión financiera de la ASF, 2022.

Gráfica 1. Porcentaje agregado del destino de gasto de las entidades por finalidad, 2018, 2020, 2021 y 2022\*



Fuente: elaboración propia con información de la ASF, 2018 y 2020-2022.

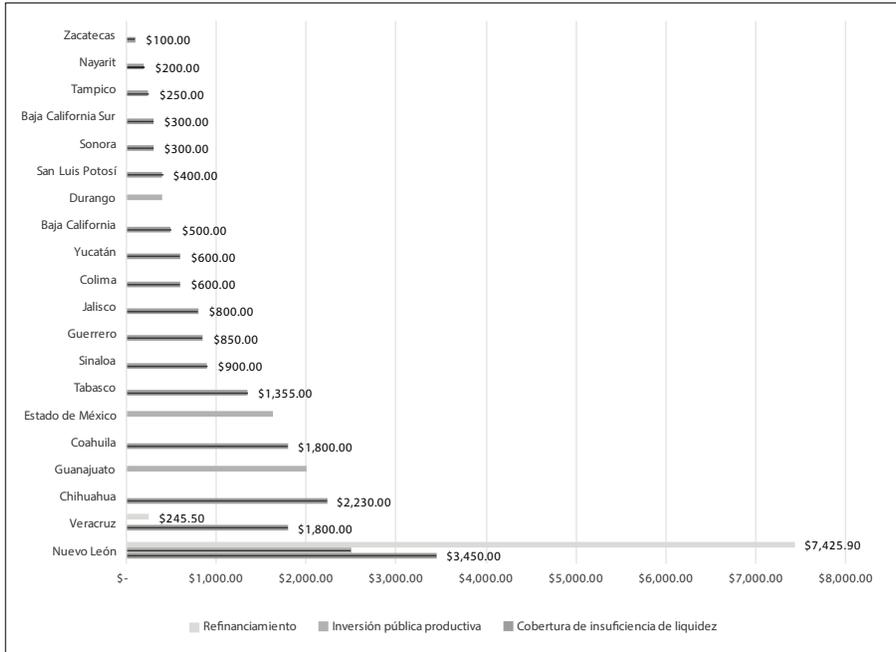
Nota: La sumatoria de los parciales no comprende 100% debido a que no todas las entidades federativas destinan recursos a ciertas finalidades. La información de 2019 no está disponible.

En la gráfica 2 se puede observar que Nuevo León es la entidad más endeudada en 2022, pues del crédito obtenido destinó más de siete millones de pesos para refinanciamiento y tres millones 450 000 pesos para cubrir su insuficiencia de liquidez; el estado de Guanajuato es el que más recursos de la deuda ha destinado para inversión pública productiva.

Como ya se mencionó, la *deuda estatal garantizada* se refiere a la garantía y aval federal que tiene el gobierno federal para respaldar la deuda de los estados y municipios, por lo que los entes públicos deberán suscribir un convenio que incluye reglas de disciplina financiera y restricciones al endeudamiento (CEFP, 2016, p. 23); además se establece que se afectarán las participaciones federales suficientes para hacer cumplir la garantía de crédito (artículo 34, LDFDM). La autorización para formalizar los convenios es emitida por el Poder Legislativo local y los ayuntamientos; en cuanto a los municipios, éstos deben tener el aval del estado y firmar un convenio con el gobierno federal (artículo 36, LDFEM). Los convenios que

se firmen deben incluir el límite de endeudamiento y los objetivos en materia de finanzas públicas (artículo 37, LDFEM).

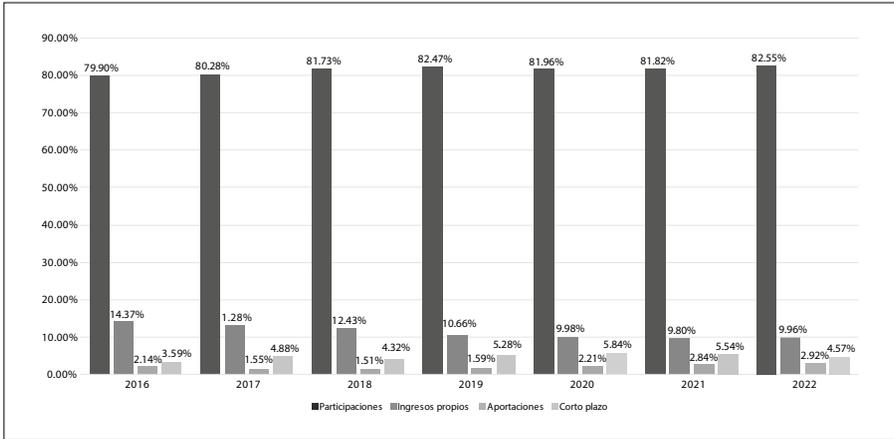
Gráfica 2. Destino de la deuda por entidad federativa en 2022  
(en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con información de la ASF, 2022.

En tal sentido, se puede observar que en el periodo 2016-2022 efectivamente la principal garantía de pago de deuda de las entidades federativas correspondió a las participaciones, comprometiendo un promedio de 80% de estos recursos para el pago de deuda; por su parte, los ingresos propios sólo representaron 10% en promedio para dicho fin (véase gráfica 3). Lo anterior reitera la gran dependencia que siguen teniendo los estados respecto a la federación; es en esta última que recae gran parte de las obligaciones financieras de las entidades, ya que el gasto federalizado vía participaciones se compromete casi en su totalidad para hacer frente al pago de deuda.

Gráfica 3. Garantía de pago de deuda de las entidades por rubro, 2016 a 2022



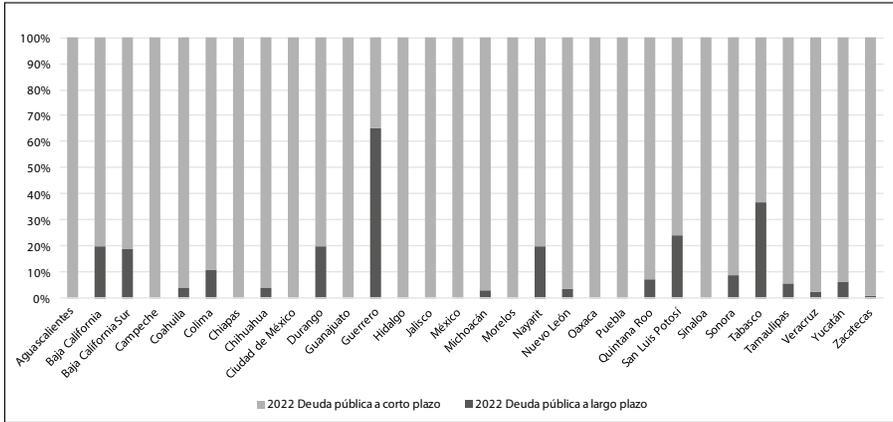
Fuente: elaboración propia con información de la ASF, 2022.

El quinto eje fundamental es el *Registro Público Único* (RPU), a cargo de la SHCP, que llevará a cabo un registro de todo tipo de obligaciones, entre las que se encuentran todos los financiamientos y obligaciones de los entes públicos con el fin de contar con información sobre los compromisos financieros que se contraigan (artículo 49, LDFEM). Inscribir, modificar o cancelar un registro en el RPU se debe hacer con base en el reglamento correspondiente (artículo 50, LDFEM). Cabe decir que para disponer de un financiamiento u obligación se debe contar con el registro, excepto para las obligaciones de corto plazo, mismas que podrán inscribirse hasta un mes después de su contratación (artículo 53, LDFEM).

La gráfica 4 muestra de manera general el tipo de endeudamiento (corto y largo plazos) que tuvieron las entidades federativas en 2023.

Lo que se puede apreciar en la gráfica es que la mayoría de los estados se endeudan a largo plazo; destacan la Ciudad de México, el Estado de México, Nuevo León, Chihuahua y Veracruz, como las entidades que más deuda de largo plazo adquirieron durante ese año, ya que juntas representaron 54.49%; caso contrario, sobresalen Guerrero, que cuenta con más de 70% de deuda pública a corto plazo, y Tlaxcala, que ni siquiera aparece en la gráfica al no tener obligaciones financieras por deuda pública.

Gráfica 4. Porcentaje dirigido hacia tipo de deuda por las entidades, 2023



Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Alertas (SHCP), 2023.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Es pertinente mencionar que el análisis realizado en este capítulo se sustentó teóricamente en el enfoque del federalismo fiscal. Dado lo complejo que resultan las relaciones entre los niveles de gobierno en un sistema federal, aunado a la diversidad de problemas que enfrentan los estados y municipios del país haciéndoles frente con los escasos recursos con que cuentan, se puede entender que el análisis de esas interrelaciones entre las haciendas locales son su objeto de estudio, el cual ha servido como una herramienta para establecer las limitaciones y facultades concurrentes a través de bases normativas y de organización como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

A partir del diagnóstico sobre las principales implicaciones que ha tenido el manejo de la deuda pública para las finanzas de los gobiernos estatales en México, durante el gobierno denominado de la 4T se buscó identificar los mecanismos de regulación, tanto jurídicos como institucionales con los que cuentan las entidades federativas; es a través del marco jurídico de la deuda que se establecen las bases para celebrar dichas operaciones, los criterios con los que se elaboran, así como las facultades y limitaciones de cada nivel de gobierno y, dicho sea de paso, los gobiernos estatales y municipales sólo podrán adquirir deuda pública interna y ésta deberá ser aprobada por los congresos locales de los estados (artículo 117, fracción VIII, CPEUM).

Si bien existen leyes federales y generales dentro de dicho marco jurídico, como es el caso de la LDFEM, la cual tiene entre sus objetivos el uso responsable de la deuda y el fortalecimiento de la transparencia, lo que se encuentra con la evidencia empírica es que cada entidad federativa cuenta con sus propias leyes locales en la materia, razón por la cual aún resulta heterogéneo dicho marco jurídico. Sobre el marco institucional podemos decir que los gobiernos estatales tienen sus homólogos en el ámbito federal, es decir, cuentan con instituciones locales encargadas de crear y hacer cumplir las leyes que rigen el marco jurídico, así como las principales funciones y facultades en el manejo de la deuda pública; sin embargo, en algunas entidades dicho marco institucional es más sólido que en otras pues cuentan con áreas especializadas para gestionar diversos temas.

Además, se analizó cómo ha sido el manejo de la deuda por parte de los gobiernos estatales, cuál ha sido el principal uso de estos financiamientos, los montos destinados y en qué condiciones y si existe transparencia en el manejo de dichos recursos. Lo que nos muestra el diagnóstico sobre las implicaciones de la deuda en las entidades federativas, es que a partir del surgimiento de la LDFEM se busca instituir mecanismos para contener la deuda de estados y municipios a partir de cinco ejes: 1) *reglas de disciplina financiera*, 2) *el Sistema de Alertas*, 3) *contratación de deuda y obligaciones*, 4) *deuda estatal garantizada* y 5) *Registro Público Único*. Es de destacar que tanto el RPU como el SA han sido mecanismos eficaces pero no suficientes para contener el endeudamiento de los estados y municipios. Si bien se han hecho esfuerzos institucionales con el fin de implementar este tipo de mecanismos, no han sido suficientes para lograr un manejo transparente de la deuda ni tampoco para que se cumpla con los objetivos para los cuales se contrata, que es generar inversión productiva en función de promover el crecimiento y desarrollo en las entidades.

Se evidencia que el principal uso de los créditos y obligaciones contratados por las entidades es para el refinanciamiento; el único estado que más recursos de deuda destinó para inversión pública productiva fue Guanajuato, en 2022; también se pudo constatar que el mayor porcentaje de las participaciones que reciben las entidades federativas se destina al pago de deuda, que en promedio representó 80% en el mismo año, lo que implica una fuerte dependencia de los gobiernos locales hacia la federación, comprometiendo su gasto federalizado para el pago de dichas obligaciones; además, durante 2023 casi todas las entidades se endeudaron a largo plazo, y entre ellas destacan la Ciudad de México, el Estado de México, Nuevo León, Chihuahua y Veracruz, que en conjunto representaron más de la mitad de la deuda a largo plazo.

Este primer acercamiento que se hace con el análisis diagnóstico de la deuda durante el actual gobierno nos permite identificar los principales retos y desafíos que enfrentan las entidades federativas en materia de finanzas públicas, ya que al ser la deuda una alternativa de fuente de ingresos para estos niveles de gobierno, también implica una mayor dependencia de los recursos federales, un margen de maniobra limitado para atender sus necesidades y generar crecimiento y desarrollo en sus comunidades, pues comprometen gran parte de sus ingresos por concepto de participaciones para el pago de ésta o contratan deuda para refinanciarla. Además, resalta la pertinencia de contar con mecanismos de regulación efectivos que garanticen el manejo responsable de los recursos públicos, de manera transparente, con rendición de cuentas, pero sobre todo para que se vean traducidos en acciones en beneficio de los ciudadanos.

#### REFERENCIAS

- Astudillo, M. y F. Fonseca (2017). *Finanzas públicas para todos. Una introducción a la hacienda pública mexicana*. Trillas, IIE, FE, UNAM.
- Astudillo, M. M. (2013). “El federalismo mexicano y la descentralización financiera”, en *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 16 (62/63), pp. 181-201. <https://doi.org/10.22201/iiiec.20078951e.1985.62/63.35654>.
- (1999). *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. México. IIEc, UNAM, Miguel A. Porrúa.
- Auditoría Superior de la Federación (2022). *Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2022*. [https://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/IAGF\\_2022\\_24082022\\_VF\\_Internet.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/IAGF_2022_24082022_VF_Internet.pdf).
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016). *Análisis de las implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios* (001). <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/eecefp0012016.pdf>.
- Galindo, M. y V. Ríos (2015). *Deuda pública* (Serie de Estudios Económicos, vol. 1, agosto). México ¿cómo vamos?
- González, M. A., G. Ablanedo, K. Tlapale y J. C. Osorio (2017). “La Ley de Disciplina Financiera, sus alcances y efectos en las finanzas públicas en México”, en *Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales*, 7, pp. 140-149.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2023). *Hablemos de ingresos 2023. (Des) coordinación fiscal y poca recaudación*. <https://>

- imco.org.mx/wp-content/uploads/2023/06/HablemosDeIngresos\_Nota\_20230606.pdf .
- Martínez, Y. (2023). “Balance preliminar de la política de salud durante el gobierno de la 4T. Implicaciones del cambio de Seguro Popular de Salud al Instituto de Salud para el Bienestar”, en M. E. Gómez y J. J. Sánchez (coords.). *Análisis del desempeño del gobierno de la 4T a mitad del camino 2018-2021* (pp. 314-349). UAEM, Tirant lo Blanch.
- Sánchez, R. (2020). “El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Una herramienta para el Federalismo”, en *Cuaderno de Investigación* núm. 68, Ciudad de México. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2023). *Sistema de Alertas 2023*. [https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA\\_FINANCIERA/Sistema\\_de\\_Alertas](https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Sistema_de_Alertas).
- Transparencia Presupuestaria (2023). *Paquete económico 2023*. [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Infografía\\_PPEF\\_2023](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Infografía_PPEF_2023).

#### LEYES Y REGLAMENTOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, 5 de febrero). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.
- Ley de Coordinación Fiscal (1978). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (2016). H. Congreso de la Unión, *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>.
- Ley Federal de Deuda Pública (1976). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136\\_300118.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136_300118.pdf).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_300118.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf).

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2026). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf).

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>.

**PARTE II**  
**IMPLICACIONES DE LA DEUDA PÚBLICA**  
**EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN MÉXICO**



# MERCADOS DE DEUDA EN LA HACIENDA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

*Raúl Porras Rivera\**

## INTRODUCCIÓN

Es evidente que el fondeo de las finanzas públicas estatales y municipales, mediante productos de los mercados de deuda, restringe su disponibilidad en gasto al anteponer el criterio de sostenibilidad con que los gobiernos determinan su contratación e inhibe su papel promotor del desarrollo en sus localidades, lo que no es efectivo puesto que además es financiamiento insuficiente que favorece la participación privada en sectores de actividad estratégicos de la gestión pública, en la creación de infraestructura productiva. Acorde a la disponibilidad de datos, se estudian distintos periodos que cubren los últimos 35 años del modelo neoliberal; no obstante, el análisis se centra en la administración de la Cuarta Transformación (4T). Se aplican pruebas de correlación y de cointegración a los flujos de deuda, inversión y crecimiento y se encuentra evidencia de que este criterio de apalancamiento establecido y normalizado fiscalmente por el enfoque de finanzas públicas sanas (FPS) busca subsanar prioritariamente los pagos de tasas de interés y los costos financieros asumidos. En este tema la actual Administración no logró abstraerse al neoliberalismo.

Como resultado del centralismo tributario que fundamenta el Sistema Fiscal Mexicano, base de gestión de la política tributaria, así como de la tendencia de reducir la carga fiscal para el capital establecida por el dogma de finanzas públicas sanas (FPS), las asignaciones presupuestales, basadas en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2024), son inequitativas porque se distribuyen más recursos en las zonas donde reside mayor población, lo que polariza la distribución del ingreso presupuestal porque abandona las zonas menos pobladas.

\* Profesor de asignatura de la FCPS y técnico académico adscrito al área de Estudios Hacendarios y del Sector Público en el IIEC, UNAM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3514-3488>. Contacto: [rpurras@iiec.unam.mx](mailto:rpurras@iiec.unam.mx).

A partir de la condición ortodoxa de finanzas públicas sanas con que se generan y distribuyen los recursos públicos entre la administración pública, que justifica la misión de un gobierno eficaz y eficiente, con la visión de austeridad para reducir la carga fiscal que representa el presupuesto público para el capital, promueve a la vez que los ingresos de las haciendas públicas estatales y municipales (HPEM) sean insuficientes para fondar la gestión social y de desarrollo del conjunto de actividades que la población les demanda; por tanto, contratan pasivos en los mercados de deuda, delimitados en el sistema financiero como créditos bancarios e instrumentos de deuda bursátil; la opción de los últimos años es la asociación público privada, que también se traduce en endeudamiento público.

De manera adicional a este apalancamiento para las HPEM, se les condiciona también a mantener el criterio de sostenibilidad en sus compromisos de financiamiento, pues su evolutivo establece el nivel de “riesgo país” evaluado por calificadoras internacionales de solvencia en pago de deuda; se constituye así un costo financiero en corto, mediano y largo plazos que presiona su nivel de liquidez y limita su capacidad de gestión, porque esta dimensión de deuda “razonable” antepone el pago efectivo y oportuno de la deuda contraída a la ejecución de planes y programas de desarrollo social y económico de la población y de sus localidades.

Esta ortodoxia en el fondeo de las HPEM facilita el proceso de *financiarización* de las finanzas públicas, y paulatinamente deja de lado el compromiso constitucional de los gobiernos estatales y municipales (GEM) de impulsar el desarrollo en sus comunidades, para dar paso a la inversión privada, incluso en aquellas áreas consideradas estratégicas, como la educación o la salud del pueblo mexicano. No obstante, este apalancamiento de las finanzas públicas, cuyo destino de deuda es generalmente opaco, tiene como beneficiarios a los propios mercados de deuda, porque su tasa de retorno es entonces altamente segura.

En la práctica financiera de las HPEM, las restricciones en su disponibilidad de ingresos para fomento del desarrollo estatal y municipal parecen ser poco susceptibles a los mecanismos fiscales y financieros que determinan el objeto de la administración pública, esto es porque la pérdida en la realización de obra pública responsabilidad de su gestión, es cubierta por la inversión privada en la modalidad de asociaciones público privadas (APP).

Con ello, la deuda pública que asume la HPEM complementa los requerimientos financieros para fondar sus compromisos de gestión pública; como tal, es una transacción que antepone la sostenibilidad financiera de la deuda a las necesidades de desarrollo de las localidades; conforma un

determinante de apalancamiento de las finanzas públicas que mantiene estables y oportunos los pagos que genera el endeudamiento, pero no promueve el desarrollo que interesa a estados y municipios.

Para el desarrollo de este capítulo se presentan en una primera parte las características de los ingresos y endeudamiento de las HPEM; un segundo apartado analiza los determinantes de deuda pública, en una tercera parte se analizan los efectos de la sostenibilidad de deuda y en la cuarta parte se evalúa la naturaleza y los resultados del fondeo que los GEM obtienen de los mercados de deuda en la forma de préstamos e instrumentos de deuda y cómo es que se da paso a la iniciativa privada. Al final se esbozan algunas consideraciones y propuestas finales.

#### CENTRALISMO FISCAL Y APALANCAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

En la HPEM, desde la canalización de recursos que impusiera el Siervo de la Nación a las provincias parroquiales para apoyar al movimiento insurgente, hasta la Constitución de 1857 con que se estableció a la usanza americana el “federalismo republicano y democrático”, como forma de organización política de Estado mexicano, confirmada en la Carta Magna de 1917 (INERHM-UNAM, 2016), el papel del ingreso fiscal federal ha preponderado en el sistema económico y político mexicano con la pretensión de consolidar los objetivos de desarrollo.

La forma de organización fiscal definida en el pacto federal desde 1824 ha sido el mecanismo empleado en la repartición de responsabilidades y derechos tributarios para las HPEM, dada la prevalencia de distintas regiones de desarrollo, que implica condiciones de atraso económico y social para algunos estados y municipios, y dado que el recurso fiscal se divide, entre otros factores, conforme al peso relativo del valor agregado que generan las entidades en el conjunto de estados, su población, así como los ingresos tributarios estatales y locales.

La federación ejerce *de facto* una presión centralista a la hora de asignar los recursos fiscales, particularmente en lo referente a los programas y fondos asistenciales, por lo que no todos los gobiernos reciben una distribución de recursos acorde con su esfuerzo de captación fiscal, lo que conforma una estructura de operación de los recursos públicos que no es equitativa, desincentiva la capacidad recaudatoria que, influida por la política fiscal de las FPS, contribuye paulatinamente a la disminución presupuestal del gobierno.

Esta baja recaudación en los ámbitos estatal y municipal no es gratuita, no se corresponde con intenciones individuales o políticas partidistas específicas, aunque los factores de opacidad y corrupción suelen jugar un papel a veces lastimosamente preponderante; en realidad se trata de un problema que es estructural de la administración pública federal, estatal y municipal, que tiene que ver con la condición de desarrollo desigual; las HPEM no siempre cuentan con los recursos técnicos y administrativos para impulsar mejores condiciones recaudatorias; la evasión y elusión fiscales suelen ser problemas comunes, particularmente en el ámbito municipal.

No obstante, la participación de las HPEM en el presupuesto público de la federación, que se ufana de ser democrática, conforma una situación que se torna problemática dada la inequidad en la distribución del recurso fiscal y el centralismo en las decisiones de reparto de los recursos, sobre todo en los programas asistenciales, lo que obliga a tener soluciones multifactoriales y nada sencillas. Sobre este tema hay una sensible discusión entre quienes señalan que de no hallar una pronta solución institucional en las atribuciones fiscales, el pacto federal puede incluso verse violentado (Cienfuegos Salgado, 2023).

Se asegura que este régimen de coordinación fiscal entre la federación y las HPEM genera un escenario complejo porque en su atribución operativa cuentan con poca autonomía fiscal, su salud financiera depende en gran medida de las transferencias federales, en especial de los ramos presupuestales 28, participaciones federales, 36.1% y 33 y aportaciones federales, 49%, (EPIPEM, 2023), de 1993 a 2024, así como de otras transferencias federales.

Además, enfrentan un problema de baja recaudación, el cual se argumenta que es resultado de los bajos ingresos percibidos por la actividad económica desempeñada, pues aquellos que reciben más de lo que captan no se enfrentan al incentivo de realizar un mayor esfuerzo; igual ocurre con los que reciben menos aun cuando captan más, con lo que se genera un círculo vicioso de ineficacia e ineficiencia administrativa recaudatoria, difícil de romper.

Esta investigación calcula que de 2003 a 2024<sup>1</sup> las entidades federativas y municipales generan ingresos con peso relativo de 7.1% en el PIB por el Acuerdo de Coordinación Fiscal con la federación, el resto de los recursos proviene de programas de las finanzas federales; en la práctica recaudatoria la captación de impuestos por parte de las HPEM representa 8.9% en el

<sup>1</sup> Para 2023 y 2024 se calculan variables a partir de las estimaciones realizadas por la SHCP en sus Criterios Generales de Política Económica, 2024; en otros casos se estiman con ARIMA.

total de los ingresos fiscales (EPIPEM, 2023, SCNM, 2023). La expectativa de cambio en el régimen fiscal que generó el discurso oficial de la “Cuarta Transformación” en 2018 era que al tercer año de su gestión pudiese modificarse esta estructura y operación que repercuten en la inequidad fiscal; en efecto, la visión de la actual administración pública se enfrentó a la pobreza extrema que se reproduce en las localidades más pobres e incentiva esta connotada diferenciación de desarrollo. Sus medidas presupuestales canalizaron recursos para atender a la población de estados y municipios marginados, pero dichas asignaciones se distribuyeron de manera centralizada, por lo que algunos autores (Martínez Espinoza, 2021) reflexionan acerca de por qué los programas asistenciales promocionados devendrían *indicaberis vestrus operibus ex*, en un perfil de clientelismo político, sin eliminar la pobreza y sin que los recursos pasaran por las HPEM.

Voces compatibles con el libre mercado, que limita el rango de gestión y el tamaño presupuestal del gobierno, y de esta práctica centralista e inequitativa del federalismo de austeridad democrática republicana, que se enmarca en el dogma de finanzas públicas sanas (FPS) y se ha caracterizado por la baja dotación de recursos a los gobiernos estatales y municipales, ante la misión de reducirlos al máximo posible, ven en estas condicionantes un “incremento de la vida democrática” y una oportunidad para hacer “eficaz y eficiente” la gestión presupuestal de las HPEM (IILSR, 2001).

En todo caso, su propuesta más avanzada es virar hacia un intermedio entre el centralismo y la descentralización fiscales, mediante una “síntesis” de ambas, para lograr una “fiscalización integral operante” en los tres órdenes de gobierno; en suma, hace caso omiso de la necesidad de autonomía fiscal que requieren las HPEM para promover localmente el desarrollo.

No se omite que la entrada del sistema económico mexicano a la economía de mercado global significó desde mediados de los ochenta, la exclusión *per se* del Estado en las actividades económicas, su reducción presupuestal al mínimo óptimo, así como las interrelaciones económicas y financieras que la globalización impuso por medio de los tratados regionales de libre comercio con América del Norte, modificaron la posibilidad de las haciendas públicas de los gobiernos estatales y municipales para financiar sus requerimientos presupuestales con deuda en el sistema bancario y financiero privado.

Con este panorama y ante la vigencia del paradigma de finanzas públicas sanas, lo cierto es que las decisiones centralizadas de asignación y distribución del presupuesto sustentadas en el pacto federal para canalizar recursos a las HPEM, particularmente en lo relativo al gasto asistencial, permanecerán vigentes en la problemática aquí presentada.

La contratación de deuda estatal y municipal está vinculada inequívocamente a la falta de crecimiento económico, cuya dinámica mediocre alcanza en los últimos 20 años, 2% de crecimiento medio en el PIB, resultado que se encadena con el de los estados y municipios, cuyo valor agregado bruto (PIBE) promedia 1.5% en igual periodo (SCNM, 2023).

La baja recaudación fiscal no es trivial pues las HPEM enfrentan el compromiso de atender las necesidades de su población e impulsar el PIB de los servicios públicos de educación, 35.1%, salud, 9.5%, así como las actividades propias de su administración, 34.4% que comprende entre otras las actividades de seguridad pública y la generación de infraestructura suficiente, servicios que propicien el bienestar de la población.

Más aún, los compromisos de los gobiernos estatales y municipales impuestos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de las Naciones Unidas hacia el 2030 (ODS-ONU, 2023), demandan a estados y municipios inversiones significativas en infraestructura, capital humano y capacidad administrativa y financiera para temas como la adaptación al cambio climático; son proyectos que comprometen su capacidad para movilizar sus ingresos. Además, el destino de estos recursos que los GEM adquieren con deuda no quedan debidamente identificados; las cuentas públicas de las 32 entidades, así como de los 2 465 municipios, incluidas las alcaldías de la CDMX, no lo refieren de manera explícita.

Por los informes de gestión que realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2022), se conoce que en proporción media y para el conjunto de las HPEM, el destino de deuda se distribuyó de la siguiente manera:

- 51.8% dar cobertura a insuficiencias de liquidez, que es un problema estructural y la principal causante del endeudamiento; sobresalen en este concepto los gobiernos de Coahuila, Tabasco y Yucatán que destinaron la totalidad de deuda a este propósito.
- 24.5% se canaliza a inversión productiva sin que se especifique con claridad el tipo de obra; destacan los gobiernos de Guanajuato, Estado de México y Nuevo León.
- 23.7% se destina a refinanciar las obligaciones adquiridas; en los gobiernos de Nuevo León y Yucatán se contrató el total de deuda a ese fin.

En este orden, de los gobiernos estatales que enfrentaron problemas de liquidez en 2022, para asumir deuda de corto plazo, están Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tabasco y Veracruz, representan 64.7% del total

de las obligaciones. Las HPEM afrontan problemas financieros relacionados con el bajo ingreso que reciben de la federación y con su baja contribución fiscal.

Sólo 24.5% de la deuda asumida se destina a inversión pública, y de la información de egresos estatales de 1993 a 2024 (EFIPEM, 2023) se identifica una participación de 4.7% en el total, mientras que el peso de la deuda promedia 4.8%.

Si por otro lado se suman los gastos por costo financiero que representan, se tiene 4.2%, más 2.2% de amortizaciones que suman 6.4%, casi equivale a las aportaciones que con el Ramo 33, 6.9%, transfiere la hacienda pública estatal a los gobiernos municipales. En esta misma relación de deuda pública de los gobiernos municipales, su apalancamiento representa en el mismo periodo 4.0% en el total de egresos, mientras que la amortización y gastos financieros alcanzan 4.9 por ciento.

Son datos que muestran la debilidad presupuestal de las HPEM ante la insuficiencia de sus recursos fiscales, los cuales confeccionan su déficit primario para los estados; se calcula de 1989 a 2024 en -0.5%, mientras que para los municipios que tienen menores atribuciones fiscales alcanza -2.2% en el total de sus ingresos.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM, 2022) reduce y modera los costos de financiamiento, pero no resuelve la insuficiencia financiera de las HPEM, solamente cumple con garantizar la estructura financiera de pago seguro de la deuda. Este asunto merece atención desde un punto de vista funcional más que normativo.

#### DETERMINANTES DE DEUDA PARA LAS HPEM

El esquema de libre mercado global impuesto en nuestra economía desde mediados de los años ochenta reprime normativa y operativamente la actividad pública, cuya esencia consiste en las transferencias públicas, corrientes y de capital, que los gobiernos realizan a partir de su ingreso disponible hacia los hogares mediante los servicios y bienes públicos que genera, así como también facilita y brinda seguridad a los flujos de inversión de las empresas privadas en sus procesos de formación bruta de capital y de los flujos de fondos financieros con que se fondean. Sin embargo, en contraparte se favorece el *laissez faire*, que, *quid demonstrandum*, poco contribuye a la distribución equitativa de la riqueza entre gobiernos y entre éstos y la sociedad, sino que más bien amplía la brecha fiscal para solucionar la pobreza.

Desde mediados de los años ochenta el mecanismo de transferencia y distribución de la riqueza de la actividad que realiza el gobierno se cancela mediante el achicamiento presupuestal de las HPEM, y con limitaciones a las funciones económicas del Estado se fomenta un cambio en las transacciones distributivas del ingreso y la riqueza, propias de la hacienda pública, para dar paso a la proliferación de los servicios de financiamiento.

El esquema de liberalización de los precios de los productos y servicios financieros, así como de sus tasas de interés de las últimas décadas, elimina toda regulación de la administración pública, y bajo el dogma de FPS se metamorfosea como marco conceptual y normativo promotor efectivo para el sector financiero, finalidad del Consenso de Washington (Williamson, 2004). Esta filosofía centralista y austera con que se aplica el pacto federal, enmarcada en una visión de política fiscal ortodoxa, facilita y a la vez promueve un proceso de financiarización de la economía y de las finanzas públicas que polariza la distribución del ingreso desde el propio diseño de política fiscal.

Es un fenómeno mundial que describe la preponderancia del capital financiero dentro de todas las aristas de funcionamiento económico (Medialdea, 2013).

Esta financiarización estimula ilimitadamente la actividad privada oligárquica transnacional que no sólo se expande en las actividades económicas y financieras, sino que incide en su composición estructural y evolutiva pues predomina en las condiciones de los mercados, sus productos y los agentes prestamistas y en las entidades prestatarias que enmarcan su prevalencia sobre el sector real. La financiarización transfiere, mediante las tasas de interés, los ingresos generados por la actividad productiva al sistema financiero (Meireles, 2019).

El resultado en términos sociales es el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso porque a los gravámenes tributarios —que por cierto, hay que decirlo, no se corresponden con la calidad de los servicios recibidos— se suman las tasas de interés que generan un estancamiento de los salarios reales; la constante falta de dinamismo en la demanda agregada (DA) genera pérdida en el empleo formal, cuyo propósito es reducir el consumo final de los hogares para no presionar al sistema de precios.

Es un fenómeno crucial porque este consumo de hogares representa entre 2003 y 2023 65% de la demanda final; medido en tasa anual de crecimiento ponderado medio (TPP) representa un decremento de  $-0.9\%$  (CSI, 2023). En suma, el efecto macroeconómico que provoca esta financiarización de la economía y las finanzas públicas y privadas es el debili-

tamiento de la DA, que repercute a su vez en la ralentización del proceso de acumulación y frena los motores de crecimiento económico.

El resultado es una reconfiguración del cariz económico y financiero de los factores de producción: capital y trabajo, que beneficia al capital financiero; no así, ni en la misma medida, al capital productivo, lo que coloca en desventaja a agentes económicos como las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme), al tiempo que agudiza la explotación del trabajo; son elementos que en conjunto propician un contexto de crisis progresiva y profunda, como lo explica en detalle Michael Aglietta (2015).

Las HPEM están acotadas por un pacto federal que a la vez se inviste de una ortodoxia fiscal que fomenta la financiarización en las finanzas públicas, así como su reducción presupuestal; se delimita entonces un marco operativo y de una gestión fiscal limitante.

De este modo, el financiamiento que se origina con deuda es crucial para el desarrollo de los proyectos de obra pública y desarrollo social de los estados y municipios, pero cuando se llega a niveles insostenibles pueden perjudicar el financiamiento para el crecimiento y las asignaciones sociales, más aún si no se destinan al contexto productivo y de acumulación.

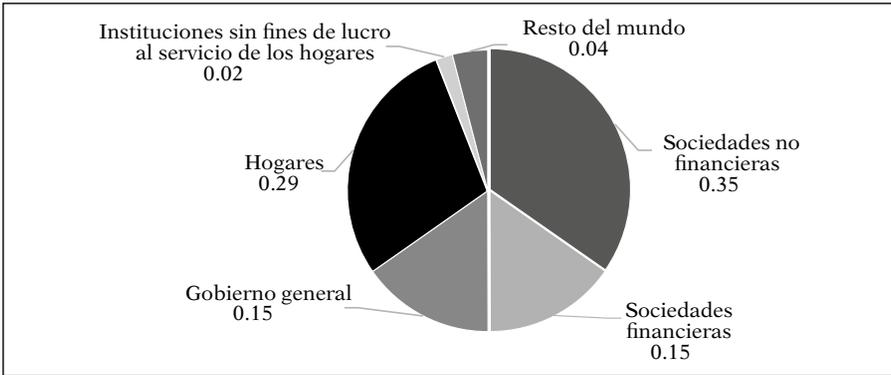
Derivado de esta ortodoxia, predomina el interés del gobierno por mantener la primicia de garantizar su sostenibilidad; es más importante cumplir con la condición del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2023), acordado con Washington desde 1989 (Williamson, 2004), que generar condiciones viables presupuestales y financieras para no caer en impago y reducir la calificación en materia de riesgo país.

No obstante, la crítica a esta concepción de financiamiento público es que no debiera anteponerse dicha condición al principio constitucional de la planeación del desarrollo, ni al cometido público de promover el desarrollo social; la deuda puede y debe ser una herramienta útil y transparente como elemento de gestión pública para impulsar el crecimiento sostenido.

El trayecto de la deuda por nuestra economía ha sido notable; muestra que de 2008 a 2023 la penetración del sistema financiero, mediante el apalancamiento de los sectores institucionales, es relevante porque no son sólo las HPEM el único agente que se enfrenta a problemas de liquidez debido a sus compromisos de pago de amortizaciones y costos financieros.

En la gráfica 1 se observa que al igual que las HPEM, los sectores privados se enfrentan en la misma medida a un grave problema de endeudamiento: en el periodo de 2008 a 2023, las sociedades no financieras privadas operan con un apalancamiento de 35%, las sociedades financieras, con 15.1%, los hogares con 29%, mientras que las ISFLH, 2%; el endeudamiento del total de la economía alcanza 4% con el resto del mundo (CSI, 2023).

Gráfica 1. Participación de los sectores institucionales en la deuda total.  
Porcentajes, 2008 a 2024



Fuente: INEGI, SCNM, CSI trimestrales, base de datos.

Esta penetración de la deuda en las finanzas de los agentes económicos públicos y privados obliga a tener en cuenta, como lo propone Minsky (1977), las características de los mercados de deuda, de sus productos, así como de los tipos y plazos de las operaciones financieras con que se llevan a cabo las transacciones de contratación de pasivos.

De acuerdo con Nieto (2012), en estos mercados ocurren al menos tres tipos de relación de ingreso-deuda que están a su vez determinados por su propia dinámica: 1) *financiamiento seguro*, cuando el margen entre los flujos de efectivo de los prestatarios cubre en suficiencia sus obligaciones de pago; 2) *especulativo*, que se genera cuando no se cuenta siempre con posibilidades para cumplir correctamente con los pagos comprometidos y 3) *fraude*, que ocurre cuando no se cubren los compromisos contraídos.

Dada la incertidumbre presente en el financiamiento de los mercados de deuda, los GEM se convirtieron en promotores de la financiarización de las finanzas públicas, son los agentes prestatarios favoritos, porque no existe un ente más seguro para el sistema financiero que la administración pública. La cobertura fiscal que brinda el contribuyente cautivo, así como el blindaje que aporta el pacto fiscal, garantizan el cumplimiento de pago de las HPEM.

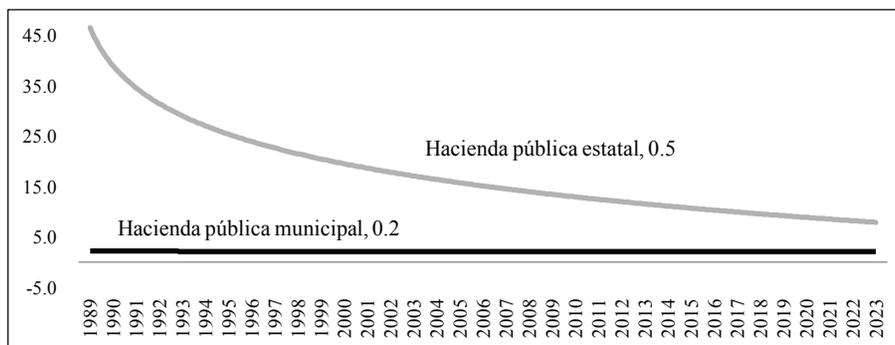
En lo que se refiere a las garantías fiscales de pago que las HPEM disponen para cubrir su deuda, están las participaciones federales, los ingresos propios, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Si bien los costos financieros pueden mantener un peso relativo fijo determinado por la dinámica de las tasas de interés, dichas garantías no suelen ser necesariamente estables porque fluctúan en función de la tasa impo-

sitiva aplicada al valor agregado, cuya TPP para las economías estatales es 0.7% anual (PIBE, 2024). Intervienen también otras variables como los montos de participación recaudable distribuida según el pacto federal, las tasas de inflación, tipo de cambio, así como la misma tasa de inflación, en suma, se depende del comportamiento del sistema de precios en su conjunto.

Hay diversas aristas en los determinantes de endeudamiento de finanzas presupuestales; se necesita la gestión institucional y la transparencia en su contratación, pero más aún al asignar el financiamiento que cumpla con los objetivos planeados por los GEM para garantizar un mínimo de bienestar a la población.

La gráfica 2 muestra una disminución gradual constante de este déficit.

Gráfica 2. *Tendencia de variación del déficit público estatal y municipal TPP. Porcentajes, 1989 a 2023*



Fuente: EFIPEM, gobiernos estatales y municipales.

Uno de los argumentos para el endeudamiento de las HPEM es su déficit primario. Durante el periodo de 1989 a 2023, en su déficit presupuestal alcanza una TPP de 0.5% para las entidades federativas y 0.2% para los municipios, en relación con su total de impuestos recabados, con lo que se cuenta con un margen aceptable para apalancarse con este déficit.

Se entiende así que el endeudamiento de las HPEM, al no corresponder a su déficit presupuestal primario, se relaciona con la insuficiencia del presupuesto federal participable y la reducida captación tributaria de estados y municipios. En lo que se refiere al financiamiento del déficit público, las categorías son específicas: las HPEM contraen empréstitos diversos, 1.93% para un déficit de 0.5% en los gobiernos municipales, mientras que los estatales ocupan 1.1% para un desbalance de 2.2% sobre sus ingresos totales.

## SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

Si bien es cierto que para el correcto flujo de sus activos y pasivos financieros un deudor debe mantener un nivel de obligaciones que no afecte su programación de liquidez, se requiere entender el cariz de prestatario que revisten las HPEM, porque su interés prioritario debiera ser la promoción de condiciones de desarrollo sustentable, lo cual parece no ser así.

En esta investigación se critica el enfoque ortodoxo de FPS de brindar salud financiera a las entidades federativas y municipales con el propósito de sostener pagos de intereses, costos financieros y amortizaciones de manera segura. Éste es un compromiso que asume cualquier deudor privado; no obstante, para las HPEM aplica igual y se asume como compromiso institucional. La gestión pública federal debe ir más allá de este criterio de vigilar la solvencia de pago, su compromiso debe estar orientado en sentido de su naturaleza constitucional de ser fuente de apoyo al desarrollo social de sus comunidades correspondientes.

Bajo esta política de sostenibilidad de la deuda, conforme a la LDFEFM la medición del Sistema de Alertas (UCEF-SHCP, 2022) de las HPEM precisa que al menos cinco entidades —Coahuila, Chihuahua, Quintana Roo, Nuevo León y Colima—, mantienen un nivel de endeudamiento alto y liquidez restringida para cubrir con sus obligaciones; por ello están en observación, mientras que el resto de las entidades se mantiene en un nivel de endeudamiento sostenible.

La federación promueve la vigilancia de la sostenibilidad fiscal en el apalancamiento de los GEM, pero es una visión del problema, independientemente de lo sofisticada que pueda ser la medición de apalancamiento y liquidez para las HPEM, en este dogma de FPS, que no atiende la insuficiencia de los recursos públicos para que los gobiernos puedan llevar a cabo sus operaciones fundamentales, representa una seria condena de reducción presupuestal y operativa, se limita de facto la naturaleza de gestión económica y social del Estado.

La federación centraliza la carga fiscal y emplea las transferencias facultadas por el pacto de coordinación fiscal para atender las necesidades de fondeo de las HPEM; no obstante, también enfrenta importantes efectos de reducción en su recaudación, encauzados por el enfoque ortodoxo de FPS y de financiarización de la gestión pública.

Por otro lado, está el papel de las calificadoras internacionales para monitorear, no manipular, la conducción financiera pública; por ejemplo, Fitch (2023) considera necesario fortalecer la recaudación participable a través de incrementos al IEPS sobre las gasolinas, a cambio de lograr ma-

yores recursos, es decir, contraer la demanda final para evitar crecimiento de precios y dotar a las haciendas de ingresos seguros para pago oportuno.

La recaudación participable es la principal fuente de recursos para fondear a las HPEM mediante el Fondo de Estabilización de Ingresos para las Entidades Federativas (FEIEF); en promedio anual de 2002 a 2024 participa en el PIB con 12.4%, de los cuales los impuestos contribuyen con 9.7%, a su vez de éstos 5% proviene del ISR, 3.6% del IVA y 0.7% corresponde al IEPS, mientras que los ingresos petroleros fueron 2.6%, entre lo relevante.

Cuadro 1. Gasto federalizado. Estructura por tipo de fondo.  
Participación por ciento en el total, 2022 a 2024

<b>Fondos</b>	<b>100.0</b>
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone)	57.2
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (Fassa)	12.5
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	9.7
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	1.2
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	3.1
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios (FAFM)	9.8
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	0.9
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	5.6

Fuente: SHCP, ESTOPOR y CGPE.

El gasto federalizado representa en el periodo de 2000 a 2023, 7.4% del PIB y está compuesto, entre otras partidas presupuestales determinadas en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2024), por el Ramo 28. Participaciones, con 44.3% en el total, cuya característica es que son asignaciones no etiquetadas, y los gestores de la administración pública pueden decidir su distribución de acuerdo con el interés de gasto público que decidan; por su parte, el Ramo 33. Aportaciones federales a las entidades federativas, representa 42.1%, y viene conformado por los fondos.

Destacan en el periodo el Fone, 57.2%, y el Fassa, 12.5%, para servicios públicos educativos y de salud, obsérvese que todas las asignaciones son de gasto corriente; la participación en el PIB de este gasto federalizado es de 7.1% como promedio de 2000 a 2024. Esta delimitación de los apoyos federales es realmente poco significativa para impulsar el desarrollo económico y social que los estados y municipios requieren, porque refleja la dinámica

de crecimiento mediocre en la economía, en promedio de 2.1% (SCNM, 2024), lo cual abre la puerta de entrada para el flujo de recursos privados.

Un mecanismo que genera el gobierno federal es el fondeo mediante su banca de desarrollo, el cual consiste en las opciones y garantías crediticias que establece a partir de la responsiva del Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras, SCN). Su finalidad es apoyar a los desarrolladores privados de infraestructura y de los servicios públicos.

Es un esquema de financiamiento para los proyectos de inversión estatales y municipales que da cobertura a las emisiones de deuda en el mercado de valores, a créditos otorgados por la banca comercial, así como con productos de otros intermediarios financieros; su objetivo es mitigar los riesgos de los proyectos de inversión, y asimismo acompaña a las HPEM en su participación de estos mercados. En la práctica, se trata de un apoyo directo a los inversores privados con el fin de que participen en cuestiones de la gestión pública, para lo cual se establecen garantías de pago específicas en montos y plazos que es menester cubrir.

La cobertura con recursos públicos que la administración pública debe brindar a estas garantías financieras debe ser “incondicional e irrevocable” (Banobras, 2023); del mismo modo se establece el pago oportuno de las amortizaciones y los costos financieros de los pasivos adquiridos, mediante los Fondos de Garantía (Fog), cuya cobertura es:

- *Financiamiento bancario*: respalda la contratación de deuda bancaria para la intermediación en proyectos gestionados por Banobras.
- *Deuda bursátil*: respalda las emisiones de deuda en el mercado para el financiamiento de proyectos relacionados con la gestión de Banobras.
- *Proyectos de prestación de servicios (PPS)*: cubren el pago oportuno de las obligaciones periódicas con inversionistas y proveedores privados en la modalidad de asociaciones público privadas (APP).

Esta creación de fondos especializados favorece la penetración de los capitales privados en las finanzas públicas, facilita la generalización del esquema de APP, con lo que se abre totalmente la penetración de la inversión privada en la gestión de los GEM, aun en las áreas consideradas estratégicas del gasto público, como la salud, la seguridad social, la educación o el procesamiento y distribución de bienes como el agua potable (Martínez Espinoza, 2021).

La particularidad de estos “apoyos” a la iniciativa privada es que, en aras de la sostenibilidad de la deuda pública de las HPEM, se facilita *non sic*

una mayor participación de la banca privada y de los inversionistas privados, con la justificación de incrementar las fuentes de financiamiento disponibles para los proyectos estatales y municipales de infraestructura.

La intención de esta política pública en el contexto del pacto federal es “mejorar el perfil de riesgo de la estructura, mejora las condiciones financieras de los proyectos, haciéndolos más acordes con sus periodos de maduración y generación de flujo” (Banobras, 2023, párr. 6); esto es, procurar la estabilidad de los flujos de fondos financieros y garantizar su correcta y segura sostenibilidad de la tasa de retorno. En esencia es una acción natural para garantizar el valor presente y futuro de los capitales, y es antinatural de la esencia de gestión del Estado mexicano.

Las garantías financieras del gobierno federal a las obligaciones (Fog) de las HPEM ofrecen “un traje a la medida” a los inversionistas privados, que por el nivel de tecnología de punta aplicada asignada son en su mayoría de origen transnacional, y se amplían en la economía una vez que se ha realizado el contrato en la modalidad de APP, con las siguientes condiciones:

- Constituir un fideicomiso que garantice ser vehículo seguro de pago del crédito.
- Fondo de reserva y prestación del servicio financiero necesario para el inversor privado, que concluye hasta que se agote dicho fondo.
- Los Fog deben funcionar dentro de los parámetros de gestión de Banobras.
- El monto mínimo del Fog debe ser de 25 millones de UDIS.

Dichos fondos facilitan los flujos de inversión privada nacional y transnacional en los proyectos públicos; los pasivos de las HPEM del gobierno federal (GF) denotan condiciones poco favorables; si bien se determinan en función de las necesidades de cada proyecto de infraestructura, para el conjunto de las finanzas públicas representan presiones en sus flujos de liquidez; se dispone la mesa para el capital privado transnacional que se sustenta en el quiebre de la capacidad financiera de las HPEM, y se les mantiene en los niveles presupuestales que proporcionan capacidad de financiar apoyos a las APP.

Estas medidas no sólo contribuyen a *financiarizar* el presupuesto público, sino que condicionan que la administración de los servicios que derivan de las obras realizadas se les otorgue a los particulares que las llevaron a cabo con recursos públicos (Martínez Espinoza, 2021) mediante contratos de largo plazo. El argumento para fomentar esta situación es por demás falaz, por ejemplo, las Naciones Unidas (SCN, 2008) opinan

que este tipo de financiamiento es necesario, descalificando la calidad operativa de la administración pública porque en las APP está “incluida la esperanza de que la administración privada pueda conducir a una producción más eficiente y se pueda obtener acceso a una diversidad más amplia de fuentes financieras” (párr. 20, p. 154).

Cuando el activo generado vuelva a ser propiedad de los GEM, la ley y su reglamento (CDHCU, 2018, CDHCU, 2017) son relativamente laxos pues no especifican las características de la tenencia de la propiedad de los activos en los contratos, no precisan, aunque lo dejan a la decisión de la entidad pública, los momentos en que deberá ocurrir el cambio entre uno y otro agente, y tampoco determinan las condiciones de conclusión en la producción de los activos. Representa para los GEM contratación de deuda a largo plazo, sólo que estas y otras indeterminaciones legales generan vacíos para clasificarla presupuestalmente.

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento (LFPRH, 2015; RLFPRH, 2020), en materia de solvencia para la sostenibilidad de la deuda, el gobierno federal debe mantener un saldo histórico de requerimientos financieros del sector público (SHRFSP) “óptimo”, mismo que solamente para el periodo de 2000 a 2024 alcanza participación en el PIB de 47.1%; por su parte, los RFSP han crecido 3.6% a TTP (SHCP, 2023), por arriba del PIB, 2.3%, lo que determina presión presupuestal para las HPEM, de ahí que únicamente se garantiza la solvencia de pago seguro de las obligaciones financieras públicas.

Esta condición para el pago de deuda de las HPEM la impone el Fondo Monetario Internacional (IMF, 2021) y debido al pacto fiscal corresponde al GF garantizar su sostenibilidad efectiva y el pago seguro, pero a medida que la economía no crece y el ingreso público no aumenta, se presiona su capacidad de gestión, se reciben los proyectos públicos privados, pero los beneficios generados los absorbe el capital transnacional.

La deuda pública para el GF y los GEM es sostenible cuando su trayectoria como porcentaje de los ingresos es estable o decrece, si permanece en niveles bajos. Para las HPEM, esta definición es relativa si se toma en cuenta su participación por tipo en los ingresos fiscales. En el cuadro 2 se observan los parámetros de ingresos por impuestos.

Dada la estrechez recaudatoria que impone el régimen centralista del pacto federal en las HPEM, el peso financiero de la deuda sólo es sostenible con las transferencias federales al total de sus ingresos, 4.5% y 4% respectivamente; en cambio, sus ingresos propios, 105.2 y 34.4%, no lo son; el pago seguro de deuda es sostenible sólo para la federación.

Cuadro 2. *Indicadores de solvencia de la deuda de las HPEM por tipo de ingreso, según nivel de gobierno. Porcentajes, 1989 a 2024*

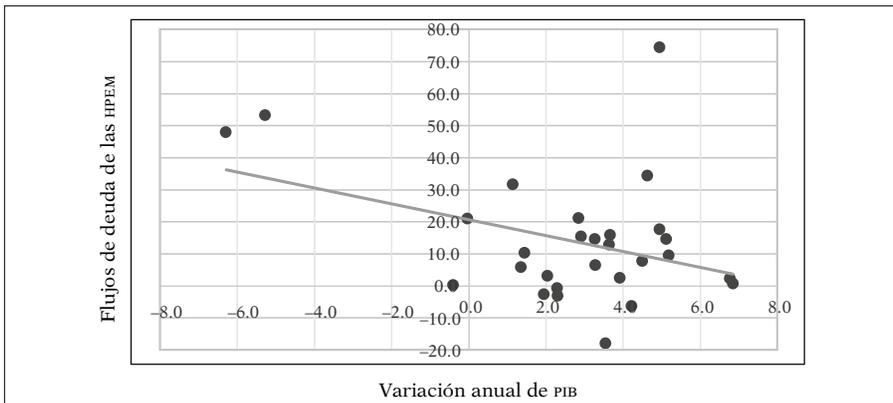
Deuda pública	Ingresos por tipo		
	PIB	Ingresos totales	Ingresos propios Impuestos
Estados	0.4	4.5	105.2
Municipios	0.1	4.0	34.4

Fuente: INEGI, EFIPEM.

Adicionalmente a estas razones de sostenibilidad y sustentabilidad de la deuda de las HPEM está el comportamiento del sistema económico y su sistema de precios, ya que si hay crecimiento, los GEM consideran conveniente contraer deuda, al tiempo que la tasa de interés plantea costos financieros “aceptables” para las finanzas públicas.

Con el fin de identificar esta asociación en las directrices de la política de financiamiento a través de deuda de los GEM, en la gráfica 3 se muestra, con un diagrama de dispersión, la correlación observada entre las variaciones de los flujos de deuda de las HPEM, y las tasas de crecimiento del PIB para el periodo 1993 a 2024:

Gráfica 3. *Correlación de deuda en las HPEM y el PIB, base 2018. Porcentajes, 1993 a 2024*



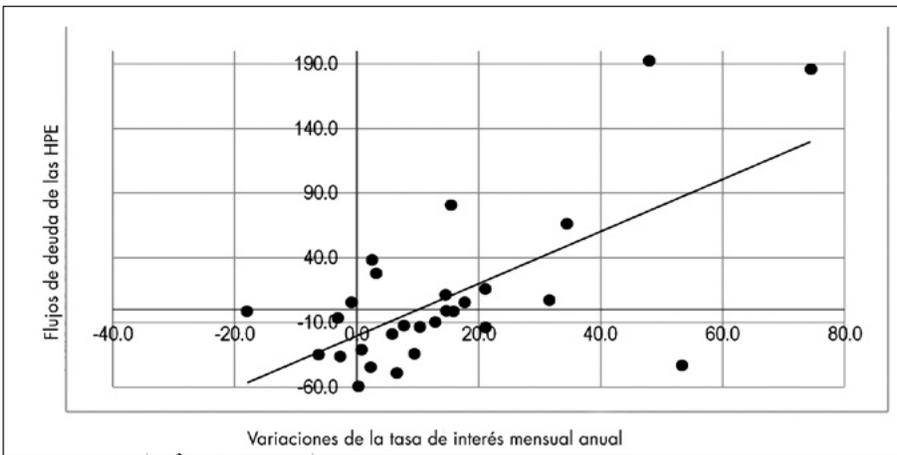
Fuente: INEGI (SCNM, EFIPEM).

Obsérvese la correlación entre las variaciones de la deuda pública bruta con respecto a las variaciones del PIB representadas como función por la línea oscura, con pendiente negativa, lo cual indica un comportamiento poco significativo del apalancamiento de las HPEM con el crecimiento

económico; su pendiente es negativa, mientras que la fuerza de dispersión se corresponde con tasas de crecimiento del orden de 2% anual en el PIB.

La correlación entre la deuda de las HPEM y las tasas de interés promedio mensual anual como principal costo financiero, se presenta la gráfica 4.

Gráfica 4. *Correlación de deuda estatal y municipal con tasas de interés. Porcentajes, 1993 a 2024*



De manera inversa, la asociación de variables de la política de financiamiento con deuda identifica que sí hay un grado positivo de significancia, resalta la mayor incidencia ante tasas de interés menores a 5%.

Es decir que en términos de las HPEM, diseñadas para facilitar el funcionamiento de la economía de mercado, un criterio relevante para signar deuda responde a su costo financiero porque tal es la prioridad manifiesta del FMI y, por otro lado, depende de la tasa de crecimiento del PIB, no así a los planes de desarrollo de política pública estatal y municipal para incrementar el valor agregado de sus entidades y promoción de su desarrollo social.

De acuerdo con la heterodoxia, esta política de financiamiento del desarrollo con deuda, cuyas medidas aplicadas se alinean en función de las FPS impuestas por los organismos internacionales conforme al Consenso de Washington (Williamson, 2004) a nuestros GEM, representan un fuerte contrasentido a la esencia y naturaleza de la administración pública; la deuda no debe contratarse porque haya crecimiento, sino que se tiene que incurrir en ella para brindar el impulso que necesitan las actividades económicas; por otro lado, debe priorizarse el desarrollo social sobre la

estabilidad y conveniencia de las tasas de interés, para lo cual se requiere de finanzas públicas funcionales (FPF).

El estudio de los mercados e instrumentos de deuda (MD) y su tiempo de maduración con que participan para su financiamiento las HPEM permiten precisar su efecto presupuestal para las finanzas públicas. En esta investigación se considera parte de estos mercados a la actividad crediticia de la banca privada en la forma de préstamos, así como la bursátil que comprende colocación preferente de títulos de deuda que utilizan los GEM.

El cuadro 3 muestra los principales indicadores del mercado de deuda para las obligaciones de las HPEM.

Cuadro 3. *Emisión neta de pasivos de las HPEM, 2003-2024.*  
*Porcentajes en el total de instrumentos operados*

<b>Instrumentos</b>	<b>Estados</b>	<b>Municipios</b>
Títulos de deuda		
A largo plazo	8.4	
Préstamos		
Corto plazo	0.5	0.3
Madurez residual	15.5	4.3
Largo plazo	53.8	
Madurez residual	99.3	
Derivados financieros y opciones		8.5
Otras cuentas por cobrar	37.3	108.8

*Fuente:* SCNM, CSI, 2022.

De 2003 a 2024 el financiamiento que recibió la hacienda pública en los estados con préstamos de las instituciones de banca múltiple privadas alcanzó en el corto plazo 0.5%, mientras que en largo plazo 47.7%; no ocurre lo mismo con la hacienda municipal que participa en este concepto con 0.3% en el total de sus obligaciones.

El mercado de deuda presenta la característica de proporcionar liquidez, consta de la adquisición de una obligación contraída por el emisor del título a partir del financiamiento recibido a tasa y periodo determinados en el mercado; el comprador lo adquiere por una cantidad específica; para las HPEM, el gobierno federal funge, a través del Banco México, como principal agente de financiamiento.

## CONSIDERACIONES FINALES

Se comprueba la hipótesis de que entre los determinantes de contratación de deuda en el caso de las HPEM, para el periodo 1993-2024, influye el criterio de sostenibilidad impuesto por el FMI, desde el Consenso de Washington, por lo que las tasas de interés y los costos financieros son su prioridad. Normativamente los gobiernos estatales y municipales anteponen su condición de pago seguro, de ahí que no es posible impulsar proyectos públicos derivados de la planeación económica estatal y municipal cifrados en el desarrollo de las localidades y comunidades, porque los proyectos de infraestructura los gestiona, negocia y fondea el gobierno federal mediante su banca de desarrollo, como en el caso de Banobras, con visión de finanzas públicas sanas y austeras. Por lo anterior, se favorece la contratación de APP's con la prevalencia del capital privado, para lo cual se endeudan los gobiernos estatales y municipales, y también el gobierno federal, que emplaza y financia estos proyectos.

El costo financiero que asumen las HPEM presiona su liquidez para atender su gestión económica y social que implica sólo el manejo de gasto corriente, dada la poca recaudación fiscal que se realiza, por inequidades distributivas impuestas por el pacto fiscal ante las necesidades de inversión.

En igual medida, el destino de la deuda estatal y municipal es poco transparente; se sabe que en el periodo que se estudia los flujos totales de deuda contraídos se orientan en 75% a salvaguardar necesidades de liquidez y refinanciamiento, mientras que el saldo restante se dedica a la inversión, pero se desconoce el destino último para valorar la efectividad de dicho apalancamiento, e impide precisar la conveniencia de recurrir a éste. Se encuentra evidencia de que los costos de deuda presionan su liquidez, existe opacidad en su destino y se favorecen proyectos de corte público privado incluso en áreas como la seguridad social y la educación.

Este esquema de deuda de las HPEM favorece la financiarización de la economía, y además la participación de las APP's en la inversión estatal y local no es fácil de vislumbrar porque con el criterio de secrecía impuesto por la Ley de APP, a favor de la competencia de las unidades privadas, propicia la opacidad de sus finanzas, y por eso no se puede saber más allá de los convenios que el gobierno formaliza.

La reflexión final de esta investigación es que se necesita modificar el paradigma de finanzas públicas sanas que favorece la rentabilidad de los agentes financieros oligárquicos; asimismo la estructura distributiva del Pacto fiscal debe cambiar para dotar de mayores recursos a las HPEM, para que puedan emplazar políticas de desarrollo local rentables econó-

mica y socialmente. No se trata de oponerse a que el capital privado obtenga excedentes, pero en un sistema que se jacta de ser de libre mercado, tanto las empresas financieras como las no financieras debieran asumir los riesgos que impone el mercado, tal como lo hacen en su momento las MIPYME; por su parte, las finanzas públicas deben servir a la población.

Es necesaria una visión funcional de las finanzas públicas para impulsar una reforma fiscal integral que se oriente a desbordar aspectos como el límite de gravamen de 35% a los ingresos de hasta tres millones de pesos anuales (LISR, 2021). Los grupos oligárquicos financieros, así como los corporativos que se benefician del esquema de contratación de deuda de APP's, generan mucho más y cuentan con toda la cobertura de apoyo financiero y normativo del gobierno federal, así como de las HPEM. *L'uomo non mangia l'uomo.*

#### REFERENCIAS

- Aglietta, M. y T. Brand (2015). *Un new deal para Europa. Crecimiento, euro, competitividad* (U. Martín, Ana; 1a, 263). (& U. Compañía de Artes Gráficas, Ed.) Madrid, España: Traficantes de Sueños. Consultado el 10 de 10 de 2023, de [https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/4\\_New\\_deal.pdf](https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/4_New_deal.pdf).
- Auditoría Superior de la Federación (2022). *Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera*. México. Auditoría Superior de la Federación. Consultado el 11 de 10 de 2023, de [https://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/IAGF\\_2022\\_24082022\\_VF\\_Internet.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/IAGF_2022_24082022_VF_Internet.pdf).
- Banobras (2023). *Garantía financiera. México: Banco de Obras y Servicios, SNC*. Consultado el 12 de 10 de 2023, de <https://www.gob.mx/banobras/acciones-y-programas/garantias-financieras?state=published>.
- Criterios Generales de Política Económica para la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, CDMX. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consultado el 11 de 03 de 2024, de [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7I83r4rR/PPEF2024/oiqewbt4/paquete/politica\\_hacendaria/CGPE\\_2024.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7I83r4rR/PPEF2024/oiqewbt4/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2024.pdf).
- Davidson, R. A. (1985). *The Interpretation of Test Statistics*. 18 (1), 38-57. Toronto. Canadian Economics Association. Association Canadienne d'Économie. Consultado el 05 de 04 de 2024, de [https://www-jstor-org.pbidi.unam.mx:2443/stable/pdf/135112.pdf?refreqid=fastly-default%](https://www-jstor-org.pbidi.unam.mx:2443/stable/pdf/135112.pdf?refreqid=fastly-default%20)

- 3A0cb5f2abf37ab9a6088b83000ed349a8&ab\_segments=0%2Fbasic\_search\_gsv2%2Fcontrol&origin=&initiator=search-results&acceptTC=1.
- Dickey, D. A. (1979). Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series With a Unit Root. 74 (366), pp. 427-431 (T. & Francis, Ed.) Nueva York. *Journal of the American Statistical Association*. Consultado el 5 de abril de 2024, de [https://www-jstor-org.pbidi.unam.mx:2443/stable/pdf/2286348.pdf?refreqid=fastly-default%3Ae32023fd2eb2c718c8a8ab8404c83e95&ab\\_segments=0%2Fbasic\\_search\\_gsv2%2Fcontrol&origin=&initiator=&acceptTC=1](https://www-jstor-org.pbidi.unam.mx:2443/stable/pdf/2286348.pdf?refreqid=fastly-default%3Ae32023fd2eb2c718c8a8ab8404c83e95&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&origin=&initiator=&acceptTC=1).
- Durbin, J. A. (1971). *Testing for Serial Correlation in Least Squares Regression*. III. 58 (1), 1-19. (JSTOR, Ed.). Londres. Princeton University, Biometrika. Consultado el 5 de abril de 2024, de [https://www-jstor-org.pbidi.unam.mx:2443/stable/pdf/2334313.pdf?refreqid=fastly-default%3A2288b24befb110c8729dde545a02e994&ab\\_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1](https://www-jstor-org.pbidi.unam.mx:2443/stable/pdf/2334313.pdf?refreqid=fastly-default%3A2288b24befb110c8729dde545a02e994&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1).
- EFIPEM (2024). *Finanzas públicas estatales y municipales*. Aguascalientes. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado el 21 de 10 de 2022, de <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados>.
- FITCH (2023). *Rating action commentary*. México. Calificadora bursátil FITCH. Consultado el 11 de octubre de 2023, de <https://www.fitchratings.com/research/es/international-public-finance/fitch-modifies-to-negative-rating-outlook-of-municipality-of-campeche-11-08-2023>.
- Fondo Monetario Internacional (2023). *Préstamos*. Nueva York, USA. Consultado el 10 de 10 de 2023, de <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-Lending>.
- Granger, E. A. (1987). *Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing*. 55 (2), 1 (JSTOR, recopilador). Londres. Econometrica. Consultado el 04 de 04 de 2024, de [https://www-jstor-org.pbidi.unam.mx:2443/stable/pdf/1913236.pdf?refreqid=fastly-default%3A36adbe850870c5cb14ed5bad33b7b9a4&ab\\_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1](https://www-jstor-org.pbidi.unam.mx:2443/stable/pdf/1913236.pdf?refreqid=fastly-default%3A36adbe850870c5cb14ed5bad33b7b9a4&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1).
- IILSR (2001). *El federalismo fiscal en México*. México. H. Congreso de la Unión, Senado de la República. Consultado el 10 de 10 de 2023, de [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo\\_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- IMF (2021). *Strengthening the credibility of public finances*. Nueva York. International Monetary Fund. Consultado el 13 de 10 de 2023, de <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/10/13/fiscal-monitor-october-2021#>.

- Inerhm-UNAM (2016). *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*. México. Instituto Mexicano de Estudios de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultado el 10 de 10 de 2023, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4453/15.pdf>.
- López Obrador, A. M. (2019). *Hacia una economía moral*. CDMX. Planeta. Consultado el 11 de 03 de 2024, de <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ia803109.us.archive.org/29/items/andresmanuellopezobradorhaciaunaeconomiamoralplaneta2019/Andres%20Manuel%20Lopez%20Obrador%20-%20Hacia%20una%20econom%C3%ADA%20moral-Planeta%20%282019%29.pdf>.
- Martínez Espinoza, M. I. (2021). “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”. 22 (C. d. Chiapas, Ed.). Chiapas, México. *Revista española de ciencia política*. doi: <https://doi.org/10.21308/recp.55.05>.
- Martínez Espinoza, Y. C. (2021). *Asociaciones público privadas. ¿Alternativa de financiamiento para los gobiernos? (1a)*, 170. México. Centro de Estudios en Administración Pública, FCPS, UNAM. Consultado el 12 de 10 de 2023, de [http://ciid.politicas.unam.mx/www/libros/appenmexico\\_2021.pdf](http://ciid.politicas.unam.mx/www/libros/appenmexico_2021.pdf).
- Medialdea, B. Y. (2013). La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización. ISSN: 1576-0162, España: *Revista de Economía mundial*. Consultado de <http://www.redalyc.org/pdf/866/86626373009.pdf>.
- Meireles, M. E. (2019). *Discusión teórica sobre la financiarización: marxistas, poskeynesianos y en economías subdesarrolladas*. 32 (12), pp. 61-112. México. Ola financiera, UNAM. DOI: <https://doi.org/10.22201/fe.18701442e.2019.32.69313>.
- Minsky, H. (1977). *The Financial Instability Hypothesis: An interpretation of Keynes and an Alternative to “standard” Theory*. 16 (1), pp. 5-16 (JSTOR, recopilador). Nebraska. Creighton University. Consultado el 10 de 10 de 2023, de <https://www.jstor.org/stable/40472569>.
- Nieto (2012). Sobre la política de las finanzas públicas: la hacienda funcional y las resistencias ideológicas, 14(26), 329-335. *Revista de economía institucional*.
- ODS-ONU (2023). *Objetivos de desarrollo sostenible*. México. Organización de las Naciones Unidas. Consultado el 10 de 10 de 2023, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.

- PIBE (2024). *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto interno bruto de las entidades federativas*. Aguascalientes, México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado el 17 de 02 de 2024, de <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2018/#tabulados>.
- SCN (2008). *Sistema de Cuentas Nacionales*. Nueva York, Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. Consultado el 20 de 02 de 2024, de [chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglefindmkaj/https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/sna2008\\_web.pdf](chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglefindmkaj/https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/sna2008_web.pdf).
- SCNM (2024). *Producto interno bruto*. Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado el 20 de 02 de 2024, de <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#tabulados>.
- SHCP (2023). *Estadísticas oportunas de finanzas públicas*. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consultado el 11 de 10 de 2023, de <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>.
- SHCP (2023). Informes al Congreso de la Unión. *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consultado el 12 de 10 de 2023, de [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Informes\\_al\\_Congreso\\_de\\_la\\_Union](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union).
- Sistema de Cuentas Nacionales de México. *Cuentas por sectores institucionales. Fuentes y metodologías* (CSI). Aguascalientes, México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado el 10 de 10 de 2023, de <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#tabulados>.
- UCEF-SHCP (2022). *Nota metodológica de la evaluación del nivel de endeudamiento de las entidades federativa del sistema de alertas*. México. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consultado el 11 de 10 de 2023, de [https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA\\_FINANCIERA/Documentos/SistemaAlertas/2022/1T/Metodolog%C3%ADa%20de%20medici%C3%B3n%20SdA.pdf](https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/SistemaAlertas/2022/1T/Metodolog%C3%ADa%20de%20medici%C3%B3n%20SdA.pdf).
- Von Hayeck, F. A. (1935). *The Maintenance of Capital*. 2 (7), pp. 241-276 (Wiley, ed.) Londres. London School of Economics and Political Science. Consultado el 11 de 03 de 2024, de <https://www.jstor.org/stable/2548607>.
- Williamson, J. (2004). *IMF and fiscal Policy*. 2955-2956. (JSTOR, recopilador). Mubai, India. Consultado el 10 de 10 de 2023, de <https://www.jstor.org/stable/4415220>.

LEYES Y REGLAMENTOS

- Ley de Asociaciones Público Privadas. CDMX. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión (CDHCU). Consultado el 20 de 02 de 2024, de [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP\\_150618.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_150618.pdf).
- Ley de Coordinación Fiscal. México. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Consultado el 11 de 10 de 2023, de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf).
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Pp. 1-34. México. H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. Consultado el 4 de junio de 2023, de <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México, 16 de octubre de 2015. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Consultado de: <https://goo.gl/hb2so8>.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Consultado el 12 de 10 de 2023, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>.
- Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas. CDMX. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Consultado el 20 de 02 de 2024, de [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LAPP\\_200217.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAPP_200217.pdf).
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Consultado el 12 de octubre de 2023, de [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LFPRH\\_131120.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_131120.pdf).



## DEUDA SUBNACIONAL Y AUTONOMÍA DE GESTIÓN DEL GASTO ESTATAL EN MÉXICO

*Teresa Santos López González\**  
y *Ana Erika Castañeda Martínez\*\**

### INTRODUCCIÓN

De acuerdo con uno de los principales estudiosos del federalismo fiscal en México (Cabrero, 2004; 2005; 2013), sin dejar de reconocer los importantes avances en el proceso de descentralización del gasto público, el federalismo fiscal mexicano sigue caracterizándose, incluyendo el periodo del gobierno de la 4T, por la centralización de la recaudación y la descentralización del gasto. Ello queda de manifiesto si consideramos que el gobierno federal recauda aproximadamente 94% de los ingresos totales, mientras que los estados y municipios recaudan 6%; en tanto que éstos erogan alrededor de 48.2% del gasto total y el resto corresponde a la federación, 51.8%. En otras palabras, por el lado de los ingresos, México actúa como un Estado unitario o centralista, y por el lado del gasto lo hace como un Estado federal.

Este funcionamiento contradictorio del federalismo fiscal mexicano explica en gran medida la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales, ya que aproximadamente 86% de sus recursos totales provienen de las transferencias federales. Ello no significa que los estados sólo influyan en la designación de 14% del gasto restante, ya que una parte de las transferencias son recursos no etiquetados, es decir, los gobiernos subnacionales pueden decidir sobre el destino de dichos recursos. Es decir, estos gobiernos pueden decidir sobre el destino de un porcentaje un poco mayor del total de las transferencias federales. Sin embargo, los problemas aún presentes en la definición de los ámbitos de responsabilidad, decisión y actuación para incrementar el esfuerzo fiscal y la capacidad de gestión

\* Profesora de carrera titular C de tiempo completo definitivo en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM. Contacto: tere\_slg@unam.mx.

\*\* Profesora de asignatura y jefa de la Sección de Disciplinas Económicas adscrita a la Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán, UNAM. Contacto: ana.castaneda@cuautitlan.unam.mx.

efectiva de estos gobiernos, están lejos de resolverse. Esta problemática explica el alto endeudamiento de algunos estados durante el periodo 2000-2019, lo cual ha obligado a sus gobiernos a destinar una elevada proporción de sus recursos propios y casi la totalidad de las participaciones federales al pago del servicio de su deuda, para disminuir el riesgo de insolvencia. En algunos casos, esta situación también ha obligado a los gobiernos estatales a elevar algunos impuestos, a realizar un mayor esfuerzo fiscal en la recaudación de impuestos de base amplia, como el predial, así como la adopción de mayor responsabilidad fiscal en la asignación y ejecución del gasto. No obstante, estos esfuerzos en materia fiscal de los gobiernos subnacionales serán insuficientes si no van acompañados de avances en la descentralización real e integral del federalismo fiscal actual.

Partiendo de esta perspectiva, el objetivo del presente trabajo es analizar el efecto de la deuda subnacional en el crecimiento de las entidades federativas a través del impacto que genera el pago de dicha deuda sobre el margen de decisión y ejecución del gasto estatal por parte de los gobiernos subnacionales. En congruencia con esta visión, la hipótesis general que guía la investigación sostiene que el incremento de la deuda subnacional que no se corresponda con un crecimiento del producto interno bruto estatal (PIBE), reduce el margen de autonomía de los gobiernos subnacionales para ejercer el gasto público, porque una parte importante de los recursos federales tendrá que destinarse al servicio de su deuda subnacional. El capítulo se divide en cuatro secciones: además de esta introducción, en la segunda sección se revisa la literatura correspondiente al tema; en la tercera se analizan algunos hechos estilizados sobre la deuda subnacional, las transferencias federales y el ingreso y gasto estatal; en la cuarta sección se estudian los indicadores estadísticos elaborados para evaluar la autonomía potencial y efectiva de gestión del gasto estatal. Finalmente, se exponen las principales conclusiones.

#### REVISIÓN DE LA LITERATURA

Hacia la segunda mitad de la década de los noventa se observó un mayor interés por los estudios relacionados con las finanzas subnacionales y sus efectos sobre el crecimiento económico en las entidades federativas debido, por un lado, a su mayor dependencia financiera de los recursos federales, y por el otro, al incremento acelerado de la deuda subnacional de algunas entidades federativas. Esto último como respuesta de los gobiernos estatales para enfrentar la contracción de los recursos financieros otorgados

por el gobierno federal, ante el deterioro de las finanzas del sector público federal provocado por los efectos recesivos de la crisis cambiario-financiera de 1994-1995. Esta situación se repite en el periodo 2008-2011, ahora provocada por los efectos recesivos de la crisis financiera internacional de 2008. Estos acontecimientos económicos acentuaron el interés por el estudio de las causas y efectos de la deuda subnacional. Más adelante fue la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2011, 2012) una de las principales instituciones en señalar el crecimiento acelerado de la deuda subnacional.

En el conjunto de la literatura revisada sobre el incremento de la deuda subnacional en México, podemos distinguir tres grupos: el grupo de autores que centran sus análisis en el impacto de la deuda subnacional en el crecimiento económico de la entidad federativa, ya sea a través de sus efectos en la inversión productiva o el gasto público, u otra variable. El segundo grupo lo conforman los estudios que se enfocan en las causas que explican el crecimiento acelerado de la deuda subnacional. El tercer grupo lo constituyen las investigaciones que priorizan en su análisis las variables político-partidista en el comportamiento de la deuda subnacional. Dado el tema central de este trabajo, no se revisará la literatura correspondiente a este tercer grupo.

Respecto al primer grupo, los resultados de las investigaciones de Franco y Solís (2009), Sánchez y García (2016), Astudillo y Porras (2018), Astudillo *et al.* (2017, 2018), Cruz (2018), Barcelata y Vela (2019), García (2019), Martínez y Mora (2019) y Montes (2019) afirman que la deuda subnacional no tuvo efectos positivos en la inversión productiva de los estados con mayor deuda. Ello contradice la normatividad vigente en las constituciones locales que autorizan el endeudamiento de sus gobiernos, en la cual se establece que la deuda subnacional debe destinarse al gasto en inversión, aunque no se define este concepto. En general, el mismo se ha interpretado como inversión productiva, específicamente el destinado a la construcción de infraestructura pública básica. La mayoría de estos estudios coincide en que la deuda subnacional no incide en la inversión ni en el crecimiento económico de los estados, y en el mejor de los casos su efecto es débil debido a que por cada peso de deuda contratada el gasto en inversión sólo aumentó entre 16 y 24 centavos (Franco y Solís, 2009).

Cabe señalar que la evolución de la deuda de los gobiernos municipales también ha sido objeto de estudio porque en algunos casos su incremento ha registrado una tendencia acelerada a partir de la primera década del siglo XXI. Así lo demuestran las investigaciones de Guajardo y Villareal (2015) y Ruiz y García (2015), los reportes de la ASF (2011, 2012), los Estudios de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ, 2019),

los análisis del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2020, 2021) y del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2021).

En el segundo grupo de trabajos se incluyeron los estudios de Montemayor (2003), Carpizo (2012), Kinto (2014), Zúñiga y Peña (2017), Astudillo (2017, 2018), Chávez Maza (2018), Chávez Valdez (2018), Sánchez (2018), Astudillo (2020) y Herrera *et al.* (2021), quienes coinciden en que una de las principales causas es la alta dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias de recursos federales; al igual que la mayor oferta de crédito; la autorización del gobierno federal para que los gobiernos estatales destinen las participaciones federales para el pago de su deuda; la disminución de las tasas de interés como resultado de la reducción de la inflación; la ausencia de transparencia en el uso y destino de la deuda y la ausencia de normatividad sobre los límites y destino de la deuda.

Chávez Maza (2018), cuya investigación considera el periodo 2006-2015, señala como principales determinantes la reducción del costo del crédito, como bajas tasas de interés, el ciclo electoral y una mayor capacidad de pago generada por el incremento de la deuda subnacional. Esto último permite suponer que la deuda generó efectos positivos en los ingresos de las entidades federativas. Asimismo, deja ver que la regulación sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales sí limita el incremento acelerado de su deuda. Por su parte, Zúñiga y Peña (2017) estudian el impacto de la deuda subnacional en el gasto público en el lapso 2000-2016, utilizando estadística descriptiva. Uno de sus resultados sostiene que la normatividad vigente en esos años sobre la deuda subnacional no limitaba su crecimiento acelerado, porque permitía contraer deuda para años posteriores a la duración de la administración pública que la contraía. Este resultado no coincide con la conclusión de Chávez Maza (2018) respecto del mismo tema. Por su parte, Sánchez (2018, 2020) realiza un estudio sobre el impacto del pago de la deuda subnacional en el gasto en inversión pública de los gobiernos subnacionales para el periodo 2001-2014, y para ello también utiliza estadística descriptiva. El principal resultado apunta a una relación inversa entre el pago de la deuda y la inversión pública en los estados, es decir, el mayor pago de deuda de los gobiernos subnacionales implica menores recursos destinados a la inversión pública, y viceversa.

González (2015) afirma que el creciente endeudamiento de los gobiernos subnacionales es una expresión de indisciplina fiscal. Al respecto, Ter-Minassian (2020) sostiene que existen cuatro causas que explican la resistencia a la sobriedad fiscal. La primera se refiere a la clasificación de estados y municipios que hace el gobierno federal, que permite que los

estados y los municipios mal administrados por sus gobiernos reciban un trato fiscal igual a los bien administrados, lo cual inhibe incentivos orientados a buscar finanzas públicas sanas. La segunda causa es el daño moral que generan los rescates financieros frecuentes del Estado mexicano. La tercera se relaciona con la heterogeneidad regional del país, que obliga a los gobiernos subnacionales a contratar financiamiento para enfrentar emergencias ocasionadas por desastres naturales u otros eventos extraordinarios. Por último, la cuarta causa se refiere a la autonomía de las administraciones subnacionales, que les permite evadir los marcos normativos impuestos por el gobierno federal para mantener la disciplina fiscal.

Respecto a la afirmación de González (2015), que se apoya en la visión de Ter-Minassian (2020), consideramos que es una visión teórico-práctica cuestionable sobre la deuda subnacional, ya implica un enfoque económico convencional sobre el tema de la deuda al adoptar conceptos como finanzas públicas “sanas”, “sobriedad” o austeridad fiscal y heterogeneidad regional. Esta última está presente en todos los países, incluyendo a los desarrollados, que influye en las finanzas públicas tanto de sus gobiernos centrales como subnacionales. Seguramente las brechas regionales son más amplias y profundas en los países en desarrollo, como México. De la misma forma, las variaciones en los precios internacionales de las materias primas que estos países exportan también tienen impactos más amplios en las finanzas del sector público federal de los países mencionados. Específicamente la caída de estos precios provoca una fuerte contracción en los ingresos no tributarios del gobierno federal, que generalmente implica una reducción de las transferencias de recursos federales a los gobiernos subnacionales.

La revisión de esta literatura muestra el interés y las diferentes perspectivas de investigación sobre la deuda subnacional, que potencialmente pudiera convertirse en deuda del sector público si algunos de los estados altamente endeudados enfrentaran problemas para cumplir con el servicio de la misma, en concreto en el caso de la deuda de corto plazo. Al respecto debe señalarse que la información estadística sobre este tipo de deuda es parcial, no homogénea y desordenada debido a que proviene de las cuentas públicas estatales. Esto es un indicador de la ausencia de políticas de transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos y endeudamiento por parte de los gobiernos de estados y municipios. Según Hurtado y Zamarripa (2013), ello muestra la arbitrariedad e impunidad de algunos gobiernos estatales, lo que permite suponer presunción de corrupción.

HECHOS ESTILIZADOS: DEUDA SUBNACIONAL,  
TRANSFERENCIAS FEDERALES Y GASTO E INGRESOS ESTATALES*Estructura y dinámica de la deuda subnacional*

Una primera aproximación a la evolución de la deuda subnacional en México es su estructura relativa y la variación anual real por estado. El cuadro 1 muestra la estructura porcentual para el periodo 2000-2022, resaltando dos características: por un lado, los estados que registran altos porcentajes de la deuda total, y por el otro, los estados que registran una tendencia a incrementar su deuda. En el primer caso, se encuentran la Ciudad de México, el Estado de México, Nuevo León, Sonora y Coahuila, y en el segundo grupo se ubican a Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Veracruz, entre los más relevantes.

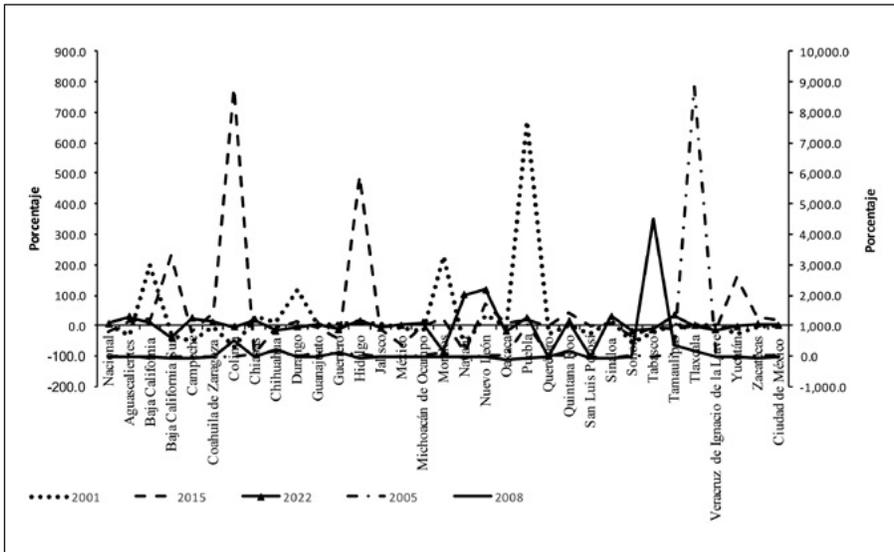
Respecto a la dinámica de la deuda subnacional, en la gráfica 1 se presenta la tasa de crecimiento anual real para los años 2001, 2005, 2008, 2015 y 2022, y se observa que en 2001, Puebla registró el crecimiento más alto (670%), seguido de Morelos (228.3%), Baja California (198.8%) y Durango (114.92%). En 2005 sobresale Tlaxcala con un incremento de 8851.2%, cuya constitución local no contempla el endeudamiento. En 2008, casi todos los estados registraron decrementos (tasas negativas), excepto Tabasco, que muestra una tasa positiva y muy alta de endeudamiento (4488.84%). Este comportamiento se dio en el contexto de la crisis financiera internacional de 2008, cuyos efectos recesivos fueron más severos para México, dada la contracción de la demanda de la economía estadounidense, origen de dicha crisis y principal socio comercial de México. Seguramente el ajuste en el tipo de cambio y el incremento en las tasas de interés condujeron a los gobiernos de los estados altamente endeudados a amortizar una proporción importante de su deuda. A ello se sumó la contracción y/o racionamiento del crédito por parte de los intermediarios financieros a los gobiernos subnacionales, ante su mayor aversión al riesgo moral. La combinación de ambos factores explica la reducción generalizada de la deuda subnacional. En 2015, Colima e Hidalgo registraron el mayor endeudamiento, 778.99 y 491.69%, respectivamente. En 2022 la tendencia general fue estable y de bajo endeudamiento, pero resalta Nuevo León como uno de los estados que incrementó su deuda. Por el contrario, Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz y Baja California destacan por la disminución de su deuda. Este comportamiento de la deuda subnacional es resultado en gran medida de la paralización de las actividades económicas no sustanciales y de la contingencia sanitaria y aislamiento social provocado por la pandemia causada por el virus del covid-19.

Cuadro 1. Estructura porcentual de la deuda pública, 2000-2022

Entidad Federativa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
AguaCalientes	0.08	0.05	0.02	0.05	0.13	0.15	0.44	1.22	1.01	0.85	0.65	0.40	0.36	0.34	0.35	0.50	0.71	1.34	0.27	0.29	0.26	0.30	0.36	0.36
Baja California	0.33	0.97	0.75	0.49	3.84	0.62	0.93	1.46	1.38	1.07	1.77	1.70	1.08	1.22	1.11	1.70	1.02	0.75	0.65	0.76	1.44	8.00	1.32	1.35
Baja California Sur	1.07	0.68	0.54	0.49	1.26	1.00	0.60	2.31	0.92	1.54	1.30	0.65	0.63	0.50	0.75	3.13	1.32	0.44	0.42	0.26	0.39	0.72	0.42	0.45
Campeche	0.41	0.20	0.16	0.14	0.15	0.12	0.09	0.19	0.10	0.22	0.72	0.51	1.24	1.06	1.44	1.47	0.32	0.21	0.26	0.29	0.16	0.19	0.22	0.22
Coahuila	1.23	1.13	1.17	1.60	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.22	5.74	6.53	4.62	3.55	5.66	10.22	5.46	2.57	2.90	4.03	2.82	5.46	5.79	5.79
Colima	0.67	0.19	0.34	0.29	0.67	0.39	0.37	0.43	2.92	0.68	0.17	0.13	0.27	0.17	0.25	2.76	0.66	0.54	0.85	1.67	1.37	1.26	1.12	1.13
Chiapas	3.43	4.25	2.99	1.52	0.95	1.61	3.67	1.30	0.86	1.15	4.16	2.52	3.89	2.02	1.60	2.01	2.00	3.50	2.85	1.34	0.72	1.02	1.02	1.13
Chihuahua	1.23	1.34	1.88	1.68	2.06	5.75	0.84	0.97	3.37	2.75	1.90	2.27	2.64	3.50	2.71	3.23	2.52	2.13	1.94	4.82	5.36	9.00	7.01	7.01
Durango	0.63	1.73	1.39	2.30	2.52	2.64	1.33	1.64	1.87	0.97	1.10	0.85	0.65	0.41	0.45	0.64	0.71	3.69	0.61	1.41	1.25	1.80	1.61	1.61
Guerrero	3.40	3.48	2.08	0.83	0.20	0.35	5.94	0.91	2.20	1.16	1.19	0.82	0.87	0.71	0.88	0.63	0.40	0.22	0.47	0.41	0.33	0.34	0.28	0.28
Hidalgo	0.35	0.37	1.39	3.27	0.56	0.97	1.12	10.15	0.83	1.06	0.87	0.54	3.31	1.27	0.60	4.46	0.58	0.40	0.39	2.00	0.38	0.50	0.55	0.55
Jalisco	4.94	5.18	3.76	2.82	3.00	2.62	2.31	3.30	2.61	3.80	3.96	2.70	3.78	2.26	2.74	3.08	8.24	1.23	1.31	2.19	1.89	2.79	2.41	2.41
México	253.00	229.00	46.78	31.68	35.52	33.92	28.35	32.13	33.19	29.49	19.10	11.49	13.47	8.50	20.71	8.88	8.32	4.02	23.28	13.71	8.02	10.92	10.47	10.47
Michoacán	0.14	0.11	0.21	0.63	1.20	1.74	1.40	2.43	2.41	2.96	5.10	3.67	5.53	6.48	1.83	2.30	2.55	1.57	1.51	2.10	1.25	1.71	1.78	1.78
Morelos	1.44	4.56	0.35	1.01	0.45	0.93	0.65	1.55	1.39	0.74	0.16	0.10	0.31	0.29	0.62	0.97	2.94	1.80	1.51	0.73	0.43	6.31	0.89	0.89
Nayarit	0.57	0.18	0.00	1.00	0.03	0.01	0.02	0.25	0.25	0.59	0.54	0.66	3.17	0.65	4.07	0.55	0.55	0.31	2.81	0.40	0.27	0.33	0.61	0.61
Nuevo León	7.16	9.33	5.64	4.19	1.96	2.90	3.49	3.85	3.67	10.12	11.33	16.06	18.62	34.42	4.35	9.85	19.02	19.80	10.69	8.09	5.34	11.91	24.20	24.20
Oaxaca	0.74	0.69	0.39	0.62	2.42	2.63	6.21	1.95	0.01	0.00	0.03	2.23	0.39	0.41	0.81	1.11	1.77	1.92	5.57	4.30	10.14	2.23	1.68	1.68
Puebla	0.18	1.37	0.35	2.90	0.42	4.99	0.47	7.69	1.99	0.86	1.39	0.75	0.74	0.52	0.51	0.75	0.73	0.39	0.39	0.71	0.39	0.51	0.60	0.60
Querétaro	1.95	1.38	1.17	1.13	0.58	0.64	0.41	0.44	0.50	0.31	0.16	0.12	0.15	0.11	0.13	0.16	0.15	0.25	0.13	0.25	0.06	0.15	0.00	0.00
Quintana Roo	0.53	0.51	0.65	0.44	0.75	0.80	0.44	1.17	3.55	3.87	8.04	12.61	23.2	5.67	2.76	4.87	3.48	13.03	1.93	3.68	14.78	3.90	4.16	4.16
San Luis Potosí	1.93	1.33	1.10	3.86	3.43	2.17	1.29	2.14	1.31	1.41	0.69	0.48	0.59	0.43	0.45	0.56	0.49	0.28	0.28	0.55	0.33	0.37	0.00	0.00
Sinaloa	1.71	1.95	1.44	3.71	4.14	0.85	4.63	4.27	0.83	0.59	0.32	0.31	0.44	0.47	0.47	0.64	0.57	0.32	0.31	0.48	0.32	0.43	0.53	0.53
Sonora	7.46	3.31	4.66	5.31	6.06	6.33	4.13	2.26	2.36	1.74	4.19	9.38	4.83	5.72	11.68	9.66	12.40	5.19	15.62	6.99	4.96	5.97	4.61	4.61
Tlaxcala	1.03	0.77	0.46	0.48	0.47	0.37	0.19	0.23	11.57	0.00	0.31	0.23	0.41	0.81	0.62	0.74	1.27	0.39	1.76	0.68	2.35	4.49	3.66	3.66
Tamaulipas	4.21	4.08	2.66	0.28	0.73	1.34	0.85	0.20	1.04	4.54	1.63	1.18	1.50	1.72	1.70	1.92	2.50	1.87	6.55	1.98	1.53	2.55	3.19	3.19
Tlaxcala	0.00	0.00	0.03	0.01	0.01	1.26	1.16	0.29	0.84	0.00	0.00	1.01	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Veracruz	0.00	0.73	2.05	6.25	6.82	4.17	0.00	0.00	0.00	0.00	1.34	3.06	3.42	4.11	4.35	4.97	5.45	20.33	7.10	23.26	16.63	7.50	6.06	6.06
Yucatán	0.79	0.54	1.00	0.67	1.42	0.69	0.70	0.50	0.32	0.54	0.66	0.62	0.28	2.18	0.86	2.13	0.84	0.63	0.54	0.47	1.23	1.13	1.13	1.13
Zacatecas	0.24	0.22	0.03	0.35	0.44	0.53	0.29	0.41	0.21	1.78	6.15	3.17	2.44	0.64	1.05	1.70	5.19	5.05	0.71	0.96	0.78	0.93	0.91	0.91
Ciudad de México	264.2	262.3	144.0	19.77	17.56	18.88	22.98	13.47	15.11	23.33	15.53	12.86	15.16	7.32	8.41	12.58	12.11	4.80	5.56	9.27	8.19	12.20	11.62	11.62

Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de INEGI.

Gráfica 1. Tasas de crecimiento de la deuda pública subnacional, 2001, 2005, 2008, 2015 y 2022



Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de INEGI.

Nota: los años 2005 y 2008 se graficaron con el eje secundario, dado los elevados niveles de la deuda registrados por algunos estados.

### Transferencias federales, ingresos y gastos estatales

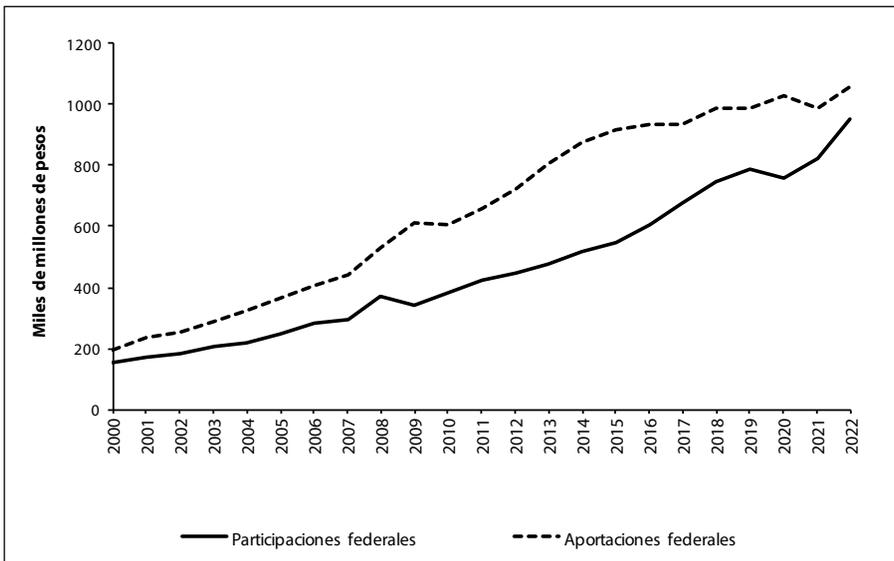
En México, todas las entidades federativas reciben transferencias fiscales intergubernamentales, es decir, recursos otorgados por el gobierno federal a los gobiernos subnacionales. Dichas transferencias, cuyo porcentaje es diferente para cada estado, tienen dos objetivos: reducir las diferencias entre ingresos propios y necesidades de gasto y disminuir las diferencias de necesidades de gasto entre los gobiernos estatales. Además, estas transferencias representan una proporción importante de los ingresos totales de los gobiernos estatales, lo que implica una reducida autonomía fiscal y una elevada dependencia financiera de estos gobiernos, que se manifiesta no sólo en el ejercicio eficiente y eficaz de su gasto público, sino también para enfrentar situaciones extraordinarias, como desastres naturales.

El gobierno federal transfiere recursos a los gobiernos subnacionales a través del Ramo 33, constituido por las aportaciones federales que son transferencias condicionadas, y del Ramo 28, conformado por las participaciones federales que son transferencias no condicionadas. Las aportacio-

nes o transferencias condicionadas se caracterizan por tener un destino específico que no puede ser modificado por los gobiernos estatales o municipales. Por el contrario, las participaciones o transferencias no condicionadas son recursos de libre disposición, cuyo uso y destino lo deciden los gobiernos subnacionales con la autorización de sus congresos locales. Las participaciones tienen como objetivo resarcir a los gobiernos subnacionales “la parte que aportan a la riqueza nacional expresada en los ingresos federales”, así como preservar su autonomía. En contraste, las aportaciones tienen el propósito de contribuir al logro de objetivos nacionales, homogeneizar la calidad de los servicios públicos esenciales, como salud, educación y bienestar, y fomentar la equidad entre los estados. Recordemos que, como parte del proceso de descentralización iniciado en la década de los noventa por el gobierno federal, estas actividades quedaron bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales (Sánchez, 2023).

En la gráfica 2 se observa que las aportaciones federales, en términos absolutos, han sido mayores a las participaciones, y su incremento se acelera a partir de 2008. Ello significó para los gobiernos subnacionales una mayor dependencia de las transferencias federales y un menor margen de decisión en el destino de su gasto debido a que las transferencias federales condicionadas (aportaciones) se incrementaron a partir del 2000. Esta

Gráfica 2. *Transferencias federales a nivel nacional, 2000-2022*



Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de INEGI.

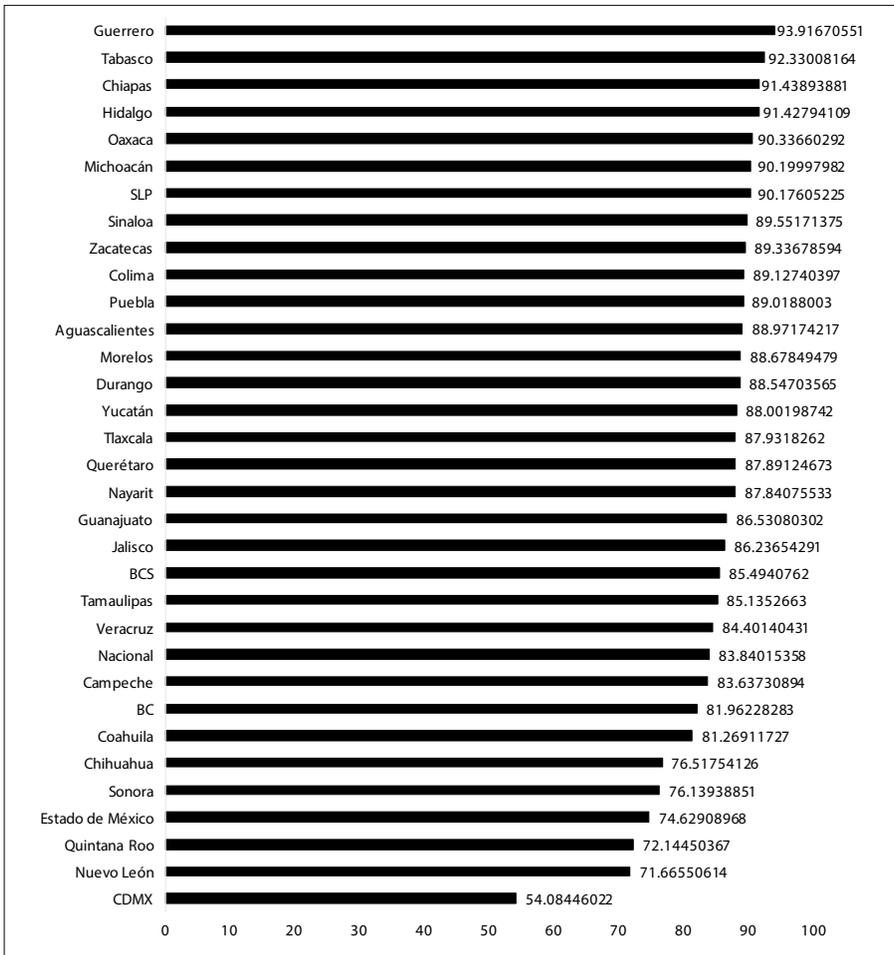
dependencia financiera de los gobiernos subnacionales se muestra en la gráfica 3, en la cual se presentan las transferencias federales como porcentaje de los ingresos totales, promedio anual para el periodo 1999-2022, y se observa que en la mayoría de los estados éstas representan entre 75 y 95% de sus ingresos totales, encabezando los porcentajes más altos Guerrero, Tabasco, Chiapas e Hidalgo. Por el contrario, la CDMX fue la que registró el menor porcentaje de este indicador, aproximadamente 55%. La menor participación de los estados que se ubican en la parte inferior de la gráfica se debe a que estos estados generan más recursos propios.

En la gráfica 4 se muestran los ingresos totales con financiamientos y los ingresos totales sin financiamientos. La comparación entre estos dos indicadores nos permite identificar la mayor participación de la deuda subnacional en los ingresos de estos gobiernos y, por tano, el incremento de la misma, y como vimos esta tendencia se ha concentrado en un grupo de estados. Hasta antes de 2008, los ingresos estatales y el financiamiento registraban una tendencia igual, pero a partir de 2008 el financiamiento se eleva paulatinamente, en respuesta a la reducción de las transferencias federales a los gobiernos subnacionales, en el contexto de la recesión generada por la caída de la demanda de importaciones mexicanas por Estados Unidos. Los ingresos estatales con financiamientos pasaron de 394.60 mil millones de pesos en 2000 a 2.4 billones de pesos en 2022, mientras que los ingresos sin financiamientos pasaron de 391.53 mil millones de pesos a 2.3 billones de pesos, para los mismos años. Las diferencias entre ambos indicadores son mínimas, lo que indica que el financiamiento no tuvo efectos positivos sobre los ingresos estatales porque no incidió en el crecimiento de los estados, o porque una proporción importante de los ingresos estatales se destinaron al pago del servicio de la deuda subnacional, o una combinación de ambas situaciones.

Se supone que un incremento en los ingresos disponibles (ingreso estatal y financiamiento) debiera reflejarse en un mayor gasto estatal a lo largo del tiempo; la gráfica 5 parece corroborar dicho supuesto, si comparamos el incremento del gasto estatal con los ingresos con financiamiento. El gasto estatal pasó de 451.27 mil millones de pesos en 2000 a 2.6 billones de pesos en 2022, cifras aproximadas a las presentadas en la gráfica 4, partiendo de que generalmente el gasto público es mayor a los ingresos, lo que incluye a los gobiernos centrales tanto de los países desarrollados como en desarrollo. Sin embargo, por entidad federativa este comportamiento no se cumple, ya que las entidades con mayor deuda no registran un mayor gasto público. Al respecto, en la gráfica 6 se observa que los estados con mayores tasas reales de crecimiento de su gasto estatal, pro-

medio anual para el periodo 2000-2022, son Yucatán (9.9%), Quintana Roo (7.7%) y el Estado de México (5.7%); en tanto que el crecimiento real, promedio anual para el mismo periodo, fue de 67.7, 82.3 y 26.9%, respectivamente. Por otro lado, los estados que registraron la menor tasa de crecimiento real de su gasto estatal, promedio anual para el mismo periodo, son Baja California (1.9%), Campeche (2.5%) y Ciudad de México (2.6%), y el crecimiento real de su deuda, promedio anual para el mismo periodo, fue de 67.1, 190 y 8.5%, respectivamente.

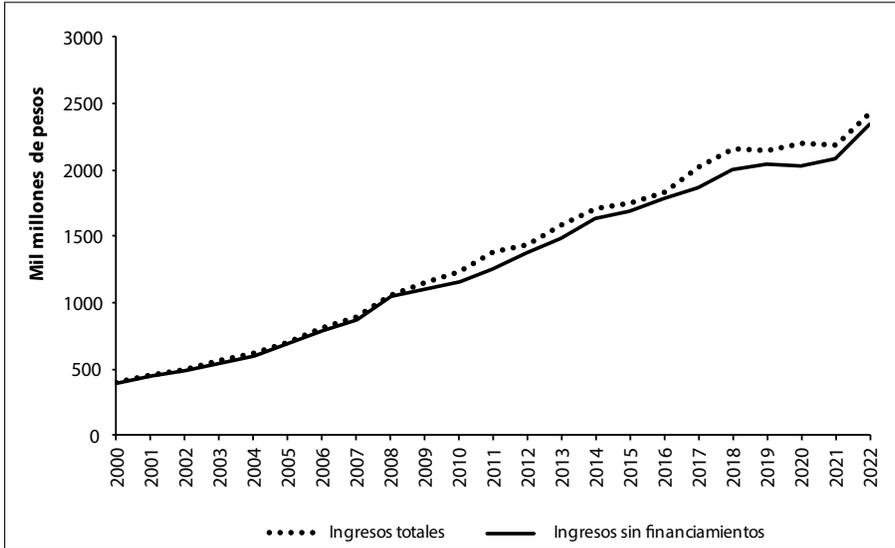
Gráfica 3. *Transferencias federales como porcentaje de los ingresos totales*



Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de INEGI.

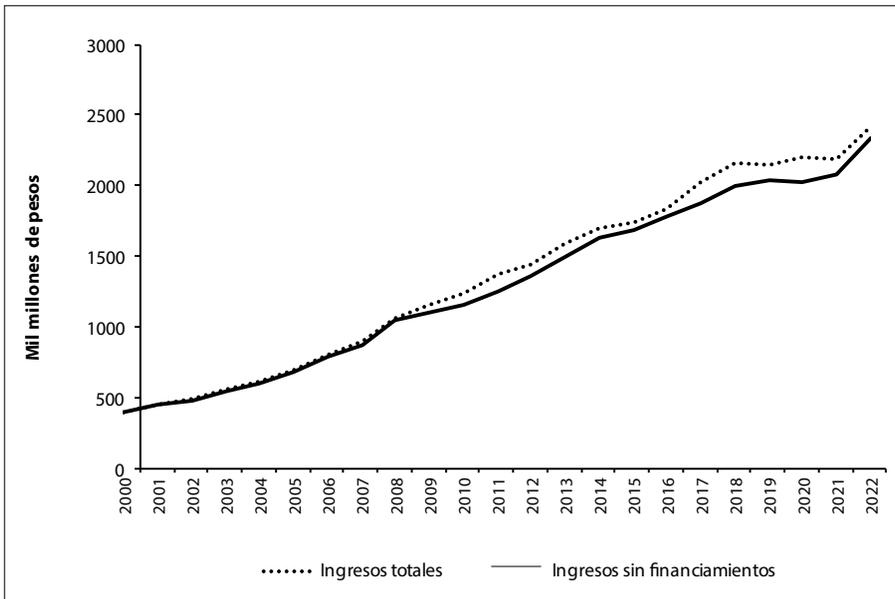
Nota. Promedio anual para el periodo 1999-2022.

Gráfica 4. Ingresos estatales con y sin financiamiento 2000-2022



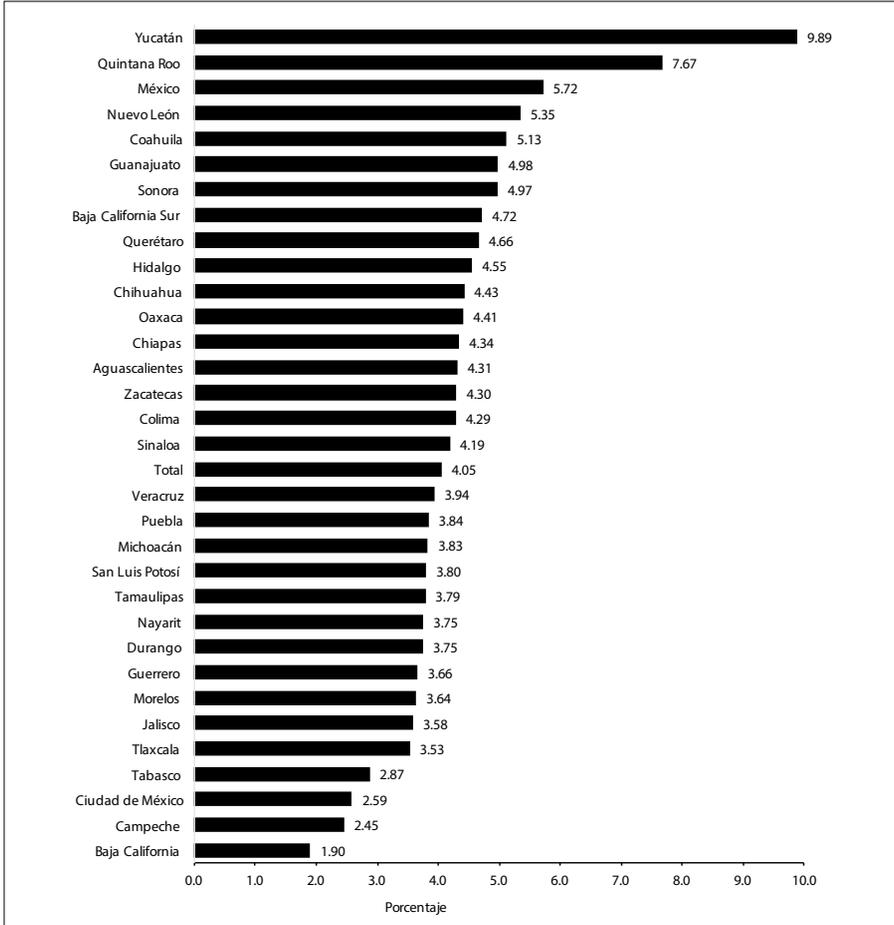
Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de INEGI.

Gráfica 5. Gasto público estatal, 2000-2022



Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de INEGI.

Gráfica 6. Tasa de crecimiento real del gasto estatal promedio anual para el periodo 2000-2022



Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de INEGI.

### DEUDA SUBNACIONAL Y AUTONOMÍA DE GESTIÓN DEL GASTO ESTATAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES: ¿CÍRCULO VIRTUOSO O VICIOSO?

Los hechos estilizados presentados nos permitieron identificar algunas tendencias de la deuda, el gasto y los ingresos de las entidades federativas, pero no proporcionan evidencia sobre el impacto de la deuda subnacional en el crecimiento de la economía de los estados.

AUTONOMÍA POTENCIAL SIN FINANCIAMIENTO VS. AUTONOMÍA  
POTENCIAL CON FINANCIAMIENTO

De acuerdo con Steffen *et al.* (2018), el poder del gasto en el crecimiento económico estatal depende de la capacidad del gobierno subnacional para determinar, diseñar y ejecutar su política de gasto. De conformidad con esta visión, los autores distinguen en su análisis dos tipos de autonomía de los gobiernos subnacionales en el destino y ejecución de su gasto: la autonomía potencial de gasto y la autonomía efectiva de gasto.

La autonomía potencial de gasto considera aquellos recursos sobre los que potencialmente el gobierno estatal puede decidir de forma autónoma. Estos recursos están conformados por los ingresos propios y por las participaciones federales, los cuales son recursos soberanos en manos de los estados. En México, los ingresos propios están integrados por siete rubros del ingreso bruto total: impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social; contribuciones de mejoras; derechos; productos; aprovechamientos; disponibilidad inicial, y otros ingresos. Según los autores, la autonomía potencial del gasto subnacional se calcula mediante la siguiente fórmula:

$$APG = \frac{IP + PARTF}{ITB} \times 100$$

donde APG representa la autonomía del poder del gasto, IP son los ingresos propios, PARTF representa las participaciones federales e ITB son los ingresos totales sin considerar los financiamientos. Este indicador debe interpretarse como el porcentaje potencial modificable cuando el gobierno subnacional no recurre al endeudamiento, y un porcentaje alto indica que la entidad federativa en cuestión tiene un mayor margen para decidir de manera autónoma sobre su gasto.

Como se expuso en párrafos arriba, a lo largo del periodo 2000-2020, algunos gobiernos subnacionales incrementaron de forma acelerada su deuda, apegándose a lo establecido en sus legislaciones locales, para elevar sus ingresos totales y, en consecuencia, elevar sus recursos autónomos. Esta tendencia se da en el contexto del proceso de descentralización fiscal que inició el gobierno federal a partir de la década de los noventa a fin de trasladar actividades básicas, como educación, salud y algunas obras públicas, hacia los gobiernos estatales. A ello se sumó la autorización a los gobiernos subnacionales con el objeto de utilizar las participaciones

federales para el pago del servicio de su deuda y la flexibilización a fin de acceder al financiamiento interno bancario y al mercado bursátil. Considerando el peso de la deuda subnacional, la fórmula para medir el poder del gasto subnacional incluyendo el financiamiento, o la autonomía potencial del gasto con financiamientos (APGF), de acuerdo con Bach *et al.* (2009) sería:

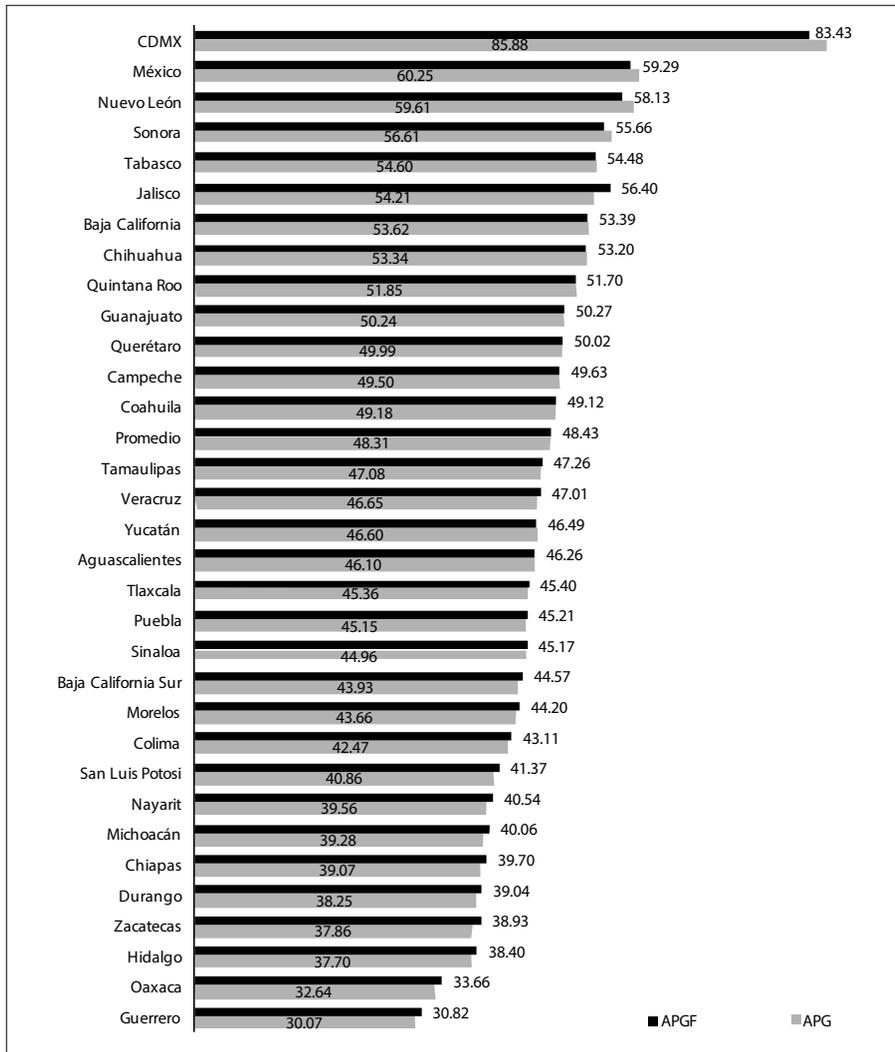
$$APGF = \frac{IP + PARTF + FINAN}{ITBCF} \times 100$$

donde APGF representa la autonomía potencial de gasto con financiamientos, IP son los ingresos propios, PARTF representa las participaciones federales, FINAN son los financiamientos e ITBCF representa los ingresos totales con los financiamientos adquiridos.

La APGF será mayor al APG sólo cuando el estado haya recurrido a financiamientos; si no es así, ambos indicadores serían iguales. En la gráfica 7 se muestran ambos indicadores. En general, el promedio de la APG para el periodo 2000-2022 fue de 48.3%, lo que significa que por cada 100 pesos de ingresos los estados tendrían una capacidad potencial de decisión sobre 48 pesos. No obstante, se observan diferencias importantes entre las entidades federativas. Por ejemplo, en la Ciudad de México, el Estado de México y Nuevo León sus gobiernos pueden decidir potencialmente sobre 85.88, 60.25 y 59.61% de sus ingresos, respectivamente. En contraste, en Guerrero, Oaxaca e Hidalgo, estos porcentajes son menores: 30.1, 32.6 y 37.7%, respectivamente. El promedio de la APGF para el periodo 2000-2022 fue casi igual, 48.4% que la APG, lo que significa que la deuda subnacional no tiene un impacto considerable en la decisión autónoma de los gobiernos subnacionales para decidir sobre el destino y distribución de su gasto estatal. Comparando los estados que registraron la APG más elevada con su APGF, tenemos que la Ciudad de México registró una APGF menor a su APG (83.4 vs. 85.9%), el Estado de México (59.3 vs. 60.3%), pero el caso más grave fue de Nuevo León, ya que su APGF fue de 39.6%, muy por debajo de su APG de 58.3%; recordemos que este estado es uno de los que incrementaron más su deuda. Una situación contraria se presenta en los estados que registraron las APG y APGF más bajas, que son Guerrero (30.1 vs. 30.8%), Oaxaca (32.6 vs. 33.7%) e Hidalgo (37.7 vs.

38.4%). Estos datos muestran que la contratación de deuda subnacional disminuye su autonomía para decidir el uso y operación de su gasto estatal, es decir que a medida que la deuda se incrementa como proporción de sus ingresos totales (ingresos propios y participaciones federales), la autonomía potencial de decisión sobre su gasto estatal disminuye debido al pago de los intereses y la amortización del capital.

Gráfica 7. APG y APGF promedio por estado, 2000-2022



Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de INEGI.

AUTONOMÍA EFECTIVA ANTES DEL PAGO DE LA DEUDA  
VS. AUTONOMÍA EFECTIVA DE GASTO DESPUÉS DEL PAGO DE LA DEUDA

Otro indicador que nos permite identificar la capacidad real que los gobiernos estatales ejercieron en el destino y ejercicio de su gasto es la autonomía efectiva sobre el gasto (AEG), que considera el gasto ejercido menos las aportaciones federales que son recursos etiquetados. Recordemos que la autonomía potencial del gasto contempla los ingresos propios y las transferencias federales que son recursos no etiquetados, es decir, son ingreso de libre disposición. La AEG se representa mediante la siguiente fórmula:

$$AEG = \frac{GT - APORT}{GT} \times 100$$

donde AEG representa la autonomía efectiva del gasto, GT es el gasto total ejercido y APORT son las aportaciones federales.

En el caso de este indicador, un alto porcentaje significa que el gobierno estatal tiene un mayor margen de autonomía efectiva para asignar su gasto estatal. Por el contrario, la contratación de deuda subnacional implica el pago posterior del servicio de la misma, que incluye intereses y capital. Dado que dicho pago reduce los recursos disponibles, es necesario descontarlo, aunque en un primer momento la deuda eleva la autonomía potencial de gasto (APGF) y luego reduce la autonomía efectiva debido a su pago. Este efecto se mide con el indicador de autonomía efectiva del gasto después del pago de la deuda (AEGD), cuya fórmula es:

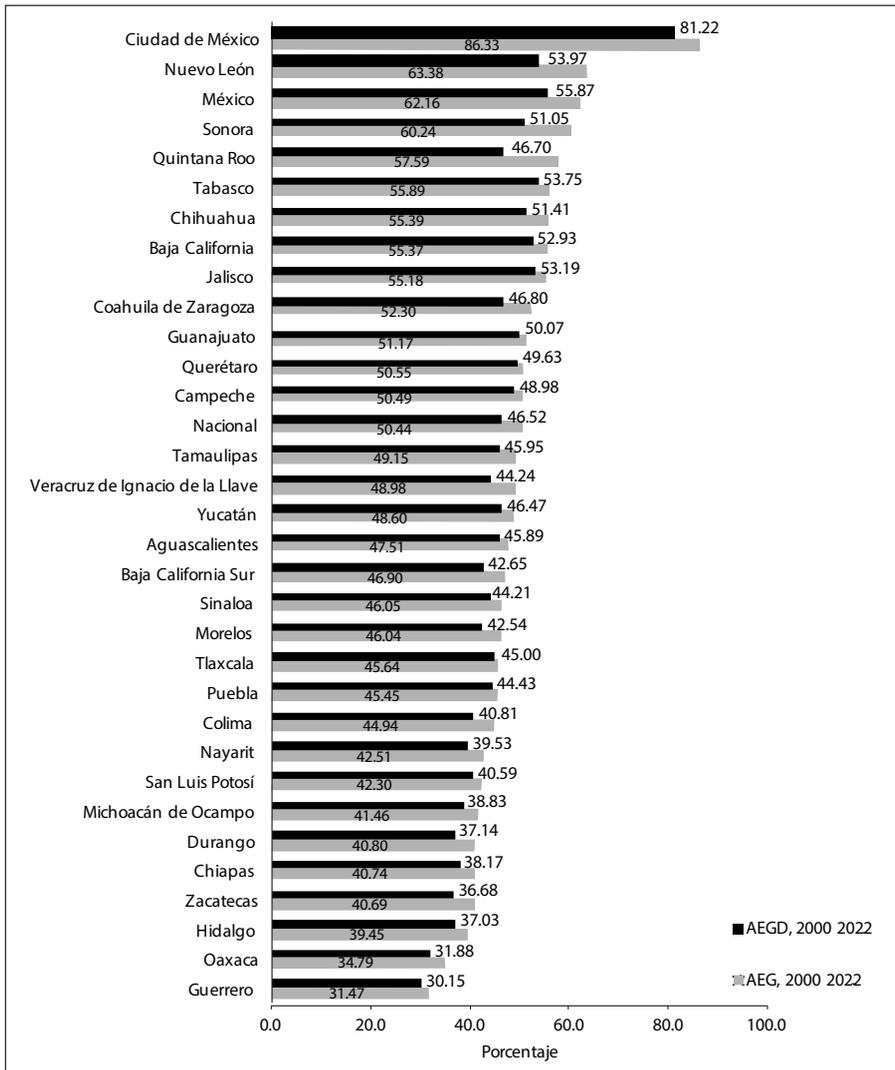
$$AEGD = \frac{GT - (APORT + PD)}{GT} \times 100$$

donde AEGD representa la autonomía efectiva de gasto después del pago de la deuda, GT es el gasto total, APORT son las aportaciones federales y PD representa la cantidad de gasto destinado al pago de la deuda.

En la gráfica 8 se presentan los valores promedio para el periodo 2000-2022, de la AEG y la AEGD. En cuanto a la AEG, cuyo promedio nacional fue de 50.4%, los estados por arriba de este porcentaje son la Ciudad de México (86.3%), Nuevo León (63.4%) y Estado de México (62.2%); en tanto que los estados por debajo del promedio nacional son Guerrero (31.6%), Oaxaca (34.8%) e Hidalgo (39.4%). Respecto al primer grupo, los resultados indican que las aportaciones, que son recursos federales condicionados o etiquetados, tuvieron un efecto positivo en su autonomía efectiva para gestionar de forma efectiva y eficaz el ejercicio de su gasto estatal, a pesar de que no decidieron su asignación, ya que la AEG fue mayor que las APG y

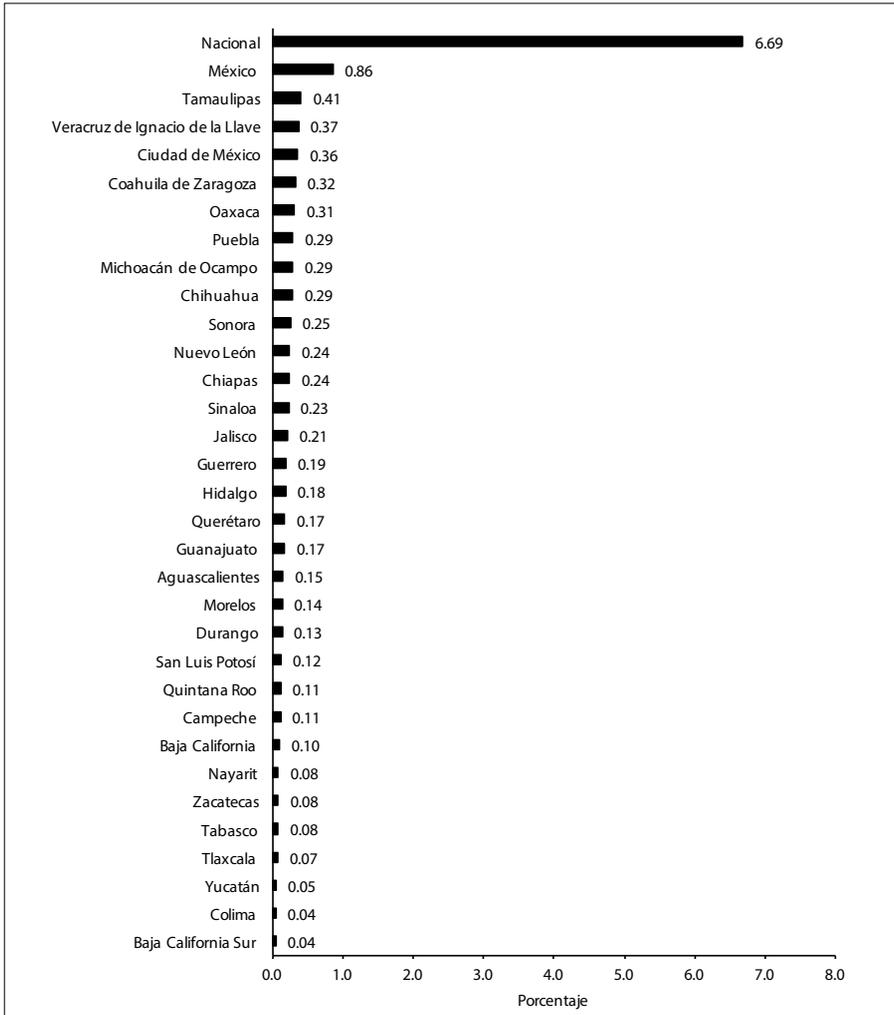
APGF, en particular en Nuevo León y el Estado de México. En los estados con los porcentajes más bajos, el comportamiento es heterogéneo; en Guerrero, Oaxaca e Hidalgo, la AEG también fue mayor que sus respectivas APG y APGF.

Gráfica 8. AEG y AEGF promedio por estado, 2000-2022



Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de INEGI.

Gráfica 9. Gasto de inversión como porcentaje del gasto total



Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de INEGI.

Esta evidencia empírica que se presenta tanto en entidades de alto desarrollo económico (la Ciudad de México, Nuevo León y el Estado de México) como en tres de los estados más pobres de país (Guerrero, Oaxaca e Hidalgo), podría interpretarse en el sentido de que en la medida en que los recursos federales condicionados o etiquetados (aportaciones) obligan a los gobiernos subnacionales a destinar estos recursos a los rubros y/o actividades asignadas por el gobierno federal, la gestión y ejecución del gasto

estatal es más eficiente y transparente, porque limita la discrecionalidad, incluso la presunción de corrupción, de los gobiernos estatales y municipales, en el manejo de dichos recursos (Villegas, 2017).

En lo que se refiere a la AEGD, el promedio nacional fue de 46.4%, como era de esperarse, menor a la AEG, y los estados que se ubican por arriba de este promedio y, por tanto, registran un alto diferencial entre la AEGD y AEG son la Ciudad de México (81.2 vs. 86.3%), Nuevo León (54.4 vs. 63.4%) y Estado de México (55.8 vs. 62.2%). Este comportamiento se repite en Guerrero (30.1 vs. 31.6%), Oaxaca (31.9 vs. 34.8%) e Hidalgo (37.0 vs. 39.4%). Si comparamos estos dos grupos de estados de alto y bajo desarrollo económico, los primeros (la Ciudad de México, Nuevo León y Estado de México) registraron diferenciales más altos, comparados con los estados más pobres (Guerrero, Oaxaca, Hidalgo) debido a que los primeros han contratado elevados montos de deuda. Las menores diferencias entre la AEG y AEGD se observaron en Guanajuato, Querétaro, Tlaxcala y Puebla, entre otros. Esta evidencia corrobora que el incremento de la deuda subnacional absorbe una proporción importante del gasto estatal y, en consecuencia, reduce la autonomía efectiva de los gobiernos subnacionales para designar y gestionar el mismo.

Consideramos importante incluir la participación de la inversión como porcentaje del gasto total de cada entidad federativa para entender el comportamiento de los indicadores APG, APGF, AEG y AEGF, ya que la hipótesis que guió esta investigación sostiene que el incremento de la deuda subnacional que no se corresponda con un crecimiento del PIBE, siendo la inversión productiva uno de sus principales determinantes, reduce el margen de autonomía de los gobiernos subnacionales para ejercer el gasto público, porque una parte importante de los recursos federales tendrá que destinarse al servicio de su deuda subnacional. En la gráfica 9 se muestra este indicador para el periodo de estudio, siendo el promedio nacional de 6%, que es muy bajo, pero el promedio estatal es aún más bajo.

#### CONSIDERACIONES FINALES

La evidencia empírica aportada en esta primera aproximación al tema muestra que el pago del servicio de la deuda subnacional restringe el margen de acción de los gobiernos subnacionales en la designación y gestión de su gasto estatal, debido a que el incremento de la deuda subnacional no se refleja en una mayor inversión productiva en los estados y, en consecuencia, tampoco genera efectos multiplicadores sobre el crecimiento económico

estatal. Esta evidencia coincide con la literatura revisada. Por otro lado, y contrario a lo esperado, las aportaciones federales elevan la autonomía efectiva de gestión (AEG) de los gobiernos subnacionales, probablemente porque limita el manejo discrecional de gasto estatal, incluso de prácticas de corrupción; este hallazgo coincide con la visión de Astudillo *et al.* (2017).

Esta investigación es una primera aproximación al estudio de la relación de la deuda subnacional con el crecimiento económico de los estados, a través del margen de acción o autonomía potencial y efectiva del gasto estatal por parte de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, dada la complejidad del tema, es necesario seguir abordando otros aspectos, como el comportamiento de la inversión productiva estatal y su vínculo con el crecimiento económico de los estados.

#### REFERENCIAS

- Astudillo, M. (2020). “Los determinantes de la deuda subnacional en México. Una referencia al estado de Nuevo León” en *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales*. núm. 1, 1-43 <https://redibrig.es/wp-content/uploads/2021/03/RIBRIG-2020-1-ASTUDILLO-RODRIGUEZ.pdf>.
- Astudillo, M. y R. Porras (2018). “Rendición de cuentas y destino de la deuda pública del Gobierno de la Ciudad de México” en *Problemas del Desarrollo*, 194 (49), pp. 31-60.
- Astudillo, C., A. Blancas y F. J. Fonseca C. (2017). “La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para prevenir la corrupción” en *Problemas del Desarrollo*, 48 (188), pp. 29-54. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S030170362017000100029](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S030170362017000100029).
- Astudillo, C., A. Blancas y F. J. Fonseca C. (2018). “Transparencia y rendición de cuentas, ¿mecanismos para limitar la deuda pública subnacional?” en *Contaduría y Administración*, 63(3), 1-25.
- Auditoría Superior de la Federación (2011). *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, 2000-marzo 2011*. Cámara de Diputados. [https://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/AnalisisDeudaPublica\\_EntidadesFedyMunic.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf).
- Auditoría Superior de la Federación (2012). *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*. Cámara de Diputados. [https://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/1\\_Analisis\\_de\\_Deuda\\_Publica\\_Agosto\\_2012.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1_Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf).
- Auditoría Superior del Estado de Jalisco (2019). *Estudio acerca de la deuda pública municipal en Jalisco 2012-2016*. ASEJ, Poder Legislativo.

- [https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/DEUDAPUBLICAMUNICIPAL\\_1.pdf](https://asej.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/investigaciones/DEUDAPUBLICAMUNICIPAL_1.pdf).
- Bach, S. *et al.* (2009). *The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study*. OECD Economics Department Working Papers, N. 705. OECD Publishing.
- Barcelata, H. y Vela M., R. (2019). “Deuda pública subnacional y desarrollo económico local”. *Economía: teoría y práctica*, núm. 51, pp. 165-200.
- Cabrero, M. E. (2013). “Fiscal Federalism in Mexico: Distortions and Structural Traps”, en *Urban Public Economics Review* núm. 18, pp. 12-36. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50428804001>.
- Cabrero, M. E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? en *Gestión y Política Pública*, 13(3), 753-784.
- Cabrero, M. E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, M. E. (1996). *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, M. E. (1995). *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, M. E., L. Flamand, C. Santizo R. y A. Vega G. (1997). “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano. Estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión” en *Gestión y Política Pública*, Vol. 6 (2): 329-387.
- Carpizo, C. (2012). *Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010*. Trabajo presentado en el marco del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2012, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2020). *Obligaciones financieras de los municipios de México. Primer trimestre 2020*. CEFP, Cámara de Diputados. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp0222020.pdf>.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2021). *Obligaciones financieras de los municipios de México. Cuarto trimestre de 2020*. CEFP, Cámara de Diputados. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2021/cefp0102021.pdf>.
- Chávez Maza, L. A. (2018). “Regulación y expansión del endeudamiento público subnacional en México: un enfoque estadístico, 2006-2015” en *Región y Sociedad*, 30 (73), pp. 1-21. <https://regionysociedad.colson.edu.mx/index.php/rys/article/view/932/1310>.

- Chávez Vela, G. C. (2018). *Oposición legislativa y desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales en México (2008-2016)*. Tesis de maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. Flacso México. <http://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1026/209>.
- Cruz, A. Verónica (2018). *Deuda pública y crecimiento económico de las entidades federativas de México: un análisis con datos panel, 1994-2016*. Tesis de maestría. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia. [http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/jspui/bitstream/DGB\\_UMICH/1070/1/ININEE-M-2018-0718.pdf](http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/jspui/bitstream/DGB_UMICH/1070/1/ININEE-M-2018-0718.pdf).
- Franco, E. y M. Solís (2009). “Impacto del endeudamiento público estatal sobre la inversión productiva en México, 1993-2006” en *Revista Finanzas Públicas*, 1 (2), pp. 31-55.
- García Meza, M. A. (2019). “Efectos de la deuda pública subnacional en la inversión pública productiva en México” en *Revista Análisis Económico*, 34 (87), pp. 199-222. <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/ae/2019v34n87/Garcia>.
- González, C. (2015). “Análisis multianual de ingresos, egresos y endeudamiento en las entidades federativas mexicanas” en V. Peña y C. González (coords.). *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*, pp. 21-51. El Colegio de Sonora.
- Guajardo, G. y Villareal, F. (2015). “La deuda pública subnacional en México 2005-2012: un análisis sobre las obligaciones financieras registradas” en V. Peña y C. González (coords.), *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*, pp. 153-188. El Colegio de Sonora.
- Herrera Díaz de León, L. L., Roberto G. A., Cristian O. A. L. y Ángeles M. G. F. (2021). “Impacto de las transferencias federales en la deuda municipal de los ayuntamientos mexicanos” en *Revista de Ciencias Sociales*, 27 (1), pp. 99-111. <https://www.redalyc.org/journal/280/28065533009/html/>.
- Hurtado, C. y G. Zamarripa (2014). *Deuda subnacional: un análisis del caso mexicano*. Fundación de Estudios Financieros.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2010). *La caja negra del gasto público*. [http://imco.org.mx/indice\\_estatal\\_2010/PDFS/Lacajanegradelgastopublico.pdf](http://imco.org.mx/indice_estatal_2010/PDFS/Lacajanegradelgastopublico.pdf).
- Kinto, M. (2014). “¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la Ley Reglamentaria en Materia de Responsabilidad Hacendaria”. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014. Cámara de Diputados, México.
- Martínez, M. y Mora, R. (2019). “La deuda pública y el producto interno bruto de las entidades federativas de México” en *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 16 (3), pp. 269-277.

- Montemayor, O. (2003). “Determinantes del endeudamiento subnacional. Un estudio para los estados y municipios de México, 1993-1999” en *Revista Ensayos*, 22 (1), pp. 35-88.
- Montes, M. (2019). *Repercusiones de la deuda en el gasto público: evidencia empírica para entidades del norte de México*. Tesis de licenciatura. Universidad Autónoma de Coahuila, Saltillo.
- Ruiz, A. y N. García (2015). “Instituciones fiscales, prestamistas y desarrollo local: un análisis de la deuda de los municipios de Jalisco” en V. Peña y C. González (coords.), *Deudas en estados y municipios*, pp. 231-256. El Colegio de Sonora.
- Sánchez, I. y R. García (2016). “Public debt, investment and economic growth in Mexico” en *International Journal of Financial Studies*, 4 (2), pp. 1-14.
- Sánchez, M. J. S. (2023). *El pago de la deuda pública en los estados. Un análisis de sus efectos sobre el gasto público en México*. El Colegio de Jalisco. <https://www.researchgate.net/publication/371366864>.
- Sánchez, M. J. S. (2020). “Gasto subnacional, presupuestado y ejercido: la brecha entre el plan y la práctica en México (2003-2016)” en *Foro Internacional*, 60(1), pp. 139-174. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i1.2611>.
- Sánchez, M. J. S. (2018). “El pago de la deuda subnacional y el gasto en inversión pública en México: Un estudio exploratorio” en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 11 (21), pp. 145-168.
- Sobarzo, F. H. (2009). “Relaciones fiscales intergubernamentales en México. Evolución reciente y perspectiva” en *Problemas del Desarrollo Económico*, 40 (196), pp. 11-28.
- Steffen, B., H. Blöchliger y D. Wallau (2018). “The spending power of sub-central governments: A pilot study” en *OECD Working Papers on Fiscal Federalism* 08. Disponible en *RePEc:oc:ctpaab:08-en* DOI: 10.1787/11ef2bee-en.
- Ter-Minassian, T. (2020). *Intergovernmental fiscal cooperation and subnational revenue autonomy*. Inter-American Development Bank.
- Villegas, C. V. A. (2017). “Deuda pública de las entidades federativas y municipios en México: hacia un modelo de transparencia y vigilancia de los recursos” en *Estudios en derecho a la información*, 3, pp. 57-81, <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2017.3.10824>.
- Zúñiga Espinoza, N. G. y E. Peña J. (2017). “La deuda subnacional e implicaciones en el gasto público en México” en *CIMEXUS*, 12 (2), pp. 179-200. <https://cimexus.umich.mx/index.php/cimexus/article/view/131/115>.

# RACIONALIDAD Y AUSTERIDAD PRESUPUESTARIA: CONDICIÓN PARA UN GASTO INCLUYENTE Y MANEJO EFICIENTE DE LA DEUDA PÚBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO

*Emilio Peña Juárez\**

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objetivo general analizar las estructuras financieras de las entidades federativas en México mediante el estudio de los rubros que integran sus ingresos y egresos públicos comprendidos en el periodo 2000-2022 con información oficial proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y difundida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a fin de determinar su tendencia, en el marco de la incipiente y autodenominada “Cuarta Transformación (4T)”, que nos permita conocer sus actuales características financieras, en particular el comportamiento de la deuda subnacional en relación con el nivel inversión pública y gasto corriente, así como la determinación de índices de dependencia y capacidad financiera.

Lo anterior se sustenta en un análisis estadístico comparativo de las condiciones que guardan las haciendas públicas estatales a partir de la instauración de la 4T, en relación con lo registrado en la etapa previa, con el propósito de verificar el rumbo que ha tomado su gestión financiera, dada la supuesta incidencia de la ideología basada en la “austeridad republicana” del actual gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), en especial en aquellas entidades de su afinidad política.

En ese sentido, conocer la realidad de las haciendas públicas subnacionales, permitirá verificar el rumbo que ha tomado la composición de sus estructuras financieras, derivado del proceso de transformación en marcha, encaminado a mejorar indicadores del gasto público de inversión y programas sociales a favor del desarrollo y bienestar social; es decir, la

\* Profesor de asignatura en el SUAED en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1139-6488>. Contacto: [emiliopj@politicas.unam.mx](mailto:emiliopj@politicas.unam.mx).

capacidad de gestionar un gasto público eficiente e incluyente por medio de la práctica constante de conceptos de racionalidad y austeridad presupuestaria, como principios básicos y rectores de la disciplina financiera.

Dada la actual composición de las finanzas públicas subnacionales, marcada por la gran dependencia financiera de transferencias federales, los recursos financieros de las entidades deberán someterse a una efectiva disciplina financiera y austeridad presupuestaria para lograr mayores grados de efectividad del gasto público en aras del bienestar de sus habitantes y desarrollo de sus respectivas demarcaciones, motivo por el cual esta investigación busca conocer la realidad financiera que vive el ámbito subnacional para hacer frente a sus cada vez crecientes demandas sociales de bienes y servicios públicos.

Si bien es cierto que el gobierno autodenominado de la Cuarta Transformación busca romper con las políticas neoliberales del pasado, promoviendo una redistribución de la riqueza mediante la implementación de diversos programas sociales, la lucha contra la corrupción y la austeridad gubernamental, ello no implica que, en automático, se den las condiciones para impregnar de tal ideología y estilo de gestión pública a los diferentes órdenes de gobierno del país.

Lo anterior hace atractivo el presente estudio que pretende dilucidar; en primer lugar, un panorama general de las condiciones financieras de las entidades federativas y en segundo término, detectar algunos indicios de cambio en los principales rubros de las finanzas públicas subnacionales, a partir del inicio del gobierno de la 4T en contraste con los periodos anteriores de gestión, con la idea preponderante de contar con elementos que permitan validar y dar seguimiento al proceso de cambio que vive nuestro país.

#### LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA Y SU ACTIVIDAD FINANCIERA

A lo largo de la historia, el papel de Estado en la economía ha sido motivo de diversas implicaciones y puntos de vista controversiales; en algunas etapas el mayor grado de participación del Estado ha sido producto de una necesidad imperiosa de corregir las fallas generadas por las libres fuerzas del mercado y la necesidad de distribuir, de mejor manera, la riqueza generada, mientras que en otras etapas se ha optado por acotar su participación bajo el argumento de que inhibe o limita la actividad de los agentes privados en busca de sus objetivos individuales.

En ese sentido, la economía del bienestar tradicional contribuyó decisivamente a mejorar la comprensión del papel del Estado en la economía; primero descubrió que en el mercado podían surgir “fallas” que provocarían pérdidas irrecuperables de eficiencia y bienestar y que, en consecuencia, el gobierno tenía un papel importante que desempeñar en la corrección de estas deficiencias e imperfecciones.

Esta postura sostuvo la idea de que la intervención gubernamental permitiría alcanzar una más eficiente asignación de recursos y una mejor distribución del ingreso, siempre y cuando se corrigieran las fallas del mercado en función del bienestar social. Así, esta original propuesta desafió los modelos convencionales de equilibrio general y competencia perfecta, según los cuales el mercado era, por definición, el mecanismo más eficiente de asignación de recursos en la economía.

Los teóricos de la economía del bienestar pensaron que el desempeño eficiente de la economía y la mejor distribución del ingreso se resolvían con intervenciones públicas crecientes, sin advertir que la excesiva intervención también podría acarrear problemas. El cambio en la producción y distribución de la riqueza se produce cuando las actividades del poder público generan una serie continua de transferencias del poder adquisitivo de los particulares al Estado y de éste al conglomerado social.

Según Keynes (1987), la intervención del Estado en la economía consiste en que para fomentar la recuperación en épocas de recesión, se intensifiquen los volúmenes de gasto público; de esta manera, el Estado podrá compensar la caída en la inversión privada con inversión pública, especialmente invirtiendo en obras de infraestructura, por el efecto multiplicador que ello implica; asimismo, tiene la posibilidad de reducir impuesto para estimular el consumo.

Por su parte, desde la óptica e ideas de Adam Smith y sus seguidores (escuela neoclásica), la participación mínima del Estado en la economía permite la libre interacción de los agentes económicos, tal y como lo refiere Stiglitz (1995), al recordar que la teoría de la “mano invisible” sostiene que la competencia y el ánimo de lucro de los individuos conduce a servir el interés público; es decir, la competencia por ganar el mercado conducirá a las empresas a ofrecer bienes y servicios al precio más bajo para la conveniencia de los consumidores, alcanzando, de esa manera, el tan ansiado equilibrio entre la oferta y la demanda.

En la teoría financiera neoclásica se pone de manifiesto que los ingresos que el Estado percibe deben ser suficientes para el financiamiento del gasto público ordinario y que la estructura impositiva debe regirse por el principio de justicia tributaria; no obstante, la teoría omite examinar los

efectos económicos tanto del sistema impositivo como del gasto público, tal y como lo refiere Santillán (1962).

De acuerdo con Keynes (1987), el gasto público cobra una gran importancia porque es mediante este instrumento como el Estado influye contundentemente en la vida económica y social de un país. En la teoría keynesiana, la inversión pública es el factor determinante de la generación y estabilidad del nivel de ingreso, de la ocupación y de la demanda efectiva, pero sobre todo es un instrumento de distribución de la riqueza entre los diversos sectores de la población.

En esa lógica, si la inversión puede ser controlada por la intervención estatal se deduce que el empleo también puede ser incentivado, por lo que Keynes consideraba que lo deseable, sobre todo en época de depresión, en que la inversión privada se rezaga, es que el poder público realice grandes desembolsos a través de obras públicas, aprovechando el efecto multiplicador a favor de mejores condiciones económicas de la sociedad.

El Estado tiene a su cargo tareas que le han sido encomendadas por sus gobernados, a efecto de velar por el bienestar de la colectividad, lo que implica instrumentar y coordinar todo un aparato burocrático que desempeñe esa pluralidad de tareas y funciones, y también implica realizar gastos para lo cual deberá ser responsable del manejo de su hacienda pública.

En virtud de lo anterior, la hacienda pública representa el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de la administración pública que el gobierno emplea para cumplir con sus finalidades. En consecuencia, la actividad financiera del Estado es el universo de acciones mediante el cual éste obtiene recursos para ejercer el gasto público; es decir, la obtención de medios económicos y su inversión en la atención de las necesidades generales de la población y, por supuesto, las propias del Estado.

Al igual que la postura de la intervención del Estado en la vida económica, el tema de las finanzas públicas ha sido abordado desde diferentes enfoques, uno de los cuales es la postura clásica, que apela a las finanzas sanas anteponiendo “el equilibrio financiero” por encima del bienestar y desarrollo social.

En cambio, en el pensamiento keynesiano, el aumento del gasto público deficitario no es impedimento para la implementación de las políticas económicas anticíclicas; sobre todo en momentos en que las inversiones privadas sufren un debilitamiento, afectando en cascada a los sectores económicos en general.

Como lo refiere Faya (1981), una de las disyuntivas más relevantes de la ciencia política a lo largo de la historia es la concerniente a la intervención,

decisiva o no, del Estado en asuntos económicos y sociales y, en consecuencia, la posición que guardan las finanzas públicas al respecto. Esto implica que si el Estado interviene en la formulación y ejecución de políticas económicas y sociales, la ciencia de las finanzas públicas adopta una participación activa y dinámica en estas cuestiones; si por el contrario, el Estado se mantiene al margen del desarrollo, permite absoluta libertad a los particulares y por lo tanto la ciencia de las finanzas adoptaría un carácter pasivo y estático.

Refiere Mirón (2024) que no basta con el rol de defensa del Estado y su protección a la propiedad privada, sino que es imprescindible incluir en sus funciones el cuidado del medio ambiente, la justicia, la educación y la seguridad social. De igual manera, es necesario promover sistemas de pensiones y vivienda más justos, como condiciones fundamentales para el desarrollo de un nuevo contrato social.

Además, señala el autor que el papel del Estado en la economía tiene la capacidad de atemperar las condiciones provocadas por las crisis, entendiendo a dicho ente dentro del sistema capitalista no como una “institución flotante en un vacío histórico”, sino producto de la organización social y colectiva.

Independientemente de la concepción del papel del Estado en la economía, es indiscutible la necesidad estatal de obtener recursos (ingresos públicos) en atención de los propósitos perseguidos.

En función de lo anterior, el Estado, como cualquier ente económico, necesita recursos financieros tanto para cumplir con sus fines como para asegurar su propia supervivencia. Son varios los medios de que dispone el Estado para obtener sus recursos, pues existen algunas modalidades, según se trate de un Estado de corte liberal o, en su caso, de un Estado con marcada intervención en los procesos económicos y sociales.

Ahora bien, las necesidades económicas del Estado han aumentado en proporción de las necesidades del mismo, no obstante y de acuerdo con Duverger (1978), “el Estado calcula sus gastos en función de sus ingresos y no sus ingresos en función de sus gastos”. Es importante considerar esta aseveración, ya que de otra manera no habría recursos suficientes para cumplir con el encargo social, es decir, establecer primero los recursos con los que se cuenta permite presupuestar las funciones y actividades a ejecutar y el gasto que ello representa.

Al incrementar el Estado su actividad en los procesos económicos y sociales, dejando atrás las limitadas funciones de policía, justicia y ejército, también evolucionó la concepción clásica de las finanzas públicas,

constituyéndose los recursos como verdaderos medios para elaborar y ejecutar sus políticas de intervención en la economía en general.

Actualmente son varios los medios de que el Estado dispone para obtener recursos, según se trate de un gobierno liberal o, en su caso, de un Estado con una marcada intervención en los procesos económicos y sociales. Expresamente, los medios por los que el Estado obtiene recursos financieros son los siguientes: impuestos, derechos, contribuciones especiales; enajenación y rentas de su patrimonio y de sus servicios, y también tiene la posibilidad constitucional de allegarse recursos vía empréstitos.

Por lo que hace a la Cuarta Transformación en México, la política de redistribución de ingresos emprendida en esta etapa por el gobierno encabezado por López Obrador, de acuerdo con Hernández (2022), sólo encontrará su efectividad a largo plazo, en la medida en que el país registre incremento sustancial en la tasa de crecimiento. En ese sentido, se trata de una propuesta desarrollista “típica”, donde el Estado busca reasumir su papel de rector económico, principalmente en los sectores “estratégicos”, con el propósito de potenciar el incremento del producto interno bruto (PIB), reorientando la estructura productiva hacia el mercado interno y detener la desigualdad social del país.

#### IMPORTANCIA DEL GASTO PÚBLICO: EFECTO MULTIPLICADOR Y ACELERADOR

Como ha quedado de manifiesto, para la realización de las diversas actividades públicas de los gobiernos locales, los recursos financieros son de vital importancia, ya que deben realizar erogaciones destinadas a llevar mejores y mayores satisfactores a la población, y como consecuencia deben obtener los medios suficientes para estar en posibilidad de ofertarlos.

Los egresos y los ingresos constituyen los dos ciclos fundamentales de las finanzas públicas, donde por supuesto está inmerso el endeudamiento. Cuando los ingresos son mayores que los gastos existe un superávit público, es decir, el gobierno cuenta con un ahorro que se puede canalizar a incrementar la inversión. La situación contraria se da cuando los gastos del gobierno son mayores a sus ingresos provocando un déficit público.

La ortodoxia presupuestaria promovía gastar sólo lo que se tenía. Gradualmente empezó a reconocerse que el gasto tenía implicaciones que rebasan, con mucho, el manejo de un presupuesto equilibrado, y se inició el estudio de sus implicaciones macroeconómicas. En efecto, se descubrió que el gasto agregado tenía una influencia decisiva en el crecimiento de la economía. Los efectos acelerador y multiplicador fueron un descubrimiento

trascendental que permitió analizar el papel anticíclico y estabilizador del gasto público.

Más tarde, el estudio del gasto público se acentuó al considerársele, además, como un factor de incidencia en la asignación eficiente de recursos y en el logro de la equidad social, nada menos que las dos funciones sustantivas del gobierno. Poco se había reparado, sin embargo, en las causas estructurales del crecimiento del gasto, una tendencia prácticamente permanente a lo largo del siglo pasado y presente en el actual.

En el diseño de los programas de gasto público era prácticamente desconocido el análisis costo-beneficio que en mucho ayudaría a decidir, por ejemplo, no únicamente cuál programa de gasto debería llevarse a la práctica, sino cuál era económicamente eficiente y socialmente equitativo.

Por lo anteriormente planteado, resulta indispensable, en este proceso de “transformación”, privilegiar la racionalidad y austeridad de los recursos públicos desde un enfoque socialmente efectivo, como premisa para un gasto incluyente y eficiente en las entidades federativas en México, que permita alcanzar a mayores sectores de la población, en especial aquellos con mayores carencias y vulnerabilidad.

Tomando como punto de partida la teoría de la *demanda efectiva* desarrollada por Keynes, en la que el consumo depende de manera directa del ingreso que resulta de un determinado nivel de empleo, y no como lo sostienen los neoclásicos, de la tasa de interés que define la elección de los individuos entre consumo presente y consumo futuro, (Caballero, 2012). Desde esa perspectiva, el *efecto multiplicador*, el cual representa una secuencia lógica de efectos, considera al empleo como elemento primario para alcanzar mayores niveles de ingresos y la posibilidad de un mayor consumo de bienes y servicios, propiciando a su vez la necesidad de incrementar el nivel de oferta de los mismos y con ello la contratación de factores de producción, generándose así un círculo virtuoso en la economía.

Contrario a la teoría neoclásica, en la que el gasto público no genera efecto multiplicador alguno sobre la producción, para Keynes el gasto del gobierno provoca un incremento del empleo y en consecuencia la oferta de bienes, siempre y cuando exista capacidad instalada ociosa. Ésta es la verdadera razón por la cual el gasto público es conveniente, pues al cumplir su función redistributiva de la riqueza, eleva la capacidad de consumo de los sectores sociales desfavorecidos, creando con ello incentivos suficientes para que los productores incrementen su inversión con el propósito de elevar la oferta de los mismos y con ello sus propias ganancias.

Es innegable la efectividad del incremento del gasto público en el crecimiento de las economías, dado el efecto multiplicador que ello implica.

Sin embargo, en los últimos años en México se ha aplicado dicha medida económica sin la efectividad adecuada, a tal grado que falsos promotores del bienestar social, a cargo de algunos gobiernos estatales, amparados en políticas que en épocas pasadas funcionaron, han abusado del endeudamiento y las bondades que ello implica, poniendo en riesgo no sólo el crecimiento de la economía en sus respectivas entidades, sino además han propiciado el estancamiento y retroceso económico nacional, lo que se ha reflejado en el incremento del empobrecimiento de amplios sectores sociales y ha agudizado el nivel de desigualdad social.

En el pasado reciente, en México se ha perdido el sentido de disponer de recursos adicionales para corregir fallas del mercado, dando por hecho que los déficits públicos conllevan necesariamente a la implementación de acciones y programas sociales a favor de sectores de la población con mayores carencias económicas, cuando en realidad los mayores saldos de deuda afectan los volúmenes de recursos destinados a dichas encomiendas.

El nivel de bienes de capital necesarios para la sociedad depende principalmente del nivel de renta o de la producción. Esto es, las adiciones a la existencia de capital sólo tendrá lugar cuando la renta esté aumentando y viceversa. Por lo tanto, la trascendencia del efecto acelerador radica, precisamente, en que el gasto destinado a la inversión productiva tenga incidencia en el crecimiento del ingreso nacional, por encima del gasto que se destina al gasto corriente (Samuelson, 1968).

En ese sentido, *el principio del acelerador* significa que los cambios en la demanda de bienes de consumo producen cambios mayores en la demanda de bienes de capital utilizados para producirlos debido a que dicha demanda se determina por la reposición de las partes gastadas en el proceso productivo y por la necesidad de aumentar la producción porque existe una demanda que busca satisfactores, de aquí la trascendencia de acrecentar el gasto de inversión.

La contratación de deuda pública por parte del gobierno, si bien tiene repercusiones sobre las finanzas públicas, permite incidir favorablemente en el nivel de producción global y el empleo en la economía, es decir que mediante la ampliación de la capacidad productiva se genera un efecto positivo que se reproduce en el tiempo.

Así se explica la emisión de deuda pública por parte del gobierno como una forma de financiar proyectos de inversión de largo plazo. En este caso, la deuda pública se convierte en un instrumento de redistribución del ingreso a favor de sectores de bajos ingresos, lo que justifica su uso (Cuamatzin, 2006).

De lo anterior se puede afirmar que la deuda pública requiere la existencia de un Estado responsable y comprometido con la sociedad a la cual se debe, cuya tarea no se reduzca a alcanzar la eficiencia económica o el equilibrio presupuestal, sino que su acción se enfoque a mejorar el desarrollo humano de los gobernados, en especial de los grupos que se encuentran en condiciones más desfavorables, lo cual implica privilegiar criterios de justicia y equidad social.

Sin lugar a dudas, el papel de la deuda pública puede ser fundamental en muchas entidades, en especial en aquellas en donde la desigualdad en la distribución del ingreso se ha acrecentado con el devenir de los años, agravada por el poco interés de la iniciativa privada por promover infraestructura económica, agudizando la pobreza para la mayoría y opulencia para un reducido sector de la sociedad, lo cual constituye un lastre que ninguna sociedad puede tolerar.

El gasto público en infraestructura estimula directa e indirectamente el nivel de actividad, proveyendo a la iniciativa privada de infraestructura, que a su vez aprovecha las condiciones para iniciar o fortalecer sus negocios. En el mismo sentido, el gasto público en subsidios a personas de bajos recursos o en planes de empleo público también posee un efecto multiplicador, satisfaciendo directamente las necesidades de los individuos de alimentos, vestimenta, vivienda, etc., y contribuyendo de esa manera al desarrollo social.

El análisis anterior tiene plena vigencia en nuestros días, pues resulta innegable que destinar recursos públicos al gasto social y a la inversión productiva crea condiciones favorables a la marcha de la economía. Sin embargo, el crecimiento acelerado de la deuda subnacional debilita el efecto multiplicador al distraer ingresos públicos al pago del servicio de la deuda, por cierto, cada vez en mayores proporciones en relación con el gasto total, en detrimento del gasto social y en especial de los rubros de inversión, afectando así la propensión a consumir, que se reflejará a su vez en menos consumo agregado y por ende de demanda efectiva.

Por tal motivo, resulta importante analizar el comportamiento de la deuda pública subnacional, ya que un crecimiento más que proporcional al gasto de inversión y gasto social implicaría un efecto neutralizador en el mejor de los casos, que en circunstancias de altos niveles de endeudamiento y, por supuesto, altos costos del servicio de la deuda, traería como consecuencia disponer de recursos públicos para cubrir los compromisos adquiridos, especialmente con instituciones de la banca comercial aquel dicho sea de paso, no representan precisamente la mejor opción de financiamiento.

## IMPLICACIONES DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN EN MÉXICO

La Cuarta Transformación (4T) es un término usado por el presidente Andrés Manuel López Obrador para describir su proyecto de gobierno en México; iniciado en diciembre de 2018, busca marcar una ruptura con las políticas neoliberales anteriores, promoviendo una redistribución de la riqueza y un fortalecimiento de las instituciones nacionales, con un enfoque particular en los programas sociales, la lucha contra la corrupción y la austeridad gubernamental.

La 4T se presenta como un movimiento que pretende seguir los pasos de otras tres grandes transformaciones históricas del país: la Independencia, la Reforma y la Revolución mexicana, cada una considerada un cambio radical en su momento, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable.

Por otro lado, la implementación de estas políticas ha generado debates en diversos sectores de la sociedad: mientras algunos ciudadanos y analistas ven en la 4T una oportunidad para corregir desigualdades históricas, otros critican lo que consideran un enfoque demasiado centralizado y un riesgo para la economía y la inversión en el país.

Además, uno de los pilares de la 4T es su política social, que incluye programas como becas para estudiantes, pensiones para los adultos mayores y apoyo a los campesinos; estas iniciativas buscan redistribuir la riqueza y reducir la brecha de desigualdad, pero han surgido preguntas sobre la sostenibilidad financiera de tales programas y su eficacia real para erradicar la pobreza a largo plazo.

Como menciona Gallegos (2023), entre sus logros, la 4T ha incrementado los salarios mínimos reales en alrededor de 100% en casi cinco años, con lo cual derribó uno de los viejos mitos promovidos por empresarios y gobiernos del pasado, los cuales argumentaban que no se podía aumentar los salarios por encima de la inflación.

La lucha contra la corrupción, otro pilar, se ha enfocado en la creación de leyes más estrictas (tal es el caso de la Ley de Federal de Austeridad Republicana) y en la promoción de una cultura de transparencia, aunque los críticos señalan que aún falta mucho para que estas medidas se traduzcan en resultados tangibles y que la impunidad sigue siendo un problema significativo. En particular, cuando se revisa el ámbito local (gobiernos estatales y municipales), en donde aún permanecen las inercias de privilegios, abusos y despilfarros, al cobijo de las constituciones de las entidades federativas que otorgan, en todo lo que concierne a su régimen interior, el carácter de “libre, soberano e independiente”.

Por otra parte, el impacto de la 4T en la economía mexicana es motivo de análisis constante, con opiniones divididas sobre su efectividad para promover el crecimiento económico y atraer inversiones, mientras que el gobierno destaca los avances en materia de soberanía energética, apoyo a la industria nacional y la buena racha de estabilidad macroeconómica, encabezada principalmente por el fortalecimiento de la moneda nacional.

En términos generales, el propósito de la 4T en México, liderada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, es redefinir el modelo de gobernanza y las políticas públicas del país para enfrentar las desigualdades sociales, económicas y políticas heredadas de décadas de neoliberalismo; con un fuerte énfasis en la justicia social, busca restaurar el papel del Estado como regulador y promotor del bienestar social, alejándose de las políticas de libre mercado que, según sus proponentes, han exacerbado la brecha entre ricos y pobres. Este cambio de paradigma pretende una redistribución más equitativa de la riqueza y un acceso más amplio a servicios básicos como salud, vivienda y educación, marcando un regreso a políticas más proteccionistas, centradas en lo social y de corte “humanista”.

Además, otro objetivo fundamental de la 4T es combatir la corrupción; vista como uno de los mayores obstáculos para el desarrollo y la equidad en México, el gobierno ha iniciado una serie de reformas legales y administrativas para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en todas las esferas de la administración pública, como lo señalan Álvarez y Meade (2023). A través de estas medidas, busca no sólo castigar y disuadir las prácticas corruptas, sino también recuperar la confianza en las instituciones; este esfuerzo por limpiar la política y la administración pública se considera esencial para garantizar que los recursos del país se utilicen eficazmente en beneficio de todos los mexicanos.

En cuanto al ámbito económico, la 4T tiene la ambición de fortalecer la economía interna y reducir la dependencia de México del exterior, particularmente en sectores clave como la energía y la alimentación (Arroniz *et al.*, 2022), buscando crear empleos, aumentar la autosuficiencia y mejorar la balanza comercial del país. Esta estrategia incluye también un esfuerzo por atraer inversiones que se alineen con los objetivos nacionales de desarrollo sostenible y justicia social, intentando equilibrar el crecimiento económico con la protección del medio ambiente y los derechos laborales.

La Cuarta Transformación en México, promovida por el presidente Andrés Manuel López Obrador, según mencionan Correa-Cabrera (2021), se ha presentado como un cambio paradigmático en la política y sociedad mexicanas, enfocándose en la erradicación de la corrupción, el fortalecimiento

de programas sociales y la promoción de una mayor equidad económica; estas medidas han generado altas expectativas entre la población, especialmente entre los más desfavorecidos, quienes ven en la 4T una oportunidad para mejorar sus condiciones de vida, en tanto que las políticas implementadas han tenido un impacto tangible en áreas como la reducción de la pobreza extrema y el aumento en la cobertura de servicios básicos.

Sin embargo, las consecuencias económicas de algunas políticas de la 4T han sido motivo de debate; ciertos críticos argumentan que el enfoque en programas de subsidio y el manejo de la política energética podrían desincentivar la inversión privada, debilitar las finanzas públicas y afectar el crecimiento económico a largo plazo; estos temores se centran en la posibilidad de un retroceso en la apertura económica y en la confianza de los inversores internacionales en México, lo cual podría tener repercusiones en el empleo y en la competitividad global del país.

A su vez, la estrategia de combate a la corrupción, pilar de la 4T, ha tenido avances significativos en la creación de un marco legal más estricto y en la implementación de medidas de transparencia, aunque la efectividad de estas acciones aún es objeto de análisis, la percepción pública sobre la corrupción ha mostrado mejoras, pero persisten desafíos en la aplicación efectiva de las leyes y en asegurar que las instituciones encargadas de la fiscalización e impartición de justicia actúen con total autonomía, transparencia e imparcialidad.

En suma, aunque se han implementado medidas significativas contra la corrupción, el éxito de estas iniciativas aún es objeto de debate. La corrupción sigue siendo un desafío persistente, y aunque se han realizado esfuerzos por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, los resultados han sido mixtos. La efectividad real de estas medidas sigue siendo una cuestión abierta, con casos de corrupción de alto perfil aún presentes en el discurso público.

En cuanto a los programas sociales, puede afirmarse que han logrado ampliar el acceso a servicios esenciales para sectores previamente marginados, contribuyendo a una disminución en los niveles de desigualdad; sin embargo, surgen interrogantes sobre la sostenibilidad financiera de estos programas a largo plazo, especialmente en contextos de incertidumbre económica global, pues la dependencia de recursos gubernamentales para su financiamiento plantea el reto de mantener un equilibrio fiscal sin comprometer el desarrollo económico.

En materia de seguridad, Gallegos (2023) refiere que el tema de tráfico de drogas y narcopoder, así como las desapariciones y los altos índices de homicidios en el país, representan los grandes pendientes por resolver en

el gobierno de AMLO. A esto hay que sumar la poca efectividad de la estrategia de militarización, donde las fuerzas armadas (Sedena, Semar, Guardia Nacional) han dejado de lado sus tareas esenciales de seguridad y protección ciudadana, por involucrarse en labores civiles de construcción (como en los proyectos del tren maya, aeropuertos y refinerías), supervisión y hasta dirección de empresas públicas y aduanas, configurándose un peligroso escenario de un poder militar ampliado, ahora con participación en actividades empresariales y una gran injerencia en las acciones de gobierno distintas de las tradicionalmente asignadas.

Hernández (2022), férreo crítico del gobierno de la Cuarta Transformación, descarta que se trate de un cambio a nivel del modo de producción. Refiere que ni la narrativa ni las acciones del actual gobierno encabezado por AMLO apuntan al desmantelamiento del capitalismo en cuanto orden social. En todo caso se trata de un cambio de segundo orden o marginal en el sentido de que sólo se hacen modificaciones graduales, parciales o menores en ciertos componentes del orden social. En términos generales, la 4T se enfoca en un cambio en el régimen político y un giro redistributivo en el modelo de desarrollo, lo que, dadas las condiciones heredadas por el neoliberalismo, no se puede demeritar.

Finalmente, es necesario reconocer que la sostenibilidad de los programas sociales y económicos de la 4T también es motivo de preocupación. Aunque han proporcionado beneficios a corto plazo, existen dudas sobre la viabilidad financiera de estos programas en el futuro, especialmente en un contexto de restricciones presupuestarias, necesidades de financiamiento y la ausencia de una reforma fiscal acorde a las circunstancias económicas del país.

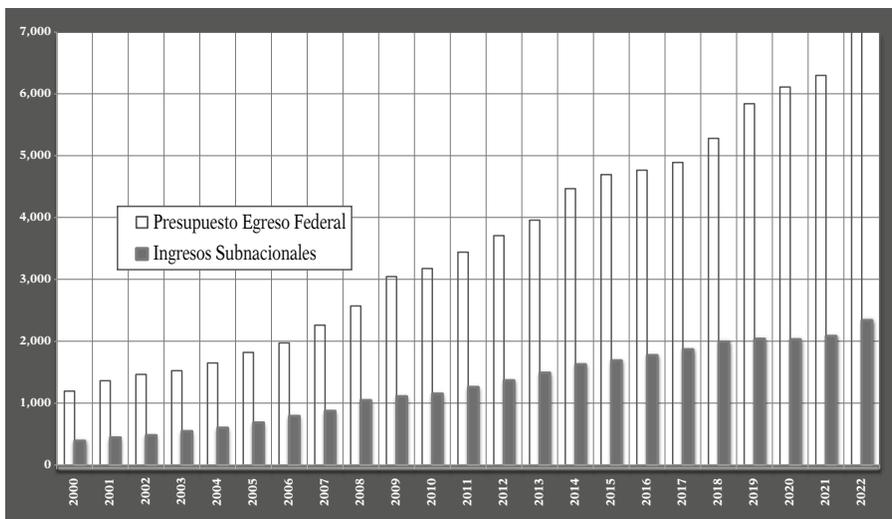
#### PANORAMA GENERAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES EN EL CONTEXTO DE LA 4T

Mediante el siguiente análisis se determinó la evolución de las principales variables de las finanzas públicas subnacionales (ingresos, egresos y deuda pública), enmarcadas en el proceso de la Cuarta Transformación con el propósito de constatar la incidencia de la ideología promulgada de austeridad y combate a la corrupción en las entidades federativas, con la llegada de AMLO al frente del Ejecutivo federal, en contraste con periodos previos de su gobierno.

En la gráfica 1 se presenta la relación en el tiempo (2000-2022) del ingreso subnacional comparado con el presupuesto de egresos federal

(PEF), donde se puede apreciar una proporción a la baja de los recursos canalizados a las entidades federativas, pasando de 38% en 2018 a 33% para 2022, después de alcanzar niveles de 40% en 2006, lo que denota una tendencia a la centralización paulatina, a costa menores ingresos para los gobiernos locales, difícil de revertir en el corto plazo dado el actual sistema fiscal mexicano, pero sobre todo por la política económica implementada por el actual gobierno, y muy probablemente por el siguiente.

Gráfica 1. *Proporción de los ingresos subnacionales respecto al PEF en México 2000-2022 (miles de millones de pesos a precios corrientes)*



Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, proporcionados por SHCP.

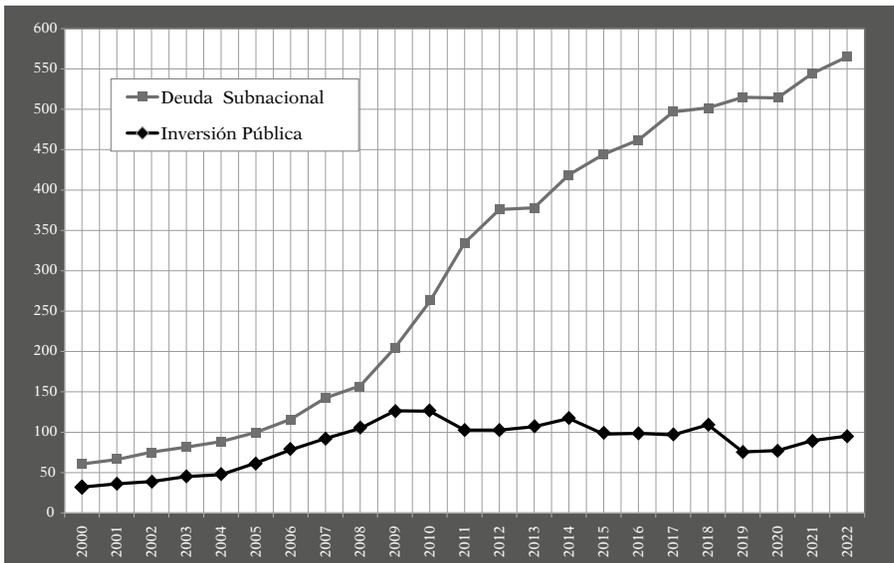
Es evidente que las condiciones que guarda el actual esquema fiscal en nuestro país limita la autonomía financiera de las entidades federativas, de ahí la importancia de revisar los principales indicadores de gestión de sus respectivas estructuras financieras, con el propósito de medir las proporciones que guardan los principales rubros de ingresos y egresos de las cuentas públicas estatales para conocer sus niveles de liquidez y solvencia financiera, tomando en consideración su compromisos financieros contratados (deuda pública).

Mucho se ha hablado de la conveniencia del endeudamiento para superar las limitaciones financieras de los gobiernos locales en México, sobre todo cuando se trata de generar desarrollo y bienestar social, de ahí la importancia de revisar el comportamiento de la deuda y la inversión

pública subnacional y, con ello, visualizar el panorama general en los últimos años y la tendencia de dichas variables, en especial tratando de encontrar algún punto de quiebre que ayude a ubicar posibles incidencias de la ideología promulgada por la 4T.

A manera de contexto, en una revisión desde el año 2000, como se observa en la gráfica 2, el comportamiento de la deuda subnacional presenta una tendencia a la alza, mientras que los niveles de inversión pública tienden a la baja, fundamentalmente a partir de 2009, lo que revela una relación económica contradictoria, en función de lo establecido en el artículo 117 de la Carta Magna, específicamente en la fracción VIII, que impide a los estados y municipios contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, lo cual significa que en los hechos el volumen de los recursos contratados vía empréstitos no se reflejaron en la misma proporción en los niveles de inversión pública.

Gráfica 2. *Comportamiento de la deuda pública y el gasto en inversión pública subnacional en México 2000-2022*  
(miles de millones de pesos a precios corrientes)



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y de la SHCP.

Lo anterior resulta sumamente paradójico ya que el rubro de inversión, lejos de crecer a la par de la deuda subnacional, se contrajo aceleradamente, lo cual sólo se explica por el crecimiento del gasto corriente en

relación con el gasto total que, no obstante tener un peso significativo en el erario de las entidades federativas, transitó de 69 a 74% de 2006 a 2022, respectivamente.

Al aplicar la correlación, de acuerdo con la condicionante jurídica referida en el artículo 117 de la Constitución, en estricto sentido lo correcto y normal es registrar una correspondencia de las variables de deuda subnacional e inversión pública cercano a la unidad, es decir que por cada peso que se contrata vía empréstitos, la inversión pública se incrementa en la misma proporción.

En el cuadro 1 se aprecia que durante el sexenio comprendido entre 2000 y 2006, el comportamiento fue “normal y positivo” entre las variables relacionadas (deuda e inversión pública subnacional) registrando una correlación positiva de casi 1 (0.98), circunstancia que se reduce sustancialmente al caer hasta 0.36 para el periodo comprendido entre 2006 y 2012. Todavía más contradictoria resulta la tendencia observada durante el sexenio de 2012-2018, donde se revierte la tendencia a  $-0.26$ , hecho que es totalmente anormal, ya que a pesar de contratar deuda pública, el nivel de inversión disminuyó significativamente, lo cual rompe con cualquier principio de lógica económica contraviniendo a la disposición jurídica consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refiere la perfecta correlación entre la deuda pública contratada y su destino (inversión productiva).

Cuadro 1. *Correlación de la deuda e inversión pública subnacional*

<b>Periodo</b>	<b>Correlación</b>
2000-2006	- 0.98
2006-2012	- 0.36
2012-2018	- 0.26
2018-2022	- 0.04

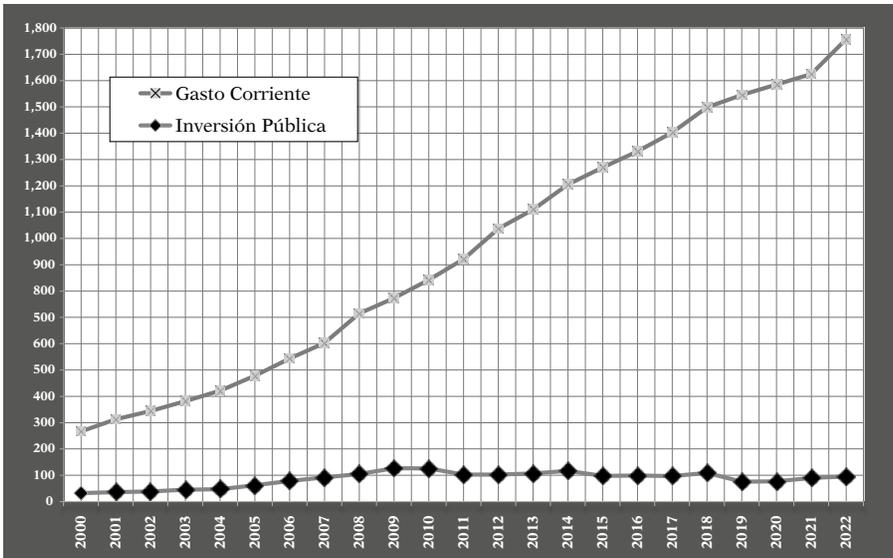
*Fuente:* elaboración propia con datos de INEGI y de la SHCP.

En relación con el periodo de 2018 a 2022, se observa un ligero quiebre a la tendencia registrada en periodos previos, al conseguir una correlación de 0.04, lo que significa, aunque todavía muy lejos del valor ideal (cercano a la unidad), se empieza a retomar la directriz positiva.

La gráfica 3 revela la tendencia creciente del gasto corriente con respecto a la inversión pública. Es una realidad que las entidades federativas tienen como principal componente de egresos el rubro de gasto corriente, mismo que representa alrededor de 74%, según datos de 2022, lo que

significa tener poco margen para la aplicación de recursos financieros a los proyectos de infraestructura de gran trascendencia y montos de inversión pública considerables, lo que ha provocado recurrir a fuentes de financiamiento ajenas; por un lado, con el sistema financiero mexicano, en especial con la banca comercial y por el otro, con los esquemas de participación de capitales privados (por ejemplo las asociaciones público privadas (APP)).

Gráfica 3. Comportamiento del gasto corriente y la inversión pública subnacional en México 2000-2022  
(miles de millones de pesos a precios corrientes)



Fuente: elaboración propia con datos del Subsistema de Información Económica de INEGI.

Lo anterior implica disponer de recursos públicos para cubrir el servicio de la deuda, que, muchas de las veces, lejos de constituirse en un instrumento viable para promover el desarrollo y beneficio social, se convierte en una carga y factor en contra de las estructuras financieras de las haciendas públicas estatales, lo cual sumado a la opacidad en el manejo de los recursos, genera un efecto neutro en el mejor de los escenarios. Sin embargo, como lo hemos podido constatar en el pasado, entidades con altas tasas de crecimiento de su deuda (entre 20 y 80% promedio anual) como Coahuila, Veracruz, Zacatecas, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Hidalgo, Quintana Roo y Chiapas, no sólo no resolvieron sus problemas estructurales

de desigualdad social, sino que heredaron significativas cargas financieras que, hasta la fecha, siguen mermando las finanzas públicas.

De acuerdo con Cabrero (2004), la dependencia financiera es la relación que indica la proporción de las participaciones federales respecto al gasto total. Refiere que un mayor índice de dependencia financiera es indicador de menor autonomía de la hacienda estatal. Tiende a relacionarse inversamente al índice de capacidad financiera que compara los ingresos propios con el gasto corriente.

En ese sentido, el cuadro 2 da cuenta de la proporción de ingresos subnacionales provenientes de las transferencias federales, misma que se ubica en alrededor de 85% para 2022, lo que confirma una gran dependencia financiera. Específicamente los recursos procedentes de las participaciones federales (de libre disposición) representan alrededor de 39% promedio respecto al total, después de haberse ubicado en cerca de 35 y 32% para 2018 y 2012, respectivamente, lo que confirma una tendencia ascendente.

Cuadro 2. *Proporción de las transferencias federales respecto al ingreso total 2012-2022*

Entidad federativa	2012		2018		2022	
	Participaciones federales	Aportaciones federales	Participaciones federales	Aportaciones federales	Participaciones federales	Aportaciones federales
Aguascalientes	31.0%	50.4%	34.7%	45.8%	39.4%	43.6%
Baja California	31.2%	57.1%	33.2%	48.5%	40.8%	46.9%
Baja California Sur	43.1%	39.9%	43.4%	45.1%	44.8%	39.7%
Campeche	28.8%	61.6%	31.9%	56.1%	37.1%	48.2%
Coahuila	34.3%	48.9%	34.5%	51.9%	35.4%	52.2%
Colima	33.4%	52.0%	35.4%	51.6%	38.3%	40.2%
Chiapas	28.3%	58.3%	31.1%	51.2%	35.2%	52.3%
Chihuahua	29.5%	61.0%	31.5%	59.1%	38.4%	56.4%
Durango	29.8%	40.7%	34.1%	45.1%	36.4%	39.1%
Guanajuato	28.1%	64.5%	30.9%	55.9%	33.3%	51.5%
Guerrero	35.0%	55.3%	38.5%	41.8%	45.9%	39.6%
Hidalgo	23.6%	68.8%	28.2%	64.2%	30.9%	62.8%
Jalisco	26.7%	61.1%	32.5%	61.5%	35.0%	56.0%
Estado de México	37.8%	46.8%	48.6%	42.2%	50.3%	37.7%
Michoacán	30.4%	38.1%	33.9%	30.6%	40.1%	30.5%
Morelos	35.1%	56.0%	33.7%	57.2%	38.7%	53.1%
Nayarit	31.5%	53.5%	34.4%	49.6%	39.8%	52.2%
Nuevo León	24.2%	51.8%	27.6%	48.7%	34.4%	55.1%

Cuadro 2. *Proporción de las transferencias federales respecto al ingreso total 2012-2022 (continuación)*

Entidad federativa	2012		2018		2022	
	Participaciones federales	Aportaciones federales	Participaciones federales	Aportaciones federales	Participaciones federales	Aportaciones federales
Oaxaca	28.7%	40.3%	35.7%	31.1%	35.7%	25.1%
Puebla	22.8%	66.7%	23.9%	58.1%	33.9%	60.3%
Querétaro	31.1%	59.4%	36.9%	52.5%	41.8%	48.1%
Quintana Roo	36.8%	50.2%	40.8%	45.4%	42.5%	38.5%
San Luis potosí	25.5%	45.6%	34.0%	41.4%	33.6%	38.1%
Sinaloa	30.2%	59.8%	36.3%	53.4%	39.5%	50.1%
Sonora	31.7%	54.3%	34.1%	55.5%	38.7%	49.5%
Tabasco	34.2%	50.9%	25.1%	27.0%	37.4%	36.0%
Tamaulipas	42.1%	45.0%	47.8%	45.5%	43.4%	43.6%
Tlaxcala	34.8%	51.4%	31.3%	39.9%	39.6%	44.6%
Veracruz	29.2%	53.3%	35.5%	58.3%	37.8%	56.0%
Yucatán	26.3%	42.7%	35.7%	50.1%	40.0%	49.3%
Zacatecas	31.2%	54.9%	36.9%	50.6%	39.4%	43.8%
<b>Promedio</b>	<b>31.2%</b>	<b>52.9%</b>	<b>34.6%</b>	<b>48.9%</b>	<b>38.6%</b>	<b>46.5%</b>

Fuente: elaboración propia con datos del Subsistema de Información Económica de INEGI.

Entonces, los niveles muy precarios de inversión pública (como se muestran en el cuadro 3) encuentran su explicación en los altos índices de dependencia financiera, aunados a las grandes cargas que representan los rubros de gasto corriente en las entidades federativas y el reducido nivel de recursos propios que captan, de apenas 12% para 2022.

Cuadro 3. *Proporción de la inversión pública subnacional respecto al gasto total, 2012-2022*

Entidad federativa	2012	2018	2022
Aguascalientes	20.8%	8.1%	9.0%
Baja California	6.0%	2.9%	3.6%
Baja California Sur	11.3%	8.1%	7.1%
Campeche	5.9%	8.4%	3.6%
Coahuila de Zaragoza	8.1%	10.0%	6.0%
Colima	11.5%	4.6%	0.6%
Chiapas	6.4%	6.1%	3.7%
Chihuahua	5.6%	2.3%	1.7%
Durango	7.2%	7.8%	2.6%
Guanajuato	2.9%	7.0%	2.9%

Cuadro 3. *Proporción de la inversión pública subnacional respecto al gasto total, 2012-2022 (continuación)*

<b>Entidad federativa</b>	<b>2012</b>	<b>2018</b>	<b>2022</b>
Guerrero	8.8%	2.9%	2.0%
Hidalgo	9.3%	1.4%	3.4%
Jalisco	1.6%	3.7%	8.0%
Estado de México	6.9%	7.3%	4.4%
Michoacán de Ocampo	8.3%	1.6%	2.2%
Morelos	2.0%	5.2%	2.3%
Nayarit	5.9%	1.4%	3.7%
Nuevo León	4.9%	3.1%	4.1%
Oaxaca	16.9%	1.7%	2.8%
Puebla	4.7%	4.8%	3.6%
Querétaro	5.2%	11.4%	3.6%
Quintana Roo	15.3%	3.4%	2.7%
San Luis potosí	2.7%	5.7%	8.5%
Sinaloa	10.6%	11.1%	3.7%
Sonora	13.4%	2.8%	1.4%
Tabasco	2.9%	3.2%	2.8%
Tamaulipas	5.3%	6.7%	7.1%
Tlaxcala	9.9%	7.2%	7.7%
Veracruz	7.2%	3.4%	1.9%
Yucatán	1.7%	1.4%	1.2%
Zacatecas	12.9%	5.8%	7.6%
<b>Promedio</b>	<b>7.8%</b>	<b>5.2%</b>	<b>4.0%</b>

*Fuente:* elaboración propia con datos del Subsistema de Información Económica de INEGI.

La clara tendencia a la baja de los índices de inversión en las entidades federativas confirma el mínimo margen de maniobra con el que cuentan los gobiernos subnacionales para ejecutar proyectos de infraestructura de gran calado. Con una disminución del indicador muy cercano a la mitad entre 2012 y 2022 (de 7.8% a 4%, respectivamente), es obvio que la recurrencia a las fuentes externas de financiamiento, como los empréstitos bancarios y los recursos aportados por el capital privado vía APP, son las alternativas inmediatas para emprender acciones de trascendencia en sus respectivos territorios.

En el cuadro 4 se observa el comportamiento del índice de capacidad financiera subnacional (comparación de los ingresos propios con el gasto corriente), el cual oscila en promedios de entre 14 y 16% en los últimos tres periodos presidenciales, lo que es un claro indicador de su debilidad

financiera, ya que en una situación ideal los ingresos propios deberían ser suficientes para cubrir el gasto corriente (de alrededor de 74% del total del gasto). Aun sumando las participaciones, que en promedio se ubican en 40%, los recursos de libre disposición resultan insuficientes para hacer frente a los compromisos de gasto operativo, hecho que explica la necesidad recurrente del endeudamiento como mecanismo para alcanzar parámetros de equilibrio financiero.

Cuadro 4. *Proporción de los ingresos propios respecto al gasto corriente, 2012-2022*

<b>Entidad federativa</b>	<b>2012</b>	<b>2018</b>	<b>2022</b>
Aguascalientes	16.6%	28.9%	12.3%
Baja California	12.3%	12.4%	20.0%
Baja California Sur	8.4%	13.2%	17.9%
Campeche	14.4%	12.1%	17.5%
Coahuila de Zaragoza	18.7%	18.0%	23.6%
Colima	12.0%	11.3%	9.9%
Chiapas	7.9%	7.4%	7.6%
Chihuahua	21.1%	19.6%	27.8%
Durango	9.5%	9.6%	12.3%
Guanajuato	12.2%	24.9%	18.5%
Guerrero	6.0%	3.2%	3.6%
Hidalgo	7.0%	8.5%	11.9%
Jalisco	13.2%	11.7%	17.2%
Estado de México	36.4%	36.3%	32.4%
Michoacán de Ocampo	13.2%	7.3%	10.1%
Morelos	5.9%	7.4%	9.7%
Nayarit	6.5%	7.4%	10.9%
Nuevo León	17.2%	24.0%	34.6%
Oaxaca	16.8%	7.5%	5.8%
Puebla	12.3%	13.8%	14.0%
Querétaro	16.5%	18.6%	24.5%
Quintana Roo	13.5%	23.9%	28.0%
San Luis potosí	11.1%	12.8%	12.2%
Sinaloa	11.6%	12.9%	15.0%
Sonora	11.1%	29.2%	30.3%
Tabasco	8.2%	8.5%	8.9%
Tamaulipas	10.1%	13.9%	18.2%
Tlaxcala	19.6%	8.2%	8.3%
Veracruz	37.1%	9.4%	12.4%
Yucatán	10.3%	12.7%	17.9%
Zacatecas	7.9%	9.3%	11.9%
<b>Promedio</b>	<b>13.7%</b>	<b>14.3%</b>	<b>16.3%</b>

*Fuente:* elaboración propia con datos del Subsistema de Información Económica de INEGI.

Finalmente, se debe destacar que el rubro de los impuestos representa, en promedio, casi la mitad de los recursos propios de las entidades federativas, lo que se traduce en una dependencia significativa y en el poco margen de maniobra para incrementar el volumen de ingresos propios que permitan hacer frente al creciente gasto corriente de las entidades federativas.

#### RACIONALIDAD Y AUSTERIDAD PRESUPUESTARIA SOCIALMENTE EFECTIVA

A la luz del proceso de “transformación” que vive nuestro país con la auto-denominada 4T, y ante las debilidades financieras que presentan las entidades federativas para realizar obras de inversión pública de gran envergadura, los gobiernos subnacionales tienen la posibilidad de endeudarse acudiendo al sistema financiero mexicano, cumpliendo con los lineamientos establecidos en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Sin embargo, ante la compleja tarea de supervisión de la correcta aplicación de los recursos, y los escollos jurídicos que aún presenta la ley en la materia, se hace propicio el escenario para su uso discrecional y priorizar compromisos de gasto corriente, con la posibilidad de subsanar los desfases financieros con créditos a corto plazo, a costa del erario estatal por los altos costos financieros que ello implica.

Si a lo anterior se suma la débil capacidad recaudatoria de las entidades federativas, y la gran dependencia de las transferencias (participaciones y aportaciones federales) por arriba de 80% de sus recursos totales, dado el actual sistema fiscal mexicano, ello obliga a adoptar esquemas efectivos de austeridad y disciplina financiera, con un propósito genuino y real de optimizar los recursos financieros y velar por los intereses de los sectores más desfavorecidos de la sociedad mexicana.

La disciplina financiera y la austeridad presupuestaria representan elementos que pueden acotar el comportamiento irresponsable de las haciendas públicas subnacionales, bajo una supervisión directa y constante por la autoridad hacendaria federal, a fin de que se dé una efectiva aplicación de los recursos y su correspondiente beneficio social a la población objetivo, según los programas de gobierno.

La disciplina financiera puede ser un factor importante para provocar una conducta responsable en el manejo de las finanzas públicas estatales. En especial cuando se trata de echar mano de fuentes externas (endeudamiento), es decir, cuando los recursos financieros no son suficientes, como es el caso en la mayoría de las entidades federativas.

De acuerdo con Stiglitz (1995), es adecuado el financiamiento a través de deuda pública en proyectos de alto impacto como carreteras, escuelas o complejos industriales que brinden beneficios por muchos años; pero no es correcto cuando los recursos se utilizan para financiar planes inconclusos o gasto corriente de la administración pública.

De lo anterior se deduce la importancia que tiene la deuda pública al aprovechar el ahorro del sector superavitario y dirigir estos recursos hacia proyectos de inversión, encaminados a mejorar el bienestar social, y en una segunda etapa, a cubrir déficits temporales y hacer frente a situaciones de emergencia.

La deuda pública debe constituir un mecanismo de financiamiento promotor del desarrollo socioeconómico y justicia social; se requiere que los gobiernos diseñen e impulsen políticas de deuda pública responsables, las cuales promuevan el desarrollo integral de la sociedad, pero sin poner en riesgo el futuro de sus finanzas públicas, sobre todo sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras.

El artículo 1 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2022, refiere que el control y la evaluación del gasto público federal se realizará en función de lo consignado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Federal de Austeridad Republicana así como la Ley General de Contabilidad Gubernamental, primordialmente.

En ese tenor, es importante mencionar que el capítulo II del PEF, específicamente en su artículo 9, señala que las dependencias y entidades se sujetarán a las disposiciones de austeridad y disciplina presupuestaria que se establezcan en los términos del título tercero, capítulo IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley Federal de Austeridad Republicana y de las disposiciones de austeridad republicana emitidas por el Ejecutivo Federal, así como por la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de sus atribuciones que, conforme al artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, determina que la administración de los recursos públicos federales debe realizarse con base en criterios de legalidad, honestidad, austeridad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los ejecutores del gasto, en el ejercicio de sus respectivos presupuestos, deberán tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados, y como resultado de la aplicación de dichas medidas, los ahorros deberán

destinarse atendiendo a las disposiciones que resulten aplicables a los programas prioritarios del ejecutor del gasto que los genere.

Lo verdaderamente trascendental es que con el objeto de ejercer de manera eficiente y eficaz el presupuesto autorizado, se hace necesario definir acciones específicas de ahorro, a fin de que los recursos disponibles cumplan con los objetivos establecidos.

De igual manera, la Ley Federal de Austeridad Republicana, de acuerdo con su artículo primero, tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberán observarse en el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, es necesario resaltar que según la ley en comento, sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la administración pública federal, lo que hace presumir que las entidades federativas son sujetos de su observancia, circunstancia que deberá atenderse con miras a su inclusión, si en verdad se desea transitar hacia una verdadera transformación, habida cuenta de la dependencia financiera y debilidad económica que privan en la mayoría de las haciendas públicas locales.

Según Ackerman (2018), la “austeridad” significa sencillez, moderación, seriedad y moralidad. La austeridad de la 4T no implica gastar menos, no es para ampliar el ámbito de acción de los poderes privados, sino para acrecentar cada vez más la esfera de lo público, lo colectivo y lo comunitario. En pocas palabras, no es para recortar los apoyos para los pobres, sino limitar los excesos de los potentados. Es por ello que en la Ley Federal de Austeridad Republicana se privilegia el gasto social mediante la generación de ahorros al suprimir gastos innecesarios y suntuosos.

Es importante destacar, independientemente del discurso político de los seguidores de la 4T, que los conceptos de racionalidad, austeridad y disciplina financiera se encuentran presentes en los documentos rectores del gasto público, lo cual significa que no es cuestión de que una nueva ideología política establezca la optimización de los recursos públicos, sino de ceñirse estrictamente a lo consagrado por los ordenamientos y disposiciones jurídicas, a fin de procurar un gasto incluyente y eficiente a favor de los sectores desfavorecidos y marginados de nuestra nación.

## CONSIDERACIONES FINALES

Es evidente que la Cuarta Transformación de México, iniciativa del presidente Andrés Manuel López Obrador, ha generado un intenso debate sobre su eficacia y sus impactos a largo plazo en la sociedad mexicana; sus políticas, centradas en la justicia social, el combate a la corrupción y la soberanía económica, reflejan un esfuerzo por redefinir el rumbo del país hacia una mayor equidad y transparencia.

Por otro lado, el impacto social de la 4T es innegable, con programas que han llegado a millones de mexicanos ofreciéndoles asistencia y oportunidades que antes eran inaccesibles para muchos de ellos; estas iniciativas han sido fundamentales para aliviar la pobreza y la desigualdad en el corto plazo, pero plantean interrogantes sobre su sostenibilidad financiera y efectividad a largo plazo, sobre todo, cómo y de qué manera el proceso de “transformación” permeará en las entidades federativas del país.

En términos económicos, la 4T enfrenta el reto de promover el crecimiento mientras redefine las relaciones comerciales y la política energética del país; las tensiones entre un enfoque más nacionalista y la necesidad de atraer inversión extranjera y mantener la confianza de los mercados son palpables. La gestión económica de México en los próximos años será crucial para determinar si la 4T puede traducirse en un modelo de desarrollo que beneficie a todas las capas de la sociedad, que trascienda del discurso político y bandera del Ejecutivo federal hacia las esferas de los gobiernos locales.

El combate a la corrupción, uno de los pilares de la 4T, ha mostrado avances significativos, aunque aún quedan obstáculos importantes por superar; la construcción de instituciones más fuertes y transparentes es un proceso largo que requiere constancia y la participación activa de todos los sectores de la sociedad. El éxito en este frente no sólo mejorará la gobernanza, sino que también fortalecerá la confianza en el sistema político y económico de México.

Es importante recalcar que el proceso de “transformación” iniciado por AMLO tiene como principal reto permear desde el pronunciamiento ideológico plasmado en sus documentos básicos del Movimiento de Regeneración Nacional y el consecuente plan de gobierno (proyecto de nación), hacia esferas de los gobiernos locales (entidades federativas y municipios), ya que resulta evidente que en estos ámbitos de gobierno aún prevalecen prácticas “abusivas” del pasado, de grandes dispendios y asignaciones de prebendas y cotos de poder que desentonan con el tan redundante principio de “austeridad republicana”, que en algunos casos sólo se aprovecha como

bandera política para arribar al poder (casos como Morelos, Guerrero y Zacatecas, por mencionar algunos), pero que en los hechos han quedado muy lejos de las expectativas y exigencias de la sociedad.

En cuanto al panorama general de las finanzas públicas subnacionales, es evidente el magro nivel de gasto de inversión (de apenas 4% del total de gasto para 2022) que se explica, en gran medida, por la débil capacidad financiera de los erarios locales, como lo demuestra el magro volumen de ingresos propios respecto al ingreso total, que oscila alrededor de 12%, insuficientes para asumir los compromisos del gasto corriente, con proporciones cercanas a 75% promedio.

Lo anterior hace evidente la gran dependencia financiera de los recursos públicos subnacionales de las transferencias federales (cerca de 85% del total de sus ingresos) e induce al recurrente uso del crédito en el sistema financiero mexicano, con el costo financiero que ello implica, así como el establecimiento de acuerdos jurídicos con la iniciativa privada bajo esquemas de asociaciones público-privadas, principalmente, como alternativas para salir al paso con las demandas de obra pública y acciones de gobierno de grandes proporciones que, ante la ausencia de programas gubernamentales de promoción financiera efectiva y la carencia de una banca de desarrollo efectiva, resultan las vías inmediatas de financiamiento.

Por todo ello, tanto la ejecución de grandes proyectos de inversión, como la sostenibilidad de los programas sociales y económicos de la 4T, son motivo de preocupación dadas las estructuras financieras de las entidades federativas, las cuales generan dudas sobre la viabilidad financiera de estos programas en el futuro, especialmente en un contexto de restricciones presupuestarias, necesidades de financiamiento y la ausencia de una reforma fiscal acorde a las circunstancias económicas del país. De ahí la importancia de hacer efectivas las prácticas de “disciplina financiera y austeridad presupuestal” que permitan cumplir cabalmente con los programas de gobierno ya establecidos, e incluir, paulatinamente, a otros sectores de la sociedad que esperan que las promesas de la denominada “Cuarta Transformación” sean toda una realidad.

A manera de reflexión final, cabe reiterar que, al margen del discurso político de los promotores de la 4T, es fundamental que los recursos económicos de las entidades federativas se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, principios que se encuentran presentes en los documentos rectores del gasto público, lo cual significa que no es cuestión de que una nueva ideología política trate de optimizar los recursos públicos, ni pronunciarse por la austeridad republicana

como un acontecimiento de época, sino de ceñirse estrictamente a lo consagrado por los ordenamientos y disposiciones jurídicas ya existentes, optimizando los recursos económicos con un sentido responsable y ético a fin de procurar un gasto incluyente y eficiente a favor de los sectores desfavorecidos y marginados del país.

#### REFERENCIAS

- Ackerman, John M. (coord.) (2019). *El cambio democrático en México: retos y posibilidades de la cuarta transformación*. Ciudad de México. Coordinación de Humanidades-UNAM/PUEDJS-UNAM/ INEHRm/Siglo XXI.
- Álvarez, A. R. P., y M. Meade (2023). "Recepción y asimilación de un sistema de creencias: el caso de la 4T en México" en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 35. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2023.35.85515>.
- Arroniz, J. V., D. E. P. Rosado, P. Z. Córdoba y E. M. G. García (2022). "La Cuarta Transformación (4T) en México: ¿hacia el neopopulismo?" *Dialnet*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8974613>.
- Astudillo Moya, M. y F. J. Fonseca Corona (2017). *Finanzas públicas para todos: una introducción a la hacienda pública mexicana*. Ciudad de México. Trillas.
- Caballero, E. (2012). *Política fiscal e inversión privada en México*, Facultad de Economía, UNAM.
- Correa-Cabrera, G. (2021). *Seguridad en México en tiempos de la 4T*. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1560>.
- Cuamatzin, F. (2006). "Referentes Teóricos para el Análisis de la Deuda Pública", en *Análisis Económico*, Vol. XXI, número 047, segundo cuatrimestre, México, pp 235-260, UAM-Azcapotzalco, ISSN 0185-3937.
- Duverger, M. (1978). *Método de las ciencias sociales*. Madrid, Editorial Ariel.
- Faya, J. (1981). *Finanzas públicas*. México. Editorial Porrúa.
- Gallegos, E. (2023). "Crítica de la economía política de la 4T y AMLO: ¿las peras del olmo?" en *Somos el medio*, septiembre, 2023. Disponible en: <https://www.somoselmedio.com/critica-de-la-economia-politica-de-la-4t-y-amlo-las-peras-del-olmo/>.
- Girón, A. (2015). "Austeridad, inequidad y desigualdad" en *Problemas del Desarrollo*, vol. 46, núm. 181, abril/junio, pp. 3-10.
- Hernández, Job (2022). "La Cuarta Transformación: ¿hacia una nueva transformación inconclusa?" en *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*. 35 años, UAM-Xochimilco, núm. 98. enero-abril de 2022,

- pp. 193-211. Disponible en: <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202298-08>.
- Illades, C. (2019). *Vuelta a la izquierda. La cuarta transformación en México: del despotismo oligárquico a la tiranía de la mayoría*. Ciudad de México. Océano.
- INEGI (2022). *Subsistema de Información Económica, Finanzas Públicas Estatales y Municipales*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados>.
- Keynes, J. M. (1987). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, 10ª. reimp. México. Fondo de Cultura Económica.
- Márquez, Daniel (2019). “El cambio en la administración pública de la cuarta transformación”, en *Serie Opiniones sobre Temas de Relevancia Nacional*, núm. 3. UNAM.
- Mirón, D. (2023). Reseña al libro: Luis Buendía García (ed.). *El papel del Estado en la economía. Análisis y perspectivas para el siglo XXI*. FUHEM/Editorial Catarata. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/fe.18701442e.2024.47.87539>.
- Movimiento de Regeneración Nacional (2018). “Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024, plataforma electoral y programa de gobierno”. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>.
- Peña, E. (2017). *La deuda subnacional en México y sus implicaciones en el gasto público, 2000-2012*, tesis doctoral, Ciudad de México, UNAM.
- SHCP (2022). *Estadísticas oportunas de finanzas públicas*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Samuelson, P. (1968). *Curso de economía moderna*. España. Editorial Aguilar.
- Santillán, R. (1962). *Teoría general de las finanzas públicas y el caso mexicano*. México. UNAM.
- Stiglitz, J. (1995). *La economía del sector público*, 2ª. ed. España. Antoni Bosch Editor.

#### LEYES

- Ley Federal de Austeridad Republicana (2019). H. Congreso de la Unión, *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR\\_191119.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR_191119.pdf).
- Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2023). H. Congreso de la Unión, *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>.

**PARTE III**  
**ESTUDIOS REGIONAL Y MUNICIPAL:**  
**TEMAS PENDIENTES EN LA AGENDA**



# EL SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN MÉXICO: INVERSIÓN SEXENAL EN DECLIVE Y POLÍTICA FEDERALISTA AUSENTE EN EL GOBIERNO DE LA 4T\*

*María Antonieta Saldivar Chávez\*\*  
y María Elena Giraldo Palacio\*\*\**

## INTRODUCCIÓN

Este capítulo analiza los cambios que ha sufrido el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación en México (SNCTI) a partir de las nuevas directrices que en materia de finanzas públicas se han implementado en el gobierno de la Cuarta Transformación (4T). En particular, busca demostrar que el declive en el gasto público en el nivel subnacional se debe a la desaparición de instrumentos de política orientados a la federalización del desarrollo científico y tecnológico, lo cual va en detrimento de la generación de las capacidades que en este sector se han construido de manera paulatina, aunque asimétrica, en las diferentes regiones del país.

No obstante que el sistema político mexicano es federalista y que durante algunos años se hicieron esfuerzos importantes en pro de la desconcentración y la descentralización, en los temas presupuestales y de financiamiento ha prevalecido una lógica centralista. En cuanto a la deuda pública,

es de resaltar el descontento y la inconformidad de los gobiernos estatales dada la estructura y facultades que prevalecen en la federación, pues sigue

\* Las autoras expresan sus agradecimientos a Alejandra Valverde Lucas y Brandon Altamirano Gasso, egresados de la licenciatura en Administración Pública, FCPS, UNAM, por su invaluable apoyo en la consecución y actualización de importantes datos duros presentados en este capítulo.

\*\* Coordinadora de Desarrollo e Investigación en el Centro de Investigación Científica de Yucatán, A. C. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3067-5143>. Contacto: [antonietasaldivarchavez@gmail.com](mailto:antonietasaldivarchavez@gmail.com); [maria.saldivar@cicy.mx](mailto:maria.saldivar@cicy.mx).

\*\*\* Profesora titular de tiempo completo definitiva de la ENES Mérida, UNAM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0923-8683>. Contacto: [elena.giraldo@enesmerida.unam.mx](mailto:elena.giraldo@enesmerida.unam.mx).

concentrando y distribuyendo los ingresos fiscales del país, la mayoría de las veces de manera poco equitativa. Es bajo esta lógica centralista y de dependencia que los estados deben optar por buscar alternativas de financiamiento que les permitan hacerse de recursos [y] un instrumento para hacerlo es precisamente a través de la deuda pública (Rodríguez, 2024).

El tema que nos ocupa, el ramo 38 destinado a ciencia y tecnología, se centra particularmente en la distribución a nivel central y si bien se hicieron esfuerzos en algún momento por una distribución en el ramo 33,<sup>1</sup> a través de las participaciones estatales para asignar inversión en el sector CTI, éstos no fructificaron. Solamente se estableció la canalización de recursos mediante los fondos existentes en la Ley de Ciencia y Tecnología (LCyT), conocidos como los fondos mixtos concurrentes (Fomix), del entonces Conacyt y los estados de la República.

Una reflexión medular en este capítulo es que bajo el supuesto de que el presupuesto asignado a ciencia y tecnología corresponde a un gasto de inversión, se revela lo que en realidad es una desinversión en este sector; lo cual, a final de cuentas, se convierte en una deuda, particularmente de naturaleza social y económica, y representa una pérdida de oportunidades de desarrollo y crecimiento para las comunidades de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación en las entidades federativas de México.

Esta situación se presenta en la región sureste del país, conformada por los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, una región históricamente rezagada respecto al centro y norte de México y que registra asimetrías importantes en cuanto a las capacidades en CTI, las cuales se han concentrado tradicionalmente en la Ciudad de México y región centro. Sin embargo, el sureste de México ha tomado relevancia para el gobierno de la 4T, si se considera que los importantes megaproyectos que ahí se vienen impulsando inciden de manera significativa en esta región, que cuenta con territorios con una gran diversidad biocultural, siendo por tanto una región relevante a ser estudiada en el contexto político actual.

La metodología empleada para el desarrollo de la investigación es mixta e involucra tanto el análisis cualitativo de los diversos marcos legislativos y programas de política, como el análisis cuantitativo de las finanzas públicas y de otros indicadores que permiten caracterizar el Sistema Na-

<sup>1</sup> De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los siete fondos que conforman actualmente el ramo 33 se asignan, distribuyen y aplican para cubrir las necesidades sociales relacionadas con la educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras.

cional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) a nivel agregado y por entidades federativas. Aunque el estudio principal abarca toda la federación, se analiza en particular la región sureste para ejemplificar lo que sucede en el nivel subnacional tras los cambios implementados por la administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador.

El capítulo está integrado por tres secciones. En la primera se hace un breve recuento de los cuatro momentos más relevantes en la política científica y tecnológica de México para ubicar los principales programas e instrumentos implementados a lo largo de 40 años, y analizar el cambio de paradigma que se dio a partir de la llamada Cuarta Transformación (2018-2024). Posteriormente, se analizan los principales indicadores financieros y humanos del SNCTI en México a fin de revisar el desempeño de este sistema en los diferentes momentos de la política. En la segunda sección se exponen los instrumentos orientados a la inversión subnacional, los cuales se habían construido en las últimas décadas, hasta su desaparición en el gobierno federal actual y el impacto que estas acciones tienen en las finanzas públicas. En la tercera sección se revisa cómo se ha comportado el presupuesto de la ciencia en la región sureste de México, a través de la lectura de algunos programas e indicadores. Por último, se presentan las reflexiones finales sobre el estudio realizado.

#### EL SNCTI: CUATRO MOMENTOS EN LA POLÍTICA CIENTÍFICA DE MÉXICO

La política científica, tecnológica y de innovación (en adelante política de CTI) en México es relativamente joven y sus instrumentos de financiamiento también lo son. La creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt, ahora Conahcyt), órgano encargado del fomento a la ciencia y la tecnología en nuestro país, data de 1970, habiendo transcurrido poco más de cinco décadas de esfuerzo para la construcción de un Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en México.<sup>2</sup>

Para efectos de los planteamientos que se esbozarán, se entiende por SNCTI un sistema abierto, integrado por las políticas, estrategias, programas, metodologías y mecanismos para la gestión, promoción, financiación, protección, diseminación y divulgación de la investigación científica y la innovación tecnológica, que está conformado por las dependencias gu-

<sup>2</sup> Como resultado de un trabajo colectivo de diferentes actores de la comunidad académica, del gobierno federal y del sector empresarial, se formularon las propuestas que a la postre culminarían en la creación del Conacyt, sustituyendo al Instituto Nacional de Investigación Científica fundado en 1950 (Villa, *et al.*, 2015).

bernamentales encargadas de la investigación científica, las instituciones de los sectores social y privado y de los gobiernos de las entidades federativas, y las universidades e instituciones de educación superior, a través de los procedimientos de concertación, coordinación, participación y vinculación (Ley de Ciencia y Tecnología, 2002), tal y como estaba plasmado en el marco legislativo previo a las reformas impulsadas por el gobierno federal actual.

En diciembre de 2023 el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) cumplió 53 años, y ha sido el organismo rector de la política científica y tecnológica en México. Los cambios implementados en el gobierno actual han derivado en la creación del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (Conahcyt) a partir de la legislación aprobada en mayo de 2023, y a la que se hará mención más adelante por constituir un punto de inflexión relevante en los planteamientos de este capítulo.

#### CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA EN MÉXICO ANTES Y DESPUÉS DE LA 4T

Durante estas cinco décadas se pueden distinguir cuatro momentos en la política pública en materia científica y tecnológica:<sup>3</sup> 1) el de gestación, que va de 1971 a 1988 y que se caracteriza principalmente por la formación de la planta de investigadores, un ambicioso programa de becarios, la creación de centros públicos de investigación y del Sistema Nacional de Investigadores, lo que en la literatura se denomina la creación de políticas de oferta con una concepción académica (Casas y Dettmer, 2003); 2) el de impulso y crecimiento de 1988 a 2000, que se distingue por la promoción a la investigación básica, el fortalecimiento y acreditación de posgrados nacionales y la continuación de las políticas de oferta; 3) el fortalecimiento y consolidación —en un periodo signado como neoliberal— a cargo de dos gobiernos panistas y uno priista (2000-2018), con un impulso marcado a la transferencia tecnológica y la innovación, a los programas de descentralización, a la creación de fondos mixtos, sectoriales, institucionales e

<sup>3</sup> Loyola y Zubieta (2020) establecen cuatro momentos en el libro *Vaivenes entre innovación y ciencia. La Política de CTI en México 2012-2018*, pero con una clasificación distinta. Estos autores ubican el cuarto momento en la gestión de Enrique Peña Nieto, al regreso del PRI al gobierno. En este análisis, el cuarto momento comprende el periodo de gobierno de la 4T, dejando el tercer momento para dos administraciones que dieron continuidad a las políticas en CTI y al gobierno de Peña que siguió el modelo previo.

internacionales, y la Ley de Ciencia y Tecnología y estímulos fiscales. Durante este periodo, primó una concepción economicista que buscó alternar entre las políticas de oferta y las de demanda de conocimientos (especialmente por parte del sector empresarial) y 4) el de la denominada 4T (2018 a la fecha), que prioriza el bienestar de la población, busca poner punto final al periodo neoliberal y aspira a un cambio de régimen. Así, en materia de ciencia da preminencia al derecho humano a la ciencia, a la incidencia social del conocimiento, al apoyo a grupos desfavorecidos y al acceso universal al conocimiento, entre otros aspectos. El cuadro 1 sintetiza estos cuatro momentos de la política de CTI en México.

Cuadro 1. Cuatro momentos en la política de CTI en México

1971-1988	1988-2000	2000-2018	2018 a la fecha
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Formación de planta de investigadores</b></li> <li>• <b>Ambicioso programa de becarios</b></li> <li>• <b>Fomento a la investigación en IES</b></li> <li>• <b>Despliegue de políticas y programas de fomento científico y tecnológico</b></li> <li>• <b>Financiamiento de laboratorios</b></li> <li>• <b>Creación de CPI's</b></li> <li>• <b>Sistema Nacional de Investigadores (1985)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyos a la investigación básica</li> <li>• Creación de nuevos organismos de investigación y fortalecimiento de los existentes</li> <li>• Lanzamiento de programas para la captación de talentos mexicanos</li> <li>• Fortalecimiento y acreditación de posgrados nacionales</li> <li>• Mecanismos de evaluación de CPI's</li> <li>• Pasos para la transferencia e innovación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación del sector productivo y política innovacionista</li> <li>• Diluye investigación básica</li> <li>• Programas para I+D+i</li> <li>• Sectorización del Conacyt en Presidencia</li> <li>• Instrumentos de apoyo a empresas</li> <li>• Creación de fondos de la Ley CTI</li> <li>• Proyectos de infraestructura</li> <li>• Rejuvenecimiento de planta académica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioriza en el bienestar y busca un punto final al periodo neoliberal</li> <li>• Incentiva el diálogo de saberes, incidencia social de la CTI, fortalecimiento de comunidades de humanidades, ciencias y tecnologías</li> <li>• Acceso universal del conocimiento</li> </ul>
<b>GESTACIÓN</b>	<b>PERIODO LLAMADO "NEOLIBERAL"</b>		<b>CAMBIO DE RÉGIMEN</b>

Fuente: elaboración propia basada en Loyola y Zubieta, 2020.

El marco legal del sector CTI, que da fundamento a los programas y contenidos de política, ha estado regido fundamentalmente por tres leyes: la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 21 de mayo de 1999, la Ley de Ciencia y Tecnología, publicada en el *DOF* el 5 de junio de 2002, cuya última reforma fue el 28 de enero de 2011 y la más reciente, la Ley General

de Humanidades, Ciencias, Tecnología e Innovación, publicada en el *DOF* el 8 de mayo de 2023.

El componente estructural se sustenta en la Ley de Fomento de Ciencia y Tecnología (1999); el Programa Especial de Ciencia y Tecnología (2001), donde se plantea una política tecnológica, se aplica un mayor acento en la ciencia aplicada y se modifica el sistema de ciencia y tecnología, y la Ley de Ciencia y Tecnología (2002) que establece un nuevo arreglo institucional para el SNCTI, un ramo presupuestal propio, la articulación de sus diferentes actores, se impulsa el diseño institucional en las entidades federativas mediante leyes en la materia, consejos estatales de ciencia, incipientes presupuestos propios, comisiones legislativas estatales y programas especiales en la materia.<sup>4</sup> En términos generales, los tres gobiernos que antecedieron al de la 4T coincidieron en considerar que la CTI iba a traer consigo desarrollo económico y por ende bienestar, basándose en las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (BM). Si bien se ha cuestionado que durante este periodo primaron las políticas de corte “innovacionista” que concibieron a la CTI como vehículo para la productividad empresarial (Arancibia y Giraldo, 2016), también es de señalar que se generaron diversos mecanismos para el fortalecimiento del SNCTI y el impulso a la construcción de capacidades científicas y tecnológicas en las regiones, como se verá en la segunda sección del capítulo.

En contrapartida, el denominado gobierno de la 4T (2018-2024) plantea un cambio de paradigma y una ruptura con lo que llama la “política neoliberal” que había prevalecido en todos los ámbitos del país, sin exceptuar al sector ciencia y tecnología, del cual propone que se oriente al bienestar del pueblo. En ese contexto, se produce una recentralización de las decisiones de este sector, se replantean los principios orientadores de la actividad científica, se modifica la estructura de participación y representación de los propios investigadores, y se dan reducciones sustanciales en el presupuesto destinado a la CTI. Sobre esta última cuestión se enfoca el presente capítulo. En el cuadro 2 se esquematizan los aspectos

<sup>4</sup> Los primeros estados en establecer una estructura regional de CTI fueron Querétaro (1986) y Guanajuato (1996), luego, se sumaron otros con la creación de la Red de Consejos y Organismos Estatales de Ciencia y Tecnología, el 23 de noviembre de 1998, conformada por Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Tamaulipas. De 2002 a 2005 se establecieron convenios de colaboración entre el Conacyt y los nacientes consejos estatales para aportar recursos económicos desde la federación que impulsaran la consolidación de estos organismos (Rednacecyt, s/f).

más relevantes que caracterizan la política de CTI en los últimos cuatro periodos de gobierno.

Cuadro 2. Aspectos relevantes de la política de CTI por periodo de gobierno (2000-2024)

<b>Fox (2000-2006)</b>	<b>Calderón (2006-2012)</b>	<b>Peña (2012-2018)</b>	<b>López (2018-2024)</b>
<b>México hacia un despegue acelerado</b>	<b>Desarrollo humano sustentable como visión transformadora de México en el futuro</b>	<b>Llevar a México a su máximo potencial</b>	<b>Ciencia y tecnología para el bienestar del pueblo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma Ley CYT.</li> <li>• Sale Conacyt de SEP. Consejo General que depende del Ejecutivo</li> <li>• Ramo 38</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Fondos mixtos y sectoriales</li> <li>• Estímulos fiscales</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Conferencia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CNCTI) como organismo de coordinación con entidades federativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del Fordecyt</li> <li>• Impulso al federalismo con la CNCTI</li> <li>• PEI</li> <li>• Infraestructura</li> <li>• Redes</li> <li>• Fortalecimiento de los Centros Públicos de Investigación (CPI's )</li> <li>• Diversificación de becas</li> <li>• Triple hélice</li> <li>• Más inversión en fondos</li> <li>• Fortalecimiento del Fordecyt y programas de innovación</li> <li>• Financiamiento a los CPI's y consorcios de centros</li> <li>• Cátedras</li> <li>• Crecimiento y diversificación de becas</li> <li>• Cuádruple hélice</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque humanístico y social</li> <li>• Incidencia social y agenda alineada a programas sociales</li> <li>• Derecho humano a la ciencia</li> <li>• Programas nacionales estratégicos (Pronace)</li> <li>• Ciencia de frontera</li> <li>• Jardines etnobotánicos</li> <li>• Pentahélice</li> <li>• Desaparición de fondos y concurrencia de recursos de entidades federativas</li> <li>• No apoyo a empresas</li> </ul>
<b>POLÍTICAS BASADAS EN RECOMENDACIONES DE LA OCDE Y EL BID (crecimiento económico y productividad)</b>			<b>POLÍTICAS ORIENTADAS A UN CAMBIO DE RÉGIMEN POSNEOLIBERAL</b>

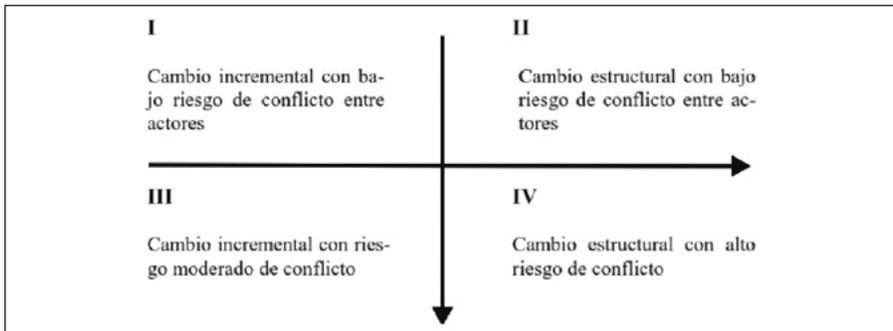
Fuente: elaboración propia.

En estos cuatro momentos de la CTI hay una transición en el enfoque de las políticas. Puede decirse que hay un tránsito en el diseño de políticas gubernamentales a políticas públicas, y la política en CTI no es la excepción en las décadas de los setenta y los ochenta donde se ven incorporados otros sectores y actores de interés (Cabrerero, 2006).

Como se verá más adelante, en el momento cuatro se da una disrupción, no obstante que el propósito se orienta a los beneficios sociales de la ciencia y en principio esto puede ser compartido por todos. Sin embargo, ha implicado dismantelar las estructuras previas, denominadas neoliberales, con el consecuente efecto presupuestal y programático significativo para las comunidades científicas y tecnológicas, y en este sentido hay que considerar que uno de los instrumentos más poderosos que tiene un Estado para la transformación social es el presupuesto. En lo relativo a la investigación, es mediante este último que el Estado mexicano asume su responsabilidad constitucional de proveer a las y los mexicanos del conocimiento científico y tecnológico (Valderrama, 2021).

Para Cabrero (2006), las modificaciones de política o de diseño institucional pueden generar un cambio incremental o estructural con bajo, moderado o alto riesgo de conflicto entre actores del sistema (véase la figura 1). En este caso, las controversias suscitadas entre el sector académico y el gobierno puede indicar que el giro en la política se dio hacia un cambio estructural con un alto riesgo de conflicto, como se ha podido observar durante los últimos años en el sector científico, particularmente a partir de la iniciativa de Ley General de Humanidades Ciencias, Tecnologías e Innovación (LGHCTI) y su final aprobación en mayo de 2023 (Puga y Valderrama, 2024).

Figura 1. Escenarios posibles para el cambio institucional



Fuente: imagen tomada de Cabrero, 2006.

UNA VISIÓN PANORÁMICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA,  
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN MÉXICO

Conforme a lo planteado hasta aquí, vale la pena comprender cómo se fue comportando el SNCTI en términos de indicadores, a partir de las políticas

implementadas entre 2000 y 2023. Para iniciar, es importante considerar que el SNCTI en México se ha caracterizado fundamentalmente por proveer capacidades científicas y tecnológicas con base en la formación y mantenimiento de una masa crítica de investigadores, lo cual es medido en términos del número de personas dedicadas a la CTI, instituciones científicas y de innovación, productividad de su comunidad de acuerdo con la publicación de artículos científicos y patentes, entre otros. Además, al igual que en el contexto internacional, el SNCTI se mide con base en la inversión financiera realizada y los lugares que ocupa en los *rankings* realizados por organismos internacionales.

Con el fin de brindar una visión panorámica del resultado de estas políticas desde una perspectiva cuantitativa en los cuatro momentos referidos, en los anexos 1 y 2 puede observarse la evolución (o involución) de los principales indicadores del SNCTI en México, en la última década (las cifras más actualizadas están disponibles hasta 2021). En el anexo 1 se aprecia la inversión en ciencia y tecnología con relación al gasto en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB por habitante y por investigador de tiempo completo, así como la inversión y gasto distribuidos por sectores (gobierno, empresas públicas y privadas e instituciones de educación superior) y por tipo de investigación (básica, aplicada y desarrollo tecnológico). En el anexo 2 se aprecia el comportamiento del sistema en términos de sus recursos humanos, indicando la cantidad total de personal que labora en el sector y su distribución entre investigadores y personal de apoyo, así como en el número de miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), en valores absolutos y porcentuales.

Así, en el anexo 1 se destaca la disminución del gasto general de I+D que de 0.43% del PIB en 2013 se ha reducido paulatinamente casi a la mitad, quedando en 0.28% del PIB en 2021. Vale la pena mencionar que si bien la Ley de Ciencia y Tecnología de 2002 había planteado como meta que la inversión en CTI llegara a 1% del PIB, este compromiso nunca se ha cumplido, y en la nueva ley promovida por el gobierno de la 4T se eliminó esta meta. En el anexo 1 también se aprecia el decrecimiento de la inversión en I+D realizada por las empresas públicas y privadas que, en el mismo periodo, fue en declive y no superó la quinta parte de la inversión total realizada por este sector. Cabe destacar que en México, como en el resto de países de América Latina, la inversión financiera en ciencia y tecnología es eminentemente pública, toda vez que la región se ha caracterizado históricamente por tener un tejido empresarial dependiente de tecnología externa y con una alta aversión al riesgo de invertir en procesos innovativos (Dabat, 2013). Esta tendencia no se ha logrado revertir para

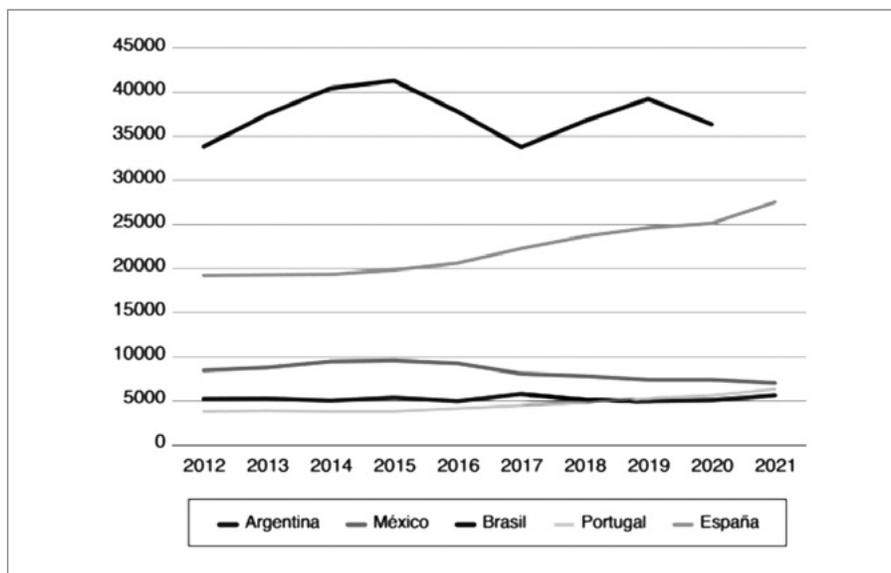
lograr una mayor participación privada en el fortalecimiento del SNCTI. Por su parte, el sector que mayoritariamente ejerce los recursos de ciencia y tecnología es el de instituciones de educación superior (universidades y centros de investigación) que no sólo ha aumentado su participación en el gasto (de 31.77% en 2013 a 51.29% en 2022), sino que ha duplicado su contribución al financiamiento de la CTI, de 1.52 a 3.16%, en el mismo periodo. Según analistas, en el sexenio de AMLO el presupuesto del Conahcyt (\$52 mmpd), disminuyó en 32% respecto al de su antecesor, si se considera la inflación (*El Universal*, 2024).

Contrariamente a la inversión financiera que ha ido en declive, en el anexo 2 se aprecia, en el mismo lapso, un aumento progresivo de los recursos humanos adscritos al SNCTI, incluyendo el incremento en el total de personal en ciencia y tecnología (de 59 073 en 2013 a 74 529 en 2021), soportado en un aumento tanto de investigadores (de 29 921 en 2013 a 48 453 en 2021), como de miembros del SNI (de 19 747 en 2013 a 35 178 en 2021). Estos datos pueden explicarse, en parte, por el énfasis que en México se ha realizado históricamente a las políticas de oferta científica.

También es importante ubicar el desempeño del SNCTI de México en el contexto internacional. En la figura 2 se muestra la inversión en I+D de México respecto a otros países de Iberoamérica, en el informe de Estado de la Ciencia de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT, 2023). Por un lado, se confirma el decrecimiento en la inversión en I+D en México a partir de 2016 que no logró recuperarse en el resto del periodo analizado. Y por otro lado, se aprecia la brecha en esta materia respecto a Brasil y España, así como el acercamiento a los montos invertidos por otros países que han logrado un crecimiento sostenido, como son Argentina y Portugal.

Otro indicador internacional relevante es el del nivel de innovación de la economía. Aunque México sigue estando dentro de las tres principales economías innovadoras en América Latina y el Caribe, su desempeño individual va a la baja. En el Índice Global de Innovación, México se encontraba en una posición intermedia en 2023 al situarse en el lugar 58 de 132 (Dutta, *et al.*, 2023), de acuerdo con la clasificación mundial general, pero bajó tres puestos respecto a 2021. El desempeño del SNCTI, sin embargo, es bajo en comparación con países miembros de la OCDE. Como dato ilustrativo, por cada mil personas empleadas en México, 1.24 personas son investigadoras, mientras que el promedio de los países de la OCDE es de 9.11 (Banco Mundial, 2020).

Figura 2. Inversión en I+D en México respecto a otros países iberoamericanos



Fuente: imagen tomada de RICYT, 2023.

#### DESARROLLO REGIONAL DE LA CTI Y DESCENTRALIZACIÓN

Una vez analizados tanto los cuatro momentos de la política federal de CTI como el comportamiento del SNCTI en México, en esta sección discutiremos qué ha sucedido con el proceso de descentralización científica y tecnológica. Para tal fin, es fundamental referirse a los principales instrumentos o programas de financiamiento que permitieron el desarrollo de la ciencia y la tecnología en este país durante cinco décadas, lapso durante el cual se hicieron esfuerzos importantes en términos de la inversión pública y de manera incipiente la inversión privada en el sector entre 2010 y 2018.

Es de señalar que México se caracteriza por ser un país con fuertes asimetrías entre regiones, donde las capacidades y crecimiento del SNCTI se han concentrado históricamente en el centro del país. Para revertir esta tendencia, varias de las políticas establecidas por el Conacyt, particularmente a partir de la década de los noventa y luego con mayor ímpetu entre 2000 y 2018, se encaminaron hacia las regiones. Primero, con un esfuerzo incipiente, mediante la estrategia de los Sistemas de Investigación Regionales, (SIRs) y después con la implementación de los fondos mixtos (Fomix) y el Fondo Regional (Fordecyt). Como señalan Arancibia y Giraldo (2016):

La preocupación de inicio fue más bien abatir la histórica y enorme concentración de las actividades de ciencia y tecnología en el centro del país y propiciar el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas en todo el territorio nacional, que a su vez se correspondieran con las demandas sociales de conocimiento, de creación de infraestructura y de formación de recursos humanos en los territorios. Bajo esa lógica se crearon en 1995 los Sistemas Regionales de Investigación (SIRS) que financiaron proyectos en áreas prioritarias para las regiones: alimentos, salud, desarrollo social y humanístico, desarrollo urbano y vivienda, modernización tecnológica, recursos naturales y medio ambiente. Por primera vez se definió un presupuesto con recursos federales, estatales, de las instituciones ejecutoras y de los propios usuarios, para financiar proyectos de I+D vinculados a solucionar problemas regionales.

Con base en la LCyT se crearon programas e instrumentos y particularmente variadas modalidades de fondos que prevé la ley, entre ellos, los fondos mixtos, los cuales, en concertación-negociación con las entidades federativas, acuerdo de voluntades y corresponsabilidad en la inversión, superaron en mucho a los SIRS, buscando el diseño de instrumentos de política que permitieran resolver problemas y necesidades basadas en conocimientos con perspectiva territorial.

Por su parte los Fomix constituyeron un instrumento para el desarrollo científico y tecnológico, estatal y municipal, que permitía la confluencia de recursos tanto de los gobiernos estatales y municipales como del Conacyt para coadyuvar en el desarrollo integral de las entidades federativas, fortaleciendo las capacidades regionales en ciencia, tecnología e innovación. De acuerdo con información estadística disponible hasta 2012, de 2001 a 2011 se habían invertido 6 980.19 mdp correspondiendo 56% al Conacyt y 44% a las entidades federativas (Conacyt, 2012b).

Otro instrumento creado en 2016 dedicado a fortalecer las capacidades regionales en CTI fue el Programa Presupuestario (PP) S278, Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación, a través del Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (Fordecyt). Su objetivo era promover acciones científicas, tecnológicas, de innovación y la formación de recursos humanos de alto nivel que contribuyeran al desarrollo regional, a la colaboración e integración de las regiones del país y al fortalecimiento de los sistemas locales de ciencia, tecnología e innovación (Conacyt, 2016). Este fondo buscaba atención a demandas regionales, con proyectos o intervenciones de ciencia, tecnología e innovación de alta pertinencia y sentido social, con la participación de al menos dos entidades federativas que

compartieran una problemática común de alto impacto. Según cifras de 2009 a 2012, se habían invertido \$1 362 mdp en 71 proyectos Fordecyt (Conacyt, 2012a).

Un elemento adicional que no debe perderse de vista dentro del andamiaje institucional con relación a la política federalista existente hasta 2018, es la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología, conformada por el Conacyt y representantes de los gobiernos estatales en materia de ciencia, tecnología e innovación (consejos y organismos estatales de ciencia y tecnología), para facilitar la coordinación, comunicación y vinculación entre sus miembros y participar en el diseño de políticas en la materia (Conahcyt, 2024). En la nueva LGHCTI este organismo desapareció y en la actual administración, el Consejo Nacional solamente se reunió en una ocasión, no obstante que por ley debe reunirse al menos dos veces al año.

En suma, hasta 2018 los instrumentos de apoyo a la CTI existentes eran: 65 fondos, entre mixtos, sectoriales y regionales, entre otros; SNI, becas de posgrado y 27 fondos de investigación para los centros públicos de investigación (CPI), siendo estos últimos otro instrumento importante de descentralización de capacidades científicas y tecnológicas impulsadas desde finales de la década de los setenta (Giraldo, 2019). A partir de la actual administración y tras la liquidación de los fondos existentes, únicamente quedaron cuatro programas presupuestarios: Becas, Programas Nacionales Estratégicos (Pronaces), SNI y Planeación. Mediante esta acción, el gobierno de la 4T suprimió la concurrencia de recursos de las secretarías y de los gobiernos de los estados, eliminando los mecanismos existentes para la descentralización de las capacidades científicas y tecnológicas del nivel subnacional y la corresponsabilidad en la inversión para el sector CTI. En el cuadro 3 se aprecia el presupuesto ejercido en estos diversos fondos hasta 2018.

Cuadro 3. *Distribución de fondos a partir del Sistema de Fondos del Conacyt (2012-2018)*

<b>Fondo</b>	<b>Periodo</b>	<b>Proyectos financiados</b>	<b>Monto apoyado (mdp)</b>
Foins	2012-2018	1 674	7 281
Foncicyt	2012-2018	380	920
Fordecyt	2013-2018	191	3 087
Cibiogem	2012-2018	16	51
Sectoriales excepto SEP-Conacyt y Sener Conacyt	2012-2018	4 272	5 634
SEP-Conacyt	2012-2018	3 061	4 435
Sener-Conacyt	2012-2018	84	18 304
Fomix	2013-2018	499	5 899

Fuente: libros blancos de Sener y Conacyt (2018), citado en Valderrama (2021).

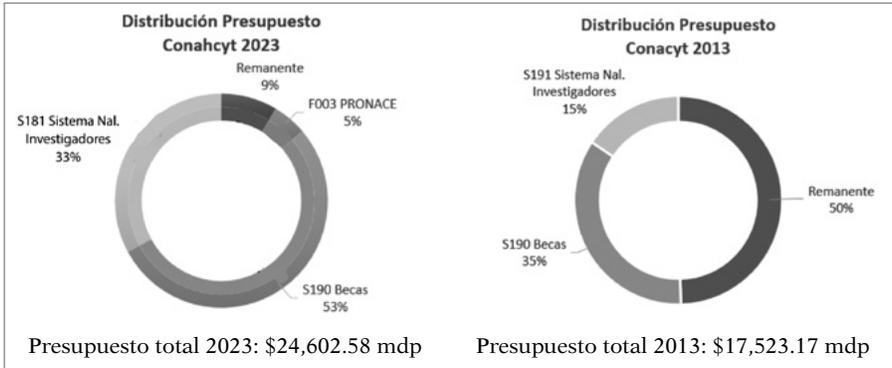
Así, la 4T clausuró esta experiencia de coordinación y colaboración con los gobiernos estatales, al considerar que los fondos eran instrumentos inoperantes, bajo sospecha de corrupción, señalamiento que a la fecha no ha sido comprobado (Puga y Valderrama, 2024). Por tanto, sin una evaluación de fondo, desapareció un esfuerzo de cooperación federalista y de descentralización de la política científica que había llevado más de 20 años impulsar. Consideramos que sin fideicomisos el financiamiento del sector se dificulta sumamente al perderse la posibilidad de realizar una gestión multianual de recursos que existía previamente.

Los Fomix habían sido sujetos de diversos estudios y análisis (Valderrama, 2021), particularmente la Coneval les asignó una valoración de 3.1 sobre cuatro posibles, indicando que el programa contaba con un diseño adecuado, con resultados positivos en el rubro de propósito y con indicadores de impacto valorados como destacados (Coneval, 2018). De acuerdo con datos de 2012-2018, los 91 fondos constituidos al amparo de la LCYT (mixtos, sectoriales e institucionales) asignaron al menos \$45 341 mdp en apoyo a 10 177 proyectos de investigación (Valderrama, 2021).

Ello repercutirá, sin duda, en un declive en la inversión, al perder el compromiso anual de aportar al fondo mixto por parte de estados y municipios en los 35 fondos existentes. También se elimina la posibilidad de reducción de asimetrías entre las entidades, para lo cual el Conacyt aportaba en proporciones diferenciadas de acuerdo con la situación particular de cada estado, especialmente en entidades federativas del sur y sureste mexicano con índices de desarrollo humano y económicos por debajo de la media o a la baja, como se verá más adelante. Esto conlleva a una deuda para las entidades federativas que, como se dijo en la introducción, se traduce en el debilitamiento de las capacidades regionales y en pérdidas sociales y económicas.

Para finalizar esta sección, en la figura 3 se aprecia en términos porcentuales los cambios en la distribución del presupuesto asignado al Conacyt a partir de las reformas introducidas. Tras la liquidación de los fondos existentes, para 2023 más de la mitad de los recursos se destinaron al programa de becas de posgrado, seguido del SNI que, en conjunto, consumen 86% del total. Solamente 5% se destina al Pronace, creado para la financiación de proyectos de investigación, y que sustituye los 65 fondos previos; y 9% de remanente se asigna a otras actividades (servicios generales y personales, materiales y suministros).

Figura 3. Distribución presupuestal del Conacyt 2023 vs. 2013



Fuente: elaboración propia a partir de información de la SHCP, *Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación*, adaptado de Agoitia y Valderrama (2023).

Nota: S190 Programa de Becas de Posgrado y otras Modalidades de Apoyo a la Calidad. S191 Programa Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Este presupuesto contrasta con el de 2013, cuando los programas de becas y SNI consumían 50% del recurso y el otro 50% se destinaba a los otros instrumentos de financiación señalados arriba. Lo anterior conlleva una desinversión en las actividades de investigación, si se tiene en cuenta que en 2017 se otorgaron recursos a 2680 proyectos, en contraste con 2022 cuando sólo se financiaron 620 (Pronace), es decir, 76% menos en cinco años (Conacyt, 2022).

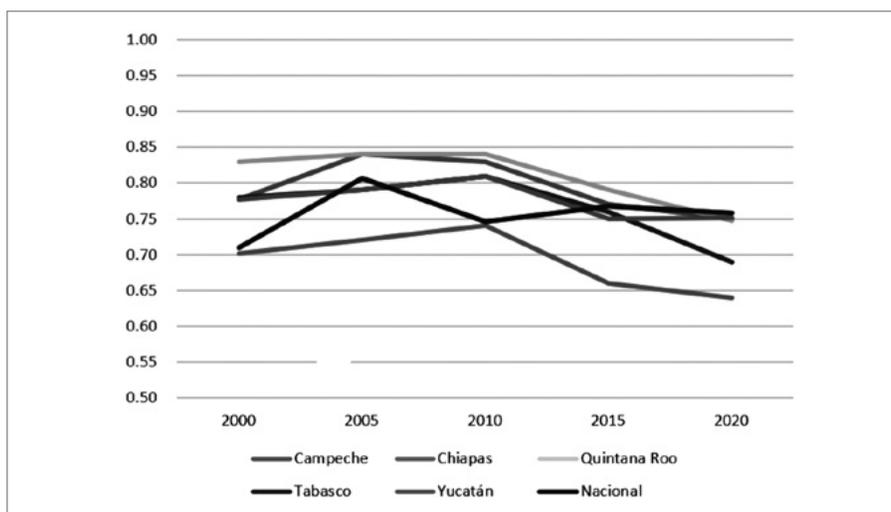
#### EL SURESTE DE MÉXICO: REGIÓN REZAGADA Y CON INVERSIÓN A LA BAJA EN CTI

En esta última sección del capítulo nos centraremos en la región sureste del país, integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, para vislumbrar las posibles repercusiones y desafíos a los que se enfrentan las entidades federativas en materia de CTI y en particular ante la ausencia de instrumentos de coparticipación entre instancias federales y estatales.

Como se ha comentado, el sureste del país es una región que ha mantenido un significativo rezago social, lo cual a su vez está correlacionado con las asimetrías en las capacidades científicas y tecnológicas, como se observa en un estudio según el cual los países con mayor IDH son los que destinan más recursos a la investigación y desarrollo (I+D), mientras que los de más bajo IDH destinan menos de 0.6% del PIB a la ciencia y tecnología (CEFP, 2020). En la figura 4 se aprecia el índice de desarrollo humano

(IDH) de las cinco entidades que conforman la región sureste de 2000 a 2020 (información más reciente), con cortes por cada lustro.<sup>5</sup> Estos datos permiten visualizar un retroceso paulatino en estas cinco regiones que se acentúa a partir de 2010, evidencia de un aumento del rezago socioeconómico en materia de esperanza de vida, escolaridad e ingresos, que seguramente se ha acentuado después de la pandemia.<sup>6</sup>

Figura 4. *Evolución del IDH del sureste de México (2000-2020)*



Fuente: elaboración propia a partir de datos del PNUD, 2003 a 2015.

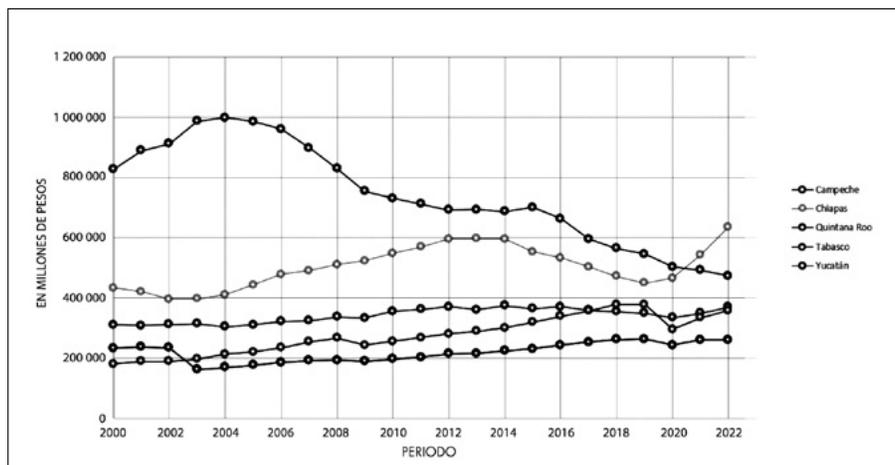
Por otra parte, la figura 5 muestra el comportamiento del PIB de la región sureste; si bien Yucatán ha mantenido crecimientos mínimos, aunque estables, Campeche ha tenido caídas significativas y Tabasco, Chiapas y Quintana Roo registran un comportamiento ligeramente ascendente. En términos de la contribución de la economía regional a la del país, en conjunto las cinco entidades aportaron 10.87% del PIB nacional, en promedio, durante el periodo 2000-2022. La entidad que más contribuyó fue Campeche (3.99%), seguida de Tabasco (2.51%) (INEGI 2024a, INEGI 2024b). Con una menor participación están Chiapas (1.66%), Yucatán (1.41%) y

<sup>5</sup> El IDH es un índice compuesto por tres indicadores: salud (esperanza de vida), educación (años promedio de escolaridad) e ingresos (PIB per cápita).

<sup>6</sup> Según datos más recientes, las tres principales ciudades de la península, Cancún, Campeche y Mérida, mantienen niveles similares de pobreza (entre 25.7 y 37.9%), mientras que hay municipios con un alto nivel de pobreza como Calakmul, Campeche (83%), José María Morelos, Quintana Roo (80.8%) o Tahdziú, Yucatán (98.1%) (Pérez, 2024).

Quintana Roo (1.30%). En términos generales, la participación de la economía del sureste en el entorno nacional es muy baja.

Figura 5. Evolución del PIB del sureste de México (2000-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INEGI, 2024a; 2024b.

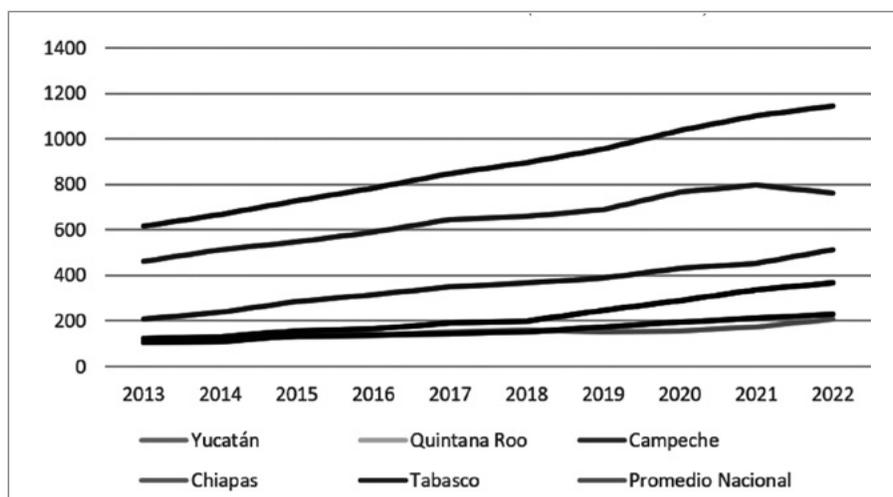
Nota. Se ocupó método de empalme de series a precios base 2018.

Ahora bien, algunos datos ilustrativos sobre las asimetrías en las capacidades científicas y tecnológicas pueden verse en los indicadores del SNCTI. Como hemos señalado, uno de ellos es la cantidad de miembros del Sistema Nacional de Investigadores. En la figura 6 se aprecia el número de miembros por cada una de las entidades del sureste de México, en comparación con el promedio nacional. Aunque esta región mantiene la misma tendencia nacional al aumento sostenido en la cantidad de beneficiarios del SNI, figura por debajo del promedio nacional, encontrando que solamente Yucatán se acerca a este valor, mientras que Quintana Roo y Campeche aparecen como las entidades con menor número de miembros del SNI en el sureste.

Otro indicador relevante que apuntamos en el contexto nacional es el de las becas de posgrado. Para 2022, el Conahcyt reportó que del total de 74 393 becas administradas, el centro del país concentró 47.8%, seguido de la región noreste, con 12.9%; la región suroriente con 12.5%; la región occidente con 12.1%; la noroeste con 9.3% y en último lugar la región sureste con sólo 5.4% de becarios nacionales (Conahcyt, 2022). En este rubro, aunque paulatinamente se ha incrementado el monto asignado por los aumentos anuales en la asignación individual, de 2016 a 2022 la cantidad

de becas nacionales no ha aumentado. La situación más crítica se presenta en las becas para el extranjero, que en 2015 eran 5 406, reduciéndose para 2022 a 1 674; es decir, 69% menos (Rosales, 2022).

Figura 6. *Cantidad de investigadore(a)s nacionales en el sureste de México (2013 a 2022)*



Fuente: elaboración propia a partir de Actividad del Conacyt por entidad federativa 2017; Archivo histórico del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII).

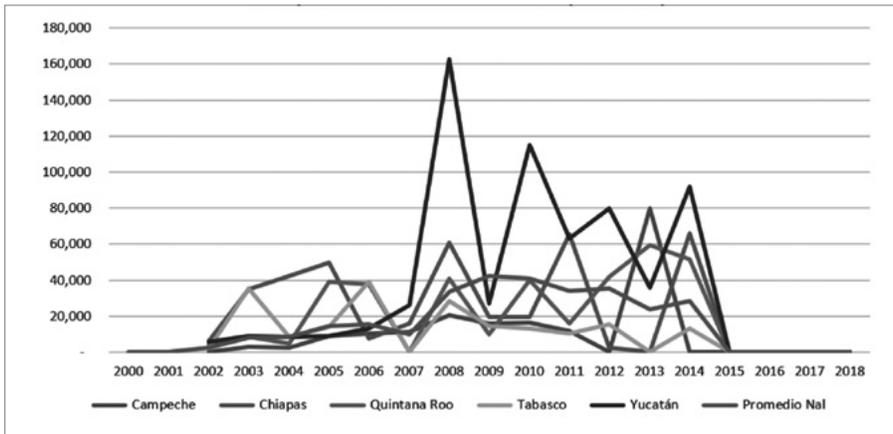
Ahora bien, respecto a los instrumentos de descentralización que se han desmantelado, en las figuras 7 y 8 es posible apreciar el comportamiento de dos fondos, el Fomix y el Programa de Estímulos a la Innovación (PEI), que se creó en 2009 para incentivar la inversión privada en I+D, y en el gobierno de la 4T fue extinguido.

Aunque los Fomix surgieron en 2001, en el gobierno de Fox los principales esfuerzos de inversión se dieron entre 2006 y 2012, cuando se enfatiza en el apoyo a los proyectos de tipo innovativo. Así, la entidad del sureste con mayor dinamismo en este fondo fue Yucatán, que resaltó en el ámbito nacional. Entre 2001 y 2013, Yucatán fue uno de los estados con mayores aportaciones recibidas por parte del gobierno federal a través de los Fomix, ocupando la tercera posición en el país por recursos financieros, y la quinta por el número de proyectos aprobados (Conacyt, 2015).<sup>7</sup> Esta dinámica obedece en parte al dinamismo que se alcanzó con la

<sup>7</sup> Aunque los Fomix generaron financiamiento hasta 2018, como puede observarse en el cuadro 3, sólo hay información oficial registrada a través de este indicador hasta 2014.

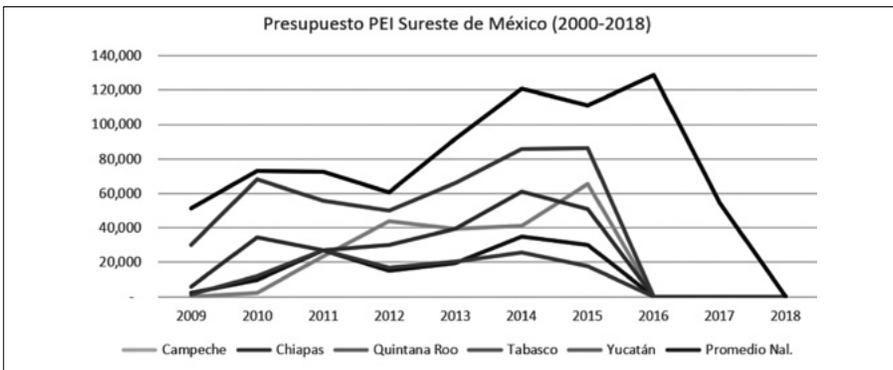
creación y puesta en funcionamiento del Parque Científico y Tecnológico del estado en 2008 (Giraldo, 2019). Otra entidad con cifras importantes en este fondo es Chiapas, con financiamiento superior a la media nacional, en varios años del periodo analizado.

Figura 7. Distribución de Fomix en el sureste de México (2000-2018)



Fuente: SHCP, Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación. Cifras en mdp.

Figura 8. Distribución de PEI en el sureste de México (2000-2018)



Fuente: SHCP, Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación. Cifras en mdp.

En el Programa de Estímulos a la Innovación, que fue creado en 2009, en el periodo de Calderón, la inversión del sureste es encabezada por Yucatán, seguida por Campeche y Tabasco, con tendencia al alza, hasta el año donde se registra información desglosada por entidad federativa (2015). Se aprecia que la inversión realizada en los estados del sureste es menor

al promedio nacional, lo cual, en parte, se explica por un bajo tejido empresarial de esta región respecto al de otras de México.

En términos generales, los indicadores y datos presentados en esta sección muestran que si bien tradicionalmente la inversión en ciencia y tecnología del sureste de México ha sido más baja que en el resto del país, los diversos instrumentos de descentralización que se habían configurado a través de los fondos gestionados por el Conacyt hasta 2018 habían permitido el despegue, tanto de una responsabilidad compartida entre los gobiernos subnacionales y el federal, para financiar el sector de CTI, como la contribución del sector privado en esta tarea, aunque de forma aún incipiente. La drástica reducción en el presupuesto asignado a este sector, que ahora se está destinando prácticamente a los programas de becas y SNI, impactarán en la disminución de la productividad científica (artículos publicados, patentes, entre otros) ante la merma en el financiamiento de las actividades de investigación, que ahora tendrán que acelerar la búsqueda de otras fuentes, tanto de fondos internacionales, como de capitales privados. Esto contradice las aspiraciones de la 4T, pues podría ir en contra de que el conocimiento científico y tecnológico sea de carácter público y distribuido entre la sociedad para su bienestar.

#### CONSIDERACIONES FINALES

La reconfiguración de políticas de CTI promovidas por la actual administración federal resulta adecuada en varios aspectos, como el énfasis en la búsqueda de un mayor beneficio social de los conocimientos generados a través del SNCTI, que supera la orientación innovacionista dada en los gobiernos previos a la dinámica del sector. Podría decirse que se transitó de un modelo de economía del conocimiento a un modelo de sociedad del bienestar. Con todo, uno de los principales obstáculos que han propiciado los cambios que viene realizando el gobierno de la 4T es el del debilitamiento de las finanzas otorgadas a este sector y la reorientación de recursos hacia otros proyectos y actividades prioritarias en esta administración.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> La doctora Elena Álvarez-Buylla Roces, directora general del Conahcyt, en comparecencia ante diputados y senadores, reconoció que parte de esos recursos de los fideicomisos de ciencia se entregó a la Tesorería de la Federación para los “proyectos prioritarios” de este gobierno. La actual administración federal considera en esta categoría a la refinería de Dos Bocas, el Aeropuerto Felipe Ángeles y el Tren Maya. <https://www.cronica.com.mx/academia/parte-dinero-fideicomisos-entrego-federacion-proyectos-prioritarios-alvarez-buylla.html>.

A esta falta de financiamiento se suma la supresión de mecanismos a través de la nueva Ley de HCTI para establecer canales de comunicación y coordinación con los niveles subnacionales.

Es fundamental fortalecer el federalismo en un amplio sentido, lo cual implica, necesariamente, que los gobiernos estatales recuperen las facultades presupuestarias, como se plantea en varios de los trabajos de este libro, para poder llevar a cabo la distribución de gasto y de inversión.

Desde nuestra perspectiva, la recentralización debilita la gobernanza del SNCTI que si bien ha estado en proceso de construcción y aún presenta retos importantes, se resquebraja todavía más con los cambios implementados. La gobernanza, entendida como un proceso dinámico de participación social que involucra actores sociales y gobiernos en la atención y solución a problemas y en el diseño de políticas públicas (Puga, 2021), demanda la renovación del pacto entre gobierno federal y los gobiernos subnacionales, en el entendido pleno de que estos últimos no están sujetos a una subordinación jerárquica, sino que son parte de un proceso de toma de decisiones en red, incluyendo la distribución presupuestal, en un proceso continuo y perfectible de coordinación en el que se acomodan de manera dinámica intereses diversos y en conflicto.

En esta interacción continua entre los órdenes de gobierno y las administraciones públicas de diversos niveles, también se integran de manera participativa y corresponsable los demás actores del SNCTI: las instituciones que generan y transmiten el conocimiento, los propios científicos y tecnólogos mexicanos, la sociedad civil, el sector empresarial y el mercado, en un entramado de relación público-privado-civil que permite la convivencia coordinada.

Vista de esta manera, la descentralización o federalización de ninguna manera es la transferencia de funciones o la segmentación y luego reclusión territorial de temas y presupuestos “propios”. La descentralización representa el reto de establecer un proceso de gestión y coordinación de la diversidad de intereses, iniciativas, capacidades, necesidades y potencialidades a varios niveles y a varias voces. La descentralización es un valor que debería modularse en función del interés común. Ahora bien, desde esta perspectiva, ¿cómo operar la descentralización de la actividad científica, tecnológica y de innovación? No significa un debate meramente de finanzas públicas. Creemos que va más allá.

Si bien se reconoce que la federación —representada por el Conahcyt— no es el único agente que debe responsabilizarse por el diseño y puesta en marcha de esta compleja gestión, por mandato de ley tiene el papel de coordinarla y promoverla en corresponsabilidad con las entidades federa-

tivas, representadas por los consejos estatales de Ciencia o los organismos responsables de la CTI en las entidades federativas, para vertebrar esta dialéctica entre unidad y diversidad.

Operar la descentralización implicaría una acción conjunta entre el Consejo Nacional y los consejos estatales u organismos equiparables en las entidades federativas para:

- Inducir el tema con los gobiernos locales con una estrategia renovada y que involucre la participación sectorial e intersectorial. Insistir no sólo con los gobernadores, sino también con las instancias de decisión de sus gabinetes, en que la CTI interviene en ámbitos decisivos para la economía y el bienestar social.
- Demandar a los gobiernos estatales la definición de una política científica que responda a sus particularidades territoriales, pero que atienda también a la amplitud del contexto nacional (e incluso global). Por supuesto, corresponsabilizarse en la inversión pública sostenida para la CTI.
- Coadyuvar a la orientación efectiva de las demandas estatales de CTI, en el marco ideal de una política científica ya trazada (por ejemplo, entidades como Yucatán, Morelos, Tabasco, Nuevo León y Jalisco, entre otros).
- Promover la búsqueda de recursos financieros de manera conjunta en el ámbito internacional que permitan desarrollar proyectos puntuales en las entidades federativas, dado el declive de la inversión de los últimos años.
- Trabajar en la consolidación de los programas actuales que favorecen la descentralización de las actividades de CTI, transformándolos en instrumentos más participativos (Pronaces, Jardines Etnobotánicos, CEIBAAS, por ejemplo). Por estos últimos se entienden aquellos con una mayor corresponsabilidad para la definición pertinente de áreas de desarrollo, las demandas que les den impulso, coinversión presupuestal, promoción de convocatorias, evaluación y seguimiento, entre otros temas.

En suma, habría que pensar el diseño de políticas públicas diferenciadas para cada contexto territorial, partiendo de lo local hacia lo nacional (*bottom up*) a fin de revertir la lógica centralista que se ha exacerbado en materia de CTI en el último periodo. Resultará fundamental la participación de los actores involucrados, gobiernos subnacionales, empresarios, instituciones de educación superior, centros públicos de investigación

(CPI's), tecnológicos estatales y la sociedad civil, con objeto de confluir en un nuevo proceso de gobernanza para el desarrollo científico regional. Pero también es importante impulsar las iniciativas que desde los gobiernos subnacionales se generen a fin de que este sector realmente se constituya en vehículo para el bienestar social.

#### REFERENCIAS

- Agoitia, A. y B. Valderrama (2023). *Las finanzas del Conacyt, entre la espada y la pared*. En *Nexos*, disponible en: <https://educacion.nexos.com.mx/las-finanzas-del-conhacyt-entre-la-espada-y-la-pared/>.
- Arancibia, E. y M. E. Giraldo (2016). Políticas regionales de ciencia y tecnología y el fenómeno de transferencia de política. Un análisis del caso del estado de Yucatán. México: AMECIDER, ITM. [https://www.researchgate.net/publication/348420332\\_POLITICAS\\_REGIONALES\\_DE\\_CIENCIA\\_Y\\_TECNOLOGIA\\_Y\\_Y\\_EL\\_FENOMENO\\_DE\\_TRANSFERENCIA\\_DE\\_POLITICA\\_UN\\_ANALISIS\\_DEL\\_CASO\\_DEL\\_ESTADO\\_DE\\_YUCATAN\\_MEXICO](https://www.researchgate.net/publication/348420332_POLITICAS_REGIONALES_DE_CIENCIA_Y_TECNOLOGIA_Y_Y_EL_FENOMENO_DE_TRANSFERENCIA_DE_POLITICA_UN_ANALISIS_DEL_CASO_DEL_ESTADO_DE_YUCATAN_MEXICO).
- Banco Mundial (s/f). Investigadores dedicados a investigación y desarrollo (por cada millón de personas). OECD members. [https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.SCIE.RD.P6?locations=OE-MX&name\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.SCIE.RD.P6?locations=OE-MX&name_desc=true) [Consulta: 09/02/2024].
- Cabrero, E., S. López-Ayllón y D. Valadés (2006). *El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México: revisión y propuestas para su reforma*, México. IJ, UNAM y CIDE.
- Casas, R. y J. Dettmer (2003). "Hacia la definición de un paradigma para las políticas de ciencia y tecnología en el México del siglo XXI" en M. J. Santos (coord.), *Perspectivas y desafíos de la educación, ciencia y tecnología, Colección México: escenarios del nuevo siglo*. México. IIS, UNAM, pp. 197-270.
- CEPF (2020). *Evolución de los recursos federales aprobados para la ciencia y el desarrollo, 2012-2021. Nota informativa*. Ciudad de México. Cámara de Diputados.
- Conacyt (2022). *Informe de autoevaluación del Conacyt, 2022*. México. Gobierno federal.
- Conacyt (2012a). *Estadísticas de Fordecyt, Dirección Adjunta de Desarrollo Regional*. México. Gobierno federal.
- Conacyt (2012b). *Estadísticas de fondos mixtos, Dirección Adjunta de Desarrollo Regional*. México. Gobierno federal.

- Conacyt (2015). *Agenda Estatal de Innovación de Yucatán*. México. Gobierno federal.
- Coneval (2018). *Ficha de Monitoreo 2017-2018. Fomento regional de las capacidades*. México. Coneval. [https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/EVALUACIONES/FMyE\\_2017\\_2018/FMyE\\_38\\_S278.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_38_S278.pdf).
- Dabat, A. (2013). “América Latina: desarrollo y progreso técnico en perspectiva histórica” en M. Valle (coord.). *Ciencia, tecnología e innovación en el desarrollo de México y de América Latina. Tomo I. Desafíos de la ciencia, la tecnología y la innovación. educación, trabajo y desarrollo*. México. IIE, UNAM, pp. 23-55.
- Dutta, S., B. Lanvin, L. Rivera y S. Wunsch-Vincent (2023). *Global Innovation Index 2023 Innovation in the face of uncertainty*. Suiza. WIPO.
- El Universal* (2024). “Conahcyt recibió 52 mil millones de pesos menos en sexenio de AMLO, que en el de Peña Nieto”. <https://www.eluniversal.com.mx/cultura/conahcyt-recibio-52-mmdo-menos-en-sexenio-de-amlo/>.
- Giraldo, M. E. (2019). *Políticas regionales de ciencia y tecnología: capacidades interactivas, redes y desarrollo territorial en dos parques tecnológicos de México y Colombia*. Ciudad de México. CIALC, UNAM.
- INEGI (2024a). *Producto interno bruto por entidad federativa. Año base 2013*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.aspx?pr=17&vr=7&in=2&tp=20&wr=1&cno=2>.
- INEGI (2024b). *Producto interno bruto por entidad federativa. Año base 2018*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.aspx?pr=18&vr=1&in=2&tp=20&wr=1&cno=1&idrt=3260&opc=p>.
- Martínez, Y. (2024). “Diagnóstico de la deuda pública de los gobiernos estatales en México y las implicaciones en sus finanzas públicas” en *Análisis diagnóstico de la deuda pública subnacional en México durante el gobierno de la 4T*, México. FCPS, UNAM.
- Pérez, J. (2024). “Yucatán, Campeche y Quintana Roo comparten niveles similares de pobreza y bienestar”. *La Jornada Maya*. <https://www.lajornadamaya.mx/nacional/235446/yucatan-campeche-y-quintana-roo-comparten-niveles-similares-de-pobreza-y-bienestar>.
- PNUD (2022). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2020: Una década de transformaciones locales en México*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-02/>.
- PNUD (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015*. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/mx/PNUD\\_boletinIDH-final.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/mx/PNUD_boletinIDH-final.pdf).

- Puga, C. (2021). “Gobernanza local, gobernanza nacional” en *Espacios Transnacionales*, pp. 8-16.
- Puga, C. y B. Valderrama (2024). “La política científica de la 4T y la resiliencia de una comunidad” en M. A. López y A. Monsiváis (coords.). *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*. Ciudad de México. IIS, UNAM, pp. 292-334.
- Rednaceyt (s/f). *Nuestra historia*. Disponible en: <https://www.rednacecyt.org/> [Consulta: 09/02/2024].
- RICYT (2023). *El estado de la ciencia. Principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos / interamericanos 2023*. Argentina. RICYT. <https://www.rieyt.org/wp-content/uploads/2023/12/EL-ESTADO-DE-LA-CIENCIA-2023.pdf>.
- Rosales, F. (2023). Twitter, basado en el Informe de Autoevaluación del Conacyt, 2022.
- Valderrama, B. (2021). *360 grados. Una visión panorámica de la política científica en México 1985-2019*. México. Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Hidalgo, Miguel Ángel Porrúa e IB, UNAM.
- Villa, E., Saldívar, M. y Sánchez, D. (2015). “México: el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI)” en *La transferencia de I+D, la innovación y el emprendimiento en las universidades. Educación superior en Iberoamérica, Informe 2015*. Centro Interuniversitario de Desarrollo. Santiago de Chile, CINDA, pp. 317-350.
- Zubieta, J. y R. Loyola (2020). *Vaivenes entre innovación y ciencia. La política de CTI en México 2012-2018*. México. Coordinación de Humanidades, UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

#### LEYES

- Ley de Ciencia y Tecnología (2002). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo83111.html>.

## ANEXOS

Anexo 1. Dotación de recursos financieros del SNCTI en México (2013-2021)

<b>Indicador</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Gasto en I+D (% del PIB)	0.43	0.44	0.43	0.39	0.33	0.31	0.28	0.30	0.28
Gasto en I+D por habitante en dólares corrientes (y teniendo en cuenta la PPC)	74.08	78.87	78.92	75.31	65.13	62.51	58.52	57.87	54.32
Gasto en I+D por investigador EJC* en miles de dólares corrientes (y teniendo en cuenta la PPC)	293.26	302.09	279.36	237.68	206.49	199.90	177.45	164.47	144.33
Gasto en I+D en millones de dólares corrientes	5 416.74	5 725.74	5 032.32	4 182.13	3 804.91	3 745.82	3 603.17	3 271.83	3 594.91

**Distribución del gasto en I+D por sector de ejecución (%)**

-Gobierno	41.80%	32.33%	30.12%	26.38%	26.17%	26.56%	26.18%	26.33%	26.43%
-Empresas (públicas y privadas)	25.45%	17.86%	18.61%	22.22%	22.51%	21.16%	21.81%	21.35%	20.93%
-Educación superior	31.77%	48.81%	50.34%	50.41%	50.22%	51.17%	50.78%	51.03%	51.29%
-OPSFL	0.97%	1.00%	0.93%	0.99%	1.10%	1.12%	1.23%	1.29%	1.35%

Anexo 1. Dotación de recursos financieros del SNCTI en México (2013-2021 (continuación)

Indicador	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Distribución del gasto en I+D por sector de financiamiento (%)</b>									
-Gobierno	76.81%	81.29%	79.69%	77.60%	76.79%	78.14%	76.74%	77.17%	77.44%
-Empresas (públicas y privadas)	20.55%	15.73%	17.39%	18.79%	19.05%	17.50%	18.16%	17.57%	17.04%
-Educación superior	1.52%	1.96%	1.74%	2.23%	2.53%	2.65%	3.11%	3.08%	3.16%
-OPFSFL	0.68%	0.52%	0.55%	0.66%	0.78%	0.81%	0.90%	0.93%	0.98%
-Extranjero	0.44%	0.50%	0.63%	0.72%	0.85%	0.90%	1.09%	1.25%	1.39%
<b>Distribución del gasto en I+D por tipo de investigación (%)</b>									
-Básica	30.83%	32.01%	31.90%	30.52%	30.40%	30.83%	30.59%	30.72%	30.84%
-Aplicada	32.02%	28.39%	29.26%	29.89%	29.87%	30.10%	30.02%	30.11%	30.19%
-Desarrollo tecnológico	37.15%	39.60%	38.84%	39.58%	39.73%	39.07%	39.38%	39.17%	38.98%

(\*) EJC: equivalencia a jornada completa.

Fuente: elaboración a partir de Villa, *et al.* (2015) y datos de Indicadores RICYT.

Anexo 2. Dotación de recursos humanos del SNCTI en México (2013-2021)

INDICADOR	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Personal en ciencia y tecnología (EJC)	59,073	52,237	57,016	65,828	65,412	64,602	66,889	69,988	74,529
<b>Distribución del personal empleado en ciencia y tecnología (EJC*):</b>									
Investigadores	29,921	31,315	34,282	38,883	39,125	39,189	41,745	44,966	48,543
Personal de apoyo	12,807	7,003	7,997	9,639	9,337	8,937	8,410	7,860	8,042
Miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI)	19,747	21,358	23,316	25,072	27,186	28,633	30,548	33,165	35,178
<b>Distribución del personal empleado en ciencia y tecnología (EJC*) (%):</b>									
Investigadores	50.65	59.95	60.13	59.07	59.81	60.66	62.41	64.25	65.13
Personal de apoyo	21.68	13.41	14.03	14.64	14.27	13.83	12.57	11.23	10.79
Técnicos por investigación (EJC)	27.67	26.65	25.85	26.29	25.91	25.50	25.02	24.52	24.08
Investigadores por cada 1,000 integrantes de la PEA	0.58	0.60	0.65	0.72	0.72	0.71	0.73	0.84	0.84

(\*) EJC: equivalencia a jornada completa.

Fuente: basado en E. Villa, M. Saldívar y D. Sánchez (2015) con información actualizada a partir del Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, 2012 y 2021 e indicadores Ricyt.

# CAMBIO NORMATIVO Y TENDENCIAS DEL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL EN MÉXICO DURANTE EL GOBIERNO DE LA 4T

*Moisés Hernández Delgado\**

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es analizar el comportamiento de la deuda municipal de México con el fin de identificar la posible incidencia de los cambios normativos en el contexto de la política de austeridad de la denominada 4T. Se esperaría que después de la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) en 2016, las condiciones de endeudamiento fueran favorables para evitar incurrir en riesgos financieros y acceder al financiamiento con un menor costo. El endeudamiento de los estados y municipios de México se incrementó sustancialmente a partir de la década de los noventa debido a la incorporación de nuevas modalidades de financiamiento y como consecuencia de los cambios normativos; por lo tanto, la deuda muestra una tendencia creciente y su estructura se ha modificado por la diversificación de instrumentos financieros que se integran a las fuentes de financiamiento tradicionales.

Por otra parte, el crecimiento poblacional se traduce en una mayor demanda de servicios públicos e infraestructura, por lo cual los gobiernos estatales y locales recurren al endeudamiento para financiar su gasto y hacer frente a las crecientes demandas derivadas de los procesos de urbanización. Particularmente, los gobiernos locales no generan los recursos financieros necesarios para promover crecimiento y desarrollo; por ello se ven incentivados a contratar deuda bajo esquemas que comprometen la estabilidad de sus finanzas públicas. Algunos estudios (Cernichiaro, 2022, Ojeda *et al.*, 2018, Unda, 2018) señalan que los gobiernos locales no están recaudando recursos de acuerdo con su base gravable y por lo tanto

\* Profesor de asignatura en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM y técnico académico del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-3178-7327>. Contacto: [moiseshd@comunidad.unam.mx](mailto:moiseshd@comunidad.unam.mx).

recurren a fuentes alternas de financiamiento. La falta de capacidades técnicas y administrativas destaca como una limitante de los gobiernos locales y estatales para implementar estrategias de recaudación y promover prácticas que favorezcan el incremento de sus recursos financieros.

Entre las condiciones que han incentivado el crecimiento de la deuda de estados y municipios destaca el marco normativo permisivo cuyo propósito ha sido el acceso a recursos financieros inmediatos que no están acompañados de medidas para su amortización y con opacidad en cuanto al ejercicio y evaluación de los resultados obtenidos. Con los antecedentes de rescates financieros por parte del gobierno central en la década de los noventa, los gobiernos subnacionales adquirirían compromisos financieros que delegaban a futuras administraciones y al gobierno federal. Los cambios normativos anteriores a la Ley de Disciplina Financiera de 2016 no limitaron el incremento de la deuda y condujeron a modificar la estructura de la deuda al incorporar nuevos instrumentos financieros como las emisiones bursátiles que permiten extender el endeudamiento a muy largo plazo y comprometer los recursos que reciben los gobiernos estatales y municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales.

Como resultado de este marco normativo permisivo en materia de deuda estatal y municipal, algunos estados han alcanzado niveles muy altos de deuda que exceden su capacidad de pago e incurren en riesgo de incumplimiento. La Ley de Disciplina Financiera se emitió como respuesta a este acelerado crecimiento de la deuda y con el objetivo de garantizar estabilidad y sostenibilidad de las finanzas locales. Dicho objetivo sería alcanzado a través del acceso a recursos con un bajo costo para las haciendas locales y estatales y a través de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, se observan comportamientos distintos entre las entidades federativas ya que algunas aplican de forma más estricta mecanismos de control de la deuda y se ciñen a lo señalado por la Ley de Austeridad establecida por el gobierno federal. Del mismo modo, se observa que la deuda municipal disminuye en comparación con la deuda de los gobiernos estatales. Por lo tanto, se revisan algunas diferencias sustanciales que impulsan la tendencia decreciente de la deuda municipal.

Para alcanzar el objetivo de este capítulo, se integran cuatro apartados principales. El primero lo constituye esta introducción, posteriormente se revisan los cambios regulatorios que rigen a las entidades federativas y municipios resaltando los cambios normativos de alcance federal que pudieran tener un mayor efecto en el contexto de austeridad del actual gobierno. En la tercera parte se analiza el comportamiento de la deuda municipal con el fin de identificar cambios derivados de las recientes reformas y

modificaciones a la ley. Finalmente, en una cuarta sección se presentan recomendaciones para un posterior análisis del tema y se concluye.

#### REGULACIÓN DE LA DEUDA SUBNACIONAL EN MÉXICO

De forma general, se puede entender por deuda subnacional aquellas obligaciones financieras adquiridas por los gobiernos estatales y municipales, así como por los organismos públicos pertenecientes a estos órdenes de gobierno. El objetivo de la contratación de deuda es realizar inversiones públicas y crear infraestructura en beneficio de la ciudadanía, y en segunda instancia, hacer frente a gastos corrientes que exceden los ingresos públicos. Según Stiglitz (2015, p. 698), la deuda se justifica cuando está destinada a actividades que representen un beneficio futuro y que generarán recursos para su amortización; sin embargo, puede resultar nociva cuando se utiliza en gasto corriente y en actividades y proyectos que no se concluyen. La deuda subnacional permite financiar proyectos de infraestructura e inversión; sin embargo, puede representar un riesgo para las finanzas públicas cuando no se administra de forma adecuada.

En México, la deuda de estados y municipios presenta un crecimiento desde la década de los noventa. En comparación con el endeudamiento de otros países integrantes de la OCDE, México se encuentra en un nivel bajo de endeudamiento con 2.5% en proporción con el PIB para 2022 (IMCO, 2023, p. 5); no obstante, se han adoptado medidas con el fin de evitar deudas insostenibles que se puedan traducir en desequilibrios fiscales con implicaciones para las finanzas locales y federales.

Las medidas adoptadas para evitar el aumento de la deuda son cambios regulatorios que establecen lineamientos y requerimientos más estrictos para su contratación, así como una política de transparencia y rendición de cuentas a través del Registro Público Único (Astudillo et al., 2017, p. 40). Los cambios normativos impulsados con la Ley de Disciplina Financiera establecieron la realización de un monitoreo constante a través del Sistema de Alertas, así como un registro de cada uno de los empréstitos y obligaciones a los que acceden los gobiernos estatales y municipales y sus respectivos entes públicos (artículos 25 y 49, LDFEM, 2016).

El análisis respecto a los efectos de la implementación de la Ley de Disciplina Financiera resulta relevante porque a pesar de que la deuda subnacional mantiene su tendencia creciente, a nivel municipal se ha reducido el monto de la deuda, así como su participación en la deuda subnacional total.

## MARCO NORMATIVO DE LA DEUDA SUBNACIONAL EN MÉXICO

La organización política de México es un sistema federalizado regido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917), donde se establece que la federación se integra con dos órdenes de gobierno, el orden central y los gobiernos estatales. En el artículo 115 se reconoce la importancia del nivel municipal y se le otorga una serie de atribuciones para su administración. Según el artículo 116 de la CPEUM, los gobiernos estatales tienen autonomía política y administrativa en su jurisdicción bajo su propia legislación; sin embargo, en materia de endeudamiento subnacional, el artículo 117 de la Constitución señala que es atribución del Congreso de la Unión legislar en materia de deuda subnacional.

Del mismo modo, el artículo 117 de la constitución señala que los gobiernos subnacionales se pueden endeudar siempre y cuando los montos se destinen al desarrollo de infraestructura e inversión productiva y no para gasto corriente. Se precisa que la deuda se realizará en moneda nacional y no se contratará con gobiernos ni particulares extranjeros. Finalmente se establece que los gobiernos subnacionales deben informar al gobierno federal sobre los montos contratados.

Por su parte, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 1978) contiene los lineamientos bajo los cuales los gobiernos estatales y municipales pueden comprometer los recursos que reciben por concepto de participaciones y aportaciones en la contratación de deuda. Señala también que los gobiernos deben informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre los préstamos que ponen como garantía las transferencias federales, así como aquellos préstamos que tienen otra fuente de pago como los ingresos locales.

La evolución del marco regulatorio de la deuda subnacional se puede clasificar en tres periodos de acuerdo con la propuesta de Chávez (2018), quien identifica los periodos de 1982-1997 y 1997-2014 como etapas de reformas al marco normativo federal de la deuda subnacional en México.

*Primera ola de reformas 1982-1997*

Según Chávez (2018, pp. 4-6) en esta etapa de reformas la LCF permitió que los gobiernos estatales pusieran en prenda las participaciones como garantía para la obtención de créditos y que el gobierno federal realizara el registro de la deuda de estados y municipios que comprometieran recursos federales. En caso de incumplimiento los acreedores podían solicitar

el pago al gobierno federal antes de que se enviaran los fondos al gobierno estatal. Este esquema de financiamiento generó incentivos para el endeudamiento de estados y municipios; sin embargo, con la crisis de 1995 los gobiernos subnacionales tuvieron dificultades para cumplir con sus obligaciones financieras por lo que tuvieron que ser rescatados por el gobierno federal.<sup>1</sup>

### *Segunda ola de reformas 1997-2014*

En la segunda etapa de reformas propuesta por Chávez (2018), se modificó el artículo 9 de la LCF con el fin de suprimir la responsabilidad del gobierno federal de ser aval en caso de incumplimiento de los gobiernos estatales y municipales. Después, en 1999, con la publicación de las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple, se estableció que la emisión de deuda para los gobiernos subnacionales debería estar respaldada por una evaluación de riesgo financiero que demostrara la capacidad de pago de cada entidad (Chávez, 2018, p. 6).

Por otra parte, en 2001 se reformó la Ley de Mercado de Valores para que los gobiernos subnacionales emitieran certificados bursátiles como forma de financiamiento. En 2006 se modificó el artículo 50 de la LCF para permitir que se pusieran en prenda el Fondo de Participaciones, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Chávez, 2018, pp. 6-7).<sup>2</sup>

A partir de estas reformas el gobierno federal adquirió las facultades de revisión y supervisión a través de un Sistema de Alertas en materia de deuda de los gobiernos subnacionales; sin embargo, la posibilidad de emitir certificados bursátiles, así como la de otorgar las aportaciones como garantía de pago fueron incentivos para contratar deuda bajo nuevos esquemas que no limitaron el crecimiento de la deuda estatal y municipal.

<sup>1</sup> Según lo que señala Gamboa (1997), la devaluación del peso en diciembre de 1994 disparó las tasas de interés por lo que los gobiernos estatales recurrieron al gobierno federal para cumplir con el pago de sus obligaciones. El rescate se llevó a cabo a través de créditos con la banca comercial y con restructuración de deuda con la banca de desarrollo.

<sup>2</sup> Con estas modificaciones los gobiernos estatales pueden dejar en garantía los recursos que reciben del gobierno federal aun cuando las aportaciones están etiquetadas.

*Tercera ola de reformas al marco normativo  
de la deuda subnacional en México*

A consecuencia del endeudamiento acelerado que presentaron algunas entidades como Coahuila, Chiapas y Jalisco, se impulsaron nuevos cambios normativos y en 2016 se emitió la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) para controlar la deuda subnacional.

Desde abril de 2014 se mandaron al Congreso de la Unión iniciativas para reformar, adicionar y derogar disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Deuda Pública (LGDP) y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con el fin de establecer controles sobre el endeudamiento, pero fue con la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios que se generaron mecanismos más estrictos para la contratación de deuda bajo esquemas de financiamiento responsable. La iniciativa de ley se mandó en agosto de 2015 y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* en abril de 2016.

Esta ley señala como objetivo principal “establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas” (LDFEFM, 2016). Dicho objetivo sería alcanzado a través de cinco componentes: 1) reglas de disciplina financiera para promover la responsabilidad hacendaria; 2) Sistema de Alertas para la detección oportuna de riesgos en el endeudamiento; 3) contratación de financiamientos y obligaciones bajo principios de transparencia y eficiencia para promover un menor costo del financiamiento y destinarlo a inversión pública; 4) deuda estatal garantizada: la federación otorga su aval con el fin de reducir los intereses de la deuda y 5) Registro Público Único para inscribir y transparentar la deuda subnacional.

La promulgación de esta ley incluyó la modificación del artículo 9 de la LCF que establece que el nivel de afectación de las participaciones será definido con base en el análisis particular de las necesidades y solvencia de la entidad contratante.

Derivado de lo establecido en la LDFEFM; la SHCP implementó un Sistema de Alertas para monitorear los niveles de endeudamiento y el sistema de garantías de deuda capturados en el Registro Público Único. La Ley de Disciplina Financiera representa un avance importante para limitar el creciente endeudamiento de los gobiernos subnacionales; sin embargo, el efecto real de esta nueva normatividad depende del ritmo con el que las

entidades y municipios adopten esta serie de medidas además de que el gobierno actual implementó una política de austeridad con el fin de reducir el endeudamiento y hacer una ejecución responsable y honesta del gasto público (Guerrero, 2017).

Por otra parte, la política de austeridad tiene el objetivo disminuir el costo del gobierno a través de recortes presupuestales en las remuneraciones de los servidores públicos y una redistribución del presupuesto público (Casas, 2019, p. 2). No obstante, algunas entidades federativas se han mostrado renuentes a la adopción de dichas medidas bajo el argumento de la soberanía estatal. Son los gobiernos estatales afines a la Cuarta Transformación los que hacen efectivas estas medidas y promueven la aplicación estricta de los cambios normativos en sus municipios. Por lo tanto, se revisa a continuación cuál ha sido el comportamiento de la deuda municipal en los últimos diez años para identificar si los cambios normativos aplicados a partir de 2016 han tenido algún efecto en su crecimiento y estructura.

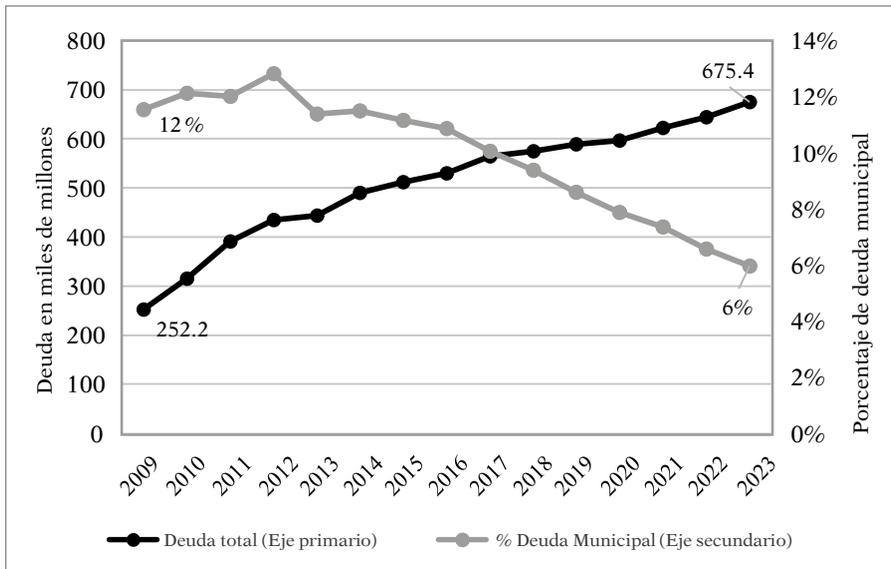
#### COMPORTAMIENTO Y ESTRUCTURA DE LA DEUDA MUNICIPAL DE MÉXICO

Según los datos registrados, el saldo de la deuda subnacional al cierre del segundo trimestre de 2023 es de 675 448.3 millones de pesos (mdp) con una tendencia creciente para el periodo de 2009 a 2023. En la gráfica 1 se muestra que, del total de deuda subnacional registrada hasta julio de 2023, 6% corresponde a la deuda de los municipios. Desde 2013 la participación de la deuda municipal se ha reducido a pesar de la tendencia creciente de la deuda total. En comparación con el periodo anterior de 2008 a 2012 la deuda tuvo un crecimiento acelerado con un incremento promedio de 20.8% al pasar de 204 536.7 mdp en 2008 a 434 761.2 mdp en 2012, es decir, un aumento de 47%; sin embargo, a partir de 2013 disminuye el ritmo de crecimiento. El aumento acelerado de la deuda subnacional en el periodo 2008-2012 se debió a los efectos de la crisis mundial de 2008 que impactó en el crecimiento económico y en los ingresos de estados y municipios. Las entidades federativas y sus respectivos municipios vieron limitados sus recursos por concepto de transferencias y se vieron en la necesidad de contratar deuda (ASF, 2012). Además, durante el periodo 2008-2011, nueve entidades federativas y 198 municipios incurrieron en deuda por la vía de emisiones bursátiles (ASF, 2012).

En los últimos diez años el comportamiento de la deuda ha sido creciente con una variación de 4.11% en promedio de 2013 a 2023. Si se

compara este comportamiento con el periodo de 2008 a 2012 se observa que el ritmo de crecimiento se ha vuelto más lento. La caída de la participación de la deuda municipal en la deuda total muestra que el ritmo de crecimiento de la deuda estatal es superior al de la deuda municipal; sin embargo, al revisar las cifras en términos reales (véase la gráfica 3), se observa una tendencia decreciente en el monto total de la deuda a partir de 2018.

Gráfica 1. Saldo total de la deuda subnacional y porcentaje de la deuda municipal 2009-2023 (miles de millones de pesos y porcentajes)

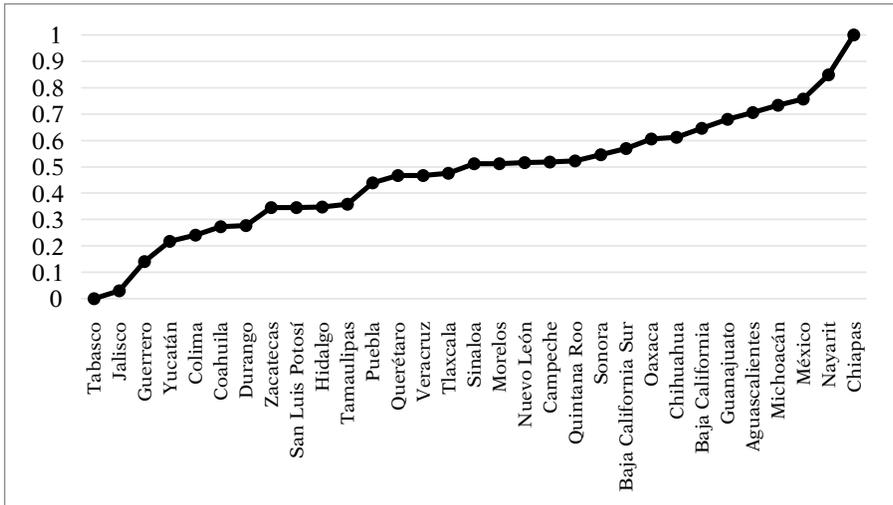


Fuente: elaboración propia con datos del Registro Público Único de la SHCP.

La promulgación de la Ley de Disciplina Financiera implicó que las legislaturas estatales integraran en sus leyes los aspectos referentes a la nueva ley en un plazo de 180 días después de la reforma, pero los efectos de dichos cambios se harían visibles hasta el gobierno actual que implementó también, una política de austeridad. Según Salvador (2019), algunos gobiernos estatales son más precisos en implementar medidas y controles al endeudamiento mientras que otros son más laxos en la adopción de lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera y, por lo tanto, es más probable que incurran en endeudamiento. En la gráfica 2 se muestra el índice de precisión de los mecanismos de control de la deuda diseñado por este autor donde se muestra que algunas entidades federativas integraron

controles a la deuda en su normativa estatal mientras que otras son ambiguas y menos estrictas.

Gráfica 2. Índice de precisión de los mecanismos de control de la deuda subnacional



Fuente: elaboración propia con datos de Salvador, C. L., 2019.

Además del establecimiento de mecanismos de control, se esperaría que los gobiernos estatales y municipales se adhirieran a la política de austeridad fiscal del gobierno federal para contribuir a reducir los montos de deuda y obtener financiamiento en mejores condiciones. Sin embargo, los efectos de dichos controles parecen tener un mayor efecto en la deuda municipal que en la estatal ya que su monto disminuyó en los últimos años y disminuye su participación en la deuda subnacional total como se muestra en la gráfica 1.

Este resultado se explica por el doble control que tienen los gobiernos municipales respecto a la contratación de nueva deuda ya que, si desean contratar o emitir deuda, ésta debe cumplir con lo estipulado en la Ley de Disciplina Financiera y debe ser aprobada por la legislatura estatal según lo que establezcan las leyes estatales. Además, si se trata de un municipio que guarda una “buena relación” con el gobierno estatal, o bien pertenece al mismo partido, el trámite puede agilizarse.

Los resultados de la nueva deuda municipal dependerán también de que el gobierno estatal se ciña a la política de austeridad fiscal; por lo tanto, los resultados en el comportamiento de la deuda municipal son

ambiguos en las entidades federativas. El doble control en la deuda municipal conduce a la reducción de la deuda municipal.

Por otra parte, en la gráfica 3 se muestran los montos de la deuda estatal y municipal en términos reales, así como sus respectivas tasas de crecimiento. Se observa que los gobiernos estatales y locales se enfrentan a una reducción del poder adquisitivo de los montos que están contratando. Esta caída en términos reales se explica por el proceso inflacionario derivado de la crisis de covid-19; a partir de 2020 la deuda acentuó su tendencia a la baja en términos reales como consecuencia del aumento de la inflación en el mundo derivada del aumento del precio de los combustibles y alimentos, y reforzada por el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania (Solís y López, 2022, p. 34).

Según Solís y López (2022, p. 33), en el periodo 2010-2018 México mantuvo un moderado crecimiento de la actividad económica; sin embargo, desde 2018 las expectativas eran de una mayor inflación debido al debilitamiento del sistema financiero que afecta los niveles de inversión y el financiamiento de empresas. Con la emergencia sanitaria de covid-19 las condiciones y expectativas para la inflación aumentaron de manera sustancial.

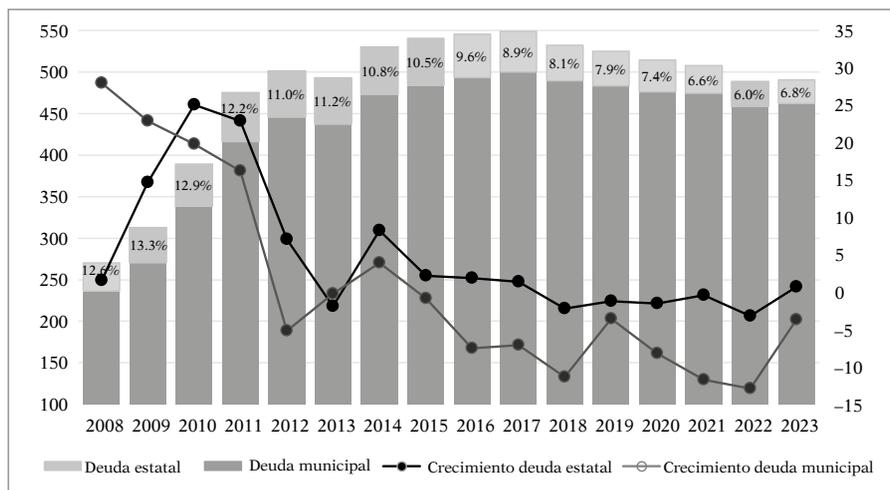
A partir de noviembre de 2021 la tasa de inflación en México llegó a 7.4% y después a 7.7% en abril de 2022. La inflación comenzó a bajar a partir de febrero de 2023 para llegar a 4.4% en el mes de septiembre. Dicho comportamiento sigue por encima del objetivo del Banco de México y con efectos en el valor real de los fondos de deuda. El efecto inflacionario ha tenido un fuerte impacto en el alcance adquisitivo de la deuda contratada por los gobiernos estatales y municipales.

La estructura de la deuda se ha modificado tanto en valores absolutos como en términos reales. En la gráfica 3 se muestra que la deuda tiende a concentrarse en los gobiernos estatales mientras que la deuda municipal pierde participación. Del mismo modo, se observa que la deuda municipal ha disminuido su ritmo de crecimiento en comparación con la deuda estatal, que presenta un comportamiento menos fluctuante. El crecimiento promedio de la deuda municipal de 2013 a 2023 fue, en términos reales, de -6.36% mientras que la variación promedio de la deuda estatal fue de 0.18% para el mismo periodo.

La distribución desigual de la deuda entre estados y municipios se debe a que las entidades federativas tienen mayor capacidad económica por las transferencias federales y por el ejercicio de sus potestades tributarias. En cambio, los municipios tienen menores ingresos y presentan

dificultades para generar ingresos propios, de ahí que tienen menor capacidad de pago.

Gráfica 3. Saldo de la deuda subnacional de estados y municipios y tasas de crecimiento (miles de millones de pesos de 2018 y porcentajes)<sup>3</sup>



Fuente: elaboración propia con datos del Registro Público Único de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

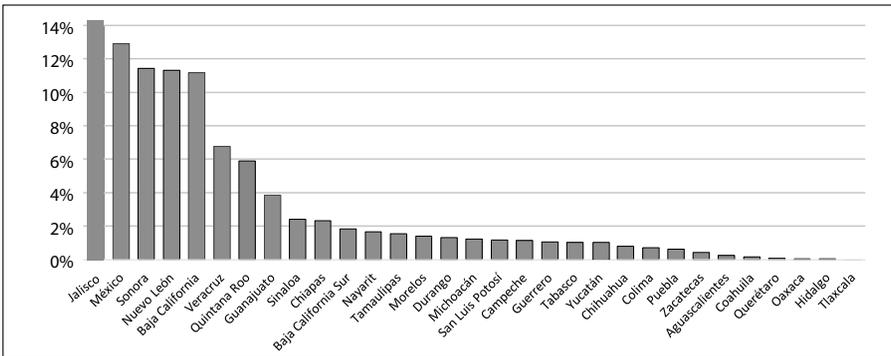
Las estadísticas muestran que el monto de la deuda de los gobiernos municipales ha disminuido y por ende pierde participación en el endeudamiento subnacional total. Los cambios normativos recientes no han limitado la contratación de nueva deuda; se trata más bien de modificaciones que vuelven más estrictos los controles de endeudamiento y no es sorprendente que los municipios, al tener una menor capacidad de pago, sean los que se estén viendo restringidos en obtener financiamiento. Del mismo modo, los municipios se ven subordinados a lo que establezcan las legislaturas estatales respecto a la contratación de nueva deuda.

Como resultado de la aplicación desigual de controles al endeudamiento y de la resistencia que llegan a mostrar los gobiernos estatales y municipales a la política de austeridad, se observa que el comportamiento de la deuda municipal no es homogéneo en todas las entidades ya que tan

<sup>3</sup> El endeudamiento estatal y el municipal no incluyen los montos de deuda de sus respectivos entes públicos. Las cifras se deflataron con base en el INPC, segunda quincena de julio de 2018 = 100. El monto de la deuda para 2023 es el reportado hasta el mes de junio de 2023.

sólo los municipios de cinco entidades concentran más de 50% de la deuda municipal total. En la gráfica 4 se muestra la participación que tienen los municipios de cada entidad en el endeudamiento municipal total siendo Jalisco (14.2%), el Estado de México (12.9%), Sonora (11.4%), Nuevo León (11.3%) y Baja California (11.1%) los estados cuya deuda municipal constituye más de 50% de la deuda municipal total.

Gráfica 4. *Participación en la deuda municipal total por entidad federativa 2023*



Fuente: elaboración propia con datos del Registro Público Único de la SHCP.

A pesar de que algunas entidades federativas destacan por concentrar gran parte de la deuda municipal, es necesario mencionar que no son la totalidad de sus municipios los que incurren en deuda sino unos cuantos que regularmente cuentan con gran población y desarrollo urbano. Destaca Colima por ser la única entidad donde el 100% de sus municipios tienen contratada deuda en 2023, seguida por Veracruz (94%), Baja California (83%) y Baja California Sur (80%). De los 2 454 municipios de la República Mexicana considerados en este estudio, sólo 26.4% (648 municipios) tienen contratada deuda en 2023.

Las cifras de endeudamiento municipal dejan a la expectativa las características que tienen los municipios con mayor endeudamiento; por lo tanto, se realizó un ejercicio de clasificación por tipo de municipio para identificar las particularidades que asumen los municipios que tienen más deuda contratada. Lo planteado hasta ahora es que los gobiernos estatales contratan más deuda que los municipios porque presentan una mayor capacidad de pago; se esperaría entonces que los municipios que tienen mayor capacidad de pago sean también los que tienen más montos de deuda.

La capacidad de pago de una jurisdicción está determinada por el nivel de ingresos, así como por su dinámica económica. De acuerdo con

Bojórquez y Michel (1999, p. 271), la capacidad de endeudamiento está determinada por: 1) el potencial económico y social, 2) la fortaleza de las finanzas públicas y 3) la disponibilidad de ahorro futuro. Estos factores integran la idea de que la jurisdicción cuenta con las garantías para el otorgamiento de un crédito y la posibilidad de invertir los fondos en actividades que permitan su amortización. En ese sentido, son los municipios con mayor urbanización los que presentan mayor actividad económica y cuentan con una base tributaria amplia; por lo tanto, generan ingresos superiores a los de los municipios pequeños. Del mismo modo, son los municipios urbanos donde se diversifican las actividades económicas que dinamizan la inversión y las fuentes de ingresos.

Siguiendo este planteamiento, los municipios con deuda contratada en 2023 se clasificaron en tres tipos: 1) pequeños 2) medianos y 3) grandes. La clasificación se realiza con base en el nivel de población de cada municipio siguiendo los criterios establecidos por Luis Unikel (2016), quien menciona que las localidades con una población superior a los 15 000 habitantes aumentan su dinámica económica en los sectores productivos y de servicios y, por ende, se genera una diferencia sustancial en los tipos de localidades. Esta dinámica económica viene impulsada también por una creciente demanda de servicios públicos que deben ser cubiertos por los gobiernos locales.

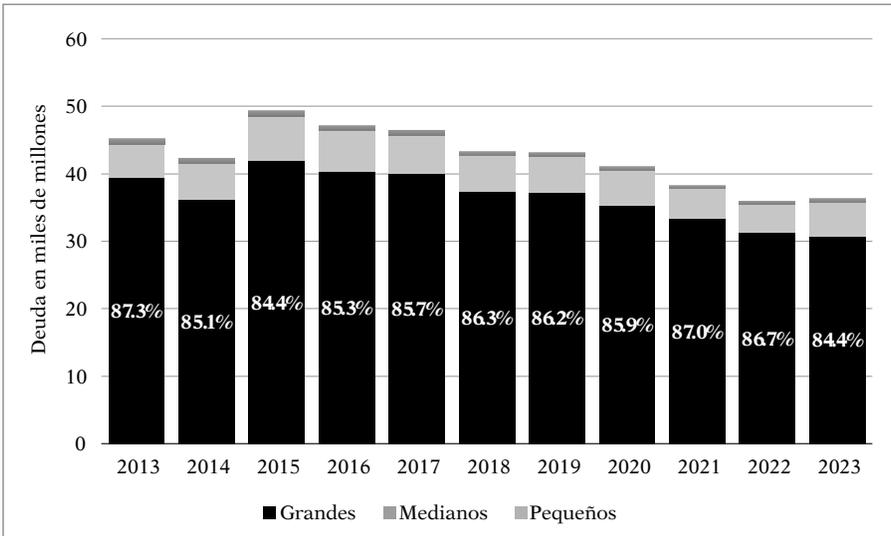
Cuando los gobiernos locales tienen una actividad económica dinámica, adquieren mayor capacidad de pago y la posibilidad de incurrir en mayores montos de deuda pública. En este estudio se considera dicho criterio para identificar a los municipios que cuentan con una menor capacidad de pago tomando como referencia su nivel de población. Un segundo criterio clasifica a los municipios que superan los 100 000 habitantes como municipios con una urbanización más consolidada.<sup>4</sup> Conforme a estos criterios se observa que para 2023, 50.1% de los municipios con deuda tienen entre 15 000 y 100 000 habitantes (325 municipios medianos). En segundo lugar, se encuentran los municipios pequeños que constituyen 28.7% de los que contrataron deuda (186), mientras que los municipios grandes representan 21.1% (137).

A pesar de que los municipios medianos y pequeños son más numerosos que los grandes, son estos últimos los que concentran el 85.8% de la deuda municipal en promedio para el periodo 2013-2023. En la gráfica 5

<sup>4</sup> La clasificación queda de la siguiente forma: 1) municipios pequeños: población menor a 15 000 habitantes; 2) municipios medianos: población igual o superior a los 15 000 habitantes y menor a los 100 000 habitantes y 3) municipios grandes: población mayor a 100 000 habitantes.

se muestra la estructura de la deuda según el tipo de municipio para el periodo referido donde se observa la tendencia decreciente del monto de la deuda municipal y su estructura por tipo de municipio. Los municipios pequeños participaron en promedio con 1.67% del endeudamiento municipal total y los medianos con 12.55% promedio para el mismo periodo.

Gráfica 5. Saldo de la deuda municipal y estructura según el tipo de municipio 2023

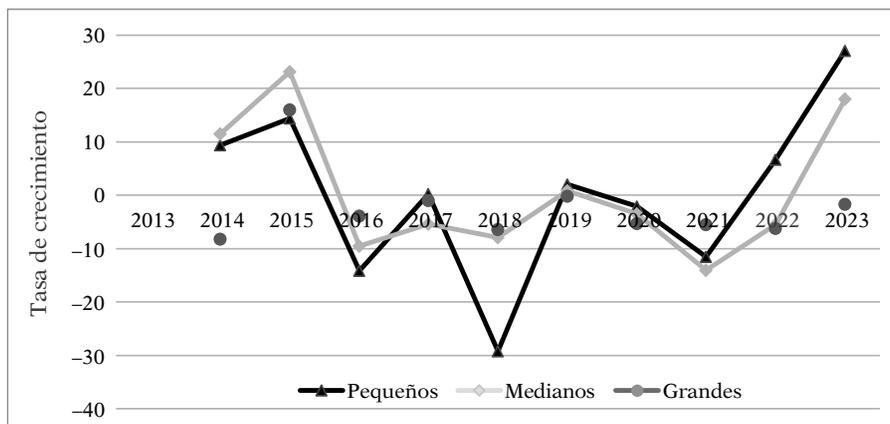


Fuente: elaboración propia con datos del Registro Público Único de la SHCP.

La estructura de la deuda indica una concentración en los municipios metropolitanos. A partir de 2015 la tendencia de la deuda municipal ha sido decreciente; sin embargo, son los municipios grandes los que muestran una disminución en los montos de deuda. En la gráfica 6 se observa el comportamiento de la deuda de los tres tipos de municipios: los grandes presentan una tendencia decreciente pero moderada mientras que la deuda de los municipios medianos y pequeños es fluctuante, lo que indica la contratación de deuda de corto plazo que se liquida y vuelve a contratarse.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> La Ley de Disciplina Financiera señala en el artículo 23 que las operaciones de financiamiento y/o reestructura, así como la contratación de deuda de corto plazo no requieren de aprobación legislativa. Por lo tanto, los gobiernos municipales adquieren préstamos en el corto plazo mientras que los municipios grandes acceden a préstamos a un plazo mayor. La liquidación paulatina de esta deuda hace que su crecimiento sea estable y con tendencia a la baja, como se muestra en la gráfica 5.

Gráfica 6. Tasa de crecimiento de la deuda municipal por tipo de municipio 2023



Fuente: elaboración propia con datos del Registro Público Único de la SHCP.

Este comportamiento está asociado a una intención de los municipios grandes por disminuir los montos de la deuda mientras que los municipios pequeños incurren en préstamos de corto de plazo que hacen fluctuar sus niveles de endeudamiento. La variación promedio de los municipios grandes en el periodo 2013-2023 fue de  $-2.25\%$ , mientras que para los municipios medianos y pequeños fue de  $0.76\%$  y  $0.26\%$  respectivamente en el mismo periodo.

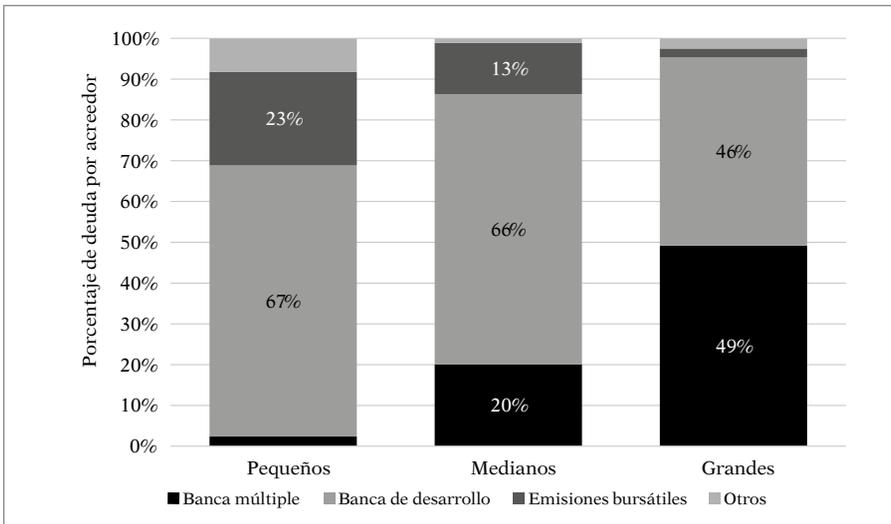
Con dicha clasificación queda de relieve que los municipios que muestran mayor capacidad de pago son los que pueden acceder al financiamiento mientras que los municipios pequeños incurren en préstamos de corto plazo y empréstitos que no requieren de la autorización del congreso estatal. Cabe señalar que gran parte de los municipios de México presentan dificultades para generar recursos propios al interior de sus jurisdicciones. Mónica Unda (2018, p. 609) señala que la mayoría de los municipios de México presentan baja capacidad institucional para la recaudación local y para fortalecer sus haciendas públicas. Los municipios pequeños enfrentan dificultades respecto a la generación de recursos y también se ven limitados en el acceso al financiamiento. Además de la limitada capacidad de pago y los problemas para generar más ingresos, los municipios (principalmente los pequeños) se encuentran supeditados a lo que establecen las leyes de deuda de su respectiva entidad y a la aprobación de los congresos estatales (LDFEFM, 2016).

Puede decirse entonces que el endeudamiento subnacional corresponde al endeudamiento de los gobiernos estatales y de municipios cuya

dinámica económica se comporta como la de un gobierno estatal (alta capacidad de pago y poder de negociación con base en garantías de pago). Los recientes cambios normativos han incidido de forma sustancial en el endeudamiento municipal ya que desde la emisión de la Ley de Disciplina Financiera de 2016 la estructura de la deuda se modificó y es decreciente en comparación con el periodo anterior a las reformas. Los cambios fundamentales en la deuda subnacional en los últimos años derivan de los efectos de la crisis del covid-19 que incentivó la contratación de deuda.

Otro aspecto importante que se debe resaltar es que los municipios más grandes tienden a endeudarse utilizando las diversas opciones de financiamiento, principalmente la banca comercial y la banca de desarrollo, mientras que los municipios medianos y pequeños lo hacen sobre todo con la banca de desarrollo. En la gráfica 7 se muestra la estructura de la deuda por acreedor para cada tipo de municipio y se observa que la deuda de los municipios pequeños está contratada en su mayoría con la banca de desarrollo (67%) y en segundo lugar a través de emisiones bursátiles (23%). En 2023 fueron los municipios del estado de Veracruz los únicos que tuvieron deuda mediante certificados bursátiles. Dada su baja capacidad de pago, los municipios pequeños recurren a la banca de desarrollo para financiarse al igual que los municipios medianos cuya deuda contratada por este medio es de 66%.

Gráfica 7. Estructura de la deuda por acreedor según el tipo de municipio 2023



Fuente: elaboración propia con datos del Registro Público Único de la SHCP.

La reducida capacidad de pago es una limitante para contratar deuda con la banca comercial, por lo cual los municipios pequeños y medianos recurren a la banca de desarrollo, que otorga créditos en mejores condiciones que los que concede la banca comercial, además de que se requieren menores garantías de pago. La banca de desarrollo es la opción más factible para los municipios, dados los requisitos y la solicitud de garantías. Respecto a los municipios grandes, se observa que contratan su deuda con la banca comercial (49%) y en segundo lugar con la banca de desarrollo (46%).

La deuda municipal presenta tendencia a la baja, sin embargo, son los municipios urbanizados y altamente urbanizados los que pueden recurrir a más opciones de financiamiento mientras que los municipios pequeños se encuentran en condiciones de vulnerabilidad por la debilidad de sus haciendas locales y menores posibilidades de obtener financiamiento. La deuda municipal en general, se ve mermada por el doble control normativo (federal y estatal) y por ofrecer menores garantías y poder de pago.

#### CONSIDERACIONES FINALES

En 2016 se emitió la Ley de Disciplina Financiera que implicó una serie de reformas, reglas y candados para regular de forma más estricta la contratación de deuda de estados y municipios; sin embargo, la deuda municipal se ha visto reducida como consecuencia del doble control que ejerce la legislación federal y la estatal. La contratación de deuda municipal depende en gran medida de la relación que se mantenga con el gobierno estatal y de la afinidad que se establezca con la política de austeridad fiscal.

La Ley de Disciplina Financiera establece la adopción de mecanismos de control de la deuda, pero no hay una relación directa con el comportamiento del endeudamiento estatal y municipal, de ahí que se debe revisar el grado de discrecionalidad en la aplicación de dichos controles.

Como consecuencia del proceso inflacionario iniciado en 2018 y acentuado por la crisis sanitaria del Covid en 2020, el monto de la deuda subnacional ha disminuido en términos reales siendo la deuda de los municipios la que se ha reducido a un ritmo mayor que el de la deuda estatal. La participación de la deuda municipal en la deuda subnacional total fue de 9.16% promedio para el periodo 2013-2023 y muestra una tendencia decreciente tanto en términos absolutos como en valores constantes.

El comportamiento y estructura de la deuda municipal no es homogénea en cada entidad federativa. Los municipios que tienen más participación en el endeudamiento municipal son los pertenecientes a los estados de Jalisco, México, Sonora, Nuevo León y Baja California con 61.1% de la deuda municipal total. Por otra parte, Tlaxcala y Querétaro se distinguen porque la deuda municipal corresponde a 100% de la deuda estatal.

Se observa una tendencia a disminuir el número de municipios que tienen deuda, es decir, están liquidando sus deudas y no están incurriendo en nuevo endeudamiento. Sin embargo, esta tendencia es diferenciada según el tipo de municipio. Por ejemplo, el número de municipios pequeños con deuda se ha reducido considerablemente al pasar de 259 en 2013 a 170 en 2020 y a 186 a junio de 2023. Por su parte, los municipios de tamaño medio presentan la misma tendencia a disminuir, pero lo hacen en menor medida al pasar de 392 municipios con deuda en 2013 a 325 en 2023. En lo que respecta a los municipios grandes con deuda en 2013 fueron 141 mientras que en 2023 son 137.

El grado de urbanización y dinámica económica determinan la capacidad de pago y otorgamiento de garantías para la contratación de deuda pública; por lo tanto, los municipios pequeños se ven limitados en el acceso a fuentes de financiamiento y además tienen problemas de generación de recursos. Bajo reglas más estrictas para la contratación de deuda los municipios pequeños afrontan dificultades para realizar inversión pública e impulsar su crecimiento y desarrollo, perpetuando sus condiciones de vulnerabilidad y subdesarrollo. Son los municipios con estructuras económicas, políticas y urbanas más consolidadas los que tienden a contratar deuda de largo plazo mientras que los municipios pequeños, que en su mayoría son rurales, contratan deuda de corto plazo.

Podría decirse que los cambios normativos impulsados por la Ley de Disciplina Financiera han tenido un buen resultado en el endeudamiento municipal al observarse un menor monto de deuda, pero se deben revisar los cambios en las condiciones del endeudamiento. Se esperaría que el financiamiento obtenido se realice con un menor costo y con el propósito de realizar inversión pública que permita el desarrollo de las localidades.

#### REFERENCIAS

- Astudillo, M., A. Blancas y C. Fonseca (2017). "La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento". *Problemas del Desarrollo*, 48 (188), pp. 29-54. <http://www.scielo.org.mx/>

- scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0301-70362017000100029&lng=es&tlng=es.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2012). “Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios. Análisis de deuda pública de los estados AETI” 140912x (asf.gob.mx).
- Bojórquez, L. y U. Michel (1999). *Determinación de la capacidad de endeudamiento local*. INDETEC. México.
- Cárcamo, S. M. y Arroyo, L. P. (2022). “La evolución de la inflación en México”, *Economía*, UNAM, 19(57), pp. 22-40.
- Casas, J. (2019). “La política de austeridad como instrumento para el bienestar y el crecimiento económico en el gobierno de la ‘cuarta transformación’: lógica y problemas de implementación”. *Buen Gobierno* (27), pp. 1-18.
- Cernichiaro, R. C. (2022). “Transferencias federales y recaudación local en México durante 2004-2019” en *Panorama Económico*, 18 (37), pp. 187-208.
- Chávez Maza, L. A. (2018). “Regulación y expansión del endeudamiento público subnacional en México: un enfoque estadístico, 2006-2015” en *Región y sociedad*, 30 (73).
- Gamboa, R. (1997). *El rescate financiero de los gobiernos estatales por el gobierno federal: comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México*. Banco de México, Dirección General de Investigación Económica.
- Guerrero, C. (2017). “Aprueba Morena Proyecto de Nación”. *Diario Reforma*, <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1261513&v=10&md5=db0afa52850d2c7890f6f8f7050c0de9&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2023). *Hablemos de deuda 2022. Reporte de deuda subnacional*. [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2022/06/Reporte-de-la-deuda-subnacional\\_20220623.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2022/06/Reporte-de-la-deuda-subnacional_20220623.pdf).
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (varios años). Banco de Información Económica (BIE) (inegi.org.mx).
- Ojeda, P. V. Rodríguez y H. Priego (2018). “Deuda pública subnacional y crecimiento económico: caso Colima” en *Cimexus*, 13 (2), pp. 201-219.
- Poder Ejecutivo Federal (2015). Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman las Leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental. *Sistema de Información Legislativa* SIL (gobnacion.gob.mx).
- Salvador, C. L. (2019). *Disciplina financiera y deuda pública estatal*. Tesina de maestría, CIDE. Repositorio digital cide.edu.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (varios años). Registro Público Único. México. Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios (hacienda.gob.mx).
- Stiglitz, J. (2015). *La economía del sector público/Economics of the Public Sector*. Antoni Bosch editor. Libro\_1\_-\_Economia\_Sector\_Publico-Stiglitz\_J-200020200204-106298-1v2tcpn-libre.pdf (d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net).
- Unda, G. (2018). “Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos” en *Estudios demográficos y urbanos*, 33 (3), pp. 601-637. <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v33i3.1741>.
- Unikel, L. [en colaboración con Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza Villareal] (2016). *El desarrollo urbano de México*. El Colegio de México.

#### CONSTITUCIÓN Y LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.
- Ley de Coordinación Fiscal (1978). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (2016). H. Congreso de la Unión, *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>.

## LA DEUDA DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS: PERSPECTIVA Y RUTAS DE MEJORA

*Alberto Duarte Tovar\**

### INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los municipios mexicanos han enfrentado un panorama adverso en lo que se refiere a sus finanzas; no obstante que las causas son diversas, hay tres consideraciones a tomar en cuenta al respecto: la primera tiene que ver con la pandemia ocasionada por el virus SARS CoV2, que propició la falta de recursos de la gente para cubrir el pago de sus impuestos (sobre todo el impuesto predial y el traslado de dominio) y el aislamiento que, aunado a la falta de tecnología en los municipios para hacer cobros inteligentes, impidió que muchas personas acudieran a realizar sus pagos.

La segunda consideración se relaciona con la reducción de recursos provenientes de diversos programas presupuestarios contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, entre los cuales se encuentran principalmente el ramo 23: provisiones salariales y económicas; el ramo 28: participaciones a entidades federativas y municipios, además del ramo 33: aportaciones para entidades federativas y municipios, entre muchos otros que serán analizados con detalle a continuación.

La tercera consideración es la referente a la falta de capacidades institucionales de los municipios mexicanos para mejorar sus mecanismos de recaudación de ingresos propios con el fin de lograr la eficiencia en su uso y prestar mejores servicios en general. Es una realidad que el grueso de demarcaciones mexicanas no cuentan con la capacidad suficiente para prestar de manera adecuada los servicios, y realizar las funciones y facultades propias de su cargo.

\* Estudiante de maestría en Gobierno y Asuntos Públicos del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-7082-1981>. Contacto: dtaint1@hotmail.com

Ante tales circunstancias, este capítulo tiene como objetivo analizar la situación de la deuda de los municipios mexicanos en los años que van de la Cuarta Transformación, así como reflexionar sobre los problemas de insolvencia presupuestal a los cuales se han enfrentado las municipalidades, a fin de identificar algunas de las causales del estado actual de la deuda y generar propuestas de mejora.

En ese sentido, el capítulo se divide en tres grandes apartados: en el primero se estudia la composición de los ingresos y egresos municipales; se profundiza en el análisis de la deuda de los municipios en los últimos años y en la actualidad; en el segundo apartado se revisan los principales desafíos municipales en materia financiera y finalmente se presenta una propuesta de rutas para reducir el endeudamiento denominada “Pentálogo para lograr la eficiencia financiera municipal”.

## RADIOGRAFÍA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

### *Ingresos*

Para entender la realidad financiera municipal, es preciso hacer algunas consideraciones históricas acerca del origen y evolución de los municipios y, sobre todo, de lo que ha acontecido recientemente en torno a ellos.

A partir de la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519, el municipio mexicano siempre adoleció de un verdadero reconocimiento como orden de gobierno. Si bien es cierto que, haciendo un recuento histórico, desde 1821, tras la independencia nacional se le reconoció como la base de la organización política y administrativa, siempre hubo una tendencia histórica a debatir su margen de maniobra político y administrativo entre los centralistas y los federalistas.

Aun cuando se considera que la Constitución de 1824 es el primer cuerpo de normas con carácter federalista de nuestra historia, lo cierto es que el Acta Constitutiva de la Federación de ese año no mencionaba nada relativo a los ayuntamientos, ni al municipio, dejando a los gobiernos estatales la posibilidad de determinarles funciones o facultades. De manera sorprendente, la Constitución centralista de 1836 adicionó disposiciones relativas a la reglamentación municipal, pues en su artículo 22 determinaba la existencia de ayuntamientos en las capitales de departamento, mientras que en el 25 ponía a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad, las cárceles, escuelas y vialidades (Cámara de Diputados, 1836).

La Constitución federalista de 1857 tampoco determinaba mayores disposiciones relativas al municipio; no obstante, destaca el artículo 31, el cual estipulaba que los municipios podían cobrar impuestos para algunas de sus funciones,. Sin embargo, en realidad fue un cuerpo normativo que iba en contrasentido al municipalismo puesto que determinaba que la división interna de algunas entidades federativas se daría por distrito o cantones, no por municipios (Cámara de Diputados, 1857).

Para el Constituyente de 1917 y luego del proceso centralizador del porfiriato, que implicó prácticamente la absorción de funciones, facultades y servicios, además del cobro de impuestos por parte del gobierno central, el propio Venustiano Carranza declaró que el municipio debía contar con un gobierno libre, con independencia económica y fue por eso que en el artículo 115 constitucional se mencionaría que el municipio libre sería la base de la división territorial de los estados.

Este último argumento fortalecía el sentido federalista de nuestra nación, y al respecto don Jesús Reyes Heróles comenta que “los estados soberanos quienes celebran un pacto (Federal: hacer alianza o pacto) mediante sus representantes, por el que crean la federación y expresan los derechos que le ceden” (Fernando, 2021); no obstante, en aquella época se contaba con municipios débiles institucionalmente hablando.

Con todo, poco a poco el municipio libre fue obteniendo mayor autonomía, y con la promulgación de las 16 reformas constitucionales que el artículo 115 lleva hasta nuestros días se ha buscado fortalecer las funciones y facultades a cargo de los municipios; sin embargo, hay dos constantes:

- Un generalizado bajo o muy bajo desarrollo institucional, que se traduce también en una baja profesionalización de los servidores públicos municipales.
- Carencia de recursos humanos, materiales y sobre todo financieros para atender lo que les corresponde por mandato constitucional.

Tampoco se debe dejar de lado que ni los gobiernos federales de extracción priista antes del presente siglo ni los gobiernos panistas que se dicen municipalistas, de 2000 a 2012, ni durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se llevaron a cabo acciones de impacto que realmente abonaran en favor de los municipios mexicanos.

Salvo la reforma constitucional al artículo 115 de 1999, en la cual se reconoció al ayuntamiento como un órgano de gobierno y no sólo como un sistema administrativo, además de la reforma electoral de 2013-2014 con la cual se aprobó la reelección municipal consecutiva como una forma

de coadyuvar a la visión de largo plazo y a la rendición de cuentas, los municipios mexicanos no han recibido el apoyo suficiente que se requiere de la federación para desarrollar sus capacidades institucionales y por ende mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Ahora bien, una vez reseñado el contexto, analizaremos ahora lo concerniente a los ingresos federalizados y después los propios.

Son múltiples los programas presupuestarios de los cuales se desprenden recursos para que los gobiernos municipales echen mano de ellos. En este sentido, conviene señalar que algunos analistas estiman que del 100% de los recursos previstos año con año en el presupuesto de egresos de la federación, alrededor de 80% lo utiliza el gobierno federal, el restante 20% se transfiere a las entidades federativas y de este último, alrededor de 5% se destina a los 2 448 gobiernos municipales de nuestro país.

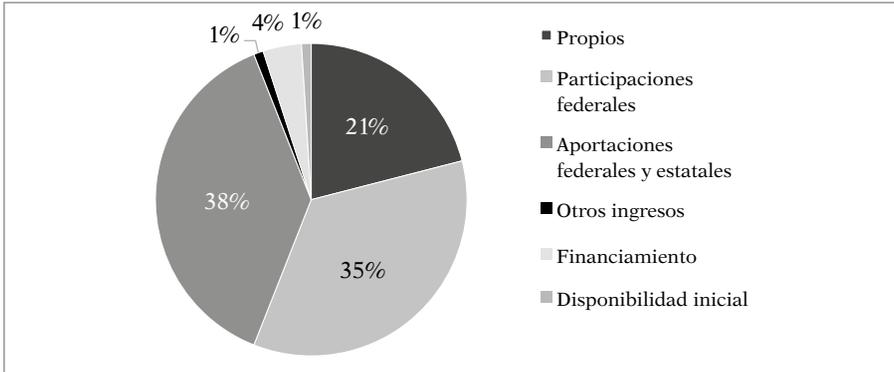
En otros países ocurre lo contrario,: los gobiernos locales ocupan un lugar mucho más importante en la repartición de recursos cada año, y esto se traduce en un margen de desdoblamiento político muy interesante; véanse los casos de algunos alcaldes estadounidenses que terminan incluso aspirando a la presidencia de su país, lo cual es muestra de la importancia que se le da al gobierno municipal en Estados Unidos, contrario a lo que ocurre en nuestro país, en donde, por lo regular, la ruta política que siguen los presidentes municipales para ascender es convertirse en legisladores estatales o federales, luego en integrantes del gabinete del gobernador en turno (si es que pertenece a su mismo partido y tiene cercanía con él), después en candidatos a senadores o a gobernadores, posteriormente en secretarios de Estado y finalmente en candidatos presidenciables o en presidentes de la República.

Dicho lo anterior, obsérvese la enorme dependencia de los ingresos municipales al presupuesto federalizado, misma que ha sido una tendencia en los últimos años. Como se muestra en la gráfica 1, 38% de los ingresos municipales proviene de las aportaciones federales, 35% de las participaciones federales y solamente 21% es de ingresos propios, partidas que serán analizadas más adelante, por ahora es preciso decir que esto tiene implicaciones administrativas, políticas y sociales y es una tendencia creciente y que se ha fortalecido en los últimos años.

Ahora bien, desde el inicio de la LIV legislatura del Congreso de la Unión (2018-2021), cuyas funciones comenzaron en septiembre de 2018 y entre cuyas principales tareas iniciales estuvo la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2019 —técnicamente el primer año del sexenio del presidente López Obrador o bien, de la Cuarta Transformación—, la mayoría legislativa integrada por los partidos políticos de los cuales emana el presidente,

aprobaron un presupuesto que reorientó en buena medida los recursos federalizados para estados y municipios.

Gráfica 1. Tipos de ingresos municipales por porcentaje



Fuente: elaboración propia con datos de (INEGI, 2016).

En el cuadro 1, que incluye el cálculo de los programas presupuestarios contenidos anualmente dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2019-2021 y 2022-2024 (años de la Cuarta Transformación), se observa una reducción en términos reales —es decir, considerando el grado de inflación proyectada en los Criterios generales de política económica para cada año— de alrededor de 44 mil 6 millones de pesos.

Cuadro 1. Reorientación de recursos para los municipios por programa presupuestario (millones de pesos)

Parte	Primera mitad del sexenio	Segunda mitad del sexenio
	De 2019 a 2021	De 2022 a 2024
Programa presupuestario		
Ramo 23	11 200	-
Ramo 28	6 010	-
FAIS	944	-
Fortamun	1 088	-
Fortaseg	4 991	6 000
Fondo minero	3 705	7 410
Fondo de Apoyo al Migrante	300	600
Programa de Pueblos Mágicos	586	1 172
Suma	28 824	15 182

Fuente: elaboración propia con base en SHCP, 2024 y en M. Larracilla *et al.*, 2020.

Si bien es cierto que para el ramo 23: previsiones salariales y económicas, que históricamente ha sido señalado como el ramo de “los moches” y del cual se conoce que con anterioridad de la LIV legislatura del Congreso de la Unión muchos presidentes municipales acudían con los diputados federales para solicitarles la gestión de recursos para construir proyectos de desarrollo regional y varios de estos recursos eran manejados de manera muy discrecional, la realidad es que algunos de sus programas presupuestarios como el de “proyectos de desarrollo regional” contemplaban alrededor de 7 mil millones de pesos año con año para financiar obras públicas en beneficio de los gobiernos municipales, que, como se sabe, por virtud del artículo 115 constitucional tienen como una de sus facultades la planeación y el desarrollo urbano, dichos recursos fueron reorientados a otros programas presupuestarios del PEF.

Por su parte, el ramo 33: aportaciones para entidades federativas y municipios, contiene programas presupuestales como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) o bien el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun) que juntos significan más de 150 000 millones de pesos para los estados y municipios del país y en algunos años han decrecido en términos reales.

En este sentido, el subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad, Fortaseg, antes Subsemun, destinado a la tecnificación, compra de equipamiento, construcción de infraestructura y capacitación en materia de seguridad preventiva dejó de recibir recursos a partir del Proyecto de Presupuesto de 2019; esto implica en promedio 4 000 millones de pesos menos que cada año se usaban antes en beneficio de más de 250 demarcaciones. La reorientación de este recurso al ramo administrativo 36, específicamente al programa presupuestario del cual recibe recursos la Guardia Nacional, se dio bajo el argumento, señalado en la estructura programática, de fortalecer a esta última corporación policial y también debido al manejo imparcial del recurso por parte de algunos gobiernos municipales, aun cuando muchos de ellos han dado muy buenos resultados en la materia, como en la ciudad de Chihuahua o en Mérida, Yucatán.

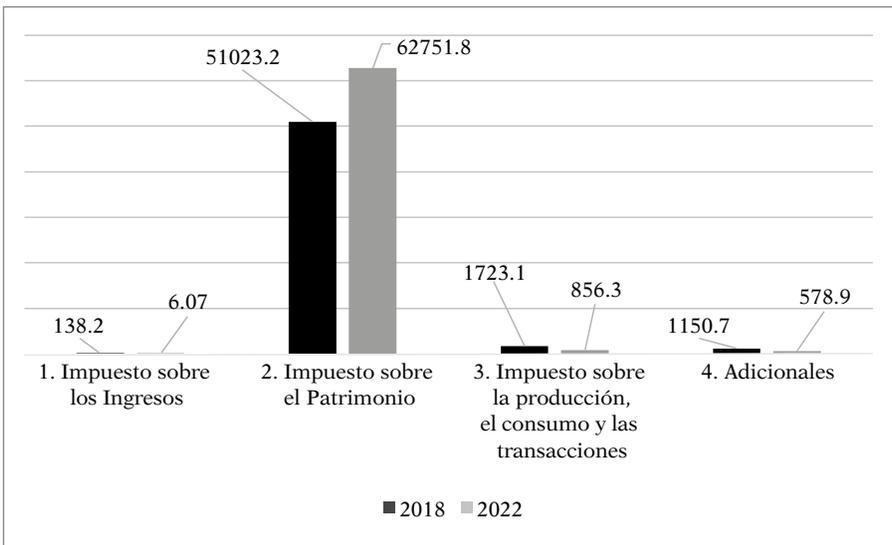
Si bien es cierto que algunos otros programas presupuestarios como el Fondo de Apoyo al Migrante, el Fondo Minero, el Programa de Pueblos Mágicos o el Fondo Metropolitano no destinaban sus recursos directamente a los gobiernos municipales, las políticas y acciones de gobierno —en su mayoría de desarrollo urbano regional— que se gestionaban con este recurso sí tenían un impacto positivo en las facultades que deben atender los municipios por mandato constitucional.

Ahora bien, en lo que se refiere a la clasificación de los principales ingresos de los municipios del país en lo que va de la Cuarta Transformación, cabe señalar que ha sido constante el porcentaje de captación de cada partida; por ejemplo, en 2018 los impuestos sobre ingresos representaban 0.25% del total de ingresos propios, y los impuestos sobre el patrimonio, 94.42% en este mismo año, mientras que el impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones representaba 3.18%; para 2022 el impuesto sobre los ingresos acumuló 0.009%, los impuestos sobre patrimonio 97.75%, el impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones 1.33%, y los adicionales 0.90%; los totales netos de cada impuesto se observan en la gráfica 2.

El escenario anterior pareciera optimista; no obstante, la capacidad recaudatoria de una buena parte de los municipios mexicanos tienen muchos desafíos por delante:

En 2020, solo 5.96% de los municipios actualizaron 100% de su catastro [...] Menos de 1% de los municipios del país aporta la mitad de la recaudación total del impuesto predial [...] La recaudación del impuesto predial es sumamente dispar entre municipios: 0.003 pesos por habitante en Santa María Zacatepec, Oaxaca frente a 4 mil 819 pesos per cápita en San Pedro Garza García, Nuevo León (IMCO, 2023).

Gráfica 2. Evolución de los principales ingresos municipales de 2018 a 2022



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2022.

Por eso es necesario tecnificar y profesionalizar a las instancias municipales de catastro, y aprobar reformas al artículo 115 constitucional como aquella que pugna por la eliminación de la exención del impuesto predial a estados y municipios como lo ha venido proponiendo la Conferencia Nacional de Municipios de México desde hace varios años (Conamm, 2019).

### *Egresos*

En cuanto a los egresos, se ha mantenido relativamente constante el porcentaje de cada una de las partidas en los años que van de la Cuarta Transformación, como se puede apreciar en el cuadro 2. Del 100% de egresos de los estados y municipios en 2018, la inversión pública ocupó 23.34% de los egresos, mientras que los servicios generales ocuparon 16.57%; para 2022, la inversión pública bajó a 19.63% del total y los servicios generales ocuparon 17.54%.

Cuadro 2. *Totales de los egresos de estados y municipios, comparativo 2018 a 2022*

<b>Estado y municipio</b>	<b>2018</b>	<b>2022</b>
Servicios personales	154 589 658 141	194 896 782 770
Materiales y suministros	33 539 297 569	46 299 780 180
Servicios generales	75 391 261 724	99 261 622 504
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	42 821 283 600	57 389 866 588
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	8 656 496 947	12 880 286 776
Inversión pública	106 219 242 005	111 081 650 266
Inversiones financieras y otras provisiones	99 958 613	–
Otros egresos	869 499 082	365 157 103
Deuda pública	18 385 949 446	15 223 051 170
Disponibilidad final	14 517 408 367	28 476 909 661

*Fuente:* elaboración propia con datos de (INEGI, 2022).

Algo que resulta muy interesante y que ha sido señalado como una problemática es el recurso que se destina a servicios personales, que mayormente se ocupa en gasto corriente, es decir, en cubrir sueldos y salarios. Los totales de esta partida en 2018 representaron 33.97% del total de egresos de estados y municipios, cifra porcentual que crece a 34.44% para 2022, lo

cual denota que más de una tercera parte del gasto público se destina a cubrir el funcionamiento de la propia administración pública local y de todo el gobierno.

#### LA DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL

A la par de los ingresos y egresos municipales, el diagnóstico actual de la situación en materia de finanzas públicas de los municipios del país abarca el tema de la deuda pública.

Vale la pena señalar entonces que de acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, la deuda pública de los municipios del país ha tenido diversos acreedores: en 2018 a la banca múltiple se le debían 24 471.5 millones de pesos, lo que representaba 47.9% del total; ya para 2022 a la banca de desarrollo se le debían alrededor de 19 033.1 millones de pesos, es decir, 50.0% (CEFP, 2024). A continuación se presenta una radiografía de la evolución de esta deuda y de las municipalidades con el mayor endeudamiento durante los años que van de la Cuarta Transformación.

Específicamente en 2022, otro dato interesante a considerar son los acreedores por entidad federativa; Tlaxcala es la única entidad federativa cuyos municipios tienen contratada 100% de su deuda con la banca múltiple, mientras que 100% de los municipios de Chiapas, Oaxaca e Hidalgo deben la totalidad de sus deudas a la banca de desarrollo. (CEFP, 2024).

No obstante, de acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a partir de 2017 hay una tendencia favorable en la reducción de los totales reales de la deuda pública municipal, al pasar de 53 503 millones de pesos en 2016 a 37 701 millones en 2022 (SHCP, 2024).

Estos resultados se registran principalmente tras la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, publicada en abril de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*, y cuyos objetivos primordiales eran proveer la sostenibilidad financiera asegurando que las demarcaciones mantuvieran niveles de deuda sostenibles; en segundo lugar, el fomento de la transparencia y responsabilidad; y en tercer lugar, el establecimiento de criterios de disciplina financiera definiendo disposiciones de endeudamiento.

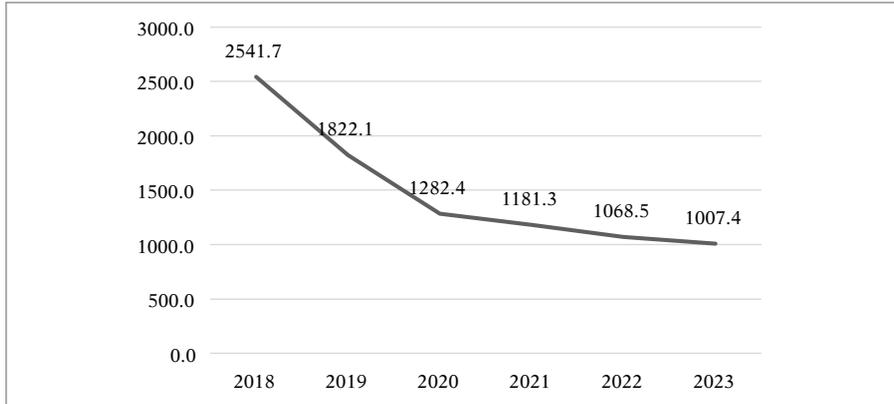
Sin embargo, hay una problemática al respecto y es que algunos municipios se han mantenido en los primeros lugares de endeudamiento público y su tendencia no parece mejorar.

Por ejemplo, Tijuana, Baja California, al menos durante los cinco años que van de Cuarta Transformación ha ocupado el primer lugar de endeudamiento. Además, de 2018 a 2022 siguen entre los primeros cinco lugares: Tijuana, Guadalajara, Monterrey y Hermosillo.

De igual manera, entre los municipios con la mayor frecuencia de endeudamiento en los últimos cinco años están Tijuana con cinco ocasiones; Guadalajara, Monterrey, León, Benito Juárez, Mexicali, Zapopan y San Nicolás de los Garza con seis ocasiones; además de Hermosillo y Tonalá con cuatro. Políticamente resulta curioso el hecho de que los gobiernos municipales de Hermosillo, Guadalajara, Zapopan y Monterrey emanan del partido Movimiento Ciudadano.

Ahora bien, no sólo de manera generalizada, sino también los 10 municipios con el mayor endeudamiento han reducido éste en los últimos años. Nótese en la gráfica 3 cómo la deuda de estas demarcaciones bajó de 2 541.7 millones de pesos en 2018 a 1 181.3 millones en 2021 y después a 1 007.4 millones al primer trimestre de 2023.

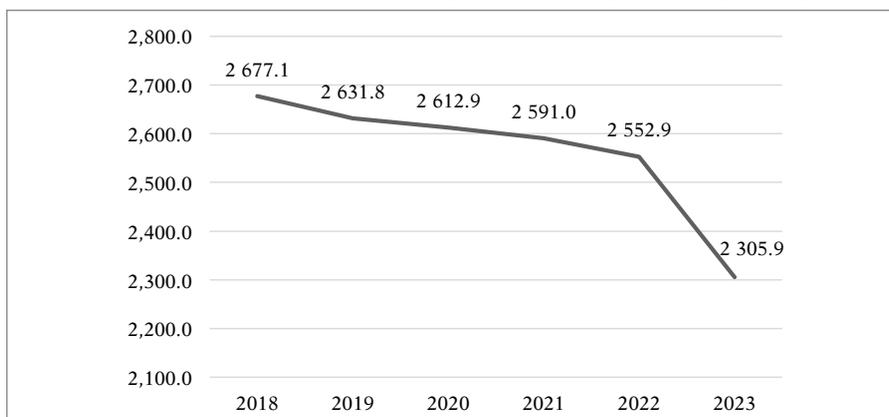
Gráfica 3. *Evolución de la suma de los 10 municipios más endeudados de 2018 a 2023*



Fuente: elaboración propia con base en CEFP, 2024.

Llama la atención el caso específico de Tijuana, ya que para el tercer trimestre de 2023 acumulaba una deuda de 2 305.9 millones de pesos, lo que la colocaba como la demarcación con el mayor endeudamiento del país, además se ubicaba en el lugar 15 por endeudamiento per cápita, en el lugar 16 entre los municipios más endeudados como porcentaje de sus ingresos totales y en el lugar 25 entre las demarcaciones con mayor endeudamiento con las mayores afectaciones de sus participaciones.

Gráfica 4. Evolución de la deuda pública de Tijuana, Baja California



Fuente: elaboración propia con datos de CEFP, 2024.

En la gráfica 4 se puede deducir cómo la deuda de Tijuana ha descendido en lo que va de la Cuarta Transformación en 13.86%, un descenso que es mucho menor a 44.82% que decreció en el mismo periodo la deuda de Guadalajara —otra de las demarcaciones que se encuentra entre los primeros 10 lugares de endeudamiento en el país— y de 21.45% que ha decrecido la deuda de Monterrey en el mismo lapso.

Finalmente, de acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “un poco más de una quinta parte de los municipios (20.8%) presenta deudas mayores a los 30 millones, de lo cual se deduce que cerca de cuatro quintas partes (79.2%) registran obligaciones financieras inferiores a dicho monto” (CEFP, 2024). Otro dato interesante es que en el Sistema de Registro Público Único de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solamente 662 municipios han registrado sus endeudamientos; no obstante, hay algunas municipalidades como Querétaro, capital, que presumen desde 2018 no tener contratada deuda pública, fenómeno interesante al tratarse de uno de los municipios con una de las administraciones públicas más grandes y uno de los presupuestos de egresos más amplios de todo el país (municipio de Querétaro, 2018).

#### DESAFÍOS MUNICIPALES EN MATERIA FINANCIERA

Ya se revisó uno de los principales desafíos en materia financiera que enfrentan los municipios y se constituye en la reducción del recurso proveniente de la federación, ahora se procede a abordar la falta de capacidades

técnicas de los gobiernos locales y después a revisar las implicaciones que trajo la pandemia al respecto.

En lo que se refiere al segundo desafío, cabe señalar que en 2013 la Auditoría Superior de la Federación publicó su primer diagnóstico de desarrollo institucional municipal en el cual, por medio de cuatro subíndices, evaluó la capacidad financiera municipal, la cobertura en la prestación de servicios públicos, el desarrollo administrativo y la transparencia y rendición de cuentas.

Entre los resultados más interesantes del diagnóstico destaca que 11.2% de los municipios del país presentaron un muy bajo desarrollo institucional, 19.5% un bajo desarrollo, 23.4% un desarrollo medio y solamente 8.6% un alto desarrollo (Auditoría Superior de la Federación, 2013).

Conviene señalar que 289 demarcaciones del país tuvieron una muy baja capacidad financiera, 551 una baja capacidad y 587 una capacidad media; en cuanto a su desarrollo administrativo, 297 de estas tuvieron un muy bajo desarrollo, 426 un bajo desarrollo y 562 un desarrollo medio (Auditoría Superior de la Federación, 2013).

Seis años después, en 2019, los resultados generales del diagnóstico no son muy diferentes, ya que 1.88% de las demarcaciones arrojaron un muy bajo desarrollo institucional, 16.21% bajo, 24.50% medio y solamente 1.55% un muy alto desarrollo (Auditoría Superior de la Federación, 2019).

En lo que concierne a la capacidad financiera, en ese mismo año 9.72% de los municipios del país se clasificó con una muy baja capacidad, 43.28% con baja y 35.40% con media; mientras que 2.61% tuvo un muy bajo desarrollo administrativo, 15.92% un bajo desarrollo y 29.03% un desarrollo medio.

Ahora bien, el tercer desafío lo representan las implicaciones de la pandemia derivada del covid-19 en las haciendas municipales y por ende en la captación de ingresos propios. Al respecto cabe señalar que la Asociación Nacional de Alcaldes, de cuyo *staff* formó parte el autor de este documento como encargado de las áreas de la coordinación técnica, llevó a cabo un análisis entre los tesoreros de sus principales municipios agremiados y detectó a mitad de 2020 dos cosas de interés:

- El promedio de recursos que les hacía falta recibir a los municipios por la vía de las participaciones federales en los meses de la pandemia oscilaba en alrededor de 53% (Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), 2020), es decir, más de la mitad del ingreso principal del cual echan mano los municipios estaba atrasado; a eso hay que sumarle que la mayoría de gobiernos locales coadyuvaron a atender la emergencia con recursos humanos, materiales y finan-

cieros propios, que por lo general siempre resultan limitados hasta para atender sus propias funciones,

- La reducción de ingresos propios durante la emergencia económica por la pandemia oscilaba entre 2% y en 85%, lo cual en algunas demarcaciones representaba una disminución de recursos por hasta 110 millones 167 542.60 pesos (ANAC, 2020).

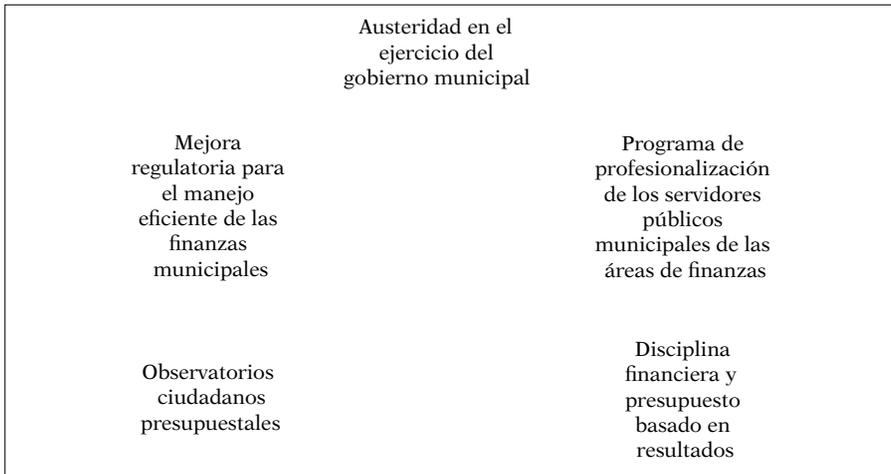
Algunas casas consultoras como Aregional también hicieron sus propios reportes al respecto en mayo de 2021 y entre algunos de los indicadores que evaluaron estaba la generación de ingresos, es decir, indicadores de autonomía financiera, de capacidad para generar ingresos propios per cápita y de fortaleza tributaria llegando a la conclusión de que “a partir de una evaluación a 60 municipios se ubicaron a 28 ayuntamientos en la categoría de vulnerables” (Ayala Espinosa, 2021), esto es, casi la mitad enfrentaron serios problemas para la generación de ingresos propios durante la pandemia.

#### RUTAS PARA REDUCIR EL ENDEUDAMIENTO

Son diversas las rutas para reducir el endeudamiento de los municipios del país, que no siempre se traduce en implicaciones negativas para la sociedad ya que en diversas ocasiones se contrata, como fue analizado antes, para financiar obra pública; además hay casos excepcionales de municipios como Huixquilucan, en el Estado de México, que presenta el cuarto lugar de endeudamiento de esta entidad federativa (Hidalgo, 2024), pero que ocupa el primer lugar de la entidad por recaudación predial, superando en más de 12% las participaciones recibidas por parte del gobierno federal y estatal durante 2022 (Ramírez, 2023).

A continuación, se dan a conocer algunas posibles soluciones al problema del endeudamiento de diversos municipios del país que el autor de este documento ha denominado “Pentálogo para lograr la eficiencia financiera municipal”.

La primera consiste en la reducción de gastos de representación, incluida la alimentación y el hospedaje hasta en 30%; de igual manera, reducir el gasto en nóminas entre 10 y 15% para mandos superiores, combinando esto con una política de digitalización de trámites y servicios para reducir los gastos de papelería, y una más que ha resultado satisfactoria en muchas demarcaciones es la inversión en tecnologías de luminaria led y de luz solar para ahorrar en electricidad y en la extrema vigilancia en el uso de la energía eléctrica durante las horas laborales y al término de éstas.

Esquema 1. *Pentálogo para lograr la eficiencia financiera municipal*

*Fuente:* elaboración propia.

En segundo lugar, es preciso poner en marcha un programa de profesionalización de los servidores públicos municipales y expedir un reglamento del sistema de profesionalización, lo cual está dentro del margen de maniobra del gobierno local, que incluya un sistema de reclutamiento, contratación, permanencia en el cargo, incentivos, sanciones y un subsistema de separación en caso de corrupción o malas prácticas. La esencia de este sistema debe ser la generación de capacitaciones y certificaciones que logren la eficiencia en el trabajo de todos los servidores públicos, sobre todo en lo relacionado con las tecnologías de la información y comunicación y con los servidores públicos de mayor edad.

Este sistema debe ser extenso y obligatorio para todos los servidores públicos que laboren en las áreas de tesorería, finanzas y en especial los de catastro municipal, que en muchas ocasiones desconocen lo más elemental de su cargo y no saben orientar a los ciudadanos en los trámites de levantamiento topográfico para obtener sus cédulas de identificación catastral y con ello se puedan poner al corriente en el pago del impuesto predial y del traslado de dominio. Se trata de un ganar-ganar en el cual el gobierno local incrementa la captación de dos de sus principales ingresos propios y le reconoce a la ciudadanía la posesión de un inmueble para darle certeza sobre el mismo.

La tercera propuesta consiste en incentivar la disciplina financiera y el presupuesto con base en resultados municipales en el cual se priorice el cumplimiento de las metas dentro del Plan Municipal de Desarrollo (PMD),

además de la construcción de tableros de avances financieros de ingresos y egresos, justificaciones de gasto e instrumentos de ajustes a los proyectos de obra pública.

La cuarta propuesta, y una de las más relevantes, sugiere la creación de una especie de observatorios ciudadanos presupuestales y de supervisión fiscal. Aunque a muchos gobiernos municipales no les agrade del todo la idea de transparentar en lo absoluto el gasto público, lo cierto es que al menos en lo sustancial (obras públicas) no sólo deben transparentar el destino del gasto, sino que deben someter a consulta ciudadana cuáles son los principales proyectos por desarrollar.

A pesar de que en algunas entidades federativas como el Estado de México los integrantes de los consejos de participación ciudadana y los delegados suelen reunirse con el presidente municipal y parte de su gabinete para decidir sobre las obras públicas del siguiente ejercicio fiscal, en muchas ocasiones a la comunidad en general no se le toma parecer al respecto; si se pregunta a la ciudadanía se abona a la legitimidad, a la gobernabilidad, a la aceptación de proyectos e incluso a la reelección consecutiva de los ediles. Habrá que pensar en la expedición de reglamentos de participación ciudadana en obras públicas, lo cual se terminará traduciendo en eficiencia del gasto y en incremento en la captación porque la gente se motiva a colaborar con la parte que le corresponde.

El quinto punto consiste en desarrollar un marco normativo en materia de manejo eficiente de las finanzas municipales que incluya la creación o consolidación de áreas de quejas y denuncias sobre el funcionamiento de las instancias recaudadoras del ayuntamiento, la inversión en sistemas modernos de cobro de impuestos, el traslado de algunas cajas recaudadoras a las comunidades; el manejo eficiente de las finanzas también implica ser partícipes de congresos en materia de cobro de impuesto predial, o bien, tener contacto con los municipios que tengan mejores resultados en la materia, sobre todo de la misma afinidad partidista, para solicitarles técnicas, herramientas y mecanismos de pago de impuestos.

Es preciso decir que la Conferencia Nacional de Municipios de México y algunas otras asociaciones municipalistas del país llevan varios años insistiendo en la conformación de una Convención Nacional Hacendaria en la cual se discutan, entre otros temas, la reingeniería de las fórmulas de distribución de los ramos 28 y 33 del PEF que fueron analizados con anterioridad, a fin de que vuelvan a cumplir con los criterios resarcitorios y compensatorios para los cuales fueron creados, devolviéndoles parte de su esencia federalista.

## CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este capítulo se ha insistido en la necesidad de tres conceptos que deben permear en el entramado del federalismo fiscal y para recuperar la esencia del pacto consagrado en la Constitución que entrelaza a la federación, estados y municipios, y son subsidiariedad, coordinación y disciplina. En cuanto al primero, hay muchos desafíos por delante para conseguir que la federación dote de los recursos necesarios a los municipios a fin de que que proporcionen todos los servicios y realicen las funciones y facultades a su cargo, y para que se desarrolle la subsidiariedad el artículo 115 constitucional requerirá reformas.

La coordinación no es una de las mayores virtudes del sistema federal de gobierno mexicano; por el contrario, hace falta mucho trabajo para que al menos haya línea directa entre los gobiernos municipales y el gobierno federal; es necesario acercar al Inafed a las asociaciones municipalistas del país y fortalecer sus lazos y, finalmente, se requiere disciplina financiera, y para conseguirla se pueden seguir las rutas trazadas en este documento del cual se desprenden también las siguientes consideraciones:

- Históricamente el orden de gobierno municipal en México ha tenido problemas de autofinanciamiento; esto se debe con probabilidad a que fue hasta que se promulgó la Constitución federal de 1917 cuando se le destinó un artículo para enmarcar sus funciones, facultades y servicios, lo cual ha ocasionado municipios débiles institucionalmente e insolventes financieramente, cosa que no ocurre en los municipios de otros países, sobre todo los del Primer Mundo, en los cuales se entiende que los presidentes municipales, síndicos, regidores y la administración pública municipal constituyen el primer frente para atender las necesidades y demandas ciudadanas.
- Además de la reforma al artículo 115 constitucional de 1999, que reconoció al ayuntamiento como un orden de gobierno, se han hecho pocos o nulos esfuerzos para fortalecer a los gobiernos municipales; por el contrario, ha sido una tendencia en los últimos años reorientar el recurso que antes percibían de algunos programas presupuestarios del PEF a otros programas bajo el argumento de indisciplina financiera municipal y discrecionalidad en el manejo del gasto.
- La deuda de los municipios del país ha disminuido al pasar de 53 503 millones de pesos en 2016 a 37 701 millones en el 2022, lo cual se atribuye a la Ley de Disciplina Financiera que ahora rige la contratación de deuda pública.

- La reingeniería administrativa que se ha aplicado por parte del gobierno federal en la reducción de sueldos a altos funcionarios y en la eficiencia en el cumplimiento de funciones por parte de los de rango medio a fin de incrementar las contrataciones puede ser una solución también para los gobiernos municipales.

Por último, no queda sino señalar que disminuir la deuda en la cual se mantienen muchos municipios del país en la actualidad requiere fundamentalmente la disciplina financiera y la profesionalización de los servidores públicos, sobre todo aquellos que pertenecen a las áreas de desarrollo urbano, catastro municipal y tesorería porque ellos manejan algunos de los principales ingresos propios de los gobiernos locales; si se logra replicar las buenas prácticas, la austeridad en el ejercicio de las áreas menos sustanciales del gobierno y una adecuada planeación del gasto público, el listado de municipios endeudados presentará mejores resultados en los próximos años.

#### REFERENCIAS

- Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) (2020). *Análisis de las participaciones federales para municipios y captación de recursos propios*.
- Auditoría Superior de la Federación (2013). *Diagnóstico de desarrollo institucional municipal*. Consultado el 19 de enero de 2024. <https://gaia.inegi.org.mx/ASF/descarga/DocDIMcompleto.pdf>.
- Auditoría Superior de la Federación (2019). *Desarrollo institucional municipal*. Consultado el 22 de enero de 2024. <https://www.asf.gob.mx/idim.html>.
- Ayala Espinosa, C. (2021). *Pandemia profundizó la debilidad financiera de los municipios: aregional*. Consultado el 24 de enero de 2024. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/estados/Pandemia-profundizo-la-debilidad-financiera-de-los-municipios-aregional-20210518-0124.html>.
- Constitución de 1836 (1836). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. Consultado el 15 de enero de 2024. [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf)
- Constitución de 1857 (1857). H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. Consultado el 15 de enero de 2024. [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1857.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf).
- CEFP (2024). *Obligaciones financieras de los municipios de México* (C. D. Unión, Editor). Consultado el 28 de diciembre de 2023. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados: <https://www.cefp.gob.mx/cefpnew/index.php>.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2018). *Deuda pública de los municipios de México al primer trimestre de 2018*. Consultado el 20 de enero de 2024. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0212018.pdf>.
- CONAMM (2019). Conferencia Nacional de Municipios de México. Consultado el 7 de enero de 2024. Decálogo de propuestas: <https://conamm.mx/>.
- Fernando, M. F. (2021). *Foro internacional desde lo local 2009*. Consultado el 9 de enero de 2024. [http://www.inafed.gob.mx/work/foro\\_desde\\_lo\\_local/memorias/6\\_foro/reformas\\_marco\\_juridico.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/foro_desde_lo_local/memorias/6_foro/reformas_marco_juridico.pdf).
- Hidalgo, C. (2024). ¿Sabes cuánto debe tu municipio? Conoce los ayuntamientos de Edomex más endeudados. Consultado el 26 de enero de 2024. *Milenio*. <https://www.milenio.com/estados/estos-son-los-municipios-mas-endeudados-de-edomex>.
- IMCO (2023). *Catastros municipales: desactualizados y desaprovechados*. Consultado el 7 de enero de 2024. Centro de Investigación en Política Pública. <https://imco.org.mx/catastros-municipales-desactualizados-y-desaprovechados/>.
- INEGI (2022). *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*. Consultado el 2 de enero de 2024. [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11289](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11289).
- Larracilla Márquez, A., A. Duarte Tovar, M. Amador Hernández, R. Ávalos Aguilar y H. Hernández Sosa (2020). *Elementos para la expedición de la Ley reglamentaria del artículo 115 constitucional en México* (Amazon-Kindle, ed.) Consultado el 2 de enero de 2024.
- Municipio de Querétaro (2018). *Querétaro primer municipio en el país sin deuda pública*. Consultado el 19 de enero de 2024. <https://municipio-dequeretaro.gob.mx/queretaro-primer-municipio-en-el-pais-sin-deuda-publica/>.
- Ramírez, J. (2023). *Huixquilucan, el número 1 en recaudación del Edomex*. Consultado el 28 de enero de 2024. <https://lasillarota.com/metropoli/2023/3/16/huixquilucan-el-numero-en-recaudacion-del-edomex-419624.html>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2024). *Paquete económico y presupuesto*. Consultado el 5 de enero de 2024. [https://www.finanzas-publicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](https://www.finanzas-publicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto).
- SHCP (2024). *Disciplina financiera de entidades federativas y municipios*. Consultado el 14 de enero de 2024, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público: <https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>.

## EPÍLOGO

La composición y funcionamiento del sistema federal en México sigue representando una limitante y desventaja para los gobiernos estatales y municipales respecto al gobierno federal. La excesiva centralización de los recursos presupuestales ha trastocado la posibilidad de que los gobiernos locales tengan un margen de maniobra y de recursos que les permita atender sus vastas demandas y necesidades particulares; aunado a ello, su capacidad recaudatoria también es deficiente y raquítica, lo cual evidencia la fuerte dependencia que estos niveles de gobierno tienen debido a los recursos que reciben vía transferencias de la federación. En tal sentido, los gobiernos subnacionales deben buscar alternativas de financiamiento que les permitan obtener recursos económicos suficientes para atender sus propias necesidades, y uno de los instrumentos con los que cuentan para hacerlo es la deuda pública.

Este libro busca contribuir, de forma analítica y con un enfoque multidisciplinario, en el estudio de la deuda pública subnacional en México; la finalidad es identificar los principales retos y desafíos que enfrentan las entidades en sus finanzas públicas, así como explicar los mecanismos de regulación y control con los que cuentan para garantizar el adecuado manejo, transparencia y rendición de cuentas de dichos recursos públicos.

A partir del desarrollo del marco analítico y conceptual de la deuda se puede entender el fundamento jurídico en el que se sustenta, su composición y funcionamiento. Se identifica que uno de los controles más importantes establecidos por la Ley de Disciplina Financiera de Estados y Municipios (LDFEM), para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas respecto a la deuda pública subnacional, ha sido limitar los montos de endeudamiento a la capacidad de pago de los entes públicos, lo cual se ha logrado con el establecimiento del Registro Público Único (RPU) y el Sistema de Alertas (SA) a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Una premisa fundamental en un régimen democrático es la rendición de cuentas; en un tema toral como la naturaleza y destino de la deuda pública, es un factor que abona en la construcción de ciudadanía y de instituciones legítimas. A partir del análisis del marco institucional de la rendición de cuentas contemplado en la legislación en materia de deuda pública de los estados en México, se observa que la ausencia de mecanismos reales de rendición de cuentas en este nivel de gobierno fue un factor decisivo en el incremento de la deuda pública a finales del siglo pasado y principios de éste. Los esfuerzos institucionales del gobierno federal para controlar y transparentar la administración de la deuda pública en las entidades federativas no han sido suficientes ni eficaces. En ese sentido, es necesario que los gobiernos estatales profundicen en la construcción e instrumentación de condiciones que propicien una rendición de cuentas efectiva, a fin de superar obstáculos como el bajo desempeño gubernamental, el ejercicio presupuestario irregular, la impunidad y la corrupción.

Con base en el análisis diagnóstico que se hace de manera general sobre las principales implicaciones de la deuda para las finanzas públicas estatales, se encuentra que sigue existiendo un marco jurídico heterogéneo, pues algunos estados cuentan con leyes propias en la materia y otros se rigen por lo establecido en la legislación federal; además, existe un marco institucional más sólido en algunas entidades que en otras.

Por otra parte, la evidencia empírica confirma que tanto el RPU como el SA han sido mecanismos de control eficaces para contener el endeudamiento de los estados. Un dato a destacar es que el principal uso de los créditos y obligaciones que éstos contratan es para refinanciar su deuda, a pesar de que uno de los objetivos principales para contratarla es la inversión pública productiva. Se evidencia que el mayor porcentaje de las participaciones que reciben las entidades federativas se destina al pago de la deuda, lo que la ley denomina deuda pública garantizada.

Se concluye con este primer acercamiento diagnóstico que las entidades federativas enfrentan retos y desafíos importantes en materia de finanzas públicas, por lo que es pertinente contar con mecanismos de regulación efectivos que garanticen el manejo responsable de los recursos públicos, de manera transparente, con rendición de cuentas, pero sobre todo para que se vean traducidos en acciones en beneficio de los ciudadanos.

Desde una perspectiva empírica, los estudios económicos sobre el comportamiento de la deuda pública en diferentes series de tiempo buscan explicar las implicaciones que ésta ha tenido para las finanzas de los gobiernos subnacionales; se encuentra evidencia de que los costos financieros de la deuda en los estados presionan su liquidez, existe opacidad en

su destino y se favorecen los proyectos público privados para generar infraestructura de desarrollo, que en la práctica representa otra forma de endeudamiento. Por lo tanto, es necesaria una visión funcional de las finanzas públicas que impulse una reforma fiscal integral. También se comprueba que el pago del servicio de la deuda subnacional restringe el margen de acción de estos niveles de gobierno en la designación y gestión de su gasto estatal debido a que el incremento de la deuda no se refleja en una mayor inversión productiva en los estados, por lo que tampoco genera efectos multiplicadores sobre el crecimiento económico estatal. Otro hallazgo es que las aportaciones federales elevan la autonomía efectiva de gestión de los gobiernos subnacionales, tal vez porque limita el manejo discrecional del gasto estatal que incluso puede propiciar prácticas de corrupción.

En el análisis económico que se hace del periodo de gobierno denominado de la 4T para dilucidar desde un panorama general las condiciones financieras de las entidades federativas y detectar algunos indicios de cambio en los principales rubros de las finanzas públicas subnacionales en este periodo, en contraste con periodos anteriores de gestión, se argumenta que es fundamental, al margen del discurso político de los promotores de la 4T, que los recursos económicos de las entidades federativas se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, principios que se encuentran plasmados como eje rector del gasto público; lo que significa optimizar los recursos económicos con un sentido responsable y ético a fin de procurar un gasto incluyente y eficiente a favor de los sectores desfavorecidos y marginados del país.

Una contribución adicional de esta obra es que incluye estudios regionales y municipales como una línea de investigación por explorar y profundizar; al hablar de gobiernos subnacionales se considera pertinente integrar este nivel de gobierno, y si bien no se profundiza en ello, se busca conocer contextos particulares sobre el comportamiento de la deuda en los municipios y el manejo del gasto público en el sector de ciencia, tecnología e innovación, sin duda elementos fundamentales en el estudio y análisis de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales en nuestro país.

Sobre el estudio regional de la política científica y tecnológica en cinco entidades de la región sureste del país, Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Chiapas y Tabasco, referente al gasto destinado al sector ciencia, tecnología e innovación (CTI) durante el último sexenio, se da cuenta de la disminución de la inversión, sobre todo de cómo la desaparición de instrumentos de política pública ha ido en detrimento de la descentralización y de la federalización en el sector. Se propone pensar en políticas públicas diferenciadas para cada contexto territorial, partiendo de lo local hacia lo

nacional (*bottom up*) a fin de revertir la lógica centralista que se ha exacerbado en materia de CTI durante este gobierno; es decir, impulsar iniciativas que desde los gobiernos subnacionales se generen para que este sector realmente se constituya como vehículo para el bienestar social.

En el análisis del nivel municipal, se encuentra que a pesar de la adopción de mecanismos de control de la deuda establecidos en la LDFEM, éstos no guardan una relación directa con el comportamiento del endeudamiento estatal y municipal, por lo que se debe revisar el grado de discrecionalidad en la aplicación de dichos controles. El comportamiento y estructura de la deuda no son homogéneos en cada entidad federativa; se observa una tendencia a disminuir el número de municipios que tienen deuda, es decir, están liquidando sus deudas y no incurren en nuevo endeudamiento; sin embargo, esta tendencia también es diferenciada según el tipo de municipio. El grado de urbanización y dinámica económica determinan la capacidad de pago y otorgamiento de garantías para la contratación de deuda pública; los municipios pequeños, que en su mayoría son rurales, se ven limitados en el acceso a fuentes de financiamiento y contratan deuda a corto plazo, mientras que los municipios con estructuras económicas, políticas y urbanas más consolidadas tienden a contratar deuda a largo plazo.

Finalmente, se analiza la situación de la deuda de los municipios mexicanos durante el actual periodo de gobierno, con el fin de identificar algunas causas del estado actual de la deuda y generar algunas propuestas de mejora. Se concluye que es fundamental que el federalismo fiscal contemple tres principios básicos: subsidiariedad, coordinación y disciplina. Si bien aún existen muchos desafíos por resolver a fin de que la federación logre dotar de los recursos necesarios a los municipios para que éstos puedan brindar todos los servicios y realizar las funciones y facultades a su cargo, se argumenta que se requiere disminuir el endeudamiento de los municipios por medio de la disciplina financiera, la profesionalización de los servidores públicos, la austeridad en el ejercicio de las áreas menos sustanciales del gobierno y la planeación del gasto público.

En suma, este primer acercamiento en el estudio de la deuda pública en los gobiernos estatales y municipales nos permitió identificar los principales retos y desafíos que enfrentan estos niveles de gobierno en sus finanzas públicas, por lo que damos cuenta de la relevancia y pertinencia de profundizar en este tipo de estudios especializados.

## SOBRE LOS AUTORES

### *Marcela Astudillo Moya*

Doctora en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora titular “C”, en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Es PRIDE “D” y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Ha recibido, entre otros, el Premio Sor Juana Inés de la Cruz y la Medalla Maestro José Luis Ceceña Gámez. Es autora de numerosos materiales, entre los cuales destacan *Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México; Fundamentos de Economía*, así como *La investigación documental en la era de la información*. Sus actividades de investigación las ha enfocado tanto al estudio de las finanzas públicas como de la metodología de investigación documental. ORCID: <https://orcid.org.0000-0003-3810-3294>. Contacto: [marcelaa@unam.mx](mailto:marcelaa@unam.mx)

### *María del Carmen Zoravilla Petrikowski*

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesora de asignatura en la Facultad de Derecho de la UNAM, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y en la Universidad Anáhuac. Sus líneas de investigación están orientadas al estudio del derecho administrativo, derecho fiscal, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, gasto público, derecho presupuestal, finanzas públicas y auditoría gubernamental. Contacto: [carmenzoravilla@politicas.unam.mx](mailto:carmenzoravilla@politicas.unam.mx)

### *Juan José Sanabria López*

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor de Asignatura A interino en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ambas de la

UNAM. De 2021 a 2023 fue integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Sus actuales líneas de investigación son: teoría de la administración pública, análisis de políticas públicas y gobierno abierto. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9074-7065>. Contacto: [jjsanabria@acatlan.unam.mx](mailto:jjsanabria@acatlan.unam.mx)

*Yanella Martínez Espinoza*

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y candidata en el Sistema Nacional de Investigadores del Conahcyt. Profesora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, adscrita al Centro de Estudios en Administración Pública y a la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus líneas de investigación: asociaciones público privadas, finanzas públicas, análisis de políticas públicas y metodología de la investigación. Coordinadora de los Proyectos PAPIIT IA301920, “Las asociaciones público privadas como alternativa de financiamiento para los gobiernos en México”, y PAPIIT IA301223, “La deuda pública de los estados en México y el impacto en sus finanzas públicas durante el gobierno de la Cuarta Transformación “4T” (2018 a la fecha)”. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9917-569X>. Contacto: [yanella.me@politicas.unam.mx](mailto:yanella.me@politicas.unam.mx)

*Raúl Rivera Porras*

Doctor en Economía por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, donde se encuentra adscrito en el área de Estudios Hacendarios y del Sector Público. Es PRIDE C y candidato a investigador en el SNI-Conhacyt. Recibió el reconocimiento Alfonso Caso en 2016. Sus líneas de investigación versan sobre temas de finanzas privadas y públicas, así como de contabilidad social, de las que cuenta con diversas publicaciones. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3514-3488>. Contacto: [rporras@iiec.unam.mx](mailto:rporras@iiec.unam.mx)

*Teresa Santos López González*

Doctora en Ciencias Económicas por el Instituto Politécnico Nacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Profesora de carrera titular C de tiempo completo definitivo. Miembro del Padrón de Tutores del Posgrado en Economía de la UNAM, desde 2002. Líneas de investigación: financiamiento del desarrollo para las economías en desarrollo y emergentes; estructura financiera, financiamiento de la inversión y financiarización en países en desarrollo; deuda pública, autonomía y política del banco central; política de intervención en el mercado cambiario y deuda interna; políticas monetaria y cambiaria y los riesgos de tipo de cambio y

tasa de interés en las economías en desarrollo y emergentes; coordinación de políticas fiscal, monetaria y cambiaria para el crecimiento con distribución del ingreso para las economías en desarrollo; estructura de los flujos comerciales y el tipo de cambio real en América Latina; deuda subnacional y crecimiento económico en México; y flujos de capital externo e inestabilidad financiera en las economías en desarrollo y emergentes. Contacto: tere\_slg@unam.mx

*Ana Erika Castañeda Martínez*

Doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora de asignatura y jefa de la Sección de Disciplinas Económicas en la Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel candidata. Miembro del Claustro de Tutores del Posgrado en Ciencias de la Administración de la UNAM desde 2022. Líneas de investigación: coordinación de políticas fiscal, monetaria y cambiaria para el crecimiento en América Latina (AL), estructura y determinantes de los flujos comerciales: exportaciones e importaciones, en particular de manufacturas, y el crecimiento económico en AL, restricción externa al crecimiento económico en países en desarrollo de AL, la deuda subnacional y crecimiento económico en México. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8018-6715>. Contacto: ana.castaneda@cuautitlan.unam.mx

*Emilio Peña Juárez*

Doctor en Economía por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Acreedor a la Medalla al Mérito Universitario “Alfonso Caso” edición 2017. Profesor de asignatura en el Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Becario de estancia posdoctoral en la Universidad Autónoma Chapingo de 2022 a 2024. Líneas de investigación: economía pública, gasto público, deuda subnacional y marco jurídico de las finanzas públicas en México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1139-6488>. Contacto: emiliopj@politicas.unam.mx

*María Antonieta Saldívar Chávez*

Maestra en Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Adscrita al Centro de Investigación Científica de Yucatán como coordinadora de Desarrollo e Investigación. Cuenta con experiencia en la gestión pública, especializada en política pública de la ciencia, la tecnología y la innovación y en temas asociados a la educación superior, el desarrollo regional y la comunicación de la ciencia. Participa desde

2020 en el Observatorio Regional de Gobernanza y Políticas Públicas. Es coautora en *Gobernanza local en tiempos de COVID-19. Experiencias de coordinación social para la toma de decisiones en Yucatán* (2021), en el capítulo “Gobernanza local en la mira: la creación de un observatorio especializado para Yucatán”. ORCID: <https://orcid.org.0000-0002-3067-5143>. Contactos: [antonietasaldivarchavez@gmail.com](mailto:antonietasaldivarchavez@gmail.com), [maria.saldivar@cicy.mx](mailto:maria.saldivar@cicy.mx)

*María Elena Giraldo Palacio*

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales y maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM. Profesora titular A de tiempo completo (definitiva) de la ENES Mérida-UNAM. PRIDE C y miembro del SNI, Nivel I. Líneas de investigación: políticas de ciencia y tecnología; interacciones entre ciencia, tecnología, ambiente y sociedad y teorías de la gobernanza. Ganadora del premio a la mejor tesis de doctorado del CIALC, UNAM, 2018. Autora de un libro y de más de 15 capítulos de libro y artículos arbitrados. Fue coordinadora del Departamento de Humanidades y Sistemas Sociales de la ENES Mérida (2019-2022) y actualmente es responsable de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos (PCPS) en la misma entidad académica. ORCID: <https://orcid.org.0000-0003-0923-8683>. Contacto: [elena.giraldo@enesmerida.unam.mx](mailto:elena.giraldo@enesmerida.unam.mx)

*Moisés Hernández Delgado*

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Realizó un diplomado en Hacienda Pública Municipal en el Inafed. Línea de investigación: finanzas públicas en los gobiernos locales de México. Se ha desempeñado como apoyo técnico en el Posgrado en Economía y el Posgrado en Urbanismo de la FES Acatlán. Actualmente es técnico académico en la Unidad de Estudios Hacendarios y del Sector Público del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. ORCID: <https://orcid.org.0009-0007-3178-7327>. Contacto: [moiseshd@comunidad.unam.mx](mailto:moiseshd@comunidad.unam.mx)

*Alberto Duarte Tovar*

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FES Acatlán. Cuenta con estudios en Contaduría Pública por el Instituto Politécnico Nacional, actualmente es estudiante de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la UNAM. Ganó el segundo lugar del Premio Manuel Espinosa Yglesias en la categoría de ensayo 2022 y obtuvo el tercer lugar de su generación en la licenciatura de CPAP en la FES Acatlán en 2016. Líneas de investigación: federalismo, gobiernos municipales, partidos políticos,

proceso electoral, defensa del voto, proyectos comunitarios y proceso legislativo presupuestal federal. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-7082-1981>. Contacto: dtaint1@hotmail.com



La primera edición electrónica de *Análisis diagnóstico de la deuda pública subnacional en México durante el gobierno de la 4T*, realizada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se finalizó el 14 de marzo de 2025. La producción de esta obra estuvo a cargo de Gráfica Premier S.A. de C.V., ubicado en 5 de febrero No. 2309, San Jerónimo Chicahualco, C.P. 52170. Metepec, Estado de México. En su composición se utilizó la tipografía New Aster LT Std. en 10/13 puntos. Cuidado editorial:  
Departamento de Publicaciones, FCPyS, UNAM.

El sistema federal en México se caracteriza por un alto grado de centralismo e inequidad, lo cual representa una limitante y desventaja para los gobiernos estatales y municipales respecto a la federación. La centralización de los recursos presupuestales trastoca la posibilidad de que los gobiernos locales tengan un margen de maniobra y de recursos que les permita atender sus demandas y necesidades, aunado a la débil capacidad recaudatoria con la que cuentan, motivo por el cual, éstos deben buscar alternativas de financiamiento a través de instrumentos como la deuda pública para obtener los recursos económicos que les permitan atender dichas necesidades. La presente obra busca analizar el endeudamiento público de los estados y municipios en México durante el periodo de gobierno denominado de la "4T", con la finalidad de identificar los principales retos y desafíos que enfrentan las entidades en sus finanzas públicas, así como el funcionamiento de los mecanismos de regulación y control para garantizar el buen manejo, transparencia y rendición de cuentas de dichos recursos.



Facultad de Ciencias  
Políticas y Sociales

dgapra

ISBN: 978-607-587-202-5



9 786075 872025