



UNIVERSIDAD MICHOCANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

**“DEUDA PÚBLICA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS DE MÉXICO: UN ANÁLISIS CON DATOS PANEL, 1994- 2016”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA:

VERÓNICA CRUZ AMBRIZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. MARIO GÓMEZ AGUIRRE

MORELIA, MICHOCÁN, MAYO DE 2018.



AGRADECIMIENTOS

Agradezco enormemente a mi familia por apoyarme en todo momento durante mi posgrado.

También agradezco a todos los doctores que fueron parte de mi mesa de sinodales e involucrados por ayudarme a concluir de manera satisfactoria la presente investigación.

Finalmente agradezco a las instituciones que hicieron posible obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas, las cuales son: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) y el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE).

CONTENIDO

Resumen	6
Introducción	8
Capítulo 1. Fundamentos de la investigación	11
1.1 Descripción del problema	12
1.2 Preguntas de investigación	25
1.3 Objetivos de la investigación	25
1.4 Hipótesis de la investigación	26
1.5 Justificación	27
1.6 Tipo de investigación	28
1.7 Instrumentos	29
1.8 Identificación de variables	30
1.9 Método de la investigación	30
1.10 Alcances y limitaciones de la investigación	31
Capítulo 2. Antecedentes de la deuda pública	33
2.1 Deuda subnacional 80´s y 90´s	34
2.2 El endeudamiento	37
2.3 Marco normativo en materia de deuda subnacional	44
Capítulo 3. Marco referencial	47
3.1 Federalismo fiscal	48
3.2 Hacienda pública	56
3.3 Finanzas públicas	58
3.4 Deuda pública	68
Capítulo 4. Marco teórico	83
4.1 Modelo de Harrod – Domar	85
4.2 Modelo de Solow	85
4.3 Enfoque neoclásico	86
4.4 Enfoque keynesiano	92
4.5 Enfoque post-keynesiano	95
4.6 Políticas públicas	106
4.7 Política económica	126

Capítulo 5. Modelo econométrico con datos de panel	132
5.1 Modelos econométricos	133
5.2 Modelos de datos panel	133
5.3 Pruebas del modelo con datos panel	135
5.4 Datos del modelo	139
Capítulo 6. Presentación y discusión de resultados	142
6.1 Pruebas de raíz unitaria	143
6.2 Prueba de cointegración de datos panel	144
6.3 Estimación de largo plazo por un modelo de mínimos cuadrados dinámicos	145
6.4 Discusión de resultados	149
Propuesta de política pública	150
Conclusiones y Recomendaciones	154
Bibliografía	159
Siglas y abreviaciones	169
Anexos	171

RELACIÓN DE TABLAS

Tabla 1.1 Diferencias de la Deuda Subnacional.....	13
Tabla 1.2 Entidades federativas por deuda per cápita.....	22
Tabla 2.1 Iniciativas legislativas en materia de deuda subnacional.....	39
Tabla 5.1 Relación de variables.....	140
Tabla 6.1 Pruebas de estacionariedad (raíz unitaria).....	144
Tabla 6.2 Pruebas de cointegración.....	145
Tabla 6.3 Estimación de cointegración por mínimos cuadrados dinámicos	146
Tabla 6.4 Estimación del modelo de corrección de error.....	148

RELACIÓN DE FIGURAS

Figura 1.1 Saldo total de la deuda pública subnacional	14
Figura 1.2 Deuda subnacional por entidad federativa.....	19
Figura 1.3 Saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB.....	23
Figura 1.4 Deuda subnacional como porcentaje del crecimiento económico por entidad federativa	24
Figura 3.1 Clasificación de los ingresos.....	62
Figura 3. 2 Clasificación del gasto.....	67
Figura 3.3 Clasificación de la deuda pública.....	73

Resumen

El problema del endeudamiento público de las entidades federativas de México se puede ver por diversas aristas. Sin embargo, en esta investigación el desequilibrio en las finanzas locales es uno de los principales elementos que lo explica. El hecho de que exista un déficit en el presupuesto (más gasto público no prioritario y menos ingresos) es lo que ha determinado el aumento de la deuda pública. La contratación de la deuda pública como financiamiento para elevar el crecimiento económico de las economías subnacionales no ha incidido de manera importante, es decir, no se ha cumplido con el objetivo de la misma, el cual es generar mayores niveles de inversión y por tanto aumentar la demanda agregada.

Es por ello que el siguiente trabajo de investigación tuvo como objetivo; identificar los factores explicativos del endeudamiento público que han influido en el crecimiento económico de las entidades federativas del país durante el periodo 1994-2016. A través de un modelo econométrico con datos panel se buscó ver en que sentido y como han incidido las variables: deuda pública, inversión pública y gasto corriente sobre el crecimiento económico de las haciendas locales para el periodo establecido.

De acuerdo a los resultados que se obtuvieron muestran que las series son integradas de primer orden, con la existencia de cointegración y relaciones de causalidad. Estos resultados implican en términos de política pública que el uso de la herramienta deuda pública no está teniendo los resultados esperados en términos de crecimiento económico, debido a que el endeudamiento está siendo canalizado hacia el concepto formado por sueldos y salarios, materiales y suministros, servicios generales y servicios personales, llamado gasto corriente, es decir, existe un incumplimiento de los términos por los cuales se contrae deuda.

Palabras clave: Deuda pública, crecimiento económico, factores económicos, entidades federativas y política pública.

Abstract

The problem of public indebtedness of the states of Mexico can be seen by different edges. However, in this research the imbalance in local finance is one of the main elements that explains it. The fact that there is a deficit in the budget (more non-priority public spending and less income) is what has determined the increase in public debt. The contracting of the public debt as financing to increase the economic growth of the subnational economies has not had an important impact, that is, the objective of the same has not been met, which is to generate higher levels of investment and therefore increase the aggregate demand.

That is why the following research work was aimed at; identify the explanatory factors of public indebtedness that have influenced the economic growth of the federative entities of the country during the period 1994-2016. Through an econometric model with panel data, it was sought to see in what sense and how the variables have affected: public debt, public investment and current expenditure on the economic growth of local haciendas for the established period.

According to the results that were obtained, they show that the series are integrated of the first order, with the existence of cointegration and causality relations. These results imply in terms of public policy that the use of the public debt tool is not having the expected results in terms of economic growth, because the debt is being channeled into the concept formed by salaries and wages, materials and supplies, services general and personal services, called current expense, that is, there is a breach of the terms by which debt is contracted.

Keywords: Public debt, economic growth, economic factors, federal entities and public policy.

Introducción

Los procesos de reforma financiera han presentado diversos cambios a partir de los 90's, los cambios importantes en la normatividad y la desregulación de diferentes ámbitos de la economía han sido referentes en el endeudamiento público de las entidades federativas que conforman a México (SHCP,2016).

La deuda es una herramienta financiera del gobierno para repartir sus costos en el tiempo. Si bien la deuda puede ser utilizada para ejercer la política fiscal, así como financiar inversiones necesarias para mejorar la provisión de bienes públicos y con ello fomentar el desarrollo económico, si se emite sin medida puede dañar al crecimiento económico. Esto genera un dilema para algunos gobiernos que tienen que decidir entre invertir en infraestructura y otros sectores que generen crecimiento (con más deuda) o mantener un bajo nivel de endeudamiento (Galindo, Mariana y Ríos, 2015).

Un alto nivel de deuda puede traer consecuencias adversas para la economía porque aumenta el riesgo potencial de una crisis soberana y porque existe una relación inversa entre el nivel de deuda y el crecimiento económico (Ostry, Ghosh y Espinoza, 2014). De hecho, existe evidencia empírica de que un alto nivel de deuda pública afecta la acumulación de capital y la productividad.

La deuda pública es una de las fuentes de financiamiento con la que cuentan los gobiernos de las diferentes entidades y municipios para hacer frente a sus obligaciones con la sociedad y promover el desarrollo y crecimiento económico. El crédito se adquiere una vez que sus fuentes tributarias y no tributarias resultan no ser suficientes. La existencia de la deuda pública de las entidades federativas se debe a los déficit en las finanzas públicas incurridos por los gobiernos subnacionales que se financian por este medio. La disponibilidad de recursos financieros y el correcto manejo de los mismos son

aspectos que determinan la capacidad de los gobiernos para incidir directamente en la calidad de vida de sus ciudadanos (Kinto, 2014).

Por tanto, el endeudamiento no es más que el reflejo de dificultades que tienen las autoridades de las entidades federativas para financiar sus gastos de operación e inversión, con ingresos propios o con participaciones y transferencias que reciben por parte del gobierno federal. Sin embargo, las economías subnacionales han hecho un mal uso de la deuda pública puesto que no se ha cumplido con el objetivo de la misma, el cual es generar mayores niveles de inversión y por tanto aumentar la demanda agregada.

Por ello el objetivo de este estudio es identificar los factores explicativos que han influido en el crecimiento económico de las entidades federativas del país durante el periodo 1994-2016. A través de un modelo econométrico con datos panel para una muestra de 32 entidades federativas con un periodo de 23 años se realizan las diferentes estimaciones.

A continuación queda establecida la estructura del presente trabajo de investigación; en el capítulo primero se describe la situación problemática, incluyendo las preguntas, partiendo de una pregunta general y tres específicas, así como los objetivos e hipótesis que van vinculados con las preguntas que se han de establecer para ser validadas; además se presenta una justificación de la importancia que tiene el tema, los tipos de instrumentos, método a seguir y sus alcances y limitaciones.

En el segundo capítulo se estará hablando sobre los antecedentes del endeudamiento económico, tomando como partida los años 80's, retomando la parte del sobre endeudamiento y su marco normativo. El capítulo tres explica un marco referencial, especificando elementos y características importantes sobre el federalismo fiscal, hacienda pública, finanzas (ingresos y egresos) y por último deuda pública y su

clasificación. El capítulo cuatro es una recopilación teórica o llamado también marco teórico el cual dará sustento a las variables que se propusieron y que además será la parte abstracta que enriquezca los resultados, retomando teorías de Harrod-Domar, Solow, Neoclásicos, Keynes y Post-Keynesianos. Complementando la parte de la política pública con enfoques de Subirats, Merino, Ayala y Aguilar por mencionar algunos.

Dándole continuidad a lo anterior, el capítulo cinco especifica la parte de la metodología a emplear, mencionando cada uno de los elementos y pruebas que deben contemplarse para llevar a cabo un modelo econométrico con datos panel, así como los datos que se van a utilizar para correr el modelo, en este caso son las variables: producto interno bruto, deuda pública, inversión pública y gasto corriente que pertenecen a las 32 entidades federativas, siendo datos deflactados con base 2010 para el periodo 1994 a 2016. En el capítulo seis se han de presentar los resultados una vez que ya se realizaron las pruebas que conlleva el modelo a seguir, empezando con la prueba de raíz unitaria, cointegración, estimación por mínimos cuadrados dinámicos, modelo de corrección de error y terminando con la parte de discusión de los resultados. Enseguida se proponen algunas líneas de acción de política pública, específicamente en este caso sería de política económica, tratando de dar una posible solución a la problemática analizada, para finalizar se dejan las respectivas conclusiones y algunas recomendaciones que marcan la continuación de las líneas de investigación.

Capítulo 1. Fundamentos de la investigación

Un problema de investigación bien planteado es la llave de la puerta de entrada al trabajo en general, pues de esta manera hay precisión en los límites de la investigación, la organización adecuada del marco teórico y las relaciones entre las variables. En consecuencia, es posible llegar a resolver dicho problema y generar datos relevantes para interpretar la realidad que se desea aclarar (Hernández, Fernández y Baptista, 2010).

En los siguientes dos apartados se exponen los aspectos más relevantes acerca de los niveles de deuda pública que presentan las principales entidades federativas, la adquisición de deuda pública y que peso ha presentado en el crecimiento económico, así como las preguntas de investigación.

1.1 Descripción del problema

Durante los últimos años ha surgido una situación preocupante en cuanto al crecimiento acelerado que han reportado los saldos agregados de las obligaciones financieras correspondientes a los estados de México *“La situación provocó que se colocará en la agenda legislativa. Se requieren emprender reformas al marco jurídico en materia y controlar las nuevas obligaciones financieras que pudieran contraerse en el futuro por parte de los estados”* (Kinto, 2014, Pág. 1).

El desequilibrio en las finanzas públicas locales es el principal elemento que explica el crecimiento de la deuda estatal. El hecho de que los ingresos totales sean insuficientes para cubrir el gasto, tiene como consecuencia un déficit en el balance presupuestario (ingresos totales sin financiamiento ni disponibilidad inicial menos gastos totales sin disponibilidad final) o en el balance primario (ingresos totales sin financiamiento ni disponibilidad inicial menos gastos totales sin servicio de la deuda ni disponibilidad final). El desbalance sin medidas efectivas de aumento en los ingresos y disminución del gasto no prioritario, determina la elevación de la deuda pública (ASF, 2014).

Para dejar una mejor ilustración de la relevancia del tema, el cual ya se ha convertido en un asunto público, habrá que mostrar la evolución que de 1994 a 2016 han registrado los saldos totales de las obligaciones financieras de las entidades federativas del país.

Tabla 1.1 Diferencias de la Deuda Subnacional

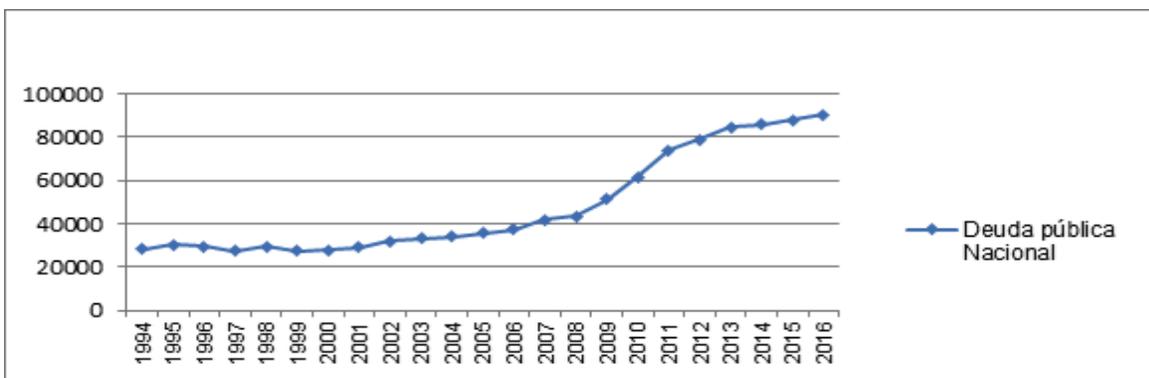
Año	(millones de pesos a valores reales, base 2010)
1994	143,168.85
1995	136,678.20
1996	138,664.40
1997	134,707.27
1998	141,861.04
1999	137,575.12
E32000	140,734.13
2001	148,927.49
2002	163,365.75
2003	170,194.67
2004	173,518.82
2005	183,325.95
2006	191,339.18
2007	214,802.44
2008	219,582.82
2009	263,263.20
2010	314,664.30
2011	376,399.04
2012	404,353.78
2013	431,849.00
2014	438,028.78
2015	451,253.00
2016	462,909.58

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, 2016

Con base a la información extraída de la página electrónica de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (2016), en la tabla 1.1 se muestra el saldo acumulado de las entidades en cuanto a deuda pública total, la cual en 1994 era por 143, 168 millones de pesos y en el sexenio del presidente Zedillo (1994-2000) la deuda pública se mantuvo por debajo de los 140 millones de pesos. Posteriormente en el sexenio de Fox (2001-2006) el endeudamiento osciló entre los 140 y 200 millones de pesos. Para llegar al siguiente sexenio panista (2006-2012) en donde la deuda pública aumenta al doble, llegando a los 404, 353. 78 millones de pesos. En los últimos años del sexenio de estudio, en 2016 el endeudamiento ha incrementado a 462,909. 58 millones de pesos, es decir, el financiamiento de deuda ha incrementado en un 319%. Estos altos incrementos en la contratación de deuda por parte de las entidades federativas, provocaron una alarma respecto al tema, sobre todo en el ámbito político.

Las obligaciones financieras que muestra la SHCP solo incluyen: la deuda bancaria y emisiones de instrumentos bursátiles a corto plazo, debido a que las haciendas locales están obligadas a reportar la deuda que se paga con participaciones federales (Hurtado y Zamarripa, 2013).

Figura 1.1 Saldo total de la deuda pública subnacional (millones de pesos a valores reales, base 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, 2016.

En la figura 1.1 se observa que el comportamiento de los saldos de deuda pública subnacional, se puede analizar en dos momentos distintos, los cuales se relacionan debido a diferentes medidas que se llevaron a cabo para tratar de controlar el endeudamiento de las entidades federativas en México.

El primer momento oscila entre los años 1994 y 2007, el cual reporta un crecimiento en los saldos de las obligaciones financieras con una tendencia constante. En este periodo el país optó por mecanismos administrativos y de mercado que pudiesen tener cierto control de la deuda pública contraída por parte de los gobiernos locales, es decir, estatales y municipales. Un segundo momento y el cual es el repunte del endeudamiento por parte de los estados se encuentra a mediados del 2007 y 2016, específicamente durante el 2008 y 2009 se presentó un momento de crisis económica para el país, los saldos de la deuda pública subnacional tienen un crecimiento acelerado que en otros años no se había presentado. Es decir, eliminando la tendencia que originalmente presentaba y reportándose saldos máximos históricos que a la fecha alcanzan un monto total cercano a los 462, 909. 58 millones de pesos. Por tanto, a partir del 2007 se pueden determinar cuáles han sido las fallas que han tenido los mecanismos de mercado que ha implementado el gobierno para el control de la deuda estatal y municipal (Kinto, 2014).

Las entidades federativas que conforman a los Estados Unidos Mexicanos adquieren sus ingresos totales en parte por el sistema de recaudación que llevan a cabo en cada entidad, a través de los cobros fiscales que implementan. Además, obtienen otro tipo de ingreso por parte de la federación, llamado sistema de transferencias, y se crea la existencia de un tercer ingreso, el financiamiento público o endeudamiento público que se obtiene por medio del sistema financiero interno del país. Un hecho que debe considerarse de las finanzas públicas estatales es su alta dependencia financiera de los ingresos provenientes del gobierno federal, llamadas aportaciones y participaciones federales (Reyes, 2012).

Los cuatro mecanismos institucionales para el control de las operaciones crediticias que realizan los gobiernos subnacionales en México de acuerdo a su clasificación son los siguientes: el primer tipo de control del endeudamiento es la disciplina de mercado, la cual se desarrolla en países que confían en los mercados financieros para controlar el endeudamiento subnacional; donde los gobiernos centrales no establecen límites para contener el endeudamiento subnacional y los gobiernos subnacionales tienen la libertad de decidir sobre el monto del crédito, a quién pedir prestado, y en qué gastar el dinero del financiamiento. En el segundo tipo se encuentran los controles basados en leyes, son aquellos mecanismos con los que el gobierno central busca contener el endeudamiento subnacional, a través de la imposición de una ley y donde los gobiernos subnacionales controlan su deuda a partir de reglas establecidas de manera permanente en la Constitución o en las leyes de deuda pública. El tercer mecanismo de control se refiere a las restricciones administrativas, estas se aplican en países donde el gobierno central tiene la facultad de un control directo sobre endeudamiento. Cuarto control son los esquemas cooperativos, que consisten en un proceso de negociación entre el gobierno federal y los niveles inferiores de gobierno en el diseño de controles de endeudamiento subnacional (Ter-Minassian, 1996).

En México a lo largo de la historia reciente de la deuda pública de los estados y municipios se han implementado por parte del gobierno federal tres de los cuatro tipos de mecanismos institucionales, estos son: los controles basados en leyes, las restricciones administrativas y la disciplina de mercado (Kinto, 2014). Existen diversas explicaciones para explicar la tendencia a la alza en cuanto al endeudamiento, las experiencias históricas como la crisis de la deuda de 1982 o la crisis financiera de 1994 y 2008 demuestran la falta de control y facilidad con la que se pueden endeudar los gobiernos estatales y municipales (IMCO, 2015). México no tiene límites establecidos por la ley para contraer deuda por parte de las entidades federativas y municipios, al menos no dentro del marco legal a nivel nacional¹.

¹ Las entidades federativas cuentan con un marco regulatorio propio en materia de deuda pública.

El marco jurídico regulatorio con respecto a deuda pública en México está limitado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley de Coordinación Fiscal (Kinto, 2014). Dicho de otra manera en México solo se han aplicado reglas basadas en leyes para delimitar la fuente y destino del recurso financiado. De acuerdo a los datos proporcionados por la SHCP al primer trimestre de 2015, el saldo de la deuda de las entidades federativas y los municipios en su conjunto ascendía a 510 mil 30.8 millones de pesos. Lo que representaba un crecimiento de 343% entre 1993 y 2015. Motivo para sustentar que existe un alto endeudamiento público por parte de las entidades federativas, puesto que durante los últimos veinte y tres años, el gobierno federal ha canalizado el gasto público a las haciendas locales sin tener control sobre el manejo del recurso (SHCP, 2015).

“Los estados y la ciudad de México han incrementado significativamente sus respectivas deudas públicas, justificando estos actos jurídico-contractuales en virtud de la necesidad de ampliar su frontera de provisión de bienes y servicios públicos con recursos no propios, en un contexto de una amplia dependencia de las transferencias provenientes del gobierno central y de la existencia de rigidez en las administraciones públicas locales para incrementar la recaudación de sus ingresos propios” (Reyes, 2012, pág. 4).

A partir del 2008, año de la crisis, periodo en el que se dio un cambio sustancial en el comportamiento de los saldos de la deuda pública subnacional en el país, diversos trabajos y estudios señalaron que el marco regulatorio en las entidades federativas en materia de deuda pública era heterogéneo y que requería ser fortalecido (CIDAC, 2011). Algunos aspectos a considerarse sobre la heterogeneidad del marco normativo estatal tienen que ver con cuestiones que van desde la propia definición de inversión productiva hasta las fórmulas utilizadas para el establecimiento de los límites de endeudamiento estatal y municipal. El concepto de inversión productiva como forma de canalizar el endeudamiento, el cual hace referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 117 se señala de manera explícita en las leyes estatales de

deuda pública; sin embargo, no se define en qué consiste. Por otro lado, los límites de endeudamiento *“si bien el proceso de aprobación de la deuda de las entidades federativas se da a través de las legislaturas estatales, no todas las entidades cuentan con límites de endeudamiento establecidos en sus leyes o códigos de deuda pública”* y si las hubiese no todas las entidades las aplican al total de la deuda contraída (Kinto, 2014, pág. 12).

El crecimiento en deuda pública que han presentado los gobiernos subnacionales se puede explicar por diversas cuestiones, las cuales están asociadas con fallas de Estado entre las que se pueden mencionar: corrupción, ineficacia de los controles formales, falta de transparencia en rendición de cuentas y la poca intervención del gobierno federal para imponer límites a este endeudamiento.

Habría que mencionar que aún y cuando la banca comercial ha sido la principal fuente crediticia, la aparición de nuevos mecanismos alternativos de financiamiento como emisiones bursátiles han favorecido a que los gobiernos estatales y municipales incrementen su deuda (IMCO, 2015). Sin embargo, hay una falla en la definición del problema de la deuda subnacional y existe un problema de regulación que impide conocer características de la deuda pública como: tasas de interés, plazos, instrumentos de contratación, garantías, entre otras.

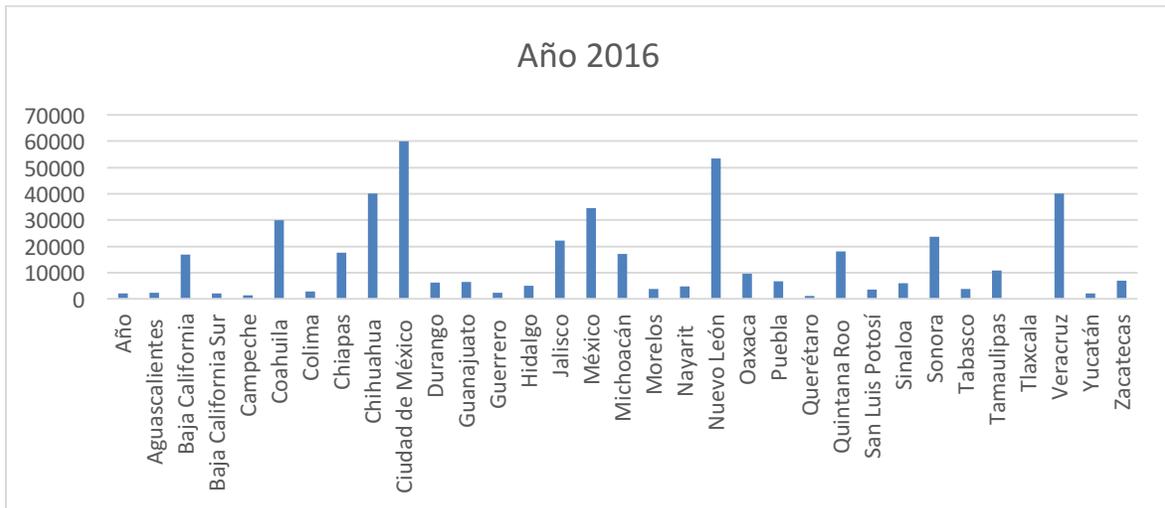
La SHCP reporta trimestralmente los saldos de la deuda pública local en su página de Internet con base en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios². Estos saldos se relacionan con la deuda pública garantizada con las participaciones en ingresos federales y la aprobación del Congreso Local. En el registro solo se tiene obligación de incluir la deuda garantizada con dichas participaciones, existen discrepancias entre la reportada a la SHCP por los gobiernos

² Artículo 4º del Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

subnacionales y la que adicionalmente tienen con la banca comercial a corto plazo, así como otros pasivos con proveedores y contratistas (ASF, 2012).

La deuda subnacional al cierre del 2016 presenta montos de diferente manera entre los estados, siendo entonces las cinco entidades federativas más endeudadas; la Ciudad de México con 11, 756.43 mdp; Nuevo León, 10, 479.12 mdp; Veracruz, 7, 833.28 mdp; Chihuahua, 7, 867.63 mdp y el Estado de México con 6, 779.61 mdp. Concentrando casi la mitad de la deuda subnacional, es decir, un 49.4%. Por otro lado entre los estados menos endeudados destacan Tlaxcala, Querétaro, Campeche, Baja California Sur y Yucatán con saldos menores a los 450 millones de pesos (CEFP, 2017).

Figura 1.2 Deuda subnacional por Entidad Federativa (millones de pesos a valores reales, base 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del CEFP y SHCP, 2017.

La figura 1.2 muestra los saldos de las entidades federativas con mayor número de deuda total al año 2016. Estableciéndose un promedio de 2713 millones de pesos como el promedio para clasificar a las entidades por aquellas que sobrepasan los límites de endeudamiento y las que no lo hacen.

Hacia el segundo semestre de 2008 se materializó de forma generalizada entre las economías de mayor nivel de industrialización y crecimiento económico una crisis financiera que derivó en una crisis económica con una caída severa en la producción y el empleo, así como en un aumento acelerado del endeudamiento y del déficit presupuestario. En México la crisis tuvo un efecto de disminución de la actividad económica del empleo y de la recaudación de impuestos. La menor captación de ingresos públicos se reflejó en el descenso del gasto federalizado por un monto de 95.3 miles de millones de pesos respecto de 2008 y particularmente de las participaciones federales que lo hicieron en 65.1 mil millones de pesos, las cuales representan ingresos no condicionados de libre asignación y que son fundamentales para las finanzas públicas subnacionales. Las entidades enfrentaron la crisis en 2009 con mayor endeudamiento, el equivalente a 49.1 mil millones de pesos respecto al año anterior y con la potenciación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) por 44.9 miles de millones de pesos con lo que al sumar ambos conceptos (deuda + FEIEF) es igual a 94.0 mil millones de pesos, se logró compensar prácticamente la brecha ocasionada en los ingresos subnacionales por efecto de la crisis económica y financiera internacional en comparación con el nivel que habían alcanzado en 2008 (ASF, 2012).

La reducción de los recursos provenientes de la federación no se reflejó en medidas de impacto permanente para elevar los ingresos propios y por tanto disminuir el gasto de las entidades federativas. Por tanto, se enfrentó a un incremento del pago del servicio de la deuda y el financiamiento de un déficit presupuestario persistente y acumulativo sobre todo vinculado con la prestación de los servicios de educación, seguridad social, salud, pensiones, seguridad pública, los programas federales con concurrencia financiera, la creciente presión del gasto corriente y operación, así como el financiamiento de contingencias (desastres naturales). Entre 2008 y 2011, las principales variables que explican su endeudamiento son: caída de las participaciones federales por efectos de la crisis, déficit público y las contingencias (SHCP, 2012).

IMCO (2015) menciona que es necesario señalar que el nivel de endeudamiento de cada entidad federativa debe ser contrastado con su capacidad de pago, un mayor nivel de endeudamiento no necesariamente implica insostenibilidad de las finanzas públicas. La ciudad que sobresale en cuanto a endeudamiento es por parte del Gobierno de la Ciudad de México, que mantiene un crecimiento acelerado de la deuda llegando a los 11, 638 millones de pesos en 2015, aumentando para el año 2016 y quedando con una deuda de 11, 756 millones de pesos. El gobierno de Nuevo León muestra un severo endeudamiento entre (2008-2015), pasando de 3,851.0906 millones a 10,451.3 millones, 2.7 veces en 7 años. También, destaca el Estado de Veracruz que cuadruplicó su deuda en tan solo 3 años (SHCP, 2016).

Haciendo un comparativo en la tabla 1.3 entre los años 2010 y 2016 para la deuda per cápita entre las 32 entidades federativas. De acuerdo a la SHCP (2017) el promedio de deuda por habitante de las entidades federativas es de \$7,360.71 y son 10 las entidades que se colocan por arriba de la deuda por habitante media nacional dentro de las cuales destacan; Quintana Roo, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila, Sonora, Ciudad de México, Baja California, Veracruz, Zacatecas y Nayarit. Sin embargo, el total de la deuda de las entidades como Chihuahua, Nuevo León, CDMX y Veracruz suman \$57,624.85 millones de pesos y representan el 73.5% del total en el año 2016.

Tabla 1.2

Entidades Federativas por Deuda Per Cápita								
Entidad	2010			RANK	2016			RANK
	DEUDA (valores reales)	Población	Deuda/Hab	Lugar	DEUDA (valores reales)	Población	Deuda/Hab	Lugar
	Millones \$	Habitantes	Pesos	2010	Millones \$	Habitantes	Pesos	2016
Quintana Roo	1962.414125	1,325,578	14,804.21	1	3542.590716	1,539,469	23,011.77	1
Chihuahua	2453.115413	3,406,465	7,201.35	5	7867.697415	3,587,380	21,931.60	2
Nuevo León	6641.907248	4,653,458	14,273.06	2	10479.2083	5,218,171	20,082.15	3
Coahuila	1616.334616	2,748,391	5,881.02	10	5883.235645	2,998,046	19,623.57	4
Sonora	3379.930452	2,662,480	12,694.67	3	4644.95624	2,889,461	16,075.51	5
Ciudad de México	10279.83811	8,851,080	11,614.22	4	11756.5268	8,932,229	13,161.92	6
Baja California	1855.58522	3,155,070	5,881.28	9	3298.825687	3,348,874	9,850.55	7
Veracruz	4203.533599	7,643,194	5,499.71	12	7833.347918	8,209,770	9,541.49	8
Zacatecas	133.3406162	1,490,668	894.50	30	1361.328347	1,597,539	8,521.41	9
Nayarit	616.0453777	1,084,979	5,677.95	11	957.1345553	1,201,262	7,967.74	10
Colima	254.930835	650,555	3,918.67	17	535.5040661	724,034	7,396.12	11
Michoacán	1968.72923	4,351,037	4,524.74	14	3373.977056	4,632,640	7,283.05	12
Durango	722.9524876	1,632,934	4,427.32	15	1242.937153	1,780,188	6,982.06	13
Chiapas	1610.29323	4,796,580	3,357.17	20	3425.932045	5,306,515	6,456.09	14
Tamaulipas	1968.787884	3,268,554	6,023.42	7	2128.745266	3,477,412	6,121.64	15
Jalisco	4325.338883	7,350,682	5,884.27	8	4350.425739	7,947,577	5,473.90	16
Baja California Su	397.0500343	637,026	6,232.87	6	394.1569422	728,058	5,413.81	17
Oaxaca	902.3757771	3,801,962	2,373.45	25	1865.419287	4,001,933	4,661.30	18
México	7478.355671	15,175,862	4,927.80	13	6779.6682	16,397,912	4,134.47	19
Morelos	248.2247014	1,777,227	1,396.70	29	766.600021	1,930,190	3,971.63	20
Sinaloa	953.9719481	2,767,761	3,446.73	19	1165.973641	3,007,711	3,876.61	21
Aguascalientes	508.9427537	1,184,996	4,294.89	16	452.1693918	1,339,656	3,375.26	22
Hidalgo	786.5336729	2,665,018	2,951.33	22	975.0776335	2,898,679	3,363.87	23
Tabasco	436.6220881	2,238,603	1,950.42	27	761.662012	2,427,898	3,137.13	24
Campeche	64.24593326	822,441	781.16	31	255.6410922	916,284	2,789.98	25
San Luis Potosí	943.0622614	2,585,518	3,647.48	18	716.3090825	2,745,082	2,609.43	26
Guanajuato	1492.202714	5,486,372	2,719.84	23	1287.785294	5,930,038	2,171.63	27
Puebla	1780.097226	5,779,829	3,079.84	21	1314.540672	6,249,782	2,103.34	28
Yucatán	360.5866546	1,955,577	1,843.89	28	436.1833639	2,126,702	2,050.98	29
Guerrero	741.9564581	3,388,768	2,189.46	26	452.8159031	3,562,879	1,270.93	30
Querétaro	434.0021992	1,827,937	2,374.27	24	235.7600724	2,083,281	1,131.68	31
Tlaxcala	0	1,169,936	-	32	0	1,294,491	-	32

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, 2017.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios establece un sistema de alertas que clasifica el nivel de endeudamiento en sostenible, en observación o elevado según sea el nivel de endeudamiento. De acuerdo con esta clasificación tomando en cuenta el criterio de deuda per cápita, Nuevo León se encuentra con peor desempeño al igual que Chihuahua, Ciudad de México y Veracruz. Sin embargo, el Edo. De México se encuentra en otra categoría, en mejor desempeño. Chihuahua,

Veracruz, Nuevo León son considerados estados con bajo desempeño sobre el criterio Deuda /PIB Estatal (CIEP, 2016).

La deuda pública y su relación con el crecimiento económico en términos proporcionales también han manifestado claros cambios, puesto que a partir de los niveles de contratación el endeudamiento que han adquirido estas entidades en 1994 al primer trimestre de 2016 han tenido periodos de estabilidad y un repunte básicamente después de 2008, año de crisis, a excepción de la Ciudad de México la cual se ha mantenido por debajo de las otras entidades federativas (SHCP, 2016).

Figura 1.3



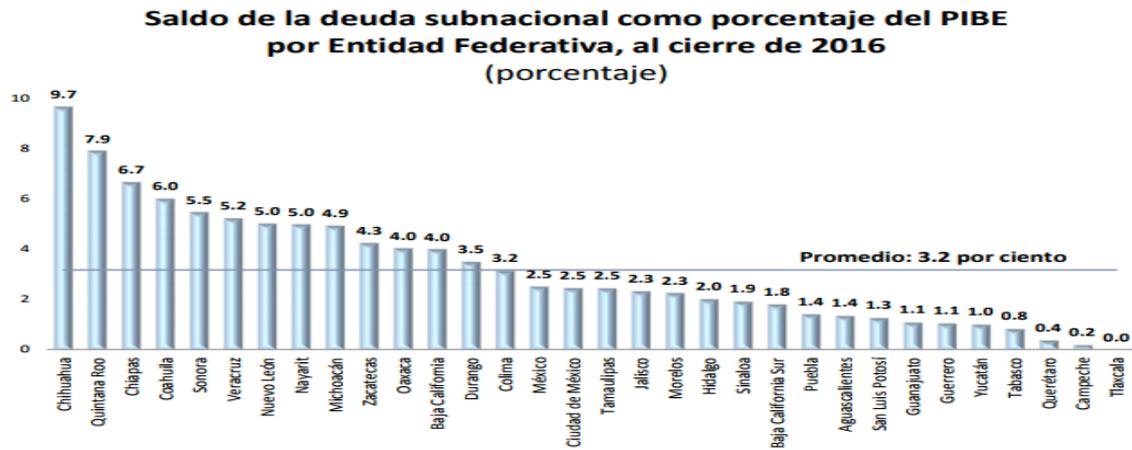
Nota: Los datos históricos del PIB estatal se obtuvieron del INEGI

Solo el PIB estatal de 2015 y 2016 son estimados por la SHCP.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP, 2017.

La deuda pública de las entidades federativas en cuanto al porcentaje del producto interno bruto estatal figura 1.3 alcanzó el 3.1% en el año 2016. Dentro de las entidades que registraron mayores montos de deuda como porcentaje del PIBE fueron: Chihuahua, Quintana Roo, Chiapas, Coahuila y Sonora comparándose con aquellas que presentaron los niveles más bajos de este indicador son: Tlaxcala, Campeche, Querétaro, Tabasco y Yucatán (CEFP, 2017).

Figura 1.4



Nota: Los datos históricos del PIB estatal se obtuvieron del INEGI.

Solo el PIB estatal de 2015 y 2016 son estimados por la SHCP.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP, 2017.

La figura 1.4 muestra el saldo de la deuda pública ahora en términos porcentuales con respecto al producto interno bruto estatal (PIBE), lo que en promedio hay un 3.2 % que determina qué entidades federativas se encuentran en estados alarmantes por su endeudamiento público. Se encuentran en esta clasificación 12 de las 32 entidades federativas como focos rojos de déficit financiero.

1.2 Preguntas de investigación

Pregunta general

¿Cuáles han sido los factores explicativos que han influido en el crecimiento económico de las entidades federativas de México durante el periodo 1994-2016?

Preguntas específicas

1. ¿De qué manera la herramienta deuda pública ha incidido en el crecimiento económico de las entidades federativas de México durante el periodo 1994-2016?
2. ¿En qué sentido la inversión pública ha estimulado el crecimiento económico de las entidades federativas de México durante el periodo 1994- 2016?
3. ¿Cómo ha influido el gasto corriente en el crecimiento económico de las entidades federativas de México durante el periodo 1994- 2016?

1.3 Objetivos de la investigación

Un objetivo general expresa el fin concreto de una investigación en correspondencia directa con la formulación del problema, y los objetivos específicos indican con precisión los conceptos, variables o dimensiones que serán objeto de estudio, se derivan del objetivo general y contribuyen al logro de éste (Arias, 2006).

Objetivo general

Identificar los factores explicativos que han influido en el crecimiento económico de las entidades federativas de México durante el periodo 1994-2016.

Objetivos específicos

1. Revisar de qué manera la deuda pública ha incidido en el crecimiento económico de las entidades federativas de México durante el periodo 1994- 2016.
2. Conocer en qué sentido la inversión pública ha estimulado el crecimiento económico de las entidades federativas de México durante el periodo 1994- 2016.
3. Analizar cómo ha influido el gasto corriente en el crecimiento económico de las entidades federativas de México durante el periodo 1994- 2016.

1.4 Hipótesis de la investigación

Las hipótesis indican lo que estamos buscando o tratando de probar y pueden definirse como explicaciones tentativas del fenómeno investigado formuladas a manera de proposiciones (Hernández, 2006). En este apartado se expondrán las hipótesis de investigación de dos magnitudes: general y específica.

Hipótesis general

La deuda pública, inversión pública y gasto corriente han influido favorablemente en el crecimiento económico de las entidades federativas de México durante el periodo 1994- 2016.

Hipótesis específicas

1. La deuda pública ha incidido favorablemente en el crecimiento económico de las entidades federativas de México durante el periodo 1994-2016.
2. La inversión pública ha estimulado de manera positiva el crecimiento económico de las entidades federativas de México durante el periodo 1994- 2016.
3. El gasto corriente ha influido cómo fortalecimiento del crecimiento económico de las entidades federativas de México durante el periodo 1994- 2016.

1.5 Justificación

La mayoría de las investigaciones se efectúan con un propósito definido, no se hacen simplemente por capricho de una persona y ese propósito debe ser lo suficientemente fuerte para que se justifique su realización. Además, en muchos casos se tiene que explicar ante una o varias personas por qué es conveniente llevar a cabo la investigación y cuáles son los beneficios que se derivarán de ella (Hernández, Fernández y Baptista, 2010).

La herramienta deuda pública es un factor importante para fortalecer el crecimiento económico de un país, por ello es indispensable conocer si se aprovecha de manera adecuada el gasto que se invierte en los sectores de fortalecimiento para generar resultados favorables en cuanto a desarrollo y crecimiento económico en las entidades federativas de México.

En la investigación se podrá conocer sí las administraciones públicas de las entidades federativas hacen eficiente el gasto de deuda pública en materia de obras públicas

(infraestructura) para la generación de resultados económicos que recaen en la sociedad. Con la aplicación de un modelo de datos de panel en dónde se recogen veinte y dos observaciones sobre la deuda pública, inversión pública, gasto corriente y crecimiento económico, la dimensión temporal enriquece la estructura de los datos y es capaz de aportar información que no podría aparecer en un único corte. Esta metodología refleja la relación que existe entre las diferentes variables establecidas en el trabajo de investigación.

1.6 Tipo de investigación

El tipo de investigación orienta al investigador en la recolección de los datos necesarios para cumplir con los objetivos de la misma. Metodológicamente existe una gran variedad de técnicas que se definirán una vez que se establezca la relación entre el objetivo que se quiere alcanzar y el tipo de investigación pues existe entre éstos una relación intrínseca, por lo tanto, se debe ubicar el estudio en la tipología que mejor se adapte a la investigación y que cumpla con el propósito planteado (Balestrini, 2003). De ahí que en las siguientes tres subsecciones se establezca que es un estudio descriptivo, correlacional y explicativo.

Descriptivo

Dentro de los alcances de la investigación que se lleva a cabo se involucra el aspecto descriptivo, puesto que se buscan los diferentes factores que han provocado el endeudamiento y su relación con el crecimiento económico en los principales estados con mayores niveles de deuda pública total en el país.

Correlacional

Se medirán las variables: crecimiento económico, deuda pública, inversión pública y gasto corriente a través de un modelo de regresión con datos de panel. Los resultados que se den permitirán saber si las acciones de la administración pública con base a estas variables son las más adecuadas, de lo contrario hacer una propuesta para su mejora.

Explicativo

Se contempla el tipo de investigación explicativo debido a que está orientado en conocer la relación causal entre las variables que se establecieron en el trabajo. Es decir, si la deuda pública, inversión pública y gasto corriente han generado cambios sustanciales en el crecimiento económico en las entidades federativas de México durante veinte y tres años, periodo que se ha establecido.

1.7 Instrumentos

Los instrumentos de recolección de datos son aquellos dispositivos o formatos en papel o digital que se utiliza para obtener, registrar o almacenar información (Falcón y Herrera, 2005). Se hace mención de las diferentes herramientas que serán de apoyo para hacer viable la investigación.

Instrumentos cuantitativos:

Debido a las características que tienen la investigación, dónde se estudiaran diferentes variables y la relación que cada una guarda con el objeto central se ha decidido utilizar instrumentos cuantitativos. Dentro de la metodología y los instrumentos cuantitativos cuyo fundamento está basado en la medición de las características de los fenómenos sociales (Navarro, 2011). La información será obtenida mediante la recopilación y uso de datos estadísticos como el PIBE de las

entidades federativas a analizar, la deuda pública, inversión pública y gasto corriente como algunos de los factores determinantes de dependencia entre las variables a través del modelo de regresión con datos de panel. Y con el propósito de revisar los resultados y aportar acciones de política pública.

1.8 Identificación de variables

Hernández, Fernández y Baptista (2010) señalan que una variable es una propiedad que puede variar y cuya variación es susceptible de medirse u observarse. Estas se agrupan teniendo en cuenta su naturaleza y características en: cualitativas y cuantitativas; continuas y discontinuas; dependientes e independientes; exploratorias o externas y generales; intermedias y empíricas (Ander, 1982). A continuación se especifican aquellas variables con las cuales se va a trabajar en la investigación. Las variables factibles a utilizar serán las siguientes:

Variable dependiente

- Y = Crecimiento económico

Variables independientes

- X_1 = Deuda pública
- X_2 = Inversión pública
- X_3 = Gasto corriente

1.9 Método de la investigación

El método científico se estudia a partir de la descomposición del fenómeno en todas sus partes para estudiarlas de manera individual y posteriormente integrarlas en un todo (Navarro, 2011). La elección de este método es porque se considera que facilita el desarrollo del trabajo, así se tendrán identificados los diferentes elementos que componen al fenómeno principal y será más sencillo el poder analizarlos de manera independiente que en un conjunto, lo cual sería más complejo y una vez que se tenga el

análisis por separado se puede llegar a determinar cuál es la relación que existe entre cada parte del todo con el todo.

Metodología en la investigación científica:

Tamayo y Tamayo (2003) define al marco metodológico como un proceso que mediante el método científico procura obtener información relevante para entender, verificar, corregir o aplicar el conocimiento, dicho conocimiento se adquiere para relacionarlo con las hipótesis presentadas ante los problemas planteados. Dentro de esta investigación con la ayuda metodológica de apoyo que se implementa, es decir, datos de panel, estableceremos las variables de: crecimiento económico y deuda pública, inversión pública y gasto corriente para analizar el impacto que han presentado durante veinte y tres años a partir de 1994 a 2016, el endeudamiento público en las entidades federativas que se están analizando.

1.10 Alcances y limitaciones de la investigación

El alcance de una investigación es aquello que se logra a partir de la realización de un proceso investigativo, tiene que ver con los objetivos y las metas logradas. Las limitaciones vienen a constituirse en factores externos al equipo de investigadores que se convierten en obstáculos que eventualmente pudieran presentarse durante el desarrollo de estudio y por lo general escapan al control del investigador mismo (Arias, 1998).

Alcances:

Analizar el impacto del endeudamiento público en los niveles de crecimiento económico de las principales entidades federativas con mayor deuda en el país para un periodo de veinte y tres años. Respectivamente proponer diversas líneas de

acción de política pública económica enfocadas al uso eficiente y eficaz del recurso gasto público.

Limitaciones:

La investigación cuenta con algunas limitaciones como falta de recurso bibliográfico, transparencia en la rendición de cuentas en cuanto a la deuda pública y el valor neto del gasto público ejercido para cada año fiscal el cual puede llegar a ser incompleto.

Capítulo 2. Antecedentes de la deuda pública

El capítulo de los antecedentes es una revisión de la historia que ha presentado el endeudamiento público a nivel federal y estatal en México. Se mencionan dos periodos de análisis como parteaguas de la evolución que presentó la deuda pública.

Posteriormente se dejan explícitas las iniciativas que se propusieron para la mejora en la ley de deuda subnacional. Finalmente se incorporan los artículos que se modificaron de acuerdo al nuevo marco normativo en cuanto a deuda pública local.

2.1 Deuda subnacional 80's y 90's

El tema de la deuda pública federal en México ha sido paradigmático y la atención que se le ha dado se encuentra por encima del endeudamiento público estatal. Esto se explica porque el primero ha tenido importantes consecuencias políticas, económicas e históricas. A principios del siglo XIX tuvo lugar una acción conocida como “consolidación de vales reales” que consistió en la obligación del pago inmediato de la deuda y la apropiación de esta por parte de la Corona Española en la entonces colonia, causando así una crisis fiscal interna (Marichal, 2001). Como país independiente México se dio un plazo después de tres años de haber adquirido su primer préstamo en 1824 con la firma inglesa B.A. Gold Schmidt, aún antes de haberse promulgado la primera Ley para la Deuda Pública y la Administración de las Aduanas Marítimas y Fronterizas el primero de enero de 1856.³

Dentro de los países que han enfrentado una crisis de deuda externa más duradera se encuentra México, esto entre (1828-1888) con los empréstitos ingleses contratados por Guadalupe Victoria (Costeloe, 2003). El conflicto con la deuda soberana durante el siglo pasado fue considerable durante la Revolución cuando se interrumpieron los pagos de la deuda externa contratada en el Porfiriato, hasta que fueron saldados en 1943 (Bátiz, Geen y Ludlow, 1988). Este tema también fue relevante en la década de los ochenta, la crisis petrolera, posteriormente en el llamado efecto tequila de 1995, crisis que ahora se debió al déficit de la balanza de pagos, la natural devaluación del peso que la siguió y los consecuentes préstamos extranjeros que tuvieron que contratarse para revertir tal crisis.

Periodos anteriores a 1995 los estados dependían del Gobierno Federal para la contratación de deuda pública. Para poder utilizar los ingresos federales y solventar deuda, los estados debían pedir autorización a la Federación. Además, en caso de incumplimiento de pago los acreedores podían recurrir a la Secretaría de Hacienda y

³ http://www.apartados.hacienda.gob.mx/acerca_shcp/organigrama_directorio/pdf/antecedentes.pdf.

Crédito Público (SHCP) para solicitar el pago de la deuda. El endeudamiento subnacional en México se vio marcado por los efectos de la crisis de (1994-1995), el consecuente rescate del Gobierno Federal a las entidades federativas y los estándares internacionales impuestos como requisito del préstamo otorgado a México para revertir la crisis de pagos. El esquema anterior a esa fecha se basaba en la total participación del Gobierno Federal a través de la SHCP, secretaría que respaldaba y autorizaba la deuda local con lo que existía una distorsión del mercado de deuda (Franco y Solís, 2009).

Los límites establecidos por la ley en el marco legal para la contratación de deuda por parte de las entidades federativas en México no están determinados⁴. El marco jurídico regulatorio en México está circunscrito por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la Ley de Coordinación Fiscal (Osornio, 1992). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ ha establecido dentro su artículo 117, fracción VIII la prohibición explícita de la contratación de empréstitos al extranjero o de obligaciones financieras con divisa extranjera, así como que la deuda a contraerse debe realizarse únicamente con fines de inversión productiva.

“A mediados de la década de los 90’s, después de la crisis económica, se emprendieron una serie de reformas en materia de deuda pública. Estas reformas estuvieron dirigidas a implementar tanto restricciones administrativas como mecanismos basados en la disciplina de mercado, dándose así, inicio a una nueva etapa en el fortalecimiento y desarrollo de las finanzas públicas estatales y municipales en México” (Kinto, 2014, pág. 5).

⁴ A nivel estatal, las entidades federativas cuentan además con un marco regulatorio propio en materia de deuda pública.

⁵ Desde la reforma del Constituyente de 1917 se determina la condición sobre la fuente y en 1934 se agrega la condición sobre el destino.

Se establecieron una serie de cambios a partir de 1995, las reformas se enfocaron en modificar el artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal y su reglamento⁶. Además, se determinaron garantías y condiciones de pago las cuales serían responsabilidad de las entidades federativas y que la Federación sólo participaría como compilador de información nunca como garantía. En el proceso de transición se estableció un mandato en el que la Federación transfería directamente un porcentaje de las participaciones para el pago de deuda. Actualmente predomina la figura del Fideicomiso Maestro que es una forma de concentración de garantías de transferencias para el pago de deuda. Sin embargo, muchas entidades federativas han utilizado otro tipo de garantías que no provienen particularmente de transferencias federales, como es el caso de ingresos locales (Salazar y García, 2003). Si bien estos ajustes se implementaron a través de reformas legales, su naturaleza como tal, obedeció al establecimiento de controles institucionales de tipo administrativo.

“Otro de los ajustes más importantes que se dieron fue cuando se reguló que la deuda contratada por los gobiernos estatales y municipales, la cual debería estar debidamente calificada, y cuando por primera vez en el país se establecieron las normas de capitalización para que las instituciones financieras otorgantes de crédito tomaran en consideración el riesgo crediticio de los gobiernos deudores⁷. Estas acciones se llevaron a cabo por SHCP en el 2003 como mecanismos de mercado, las cuales ayudaron a eliminar la discrecionalidad en la contratación de empréstitos. Con este esquema de control ayudaría a regular la deuda bancaria contraída por los gobiernos subnacionales, pero también, favorecería a que se evitaran más rescates financieros en el futuro” (Tamayo y Hernández, 2006, citado en Kinto, 2014, pág. 6).

La decisión de incorporar controles de disciplina de mercado es debido a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los estados son

⁶ Reforma del 15 de diciembre de 1995. Y después la reforma del 15 de octubre del 2001.

⁷ En septiembre de 1999, se publicaron las “Reglas para los requerimientos de Capitalización de las Instituciones de Banca

libres y soberanos, al igual que los municipios, por lo que la SHCP como dependencia del gobierno federal no podía crear reglas que vulneraran la autonomía de estos dos órdenes de gobierno, pero sí estaba facultada para regular a las instituciones financieras. Lo que significó que de manera indirecta, a través del mercado, se contuviera el endeudamiento mediante disposiciones dirigidas a los otorgantes y proveedores de empréstitos (Herrera, et al., 2010).

2.2 El endeudamiento

A partir del año 2001 se reformó la ley de mercado de valores y se anexaron los certificados bursátiles, los cuales iban a funcionar como instrumentos financieros. Entre (2003-2006) se llevó a cabo la emisión de 9 operaciones con un valor de 17, 549 millones de pesos por parte de los gobiernos locales de la Ciudad de México, Veracruz y Nuevo León que al 2013 aumentaron las emisiones bursátiles, mismas que representaron 77,800 millones de pesos y al mismo concepto se han sumado estados como Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca, Michoacán, el Estado de México y los municipios de Veracruz (SHCP, 2013).

En el año 2006 se reformó la ley de coordinación fiscal, específicamente el artículo 50, en donde se permitió que las aportaciones federales⁸ pudieran afectarse como garantía o servir como fuente de pago de obligaciones financieras, teniendo como límite hasta el 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto de estos fondos. Estos cambios tuvieron efecto a partir del 2007, lo que significó el incremento de los ingresos desde la vía deuda pública (Kinto, 2014).

Sin embargo, al momento de establecer cierta autonomía para contratación de deuda, los proyectos estatales financiados de esta manera no han tenido un seguimiento por

⁸ En 1998 se adicionaron las transferencias federales (aportaciones federales y participaciones federales).

parte de la Federación y el hecho de que las entidades federativas sean las únicas responsables de vigilar la aplicación de los recursos provenientes de deuda, aunado a métodos diferentes y poco homogéneos de contabilidad del gasto, provoca que exista cierto desconocimiento sobre el uso del endeudamiento.⁹ Por tanto, la transparencia sobre la aplicación de la deuda es difícil de seguir, a esto hay que agregar que no existe un mecanismo legal para evitar la fungibilidad, la posibilidad teórica de que aunque la cantidad adquirida se utilice en inversión, parte de la misma se desvíe hacia otro tipo de gasto (Franco y Solís, 2009).

En cuanto al uso de la deuda para financiar gasto corriente en México de forma directa o desplazando recursos, algunos autores han mencionado el problema sólo como una sospecha que se tiene ante la falta de transparencia y los incentivos perversos existentes (Gamboa, 2003 y Hernández, et al., 2002).

El hecho de que los gobiernos subnacionales contraten deuda se debe a las condiciones financieras que de manera favorable se presentaron en el país durante los últimos años. Por ejemplo, la tasa de interés TIIE a 28 días promedio anual se considera la tasa base para pactar la contratación de crédito, en el 2007 la TIIE se encontraba en 7.66% y bajó para 2013 a 4.28% por lo que la deuda aumentó a 90 mil 541 millones de pesos reales. Los saldos de deuda pública que se han contraído en su mayor parte han sido con la banca comercial, en 2013 era de un 59%. Y como segunda opción para adquirir obligaciones financieras ha sido la banca de desarrollo, la cual para el 2013 representó un 22%, la emisión de certificados bursátiles 16.5% y el 2.7% lo absorbieron los fideicomisos. Los nuevos mecanismos de financiamiento que han tenido los estados y municipios han sido promotores del incremento de la deuda. Para las instituciones

⁹ Un cambio importante en este sentido es el de la reforma a la Constitución aprobada el 7 de mayo de 2008, en la que se realizaron cambios en sus artículos 74, 79, 116, 122 y 134 para regir la contabilidad pública y homogenizar la información financiera de la Federación, estados y municipios. A partir de ella, los congresos locales cuentan con entidades estatales de fiscalización, las cuales revisan las cuentas públicas. A pesar de estos importantes cambios, es preciso notar que lo que resta por homologar son los tiempos de fiscalización, pues en muchos casos el proceso local de revisión de cuenta pública, dictaminación y seguimiento de responsabilidades rebasa el marco de ejercicio de 3 años de las legislaturas locales.

financieras y los acreedores en general el dar créditos a las haciendas locales es muy atractivo, puesto que las operaciones crediticias están respaldadas en la mayoría de los casos y principalmente por las transferencias federales. En 2013, el principal respaldo para la contratación de deuda pública por parte de los gobiernos locales fueron las participaciones federales con un 85.5%, después los ingresos propios solventan este tipo de financiamiento en un 13.3% y por último las aportaciones federales con 1.2% (Kinto, 2014).

Durante los últimos años se han dado diversas modificaciones para mejorar el marco normativo que regula el endeudamiento de estados y municipios. La mayoría de los partidos políticos han presentado en el Congreso de la Unión iniciativas para atender la problemática, durante la LXI legislatura se llevaron a cabo 31 iniciativas relacionadas con estos temas y en 2013 en la LXII legislatura se generaron otras 22 adicionales. Debido a que el problema de endeudamiento por parte de las haciendas locales afecta al gobierno federal, las iniciativas han estado enfocadas en el sistema de coordinación fiscal a nivel nacional, básicamente se ha hecho énfasis en la articulación de mecanismos de financiamiento del sector público local como lo son: la base tributaria de cada estado y las transferencias federales que reciben (Arredondo, 2016). A continuación, un breve cuadro donde aparecen las iniciativas legislativas con respecto a la deuda de los estados.

Tabla 2.1 Iniciativas Legislativas en Materia de Deuda Subnacional

No	Iniciativa:	Fecha:	Presentada por:	Estatus:	Contenido:
1	Que adiciona cinco párrafos a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).	04/12/12	PAN	Pendiente	La iniciativa tiene por objeto limitar el endeudamiento de los estados, municipios y organismos descentralizados. Entre lo propuesto, destaca: 1) que los empréstitos que contraten no podrán ser superiores a 15% del total del presupuesto de egresos del año fiscal correspondiente al organismo solicitante; 2) que sólo se podrán contraer empréstitos hasta por 5% del presupuesto para atender desastres naturales, contingencias o problemas relativos a la

					seguridad pública declarados por la segob, y en caso de créditos para sustituir deuda que mejore las condiciones del existente, se deberá de contar con la autorización de la SHCP; 3) que el total de las deudas no debe exceder la cuarta parte de los recursos que tengan asignados para inversión en sus presupuestos y 4) que las inversiones productivas en infraestructura física deban tener una vida útil mayor o igual al plazo de la deuda contraída.
2	Que adiciona un segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 73 y modifica el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 de la CPEUM	05/02/13	Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya (PRD)	Pendiente	La iniciativa busca facultar al Congreso de la Unión a legislar sobre las bases que regulen las operaciones de financiamiento que constituyan deuda pública que realicen las entidades federativas, los municipios y los organismos descentralizados de la administración pública estatal y municipal, así como el registro y control de dichas operaciones y los montos máximos de endeudamiento en que puedan incurrir. Asimismo, establece que los estados y municipios sólo podrán contraer deuda conforme a la ley secundaria federal, sin rebasar los límites máximos de endeudamiento acumulado, o las que se señalen en las bases que establezcan las legislaturas locales sobre deuda y los montos que fijen anualmente en sus respectivos presupuestos.
3	Que crea la Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las Entidades Federativas y Municipios	05/02/13	Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya (PRD)	Pendiente	La iniciativa propone crear un marco normativo que regule las operaciones de financiamiento que constituyan deuda pública de los estados, municipios y organismos descentralizados locales, así como regular el registro y control de dichas operaciones, y los montos máximos de endeudamiento en que pueden incurrir.
4	Que expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.	12/02/13	PVEM PRI	Pendiente	La iniciativa tiene por objeto crear un marco normativo en el que se establezcan los criterios generales de responsabilidad hacendaria que regirán a los estados y municipios para el manejo sostenible de sus finanzas públicas. Por otra parte, se crea el esquema de Deuda Estatal Garantizada, mismo que permitirá que los estados y los municipios tengan acceso al financiamiento de manera menos costosa, y que lo hagan bajo los principios de disciplina financiera, garantizando con ello la sustentabilidad de sus finanzas públicas.
5	Que expide la Ley General de Responsabilidad Fiscal de Presupuesto y Deuda Pública.	19/02/13	Sen. Armando Ríos Piter (PRD)	Pendiente	La iniciativa plantea crear un marco normativo que establezca los criterios generales que regirán la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos, egresos y deuda, con el fin de preservar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y así contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país.
6	Que reforma diversos artículos de la CPEUM para regular la deuda de estados y municipios.	23/01/13	Sen. Armando Ríos Piter (PRD)	Pendiente	La iniciativa busca establecer mecanismos constitucionales para la regulación de deuda de los estados y municipios.
7	Que reforma diversos artículos de la CPEUM en	07/02/13	PAN	Pendiente	La iniciativa tiene el objetivo de establecer reglas de aplicación general en los tres órdenes de

	materia de deuda pública.				gobierno para la contratación de deuda pública. Para ello, propone establecer las siguientes facultades: 1) al Congreso para expedir la legislación correspondiente que establezca las bases y reglas que habrán de armonizar definiciones, así como límites, procesos y criterios para contratar y pagar deuda pública, y la emisión de bonos de deuda; 2) a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos de deuda pública federal y local y 3) a la Cámara de Diputados para evaluar los informes anuales del Ejecutivo Federal, estados y municipios sobre el manejo y destino de la deuda pública.
8	Que reforma diversos artículos de la Ley General de Deuda Pública, de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental	05/03/13	Sen. Carlos Mendoza Davis (PAN)	Pendiente	La iniciativa establece diversas disposiciones en materia de deuda pública a fin de desarrollar un esquema aplicable para los tres órdenes de gobierno. Entre lo propuesto, destaca: 1) incluir a los estados, municipios, empresas y fideicomisos con participación pública dentro de las entidades obligadas a cumplir con la Ley de la materia; 2) establecer la definición de deuda pública y 3) facultar a la SHCP para que lleve a cabo el registro de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, determinando que el Ejecutivo Federal expedirá el reglamento que establezca los requisitos para el registro.
9	Que reforma el artículo 117 de la CPEUM.	21/03/13	Dip. Víctor Oswaldo Fuentes Solís (PAN)	Pendiente	La iniciativa tiene por objeto limitar el endeudamiento de los estados, municipios, así como de sus organismos descentralizados estatales o municipales. Para ello propone: 1) que la contratación de cualquier crédito se realice mediante licitación pública; 2) que los gobiernos estatales y municipales que decidan contraer obligaciones de deuda deberán enviar, a sus respectivos congresos locales, la convocatoria y bases de la licitación para su análisis y aprobación y 3) establecer que los licitantes deberán publicar en el periódico o gaceta oficial del gobierno del estado la totalidad de la información requerida una vez realizada la adjudicación.
10	Que reforma el artículo 36 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	12/12/12	Dip. Héctor Hugo Roblero Gordillo (PT)	Pendiente	La iniciativa busca controlar la deuda pública. Para ello propone que previo a la contratación de los créditos externos para financiar total o parcialmente programas y proyectos que cuenten con la autorización de la SHCP y los montos para ejercerlos estén previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán ser sometidos al Pleno de la Cámara de Diputados mediante la inclusión en el Paquete Económico anual, sancionando penalmente a las autoridades que no den cumplimiento a lo antes señalado.
11	Que reforma el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal.	09/01/13	Dip. Ricardo Monreal Ávila (Movimiento Ciudadano)	Pendiente	La iniciativa propone establecer que los gobernadores y presidentes municipales que terminan su gestión no podrán contratar deuda directa ni contingente sin tener el consentimiento de los nuevos gobernantes elegidos. Destaca que no se podrá aprobar la contratación de deuda a partir del momento en que la autoridad correspondiente confirme el triunfo electoral de los candidatos propuestos para dichos cargos.

12	Que reforma el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal.	27/11/12	Dip. Ricardo Monreal Ávila (Movimiento Ciudadano)	Pendiente	La iniciativa tiene el propósito de transparentar las deudas de las entidades y los municipios. Para ello propone que se publique el último día de cada mes la información de los registros de su deuda; incluyendo los montos reales, intereses, condiciones de contratación, préstamos a corto plazo contraídos con la banca comercial y déficits actuariales de sistema de pensiones locales y de instituciones estatales de educación superior.
13	Que reforma los artículos 115 y 117 de la CPEUM.	21/03/13	Dip. Carol Antonio Altamirano (PRD)	Pendiente	La iniciativa tiene por objeto impulsar medidas que contribuyan a que las entidades federativas y los municipios mantengan finanzas públicas y niveles de endeudamiento sanos. Para ello, propone: 1) establecer que las legislaturas de los estados aprueben las leyes de ingresos de los municipios y sus compromisos de pago y fiscalicen sus cuentas públicas y 2) precisar que los estados y los municipios, incluidos sus organismos descentralizados y empresas públicas, sólo puedan contraer obligaciones o empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas.
14	Que reforma los artículos 115 y 117 de la CPEUM	21/03/13	Dip. Javier López Zavala (PRI)	Pendiente	La iniciativa propone regular la autorización de endeudamiento que pueden negociar las entidades federativas y municipios, garantizar la transparencia de las obligaciones contraídas para el financiamiento y permitir la evaluación de la eficacia y eficiencia del gasto y administración de la deuda pública, con el fin de asegurar que los recursos permitan un desarrollo sustentable de las políticas públicas que se impulsan para la población subnacional.
15	Que reforma los artículos 115 y 117 de la CPEUM.	09/10/2012	Dip. Omar Antonio Borboa Becerra (PAN)	Pendiente	La iniciativa impulsa medidas que contribuyan a que las entidades federativas y los municipios mantengan finanzas públicas y niveles de endeudamientos sanos. Para ello, propone que los municipios no contraten obligaciones o empréstitos que rebasen su capacidad de pago o pongan en riesgo sus finanzas públicas.
16	Que reforma los artículos 2 y 9 de la Ley de Coordinación Fiscal.	05/02/2013	Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya (PRD)	Pendiente	La iniciativa busca regular los endeudamientos en que pueden incurrir las entidades federativas y los municipios. Para ello propone: 1) establecer como obligatoriedad de los estados y municipios la inscripción de empréstitos contraídos ante la SHCP en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios y 2) señalar que éstos efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en la Ley de Contabilidad Gubernamental.
17	Que reforma los artículos 2 y 9 de la Ley de Coordinación Fiscal.	11/09/12	Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya (PRD)	Pendiente	La iniciativa establece limitantes en materia de endeudamiento de los estados. Destaca incrementar el Fondo General de Participaciones (FGP) del 20% al 22% de la recaudación federal participable, a fin de dotar de mayores recursos a los estados y con ello evitar el endeudamiento. Asimismo, establece que las participaciones que correspondan a los estados y municipios deben estar inscritas de forma obligatoria ante la SHCP.

18	Que reforma los artículos 73, 115 y 117 de la CPEUM	18/09/12	Dip. José Guillermo Anaya Llamas (PAN)	Pendiente	La iniciativa propone facultar al Congreso a expedir leyes en materia de deuda pública. Asimismo, establece los casos en que los estados, municipios y las entidades del sector público pueden contraer obligaciones o empréstitos.
19	Que reforma los artículos 73, 74 y 117 de la CPEUM.	18/10/12	Dip. Ricardo Sóstenes Mejía Berdeja Movimiento Ciudadano)	Pendiente	La iniciativa tiene por objeto evitar que las entidades federativas contraigan deudas para allegarse recursos, por lo cual propone otorgar al Congreso la facultad para expedir leyes sobre la contratación de empréstitos o créditos de los estados y conceder como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar la contratación de empréstitos o créditos a los estados.
20	Que reforma los artículos 73, fracción VIII y 117 fracción VIII y adiciona el artículo 73 con la fracción VI de la CPEUM.	12/02/13	PVEM PRI	Pendiente	La iniciativa establece mecanismos de responsabilidad hacendaria y coordinación fiscal encaminados a que los tres órdenes de gobierno se rijan por los mismos principios en el manejo de sus finanzas públicas y contratación de deuda.
21	Que reforma y adiciona los artículos 73 y 117 de la CPEUM.	09/04/13	Dip. Angélica Rocío Melchor Vásquez (PRD)	Pendiente	La iniciativa establece una política nacional en materia de responsabilidad hacendaria y de disciplina financiera, que sienta las bases para que los tres órdenes de gobierno se rijan por los mismos principios generales en el manejo de sus finanzas públicas y reconozca las diferencias existentes en las haciendas públicas de éstos.
22	Que reforma, adiciona y deroga diversos ordenamientos legales en materia de equilibrio presupuestal.	14/02/13	Sen. Mario Martín Delgado Carrillo (PRD)	Pendiente	La iniciativa tiene por objeto actualizar diversos marcos normativos en materia de finanzas públicas, a fin de que los tres órdenes de gobierno garanticen el equilibrio presupuestal y la sustentabilidad financiera.

Fuente: Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, México, 2014, varios números. Disponibles en: www.diputados.gob.mx

De las anteriores iniciativas sintetizadas en la tabla 2.1, independientemente del grupo parlamentario que las presente, la mayoría expresan la necesidad de llevar a cabo un nuevo marco normativo en materia de deuda subnacional. Además, deberán definirse instancias, condiciones y límites que la regulen. El hecho de fortalecer el marco normativo que protege a las finanzas públicas de los tres ámbitos de gobierno promovió que el tema fuera un asunto público y central para el Congreso de la Unión. El senado en 2013 modificó los artículos 25, 73, 79, 108, 116 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (Arredondo, 2016).

2.3 Marco normativo en materia de deuda subnacional

De acuerdo a Kinto (2014) el proyecto de reforma se sintetiza para cada uno de los artículos de la siguiente manera:

Art. 25. Establece que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo; así como que el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

Art. 73. Se faculta al Congreso de la Unión para establecer en las leyes las bases generales para que los Estados, el D.F. y los municipios puedan incurrir en endeudamiento, específicamente la ley de responsabilidad hacendaria. Además, las entidades y municipios tendrán la obligación de inscribir y publicar la totalidad de sus préstamos y obligaciones de pago en un registro público único, así como un sistema de alertas para establecer sanciones a los servidores públicos que no cumplan las disposiciones.

Art. 74. Se faculta a la Cámara de Diputados a través de una Comisión Legislativa para conocer la estrategia del gobierno federal para obtener garantías y realización de convenios, así como opinar respecto al plan de ajuste para fortalecer las finanzas públicas, cuando los estados y municipios tengan niveles elevados de deuda.

Art. 79. Se faculta a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar la deuda y las garantías que otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos de los estados y municipios, así como el destino y ejercicio de los recursos que hayan realizado los gobiernos estatales y municipales con garantía de la federación.

Art. 108. Se señala la responsabilidad de los servidores públicos de estados - municipios sobre el manejo indebido de los recursos y que la deuda pública debe estar también señalada en las Constituciones locales.

Art. 116. Se faculta a las legislaturas locales para que fiscalicen a los Estados - Municipios en materia de fondos, recursos federales, locales y deuda pública.

Art. 117. Las entidades y municipios podrán contraer empréstitos cuyos recursos se destinen a su refinanciamiento o reestructura y no sólo a inversiones públicas productivas. En ningún caso podrán destinarse a su gasto corriente. Asimismo, establece que las legislaturas locales deberán autorizar por votación de dos terceras partes de sus miembros presentes los montos máximos para en las mejores condiciones de mercado contratar dichos empréstitos y obligaciones previo análisis de su destino, capacidad de pago y otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago. Para asegurar las mejores condiciones de mercado y el fortalecimiento de la transparencia, la ley reglamentaria establecerá que la deuda de estados y municipios debe contratarse mediante licitación pública. Por otro lado, se adiciona que cuando los créditos estatales o municipales se contraten a corto plazo deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

En conclusión, el problema del déficit financiero en las economías locales es una de las causas por las que se recurre a contraer empréstitos, esto es lo que han presentado las administraciones públicas en los últimos veinte años en México. Aunque la normativa menciona que todo endeudamiento debe ser destinado a inversión pública, el mal uso de este recurso financiero es lo que demuestra la poca incidencia del mismo en la actividad económica de las entidades. La falta de Estado de Derecho, las fallas de gobierno en la administración pública y la ineficiente planificación en términos sociales- económicos se puede ver reflejado en los planes de desarrollo estatales dónde no se toma en cuenta el rubro del financiamiento, el poder planificar deuda pública y destinarla a proyectos

productivos que sigan una secuencia por parte de los gobiernos, dejando de lado los intereses personales.

Capítulo 3. Marco referencial

En las economías modernas el crecimiento económico requiere la presencia de un sector financiero eficiente que asigne tanto el ahorro interno como los recursos externos a la inversión productiva debido a que si las instituciones financieras no funcionan de forma eficiente o incluso no existen se deja de aprovechar oportunidades de crecimiento económico. Una situación financiera estable y eficiente, logrará aumentar proporcionalmente los recursos que pueden ser canalizados a inversión productiva.

El buen manejo de los mercados financieros provoca la correcta asignación de los recursos y la recaudación del ahorro por parte de la sociedad para que el gobierno haga uso del mismo. Las instancias del sector público se encargan de evaluar los proyectos productivos que tengan mayor impacto y valor neto. De esta forma los mercados financieros recopilan información y seleccionan las actividades a las que les serán asignados los recursos, con ello se promueve un mayor nivel de crecimiento económico.¹⁰ En el presente capítulo se lleva a cabo una revisión del marco referencial sobre elementos fiscales como son: el federalismo, descentralización fiscal, hacienda pública en ellas se enmarcan las finanzas públicas, así como sus componentes y las características de deuda pública.

¹⁰ Joan Robinson (1952) en este mismo sentido argumentaba que el desarrollo financiero seguía al crecimiento de las empresas, es decir, el crecimiento económico demandaba la creación de contratos financieros y el sistema financiero respondía a estas necesidades.

3.1 Federalismo fiscal

En el presente apartado se analizan los elementos referenciales que sustentan las normas fiscales establecidas por el gobierno federal. Podemos partir de esta información para ver su relevancia en el diseño de políticas públicas, el diseño fiscal a nivel nacional, la distribución de potestades tributarias eficientes y procurar que cada ámbito de gobierno cubra sus necesidades de gasto.

El federalismo es un sistema político en el que concurren diferentes niveles de gobierno: central, subcentral y local en el cual las funciones del gobierno se reparten entre el grupo de estados asociados, a su vez delegan competencias a un Estado federal central. La existencia de diferentes niveles de gobierno en un sistema federal hace necesaria la coordinación y delimitación de funciones entre cada uno de estos niveles con el fin de que el Estado cumpla con sus funciones de manera eficiente (Ramírez, 2011). Se puede definir también como el funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos sectores de la administración. En términos más específicos corresponde a un campo de la teoría fiscal que estudia tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, como el tipo de relaciones fiscales que se da entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la efectividad de los mecanismos de transferencias intergubernamentales (Aghon y Casas, 1996).

Federalismo supone la coordinación y equilibrio entre ámbitos de gobierno para el cumplimiento de las funciones de estabilización, distribución y asignación en condiciones de eficiencia. Existe consenso acerca de que las primeras dos funciones deben ser absorbidas por el gobierno central, mientras que la función de asignación debe trasladarse a los gobiernos subnacionales (Musgrave y Musgrave, 1984; Oates, 1993). El correcto funcionamiento del federalismo fiscal depende de tres condiciones: la asignación de competencias entre los ámbitos de gobierno, un arreglo de las potestades

tributarias que maximice las recaudaciones¹¹ y una distribución del gasto que cubra las necesidades de cada orden de gobierno (Hernández y Chávez, 1996). Las últimas dos condiciones constituyen los principios de eficiencia recaudatoria y correspondencia fiscal.

Ramírez (2011, págs. 19-21) establece que las funciones fiscales anteriores señaladas bajo el contexto de la división en la que opera cada uno de los niveles de gobierno a continuación se dejan explicadas:

- Asignación, esta se relaciona con el teorema de la descentralización, según el cual es necesaria la descentralización de la provisión de bienes, cuando no se registren ahorros en los costos al proveerlos de manera centralizada y cuando el gobierno central no pueda ofrecer niveles de provisión diferenciados. El principal elemento a considerar al determinar que niveles de gobierno se encargan de la provisión de cierto bien es la eficiencia sobre la asignación del gasto en el sentido de que los bienes públicos ofrecidos satisfagan la demanda de consumo local.
- Distribución, consiste en la búsqueda de un equitativo reparto de la renta y la disyuntiva se encuentra en establecer a quién le compete hacerlo ya que existen desacuerdos al respecto.
- Estabilización, es una función macroeconómica a cargo de los gobiernos centrales que asume que por medio de la utilización de instrumentos de política fiscal se pueden regular las fluctuaciones de la economía.

Oates (1993) menciona que la esencia del federalismo fiscal es la coexistencia de niveles centralizados y descentralizados en el proceso de toma de decisiones del Estado. Por lo que los gobiernos locales no solo deberían de ser capaces de decidir sobre el uso de sus propios recursos sino que también asumir los costos de tales decisiones. El autor señala

¹¹ La literatura sugiere que por su capacidad recaudatoria y distributiva de los impuestos más importantes deben concentrarse en el gobierno central.

que en 1999 el federalismo fiscal asume una estructura vertical en la administración pública comenzando en lo positivo como normativo, los roles de los diferentes niveles de gobierno y las formas en que se relacionan a través de mecanismos como la transferencia de recursos.

Para que el estado pueda cumplir con sus diferentes obligaciones es necesario que realice gastos y por ende que cuente con fuentes de ingresos que le permitan solventarlos. De esta manera dadas las diferentes funciones que desempeña el estado y el sistema político federal que envuelve la existencia de diferentes niveles de gobierno, la coordinación de los mismos no se reduce a un simple reparto de funciones de Estado entre los niveles de gobierno, sino que va más allá e implica el reparto de obligaciones acompañadas de atribuciones recaudatorias y de gasto.

El instrumento que el federalismo fiscal ha encontrado es la coordinación intergubernamental, tomando como principio la separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos, aumentar la calidad de servicio al público y de oportunidades de desarrollo complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno. El federalismo fiscal emana de la relación entre federalismo y finanzas públicas, ante la existencia de diferentes niveles de gobierno para lograr la mayor eficiencia es necesaria la distribución de facultades entre los mismos, estableciendo que nivel y que tipo de facultades fiscales tendrán. El término federalismo fiscal es un constructo de la distribución de las responsabilidades económicas, de recursos, y la captación de los mismos por parte de los niveles de gobierno (Ramírez, 2011).

Federalismo y Descentralización en México

En 1824 por decreto constitucional, México adopta el régimen federal constituyéndose como una República representativa, democrática, y federal

compuesta hoy en día por 32 entidades federativas (conformadas por 2456 municipios). Posterior a la Revolución Mexicana parte del proceso de desarrollo del país se sustentó en las autoridades federales ya que estas tenían amplias potestades en cuanto a recaudación de ingresos y ejercicio del gasto (Ramírez, 2011).

Desde 1925 se comienzan a organizar las llamadas Convenciones Nacionales Fiscales que surgen como respuesta a la concentración de ingresos y el surgimiento de impuestos locales. El principal objetivo de dichas convenciones era establecer las atribuciones de cada nivel de gobierno en materia fiscal (Gutiérrez, 2011). Así se llevó a cabo la primera Convención Nacional Fiscal (CNF) que pretendía precisamente delimitar las áreas de imposición de cada nivel de gobierno y que sin embargo no tuvo éxito. En 1933 se lleva a cabo la segunda CNF que tampoco tuvo los resultados esperados, puesto que la Federación era la mejor beneficiada. Para 1947 se lleva la tercera CNF en la que se acepta el régimen de coincidencias tributarias la cual favorece más a la Federación y actúa en detrimento de la autonomía de las entidades federativas. Sin embargo, se mantuvo vigente este régimen de coincidencias con la recomendación de establecer convenios entre la Federación y las entidades federativas para uniformar el sistema impositivo (Ramírez, 2011).

Se promulga la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) a finales de los 70's, mediante la cual el gobierno federal establece convenios fiscales y financieros con los estados del país que a su vez hacen lo mismo con sus respectivos municipios, a partir de dichos convenios el gobierno federal transfiere a cada estado recursos fiscales para que éste los administre de manera autónoma de acuerdo con ciertas reglas contenidas en la Ley de Coordinación. De esta manera las entidades federativas aceptan el mecanismo de participaciones y coordinación fiscal con los siguientes términos de acuerdo a Ramírez (2011):

- Cualquier modificación a las diferentes leyes fiscales son responsabilidad de la federación

- En materia de gasto público la mayor parte lo llevara a cabo la federación
- Se renuncia a ejercer sus facultades en materia tributaria y a cambio recibir un porcentaje de la recaudación federal
- En cuanto a la recaudación, participaciones en los impuestos federales y en materia de gasto público, las entidades federativas corren la misma suerte que la federación.

En 1980 surge el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual establece que el gobierno federal sería el responsable de administrar los impuestos de base amplia. Este sistema de coordinación derivó en un centralismo fiscal puesto que la mayor parte de las capacidades fiscales se concentraron en el nivel federal y se redujeron las capacidades de los estados y municipios. El SNCF estableció que a cambio de la suspensión de potestades los ingresos serían repartidos mediante Participaciones Federales. Por lo que todas las fuentes de ingresos contribuirían a formar parte de una bolsa grande de recursos de la que una parte sería participable y se transferiría a las entidades federativas (Gutiérrez, 2011).

De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal y más específico a su artículo 2° el cual subscribe lo siguiente: *“El fondo general de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones (...)”*.

La descentralización comienza a partir de los 90’s en cuestión del gasto público, pero se especializan en la descentralización de la educación. En 1988 comienza a moverse el Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios “que se refiere a aportaciones que son etiquetadas por parte del gobierno central a las entidades federativas. El ramo 33 se compone de 8 fondos

(artículo 25 de la LCF) cuyo principal objetivo es de descentralización de ciertas funciones que se mencionaran a continuación:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FASP)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

Implementación de las Políticas de Descentralización por parte del Banco Mundial en México:

En México se comienza a revisar la conveniencia de la delegación a Estados y municipios de responsabilidades, funciones que hasta el momento estaban a nivel federal, esto se da a partir de los años 90's. Así como la transferencia de recursos para dicho objetivo, parte de las medidas tomadas en esa dirección el gobierno mexicano solicita apoyo al Banco Mundial (BM), por lo que en diciembre de 1999, este último le autoriza un préstamo por 606 millones de dólares, financiamiento para la Adaptación de la descentralización con el objetivo de mantener una estabilidad macroeconómica durante el proceso de descentralización de las responsabilidades fiscales del gobierno federal que recaerán en los gobiernos estatales y municipales del país (Soto y López, 2003).

En 2002 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó un financiamiento por 300 millones de dólares al gobierno mexicano para el programa de Fortalecimiento de Estados y Municipios (FORTEM), a través de este programa se respaldaría la primera fase de un programa a un periodo de 9 años con un costo de 2000 millones de dólares el cual buscaba apoyar el proceso de descentralización en México y mejorar la capacidad de gestión financiera - administrativa de estados y municipios (Soto y López, 2003, pág. 27).

“Mientras el federalismo busca una participación democrática de los estados y municipios en el manejo de los recursos fiscales y en las responsabilidades concentradas ahora por el gobierno federal, la descentralización impulsada por los bancos mencionados pretende cambiar las estructuras de financiamiento de estados y municipios en favor de un esquema de mercado de capitales privados, para lo cual se reformarían varios aspectos y condiciones del financiamiento actual e incluso se llegaría a la privatización de la infraestructura municipal y estatal aparentando que nada sustancial ha cambiado, federalismo y descentralización entonces no son iguales” (Soto y López, 2003, pág. 28).

La descentralización que apoya estos organismos busca que el mercado sustituya al estado en la provisión de bienes públicos y abrir nuevos mercados para el capital financiero, a diferencia del federalismo discutido en México que buscaba reducir las diferencias entre las facultades del gobierno federal y los gobiernos subnacionales, en materias como: la recaudación de impuestos, gasto en inversión pública, suministro de bienes públicos mediante el aumento de la responsabilidades y recursos a estos últimos. Para el BM la descentralización significa la transferencia de autoridad, responsabilidades de las funciones públicas desde el gobierno central hacia los gobiernos intermedios y locales o hacia organizaciones gubernamentales cuasi independientes y sector privado. Para ello el BM no habla de federalismo sino de simple descentralización centrada en un enfoque privatizador de la administración pública que se desprende de una política fiscal neoliberal (Soto y López, 2003).

El préstamo para la Adaptación de la Descentralización se proponía ayudar al gobierno en el programa de descentralización del gobierno, el cual debía cumplir cuatro objetivos de acuerdo a los autores Soto y López (2003, pág. 37).

- Instrumentar una fuerte contratación presupuestaria sobre los recursos federales proporcionados a los estados y municipios
- Aumentar la transparencia, la responsabilidad pública de la administración fiscal y financiera subnacional, así como del proceso general de descentralización
- Establecer un plan piloto que incremente la eficiencia de los gastos descentralizados en salud y medio ambiente
- Disminuir los riesgos de altos préstamos subnacionales

Soto y López mencionan que lo más rescatable de la política descentralizada aplicada en México es que estaba concebida desde 1999, manifestada en tres cartas compromiso a través de instituciones financieras internacionales, la primera era dirigida para el Fondo Monetario Internacional (FMI), y la segunda al Banco Mundial, enviada hacia el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Enseguida se exponen los aspectos más importantes de las cartas:

Carta al FMI, el gobierno de México se compromete a:

- a) Continuar la revisión de la participación en los ingresos y en la responsabilidad del gasto entre los niveles de gobierno local y federal que concluirá en el 2000, con el propósito de asegurar equidad y al mismo tiempo preservar la capacidad del gobierno federal.
- b) Determinar la política fiscal (...). En los siguientes años el gobierno buscará mejorar la capacidad administrativa de las tesorerías locales y mejorar la relación entre las decisiones de financiamiento y gasto en los niveles estatal y municipal. Además, se promoverá el establecimiento de reglas comunes de contabilidad y presupuestación para facilitar el análisis de las finanzas de los gobiernos subnacionales.

- c) Reformar operaciones de tesorería y administrar con el apoyo técnico del FMI (...)

- d) (...) Dar continuidad al proceso de reformas estructurales, particularmente en el sistema bancario y en seguridad social. También actuará para incrementar la productividad laboral, enajenar empresas públicas y aumentar la participación del sector privado en sectores que anteriormente eran básicamente controlados por el Estado.

Carta al BM, el gobierno federal señala cuatro objetivos que se busca alcanzar en el marco de la estrategia de descentralización:

- Desarrollo de las instituciones
- Establecimiento de un esquema de endeudamiento subnacional que promueva el endeudamiento con cierta responsabilidad por parte de los estados y municipios
- En cuanto a la asignación de transferencias, que exista transparencia
- Mayor responsabilidad por parte de los gobiernos subnacionales en cuanto a sus finanzas públicas

Carta al BID, se le solicitó apoyo para el proceso de descentralización que se llevaba a cabo.

3.2 Hacienda pública

El Estado se apoya de la herramienta política económica para poder intervenir en la economía de cualquier país, y por ello es necesaria la hacienda pública, la cual se determina de acuerdo al tiempo y la forma de los gobiernos federales, estatales y municipales. Se define la hacienda pública de la siguiente manera:

“Hacienda pública trata de un conjunto de problemas que se centran en torno a los procesos ingreso-gasto del Estado, en relación señala que son problemas de asignación

de recursos, distribución de renta, pleno empleo, estabilidad del nivel de precios y desarrollo” (Citado en Álvarez, 2001, pág. 7).

Rosen (2008) señala que hacienda centra las actividades públicas de imposición, gasto, asignación de recursos y distribución de la renta. Tradicionalmente la definición de los objetivos o funciones de la hacienda pública se apoya en el concepto de hacienda múltiple o teoría del presupuesto óptimo desarrollado en el que se establecen una serie de objetivos que debe cumplir el Estado en el ámbito del sistema económico. Todos esos objetivos pueden ser identificados por medio de tres funciones: una función asignada, redistributiva y estabilizadora¹²:

Una asignación eficiente de los recursos económicos, una distribución de la renta acorde a la aportación individual al proceso productivo y el ajuste autónomo o endógeno a las perturbaciones del sistema teniendo siempre una plena ocupación de los recursos. La redistributiva consiste en realizar ajustes en la distribución de la renta de acuerdo a la productividad de los recursos aportados al proceso productivo. Es natural que la economía tienda a sufrir fluctuaciones. En este sentido entendemos hacienda pública como la autoridad pública central que se encarga de lograr las actividades públicas, la distribución de la renta, asignación de los recursos, recaudación de ingresos, es decir tiene la función de lograr los objetivos del sector público a través de los medios de ingresos- gastos públicos y la administración de la deuda. Para nuestro análisis es la más aceptable. Por tanto, la hacienda pública se divide en tres partes: Ingreso, gasto y deuda.

¹² (http://ual.dyndns.org/Biblioteca/Finanzas_Publicas_I/Pdf/Unidad_01.pdf., 2015).

3.3 Finanzas públicas

El Estado para llevar a cabo sus funciones requiere disponer de recursos. Dentro de los recursos se consideran los ingresos públicos como una variable fundamental para financiar las actividades productivas, cumplir con la responsabilidad de responder las diversas demandas de los distintos sectores de la economía como: agrícola, industria, comercio, organizaciones sociales no gubernamentales y la sociedad en su conjunto. Las finanzas públicas comprenden subsistemas recaudatorios y distributores del gasto, así como supervisores del ejercicio del mismo. Desde siempre las finanzas públicas han servido como uno de los más eficaces instrumentos de control político del Estado (Ayala, 2001).

Para Álvarez (2011, pág. 9) *“las finanzas Públicas estudian el proceso ingreso-gasto llevado a cabo por el Estado, generalmente expresado en términos monetarios en cuanto permite determinar la forma en que el Estado logra los fines perseguidos y las consecuencias de dicho proceso”*. Tienen tres elementos básicos: a) gasto público que consiste en el hecho de financiar el mantenimiento de estos servicios públicos del Estado demandados por las necesidades de la sociedad, b) ingresos públicos los fondos necesarios para satisfacer las necesidades que constituyen los llamados servicios públicos y c) crédito publico determinado por la capacidad que dispone el Estado, los fondos extraordinarios que va a equilibrar su cuenta total de ingresos y egresos. Para lograr los mejores fines de esta función la hacienda pública atiende a normas específicas que enmarcan ese comportamiento.

Las finanzas públicas pueden considerarse como parte integrante de la política fiscal todas aquellas transacciones gubernamentales llevadas a cabo con el objetivo de apoyar la política económica¹³. Una de las herramientas más importantes con que cuenta el Estado para realizar sus funciones en materia de finanzas publicas es la política fiscal.

¹³ Es el conjunto de mecanismos, instrumentos y acciones que aplica el Estado con el objeto de regular los hechos y fenómenos económicos. El objetivo de la política económica es lograr el desarrollo socioeconómico del país.

La política fiscal da cuenta del manejo de los ingresos y egresos del Estado y su impacto en el ingreso nacional, así como la oferta y demanda es fundamental para el crecimiento y para estimular la inversión¹⁴. La política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, gasto público, endeudamiento interno - externo del Estado, situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales por medio de los cuales se determinan el monto, distribución de la inversión, consumo público como componentes del gasto nacional si influye directa o indirectamente en el monto, composición de la inversión y el consumo privado (Urquidi, 1973; citado en Arriaga, 2001).

Los instrumentos de la política fiscal que utiliza el Estado con objeto de recaudar los ingresos públicos, entre otros son: 1. Conjunto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que conforma el sistema tributario mexicano, 2. Ganancias obtenidas de empresas del sector público y 3. Financiamiento público el cual puede provenir de endeudamiento público interno o externo. Con la política fiscal o política de gasto se afectan algunas variables macroeconómicas como: inversión, consumo público y privado. Cuando los ingresos son mayores que los gastos existe superávit público, el Estado cuenta con un ahorro que se puede canalizar al financiamiento del sector privado. Situación contraria se da cuando los gastos del gobierno son mayores a sus ingresos provocando un déficit público. En este caso el ahorro, la inversión y el consumo del Estado se reducen y para mantenerlo el gobierno acude al endeudamiento, limitando las posibilidades de financiamiento del sector privado (Ayala, 2000).

Ingresos

Una parte fundamental de las finanzas públicas son los ingresos públicos. El ingreso público es de vital importancia para la gestión gubernamental al ser la fuente de recursos que va a financiar el gasto para la ejecución del plan y de los programas.

“El ingreso público se constituye de los recursos que recuda el sector central y de los

¹⁴ La SHCP es la encargada de aplicar los instrumentos y mecanismos que conforman el sistema impositivo que son definidos por el Estado.

que proceden del sector paraestatal en un sentido más amplio y siguiendo el criterio de la Ley de Ingresos de la Federación, también, pueden considerarse como tal los que tienen como origen el endeudamiento o empréstito” (Arriaga, 2001, pág. 225).

Las fuentes de ingresos se han diversificado y los volúmenes requeridos cada vez son mayores para poder enfrentar las crecientes demandas de la población y de esta manera el Estado pueda cumplir con sus responsabilidades de favorecer el desarrollo mediante la creación de obras de infraestructura y gastos en política social. Los impuestos son fundamentales como fuente de ingresos o recursos del gobierno sin importar el grado de desarrollo de un país. Los gobiernos obtienen recursos financieros que pueden utilizar para llevar a cabo los proyectos sociales de inversión y administración para cumplir con su función de Estado. En materia tributaria el marco normativo se basa en la constitución y en la Ley de Ingresos de la Federación. Esta ley tiene que ajustarse a los criterios, objetivos generales del presupuesto anual de ingresos conteniendo cada uno sus impuestos y leyes (Ayala, 2001).

El Estado a través de la política tributaria tiene la capacidad para redistribuir los recursos financieros de los cuales dispone una comunidad entre los miembros que la forman: grupos sociales, regiones económicas, sectores de la economía y los estados de la república. La capacidad tributaria del Estado influye en la distribución del ingreso transfiriéndolo entre generaciones y dentro de una misma. La política seguida en materia de impuestos refleja las prioridades del gobierno en la conducción de la economía. A través del manejo del crecimiento y estabilidad, el ahorro o consumo, la inversión productiva o financiera, entre otras disyuntivas económicas (Ayala, 2005). Los ingresos públicos Federales en México están compuestos por los recursos que capta el gobierno y pueden ser a través de las siguientes vías¹⁵:

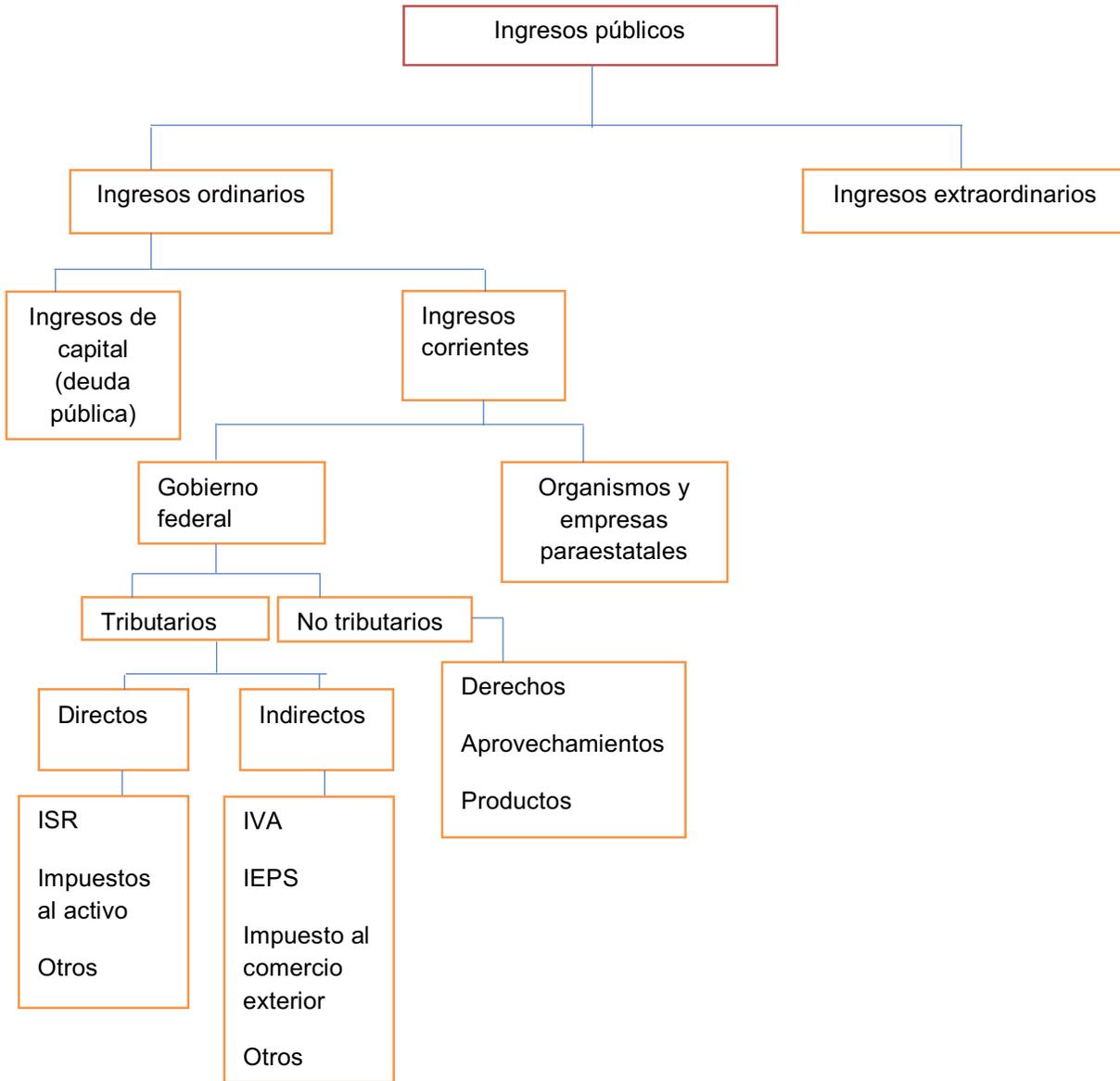
¹⁵ Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, Documento “El Ingreso Tributario en México” (CEFP), 2005.

- 1.- El sector central a través de la recaudación tributaria que ejecuta la Secretaría de Hacienda Crédito Público (SHCP).
- 2.- Los diversos organismos y empresas paraestatales.
- 3.- Los que provienen del endeudamiento externo e interno, por ejemplo, existen distintos valores gubernamentales que le sirven al gobierno para obtener recursos y endeudarse internamente, tales como: Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), Pagares de la Federación (PAGAFES), Bonos de Desarrollo (BONDES), Certificados en Plata (CEPLATA), etc.

Clasificación de los ingresos

Los ingresos pueden clasificarse de diferente manera según el criterio que se aplique. Se puede tomar en consideración la naturaleza económica, voluntad de los particulares, fuente económica y periodo. La clasificación de ingresos se encuentra establecida en las leyes de ingresos que todos los años se emiten para regular los ingresos del Estado en un periodo determinado.

Figura 3. 1 Clasificación de los ingresos



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Ingreso Tributario en México (CEFP).

En primer lugar los ingresos del sector público se clasifican en ordinarios y extraordinarios. O bien en ingresos corrientes y de capital, a su vez en ingresos tributarios e ingresos no tributarios. Son ingresos ordinarios aquellos que constituyen una fuente normal y periódica de recursos fiscales del Estado y se encuentran establecidos en un presupuesto. Dichos ingresos son captados por el Estado en el desempeño de sus

actividades de derecho público, productor de bienes y servicios por la ejecución de la Ley de Ingresos. Dentro de esta clasificación se encuentran los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos¹⁶.

Los ingresos extraordinarios son considerados como los provenientes de actos eventuales y que son empleados para cubrir actos también eventuales por lo que generalmente son imprevisibles. Además, son considerados como aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que le obligan a realizar erogaciones extraordinarias como sucede en casos de guerra o desastres naturales. Estos ingresos pueden ser: impuestos o derechos extraordinarios, contribuciones, empréstitos, emisión de moneda, etcétera. La clasificación de ingresos se encuentra establecida en las leyes de ingresos que año con año se emiten para regular los ingresos del sector público para el periodo que las mismas señalan (Ayala, 2001).

Los ingresos corrientes son percepciones que significan un aumento del efectivo del Estado como resultado de sus operaciones normales sin que provengan de la enajenación de su patrimonio. Se trata de recursos provenientes de la vía fiscal o por las operaciones que realizan las entidades del sector paraestatal. Este tipo de ingresos no alteran de manera inmediata la situación patrimonial del Estado, pero si constituyen su fuente principal de financiamiento. Incluyen los ingresos tributarios y no tributarios que se obtienen por la ejecución de la Ley de Ingresos y significan un aumento del efectivo del sector público sin que provengan de la enajenación de su patrimonio (Ayala, 2000).

¹⁶ Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, Documento “El Ingreso Tributario en México”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), 2005.

Son ingresos de capital aquellos recursos provenientes de la venta de activos fijos y valores financieros (interno y externo). Las transferencias del Gobierno Federal a las entidades paraestatales para inversión física, financiera y amortización de pasivos constituyen para ellas ingresos de capital¹⁷.

Ingresos tributarios refieren a la prestación en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador de un crédito fiscal¹⁸. Los ingresos derivados de los impuestos deben ser la principal fuente de financiamiento para todo gobierno. De acuerdo con Ayala (2001) estos tienen dos funciones básicas, mejorar la eficiencia económica y distribuir el ingreso. Los impuestos mejoran la eficiencia cuando son correctivos de una falla del mercado como; bienes públicos, externalidades, monopolios y problemas de información. Los impuestos son distributivos cuando reducen los efectos negativos que generan los mercados en la economía. El papel de ambos impuestos es modificar las tasas de rendimiento de las inversiones.

Una vez ya definidos los ingresos tributarios se definen los ingresos no tributarios como los pagos no obligatorios y que generan una contraprestación inmediata por ejemplo, los derechos, productos y aprovechamientos¹⁹. Existe otro rubro en el que se clasifican los ingresos del público y son los ingresos extraordinarios aquellos recursos de carácter excepcional que provienen de la enajenación de bienes nacionales de la concertación de créditos externos e internos o de la emisión de moneda. La deuda pública se considera como un ingreso extraordinario ya que es una fuente irregular de recursos financieros para el sector público. En ocasiones ha

¹⁷ Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, Documento “El Ingreso Tributario en México”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), 2005.

¹⁸ Aquellos que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios. Artículo 4 del CFF.

¹⁹ Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, Documento “El Ingreso Tributario en México”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), 2005.

sido la manera más usual para completar el financiamiento del gasto público (Álvarez, 2007).

El Estado para cumplir con sus funciones públicas busca la forma de allegarse de recursos económicos y uno de ellos es a través de la actividad tributaria, dicha actividad es normada por leyes, reglamentos y disposiciones administrativas. El Estado tiene la potestad tributaria para imponer a través del poder legislativo contribuciones a sus gobernados, sin embargo, dichas contribuciones deben observar una serie de principios establecidos en nuestra Constitución, los cuales garantizan la legalidad y equidad.

Egresos

Cuando se habla del gasto público hay que considerar que este presenta una tendencia a incrementarse como resultado del mayor número y de la mayor complejidad de las funciones del Estado. Por ello se debe reconocer que para el cumplimiento de las mismas, el Estado debe de contar con los recursos económicos necesarios por lo que los ingresos muestran una tendencia semejante a la de los gastos, es decir, también reflejan un comportamiento creciente. La relación entre ingresos y egresos es que sean exactamente iguales para un año fiscal determinado, en cuyo caso existiría un equilibrio perfecto, por lo tanto, la cantidad de las disponibilidades y el monto de la deuda no se alteran. Otro caso es que los ingresos sean superiores a los egresos, originándose una situación de superávit, o que los ingresos sean menores a los gastos, dando lugar a una situación de déficit a la que habrá de hacer frente el Estado recurriendo al empréstito.

La función convencional del gasto público es de carácter esencialmente jurídico ya que es una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público (Ayala, 2001). Faya (2008) determina

que los gastos son instrumentos, herramientas de promoción y de cambio, así como elementos de orientación de la economía para la consecución de ciertas políticas previamente determinadas. El gasto público se contabiliza según los organismos o entes que efectúan los gastos y se refleja en cada ejercicio en el presupuesto público o fiscal del Estado.

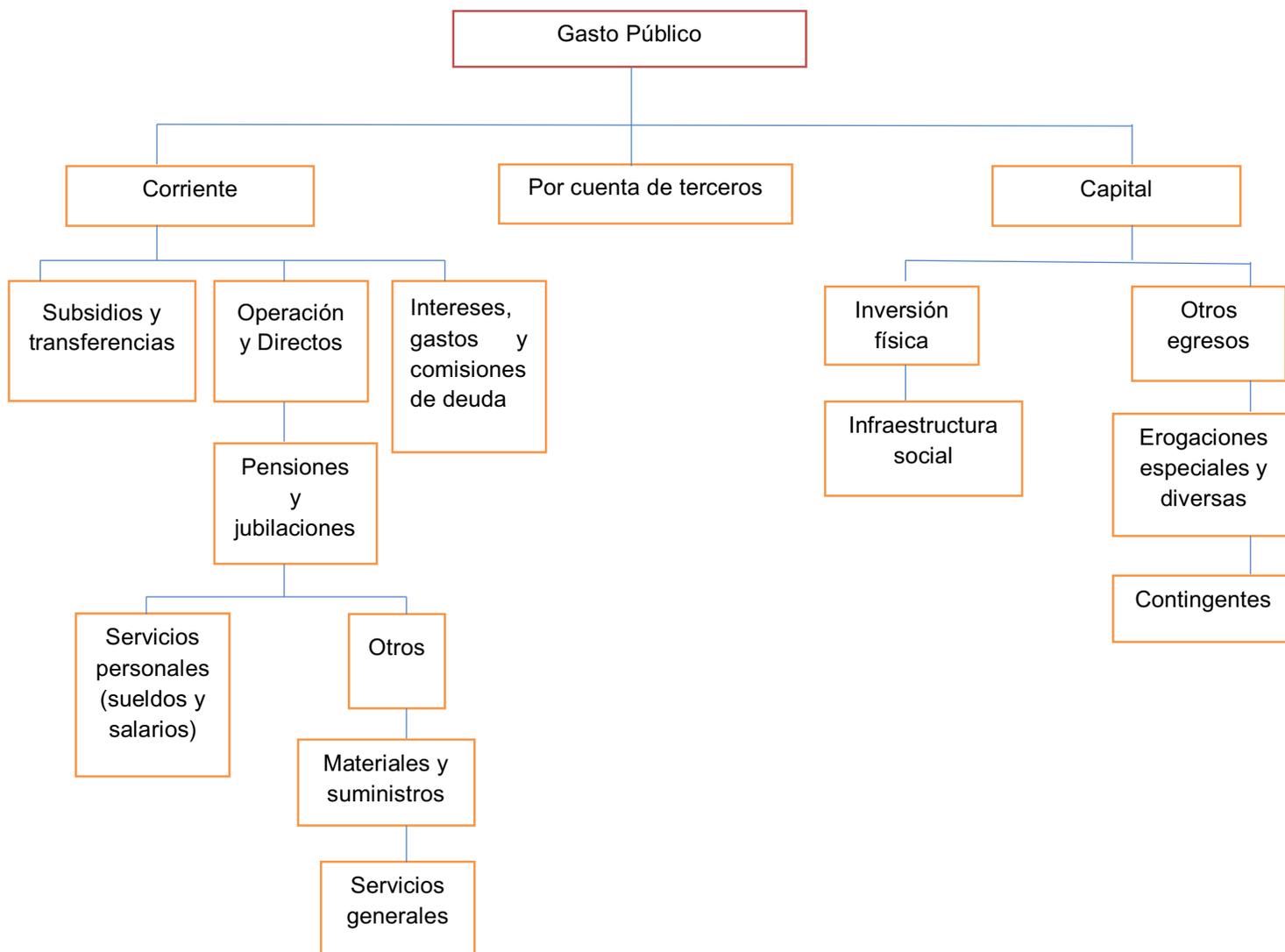
Clasificación del gasto público:

Los egresos al momento de ser ejercidos se convierten en gasto público, se pueden clasificar en orgánico o administrativo, económico y funcional²⁰. El Criterio orgánico o administrativo clasifica los gastos públicos según la unidad u organismo administrativo que realiza el gasto corriente: administración central, entes locales, empresas públicas, organismos públicos o fondos independientes del presupuesto general del Estado. Esta clasificación depende de la organización del sector público vigente en cada país.

El criterio de la clasificación económica se realiza desde un doble punto de vista, el primero es: a) gastos corrientes y b) desembolsos unilaterales, transferencias y/o bilaterales. Existe una segunda clasificación la cual permite diferenciar cuatro grandes grupos de gastos públicos: a) gastos públicos reales de consumo, b) corrientes de transferencias, c) reales de inversión y d) transferencia de capital. Dentro de la clasificación aparecen los gastos corrientes. En general se incluyen los gastos para la administración pública, son considerados como todos aquellos gastos en que incurre el gobierno para fomentar el nivel cultural de la población y aunado a estos se encuentra el cobro de los intereses de la deuda pública. La inversión pública se realiza en rubros relativos a comunicaciones, transportes, energía e irrigación, agricultura, industria, defensa, educación y bienestar social.

²⁰ Ayala Espino José, “Diccionario moderno de la economía del sector público: para entender las finanzas del estado mexicano”, Diana, 2000.

Figura 3. 2 Clasificación del gasto



Fuente: Elaboración propia con base en la información Aregional.com

El criterio funcional clasifica los gastos públicos según el fin para el cual se realizó el gasto concreto, identifica el gasto por grupos homogéneos de actividades estatales para efectos de análisis económico.

3.4 Deuda pública

La fuente de ingresos del gobierno en sus tres niveles de gobierno tanto federal, estatal y municipal, tiene naturaleza legal y el propósito de tales Ingresos es financiar el gasto público. Sin embargo, existe otra opción de financiamiento, la posibilidad de recurrir al endeudamiento público como fuente de ingresos para un determinado tipo de actividad, lo que da lugar a la deuda pública. En este sentido los gobiernos nacionales, estatales y locales han recurrido al empréstito público como fuente de financiamiento para promover el desarrollo económico. La definición de deuda pública puede expresarse de la siguiente manera. *“La deuda pública se define como 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”* (Ayala, 2001, pág. 309).

Financieramente hablando el empréstito es un medio técnico basado en el hecho de que no hay coincidencia entre los gastos y los ingresos en un tiempo determinado (Retchkiman, 1972). Existe una diferencia entre los ingresos y egresos en una economía o en su presupuesto público, a esto se le llama superávit o déficit presupuestario, esto dependerá del signo que presente la diferencia. Además, es indispensable conocer que déficit y deuda no es lo mismo, la deuda es un stock, se refiere entonces a lo que el Estado debe como consecuencia de déficits pasados, mientras que el déficit es un flujo, es decir, cuanto se endeuda el Estado en un año dado. Si el sector público incurre en mayores niveles de déficit, la deuda aumentará, pero si experimenta un superávit, la deuda pública disminuye (Blanchard, 2006).

En una economía cerrada y en dónde no existe otra fuente de ingresos estatales que los impuestos, la deuda puede entenderse estrictamente como un anticipo a los ingresos públicos por impuestos (Solari, 1991). El valor monetario de la deuda aumenta año con año en la medida en que aumenta el déficit público de ese año, pero el valor real de la deuda pública dependerá del nivel de inflación presente en la economía, siempre y cuando se encuentre denominado en la moneda local (Stiglitz, 1998).

El déficit presupuestario es igual a la suma del déficit primario (sin intereses) más los pagos de intereses sobre la deuda pública. Entonces el déficit o superávit primario es la diferencia entre los gastos del gobierno (sin intereses) menos todos sus ingresos (Dornbusch, 2008). Otra forma de calcular el déficit presupuestario es, gasto (incluidos los intereses pagados por la deuda) menos los impuestos una vez descontadas las transferencias y el gasto total (el gasto de bienes y servicios más transferencias) menos los impuestos totales (Blanchard, 2006).

Faya (2008) menciona que una deuda pública adecuadamente distribuida y con una sana estructura fiscal puede llegar a ser verdaderamente beneficiosa para la economía. Es decir que la esencia fundamental de la deuda pública radica en sus efectos sobre la distribución de la renta nacional, en lo que realmente es significativo es como está distribuida la propiedad de los títulos y de qué grupos y clases económicas se recaudan los impuestos.

Requisitos para la contratación de Deuda Pública:

Los ingresos públicos están divididos en ordinarios y extraordinarios dependiendo de la fuente de los mismos, los primeros se obtienen de manera regular, mientras que los segundos son irregulares. La deuda pública se considera un ingreso irregular o extraordinario, pero se sustenta bajo ciertas razones o situaciones que justifican la decisión de recurrir a esta fuente de financiamiento, las cuales pueden ser en momentos de crecimiento o auge, así como de crisis económica.

Enseguida se hace mención de las diferentes causas que de acuerdo a los autores Ayala y Retchkiman justifican el hecho de contraer deuda pública (Ayala, 1999; Retchkiman, 1972).

- Situaciones de emergencia, es decir, imprevistos como guerras y desastres naturales. Es evidente que dado su carácter de emergencia no es posible recurrir a ingresos ordinarios para cubrir los gastos, por lo que se recurren a entradas extraordinarias.

El empréstito público constituye la manera más rápida de obtener grandes cantidades de recursos y disminuir las fricciones tributarias. Sin embargo, los efectos nocivos del endeudamiento durante las guerras son sus efectos distribucionales inadecuados ya que como se trata de obtener grandes sumas de recursos se recurre a los grupos de más bajos ingresos tanto en la tributación como para la adquisición de valores gubernamentales.

- En la construcción de obras públicas cuando el carácter permanente de la obra y el monto de la inversión requerida no sea posible cubrir con ingresos ordinarios. Además, de esta manera se permite distribuir el costo del proyecto entre las varias generaciones que disfrutaran del mismo.

Esto también puede suceder en el caso de que la construcción de obras públicas sea parte de una política encaminada a combatir el desempleo en periodos de crisis.

- Las transferencias de fondos de un sector a otro en la economía, se llevan a cabo cuando existen situaciones en las que los recursos pueden ser mejor aplicados por parte del sector público que por parte del sector privado, como proyectos directa o indirectamente auto liquidables o simplemente proyectos para la prestación de bienes y servicios indispensables para la sociedad.
- En cuestiones de mantener el empleo completo con estabilidad (combatir la inflación) al momento de emitir valores gubernamentales a individuos y empresas puede resultar complementaria a las operaciones de la banca central o a políticas tributarias destinadas a combatir la inflación.

- Enfrentarse a un déficit presupuestal (déficit fiscal) adquiriendo recursos necesarios para hacer frente a un excedente de gasto que se advierte en el presupuesto.
- Los pagos de deuda pública.

Facultades de la Deuda Pública:

Al revisar este apartado se encontrará una clara continuación de los puntos expuestos anteriormente, las facultades de la deuda pública tienen un estrecho vínculo con la justificación de su contratación. Enseguida se habla entonces de las funciones generales que cumple el endeudamiento:

- La primera facultad que se le puede asignar a la deuda pública es financiar el déficit fiscal de las economías, el cual se presenta cuando los gastos de un estado son mayores a los ingresos percibidos por el mismo. Cuando un estado incurre en déficit debe endeudarse para cubrir la diferencia entre sus gastos y sus ingresos, de esta forma el monto de la deuda aumenta año con año en la medida en que aumente el déficit público de ese año ²¹.

Si bien el Gobierno tiene la opción de adquirir recursos por otras vías para cubrir el déficit como la creación de dinero o el incremento en la recaudación tributaria, el hecho de que el Gobierno opte por la contratación de deuda y no se valga de cualquiera de las otras dos opciones se debe a las limitantes que acompañan a cada una de estas. Primero la creación de dinero se ve limitada por cuestiones de

²¹ Hace referencia al valor nominal, ya que el valor real de la deuda pública depende del nivel de inflación presente en la economía (Stiglitz, 1986),

política económica, mientras que ampliar los ingresos es una cuestión de largo plazo (Stiglitz, 1988).

- La función compensatoria de deuda se da al no existir coincidencia temporal entre los gastos e ingresos que recauda el gobierno, este último puede complementarse de recursos extraordinarios (endeudamiento) y poder financiar así el gasto contemplado para posteriormente liquidar la deuda de los recursos que obtendrá en un futuro. De esta forma se garantiza que no se interrumpa el proceso, permitirá el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado con la sociedad.

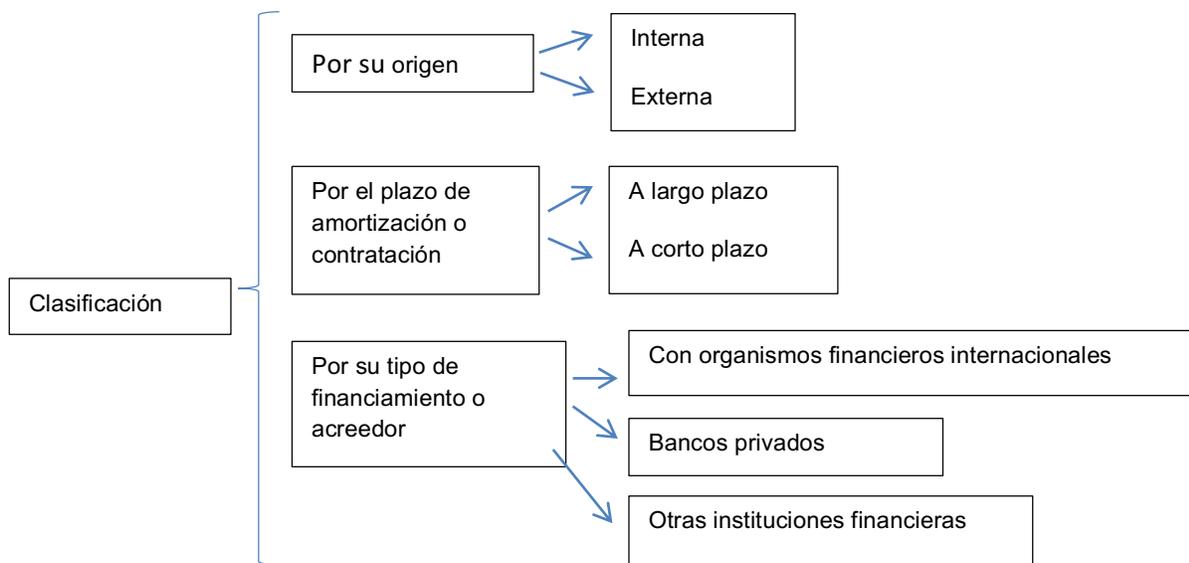
Esta misma idea de compensación aplica para las obras públicas o proyectos que requieran grandes cantidades de inversión, en cuyo caso el financiamiento por medio de deuda permite que la obra se lleve a cabo y que esta sea pagada mientras se usa. Canalizar la deuda hacía usos productivos llevando recursos de ciertas áreas que tienen excedentes a otras que no los tienen. Para entender esto lo primero es presuponer la existencia de grupos de personas interesadas en poner en marcha empresas o proyectos que tienen la limitante de no contar con los medios para hacerlo y por otro lado presuponer también la existencia de grupos de personas que si cuentan con ello, sin embargo, no están interesadas en desarrollar una empresa o proyecto, así mediante el endeudamiento se ponen a disposición de los primeros los bienes de este último grupo (Retchkiman, 1972).

- La deuda puede atraer ahorradores por medio de la emisión de instrumentos financieros gubernamentales, incrementar la utilización de recursos productivos mediante mecanismos financieros de ahorro e inversión, expandir la capacidad productiva con la ampliación del financiamiento en todos los sectores económicos y manejar la oferta monetaria por medio de operaciones de mercado abierto (Ayala, 1993).

Clasificación de la deuda pública:

La deuda puede ser clasificada atendiendo a criterios muy variados que pueden o no aplicarse por los estados y municipios en las diversas formas de contratación de empréstito. Algunos expertos en materia la clasifican siguiendo diversas estrategias metodológicas. La deuda pública puede ser clasificada de la siguiente forma:

Figura 3.3 Clasificación de la deuda pública



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP).

El esquema de la figura 3.3 va de acuerdo a diversos criterios: Por su origen: interna, externa. Plazo de amortización: de largo plazo o corto plazo. Tipo de acreedor: organismo internacionales bilaterales, multilaterales y bancos privados (Ayala, 2006). A continuación se describe cada una de ellas:

- La deuda por su origen se clasifica en interna y externa, tomando en cuenta el criterio de la residencia del poseedor de la deuda el cual está en función de la

ubicación y no de la nacionalidad del acreedor, ésta clasificación permite considerar distintos criterios para analizar la deuda pública.

Se entiende por deuda interna bruta a los financiamientos que obtiene el sector público directamente o a través de sus agentes financieros en el mercado doméstico mediante la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones cuyas características principales son el ser pagaderos dentro del país. Por deuda externa se considera a los créditos contratados por el sector público en forma directa o a través de sus agentes financieros con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero en moneda diferente a la moneda nacional. En cuanto al periodo de contratación los datos de deuda se clasifican de acuerdo con su plazo original de contratación en corto y largo plazo, el primero se refiere a los préstamos que se obtienen a plazo menor de un año, mientras que el segundo se refiere a los préstamos que se contratan a un plazo de un año o más.

- La deuda por fuente de financiamiento su clasificación permite analizar la composición de la deuda pública por el tipo de organismo con los cuales el gobierno tiene empréstitos. Toma en cuenta la naturaleza de los acreedores financieros, para la deuda externa son: mercados de capitales, organismos financieros internacionales, mercado bancario, comercio exterior, deuda restructurada y pasivos PIDIREGAS²² el cuál es la denominación genérica con la que se hace referencia a los proyectos de obra pública financiada por el sector privado o social y construidos por un privado o un tercero. Para la deuda interna se tiene valores gubernamentales, banca comercial, sistema de ahorro para el retiro (SAR), sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (SIEFORES) entre otros.

²² Es el acrónimo de "Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público".

- La deuda a través del tipo de cambio corresponde a la moneda de origen o divisa en la cual se contrató el crédito. Por el país de origen se refiere al país de origen de la institución financiera acreedor. Instrumento, esta clasificación obedece a las características jurídicas de los instrumentos que describen la relación que existe entre el acreedor y el deudor. Los instrumentos que actualmente están vigentes son los pagarés, bonos, valores gubernamentales y los contratos o líneas de crédito.

Retchkiman (1972) presenta otra serie de clasificaciones que se basan en el efecto que la deuda pública tiene en la actividad económica.

En una primera categoría clasifica a la deuda en:

- Deuda lastre: Cuya gasto no aumenta la capacidad productiva de la comunidad.
- Deuda pasiva: Aquella que se ha destinado a proporcionar servicios útiles a la comunidad pero que no produce ingresos por si misma ni aumenta directamente la eficacia y productividad del trabajo o del capital.
- Deuda activa: Es cuyo gasto tanto directa como indirectamente incrementa el poder productivo de la comunidad.

La segunda categoría de clasificación es:

- Deuda reproductiva: Aquello cuyo servicio puede ser cubierto con los ingresos que genera el proyecto al que fueron destinados los recursos.
- Deuda de peso muerto: Aquella que se paga con otras fuentes de ingresos públicos, principalmente impuestos. Esta clasificación de deuda de peso muerto ha sido discutida y considerada poco útil puesto que puede implicar conclusiones equivocadas respecto a la contratación de deuda al igual que sucede con la deuda lastre y pasiva.

La tercera categoría de clasificación se basa en la fuente de la que se tomaran los recursos para el pago del servicio de la deuda, a continuación su descripción:

- Deuda auto liquidable: Aquellos recursos se utilizan para financiar proyectos que producen un ingreso monetario.
- Deuda no auto liquidable: Aquellos recursos que se destinan a financiar proyectos que no producen un ingreso monetario²³.

Para que lo anterior suceda se debe tener un entorno económico específico, ya que los altos niveles de gastos públicos son condición necesaria pero no suficiente. A la par de este gasto gubernamental deben crearse empleos adecuados y necesarios para los trabajadores cuya eficiencia se ha mejorado a través de los recursos destinados al sector educativo, debe existir un sistema impositivo y una organización gubernamental adecuada para captar los incrementos en el ingreso nacional y debe existir iniciativa empresarial que aproveche las condiciones favorables de la economía.

Marco jurídico de la deuda pública

El marco jurídico establece los límites dentro de los cuales se puede desarrollar una actividad, pues se determinan los lineamientos mínimos dentro de los cuales se deberá seguir. La capacidad que tiene el marco jurídico para frenar o motivar un proceso radica justamente en el poder que tiene el mismo para ampliar o reducir las fronteras. Es obligado revisar en primera instancia este ordenamiento legal. Los fundamentos primordiales que dan soporte jurídico a la deuda pública, la cual consta de leyes y normas que rigen, regulan el financiamiento crediticio de las entidades federativas y municipios se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dónde se fijan normas mínimas que deben cumplir los diferentes niveles de gobierno.

²³ Ejemplo de este tipo de inversión, son los proyectos que no se terminan, proyectos mal estructurados o incluso la guerra.

Normatividad para la Deuda Pública de Estados

Artículo 117 fracción VIII

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “*los Estados no pueden en ningún caso contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones con sociedades o particulares extranjeros o cuando deban pagar en moneda extranjera o fuera del territorio nacional*”. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir cuenta pública.

De lo establecido en la Constitución se desprende lo siguiente:

- a) Los estados no pueden contratar deuda pública con extranjeros ni en moneda extranjera tampoco pueden contratar que el domicilio de pago sea en el extranjero.
- b) La deuda pública de los estados y municipios no puede emplearse para financiar gasto corriente sino que se debe destinar a la inversión pública productiva. De acuerdo con el anterior Reglamento del artículo 90 de la Ley de coordinación Fiscal las inversiones públicas productivas son aquellas destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufacturas de bienes y prestación de servicios. Siempre que en forma directa o indirecta produzcan un incremento en los ingresos de las entidades federativas de los municipios o de sus respectivos órganos descentralizados y empresas públicas.
- c) La deuda pública debe contratarse con bases que establezcan las legislaturas estatales en una ley, por tanto los congresos locales pueden legislar en materia de deuda pública estatal y municipal.
- d) Los montos de la deuda pública se deben contemplar en los presupuestos anuales de gobierno, se debe incluir los montos, proyectos, beneficios y toda la información necesaria para que los presupuestos sean autorizados.

- e) Los ejecutivos de los estados y municipios deben informar sobre el ejercicio de deuda al menos anualmente en su informe de gobierno.

Una limitante de la anterior normativa es que no especifica que los proyectos financiados con deuda pública deberán generar ingresos para contribuir al pago de la misma o a sus finanzas públicas, así como carece de una definición de inversión pública productiva, esto con la finalidad de tener una mayor especificación de la norma lo cual ha llevado a que los estados realicen proyectos que no necesariamente incluye la generación de ingresos nuevos, así como el refinanciamiento del servicio de deuda con el objetivo de que ésta se vea reducida a futuro.

Normatividad para la Deuda Pública del Distrito Federal

El marco legal que regula la deuda pública del Distrito Federal es diferente a la de los Estados, se encuentra regulada por los artículos 73 y 122 constitucionales. En el artículo 73 constitucional de las Facultades del Congreso, fracción VIII, se establece lo siguiente: *“Para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incurse en la ley de ingresos que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública”*.

Artículo 122: “(...) la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales, y de los órganos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, (...)

A. Corresponde al Congreso de la Unión (...)

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal, (...) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Doctrinas sobre la Deuda Pública

Para hablar sobre las ideas de la deuda pública y el presupuesto los cuales constituyen inevitable las dos caras de una misma moneda Retchkiman (1972) expone lo siguiente, quienes consideran aceptable e incluso necesaria la existencia de déficit y superávit en los presupuestos admiten a la deuda como una forma de llenar cometidos de política económica. Los economistas que defienden los presupuestos equilibrados y rechazan los gastos extraordinarios por miedo a que aumente la deuda gubernamental.

Un primer acercamiento a las ideas sobre deuda pública se habla de tres grandes sectores en los que se agrupan economistas con diversas visiones sobre lo que para ellos significa el empréstito gubernamental dentro de la economía de un país:

- Ideología clásica comprende a los tratadistas del siglo XIX y sus seguidores neoclásicos de principios del XX.

Para los autores clásicos las actividades gubernamentales son un factor no económico y exógeno que modifica las relaciones de ingreso y precio en un sistema económico de empresa privada. Adam Smith (1958) a quién se le puede nombrar como el representante de esta corriente, no negaba la importancia de estas actividades de gobierno, refiriéndose a el como un mal necesario, decía que la desviación de recursos por medio de la deuda hacia el gobierno debía ser mantenida en los niveles más bajos. Smith sostenía que la economía autorregulada (mano invisible) determinaba y controlaba todo el sistema y tendía al pleno empleo, por lo que en realidad no solo la deuda pública, sino que toda la clase de transferencia de fondos del sector empresarial al gobierno incluida la tributación debía mantenerse en

niveles mínimos. Smith admite que el uso del capital por parte del gobierno no necesariamente lleva a la destrucción de mismo.

David Ricardo (1959) expresa que el endeudamiento que pedía prestado el gobierno se restaba del capital productivo de la nación, así que si el gasto del estado era absolutamente necesario este debía ser financiado con los ingresos tributarios y no con deuda. La idea de Ricardo predominaba en los clásicos y se hace énfasis en el rechazo que muestran hacia la deuda pública aún más que a la tributación puesto que veían a la deuda como una manera fácil de obtener recursos y pensaban que esto podía provocar la tendencia a gastos innecesarios con su correspondiente efecto negativo sobre la producción. Los clásicos sostienen que los intereses que se tienen que pagar por deuda se traducen en la necesidad de mayores impuestos y ya que estas obligaciones no pueden eludirse se ve limitada la capacidad de tener un presupuesto equilibrado. Este pago de intereses hace más costoso el aparato gubernamental lo que a su vez tiene un efecto inflacionario sobre la economía. Para resumir las ideas de los clásicos se enlistan de manera muy general las principales aportaciones sobre deuda:

1. Deuda pública se destina a gastos inútiles
2. Deuda pública y presupuesto desequilibrado producen inflación
3. Deuda privada es buena y la pública mala
4. Tiene mejores efectos si la deuda es contratada por los niveles subnacionales de gobierno que la contratada por la federación.

- Nueva economía: Keynes

John Maynard Keynes (1936) con su libro “Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero” provocó un cambio radical en el pensamiento y en la acción económica. Keynes señala que se puede alcanzar el equilibrio por debajo del pleno empleo y requerir la acción compensatoria gubernamental desembocada directamente en la

deuda pública, subrayando así la importancia de la deuda pública como la fuerza activa de mayor peso, aunque sin dejar de lado la importancia de los ingresos ordinarios provenientes de los impuestos, consideraba que la medida más rápida y ágil para poner a trabajar los recursos desocupados existentes en la economía era la política monetaria ya que la política fiscal requiere de un proceso más largo para ponerse en marcha.

A diferencia de los clásicos y neoclásicos, Keynes (1936) plantea que cuando el gobierno tomaba recursos contribuía a un posible aumento de la producción, ya que ponía a trabajar los recursos desocupados. Para financiar los gastos derivados del uso de los recursos desocupados el gobierno puede recurrir a la creación de dinero o a la contratación de deuda. Cuando se emite deuda y estos valores son vendidos al sistema bancario se produce el mismo efecto de la emisión monetaria y además se provee a los bancos de las reservas monetarias necesarias para que no dejen de satisfacer las demandas tanto del sector público como del privado, así este gasto público es adicional al privado y de ninguna manera lo sustituye. Otra de las ideas de Keynes que se puede aplicar al caso deuda es que el pleno empleo es el caso especial y que la tendencia general de la economía es el estancamiento a nivel de subempleo de los factores de la producción, cuando se presenta el primer escenario, es decir, el pleno empleo y hay tendencias inflacionarias, efectivamente el gasto público financiado con deuda puede generar mayor inflación, sin embargo, con ciertos controles la política fiscal, montearía y la deuda pueden funcionar.

- Síntesis neoclásica armoniza las ideas de los clásicos y de Keynes, así como sus seguidores y se refiere a la ciencia económica posterior a la segunda guerra mundial. En la síntesis neoclásica los autores tratan de considerar tanto las ventajas como las desventajas de la contratación de deuda pública. Por un lado se sostiene que sin duda la deuda pública determina una carga y la pregunta es ¿sobre quién? y ¿en qué momento recae? Además, existe un costo de oportunidad derivado del uso de

recursos productivos por parte del gobierno, ya que la inversión implica el uso de factores que son fijos en un tiempo específico, por lo que estos se sustraen de la economía y se sacrifica el uso de los mismos en otros rubros.

Buchanan (1997) sostiene que es una simplificación muy ingenua el pensar que la deuda sólo porque es interna no producirá efectos en la economía y llama a esto la falacia de las cuentas nacionales, puesto que las fricciones entre los grupos inevitablemente se dan conforme incrementa el monto de la deuda. El hecho de que la deuda pública no es una carga para las generaciones puesto que se constituye de pagos que se transfiere del contribuyente al tenedor de valores de manera que lo que pierde el primero lo gana el segundo y de tal modo que en un futuro esas transferencias se cancelan unas a otras, no considera que esto no se da de manera mecánica y que no se puede saber en este momento la carga que en un futuro tendrá al contribuyente. Si se contemplan los dos factores anteriores, si se acepta que el costo no se traslada al futuro, entonces nos dice Retchkiman la deuda producirá el movimiento perpetuo fiscal, ya que se encontró la manera de realizar y financiar obras públicas sin costo alguno.

Capítulo 4. Marco teórico

El marco teórico es integrar el tema de la investigación con las teorías, enfoques, estudios y antecedentes en general que se refieren al problema de investigación. En tal sentido el marco teórico según Tamayo (2012) amplía la descripción del problema, integra la teoría con la investigación y establece sus relaciones mutuas. Posteriormente se consideran los principales enfoques teóricos que sustentan la investigación.

Kutznets, (1966) el crecimiento económico es un incremento sostenido del producto per cápita o por trabajador. Visto desde este planteamiento sería un aumento del valor de los bienes y servicios producidos por una economía durante un período de tiempo (Citado en Galindo, 2011).

De acuerdo a Jones (1979, pág. 2) *“un rápido crecimiento económico ha conseguido que muchos lo consideren cómo una panacea capaz de curar todos los males económicos”*. Lo que provoca que uno de los fines principales que se tiene en todo país sea elevar el crecimiento económico y que a su vez este sea sostenible. El bienestar social se relaciona con los niveles de crecimiento económico, por ello es importante analizar las tasas de variación que presenta el nivel de producción en una economía. Sin embargo, la existencia de diversos puntos de vista sobre la deuda pública es la forma en cómo se retroalimenta una investigación y por ello se han de retomar. Se habla entonces del impacto que a nivel macroeconómico la deuda pública podría llegar a tener, principalmente permite que se aproveche el ahorro del sector privado o el ahorro externo para llevarse a cabo los diferentes proyectos de inversión en beneficio de la sociedad. De manera que la realización de estas inversiones no dependan exclusivamente del nivel de ahorro del gobierno o del ahorro interno, además, de que al utilizar este instrumento de política monetaria mediante el cual se puede controlar la cantidad de liquidez que existe en una economía, así como las tasas de interés.

El otro lado de la moneda es que la mala administración de la Deuda Pública puede representar varios riesgos para una economía. Una deuda en grandes volúmenes llega a ser un obstáculo al crecimiento económico de cualquier país, estado o localidad y más cuando los pagos deben ir al servicio de la deuda (Ayala, 1999).

Este capítulo tiene como propósito hacer una revisión de las teorías principales sobre el papel del crecimiento económico y la deuda pública en una economía. Las cuales se han de encontrar sujetas a una visión de finanzas públicas equilibradas y finanzas públicas con cierto déficit presupuestario. Complementando el capítulo se anexa un apartado sobre las definiciones de diferentes agentes que son importantes para contextualizar el estudio de las políticas públicas tales como el Estado, gobierno, administración pública y el sistema económico en donde se desenvuelven.

4.1 Modelo de Harrod – Domar

Los economistas clásicos se ocuparon del crecimiento económico. Sin embargo, el modelo de Harrod (1939)-Domar (1946) o tasa natural de crecimiento al ritmo de crecimiento de la oferta de trabajo plantea no sólo el aumento del número de trabajadores o de horas que están dispuestos a trabajar, sino también el aumento de su capacidad productiva, en otras palabras de su productividad. Es decir, la tasa de crecimiento de la población activa más la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo sí crecen en la misma proporción, el producto y el capital productivo, provocan una tasa natural de crecimiento económico con pleno empleo. Si el crecimiento del capital es menor del crecimiento del trabajo, habrá desempleo, si ocurre a la inversa se producirán distorsiones en la tasa de ahorro e inversión que desequilibrarán el crecimiento.

El crecimiento definido como un aumento en la tasa del trabajo, productividad del trabajo, tasa del capital o tasa de ahorro e inversión y productividad del capital en un país, requiere crecimiento del capital existente y a su vez ahorro, es decir, destinar un porcentaje de la renta a la inversión en capital, Harrod-Domar lo llaman tasa garantizada de crecimiento o tasa de crecimiento requerido. Es aquel ritmo general de avance que si se consigue dejará a los empresarios en una actitud que les predispondrá a continuar un avance similar (Jones, 1979). El modelo proponía que el crecimiento económico era una función directa de la propensión a ahorrar porque al asumir una relación capital- producto se acelera el crecimiento necesario y por tanto se requiere elevar la tasa de inversión - ahorro.

4.2 Modelo de Solow

La síntesis clásico-keynesiana es el modelo de Solow del año 1956, el cual establece que el crecimiento de una economía se debe basar en la gestión de la oferta, la productividad y la inversión pero no como resultado exclusivo de la demanda. Para alcanzar un crecimiento económico se deben mejorar las dotaciones de capital, realizar inversiones tecnológicas que permitan aumentar la producción futura. Por ello, una parte de los

ingresos de un país deben ser destinados a la inversión productiva. Si el crecimiento económico de un país se basa en el ahorro, pero sin aumentar la oferta de empleo ni de producir inversión, este será menor al de otras economías que promuevan la inversión productiva (Sen, 1979).

El crecimiento económico alcanza un tope estacional, es decir, un nivel constante de producción a largo plazo sino se producen inversiones de capital. Estas compensan las pérdidas productivas causadas por la estacionalidad. Si se producen ampliaciones de capital generan una tasa de crecimiento mayor que la producida en los topes estacionales. Por tanto el modelo de crecimiento de Solow establece que un país puede tener crecimiento a través de las mejoras productivas promovidas mediante la inversión de capital y el ahorro nacional, lo cual también impulsará las tasas de empleo y el consumo (Gerarld y Hernández 2001).

4.3 Enfoque neoclásico

Los neoclásicos tienen una visión a favor con respecto a los mecanismos del mercado, como son: la libre competencia de la empresa y el laissez-faire (dejar hacer) y tienen una percepción acerca del Estado como incompetente o ineficiente. Según los neoclásicos la intervención del Gobierno a corto plazo puede a veces ser necesaria pero al largo plazo sería recomendable minimizar su intervención o participar como legislación reguladora (Lavoie, 2004).

Enfoque Neoclásico sobre la deuda pública:

Blanchard (2006) menciona que analizar el impacto que tiene el endeudamiento público sobre la economía dentro de un marco neoclásico se desenvuelve a través de la observación de los efectos de políticas fiscales restrictivas y expansivas en modelos económicos diseñados bajo los supuestos de que existen fluctuaciones

(incrementos o reducciones) del déficit presupuestario respectivamente y acentuando los efectos sobre inversión y producción en distintos plazos del tiempo. Para financiar un gasto público elevado, el Estado y específicamente el Gobierno puede hacer uso de la herramienta deuda o incrementar los impuestos. Si recurre al déficit, al aumentar el gasto, aumentara la demanda de bienes suponiendo que la producción no varía, las tasas de interés tendrían que subir para mantener el equilibrio lo que hará caer la inversión. Si se decide aumentar los impuestos, el consumo tenderá a disminuir y bajo el supuesto de que la producción no varía, esto contrarresta el incremento del gasto. Las tasas de interés subirán menos que en el caso anterior, lo que provocará es que la inversión disminuya en menor proporción. La presencia de déficit presupuestal en la economía ya que se financie con endeudamiento o con un incremento de los impuestos tiene un efecto negativo sobre el nivel de inversión y producción en la economía.

¿Cuáles han sido los efectos del déficit presupuestario?

Contraer una herramienta fiscal tiene como resultado una reducción del déficit y se da al reducir los gastos o incrementar los impuestos (política restrictiva), por su parte de la expansión fiscal es un aumento del déficit que se da mediante un incremento del gasto o reducción de los impuestos (política expansiva). Cuando hay una reducción del déficit, conduce a un aumento de la inversión, mientras que un aumento del déficit provoca la disminución de la inversión. Los efectos de contratación fiscal a través de un alza de los impuestos son la reducción de la renta disponible, lo que a su vez conduce a la disminución del consumo. Si disminuye la demanda disponible, inmediatamente la producción y la renta también se reducen, al mismo tiempo la disminución de la renta reduce la demanda de dinero y provoca un descenso de la tasa de interés, lo que aumenta la inversión. Y si fuese lo contrario, si aumenta el déficit, la inversión se reduce. En el corto, mediano y largo plazo los efectos del déficit son diferentes. El primer efecto de una disminución del déficit es una reducción de la producción. Sin embargo, la reducción del déficit no afecta a la producción

indefinidamente, puesto que a la larga la producción retorna a su nivel natural pero el nivel de precios y la tasa de interés son más bajos que antes del movimiento.

La reducción del déficit en el corto plazo significa la reducción del gasto y la demanda de bienes contrae la producción, lo cual provoca una disminución en los precios. Esto genera el aumento de la masa monetaria en dinero real y la reducción de la tasa de interés de manera que tanto la producción, así como el tipo de interés son menores que antes de la contratación fiscal que se realizó. Por tanto, bajo este contexto el hecho de exista una reducción del déficit presupuestario no se encuentra acompañado de un cambio de política monetaria, el efecto sobre la inversión es ambiguo, por un lado la menor producción reducirá la inversión y a la vez la tasa de interés tenderá a incrementar.

En cuanto al mediano plazo la misma reducción del déficit no toca la producción pero si influye en la tasa de interés, haciéndola disminuir y aumenta la inversión. El nivel de producción dependerá entonces de la productividad y del nivel de empleo cuando el gasto público en bienes y servicios no afectan al desempleo, las fluctuaciones que tenga el mismo no perjudican al nivel natural de producción. En conclusión, a mediano plazo no se afecta a la producción. La producción deberá ser entonces igual al gasto, lo cual resulta la suma de gasto público y privado, debido a que no se modificó la producción y si el gasto público disminuye, el privado deberá aumentar para igualar la operación. Si aumenta el gasto privado, lo que significa una tasa de interés de equilibrio más baja, lo que provoca es el incremento de la inversión y por tanto también el gasto privado, ello con el fin de no alterar la igualdad.

Se concluye hasta el momento que la mejor opción está en el mediano plazo, puesto que la producción vuelve a su nivel de estabilidad. Sin embargo, la tasa de interés sí disminuye y esto incentiva a la inversión privada. En el largo plazo la producción se

encuentra determinada por el capital de la economía, si aumenta la inversión, aumenta el capital. Por tanto, con una disminución del déficit presupuestal más un aumento en la inversión conlleva un aumento del capital y si es más alta la proporción de la producción ahorrada, mayor será el capital, se crea un ciclo virtuoso.

Efectos del déficit presupuestal en una economía abierta: Bajo este contexto el efecto del gasto público sobre la inversión es dudoso, puesto que la demanda de bienes depende de la tasa de interés, este caso es economía abierta, se suma el tipo de cambio (tipo de cambio flexible) lo cual una política fiscal expansiva provoca el aumento de la demanda y de la producción, así como de la tasa de interés y en cuanto al tipo de cambio, se vería apreciado.

Dornbusch (2008) establece que la cantidad de deuda nacional se da sobre el valor de la economía específicamente la riqueza del país, puesto que implican ya sea un incremento de capital menor o el incremento de la deuda externa y la producción se ve afectada, a futuro tendería a disminuir, esto se traduce en la alza de impuestos. El contraer deuda puede tener implicaciones menores a corto plazo pero en el largo plazo habría que reconsiderarse

La restricción presupuestaria del Estado

De acuerdo a Parguéz (2002) existen dos postulados sobre la ortodoxia fiscal:

- a) Cuando existe un superávit cada vez mayor es la condición para la existencia del crecimiento sostenido y la prueba de una gestión astuta y prudente de la economía.
- b) El superávit provee al estado el dinero suficiente para financiar las necesidades de equilibrio a largo plazo de la sociedad.

c) De acuerdo a la teoría neoclásica existen tres fuentes de recursos mediante los cuales los agentes económicos pueden financiar el gasto público y estos son: recaudación, endeudamiento público y préstamos bancarios. La restricción presupuestaria bajo su principio menciona que para cualquier agente los gastos se financian con un stock preexistente de dinero obtenido mediante la recaudación o el préstamo de los ahorros de otros agentes. Y asimismo, se asume que los gastos no tienen ningún impacto sobre la cantidad de dinero con la que estos son financiados. Los ingresos y ahorros deben existir para poder ejercer el gasto, incluyendo estos últimos la inversión. Los gastos deben ser independientes de los ingresos de acuerdo con el pensamiento neoclásico, el ahorro agregado determina la inversión y su monto es independiente de los gastos de inversión. Con la intervención del gobierno en la restricción presupuestaria se le fuerza a ajustar los gastos de acuerdo a los ingresos que se recaudan por medio de impuestos y el ahorro que toma prestado de los hogares. El monto de los recursos que hacen frente a los gastos debe ser independiente del gasto corriente. La restricción presupuestaria contempla cuatro principales consecuencias para el Estado:

- El déficit fiscal es la diferencia entre los gastos y los ingresos tributarios, si los primeros son mayores que los segundos. Esto refleja la cantidad de ahorro que deberá pedir el Estado a los hogares mediante los bonos.
- Impuestos, estos proporcionan al Estado los recursos para financiar sus gastos, por lo que deberán ser recaudados antes de que Estado realice sus gastos.
- El ahorro agregado como su distribución racional entre los saldos monetarios (valores privados y bonos) se suponen determinados, el déficit presupuestario representa un aumento exógeno de la oferta de bonos, es decir, un exceso de demanda de fondos prestables, lo que conlleva un aumento de la tasa de interés y por lo tanto una caída de la demanda privada de fondos (inversión) y un aumento del ahorro que hace disminuir el consumo dado un ingreso.

- El superávit presupuestal representan un menor gasto estatal respecto a sus ingresos fiscales predeterminados. Este superávit juega el mismo papel que las utilidades retenidas en las empresas mediante éste el Estado puede financiar un crecimiento deseado de los gastos de capital (inversión). El superávit fiscal es el último logro del enfoque neoclásico de la restricción presupuestaria.

El ahorro sostenido por los clásicos y adoptado por los neoclásicos dice que la sociedad se encuentra restringida por el ahorro real ex ante el cual es igual al excedente de la producción real o física en relación con el consumo y este fondo de ahorro el excedente real que se recicla en inversión permite la reproducción y crecimiento de la reserva de riqueza real. Así la condición para tener una reserva de riqueza constante es la restricción impuesta a la parte del ingreso dedicada al consumo. El ahorro real ex ante (oferta de capital) se ajusta a la inversión real ex ante (demanda de capital) en el mercado de capitales mediante el mecanismo del tipo de interés. La austeridad es el origen de la inversión y riqueza. El ahorro es condición para generar el pleno empleo.

El efecto *Crowding-out* en la teoría neoclásica en condiciones de equilibrio: $I = S + (T - G)$ inversión es igual al ahorro privado más el ahorro público. Con esta igualdad se deriva uno de los análisis que sostiene que dada una cantidad de ahorro privado, cuanto mayor es la cantidad que pide prestada el Estado menor es la cantidad que queda para inversión privada, esto es a lo que se le conoce como "*Crowding Out*" o efecto de expulsión.

De acuerdo a la teoría ortodoxa los efectos de la política fiscal recaen en el mercado de bienes y la política monetaria por su parte influye sobre los mercados de valores dados la relación que existe entre los mercados de bienes y de valores, ambas políticas tienen efectos sobre el nivel de producción y las tasas de interés. Si se comienza de un nivel de equilibrio en un modelo IS-LM, el aumento del gasto gubernamental eleva el nivel de producción y la tasa de interés, lo que conlleva

una reducción de la inversión y de ahí podría derivarse la afirmación de que el aumento del gasto gubernamental excluye el gasto privado y en particular a la inversión. La magnitud del efecto expulsión (*crowding-out*) será mayor cuanto mayor sea el gasto gubernamental y el aumento de las tasas de interés (Dornbusch, 2002).

La monetización del déficit, la inflación y el financiamiento del déficit presupuestal por parte del banco central conlleva un incremento en la cantidad de dinero, es decir, un exceso de demanda agregada sobre la oferta, esta fuente de financiamiento es incompatible con un equilibrio general (Parguéz, 2002). Dornbusch también hace énfasis que cuando el banco central financia el déficit presupuestal a través de la monetización del mismo se evita que suban las tasas de interés y que se dé un efecto expulsión. Aunque el riesgo que se corre al tomar esta decisión, es el aumento de la tasa de inflación, siendo un problema económico genera inestabilidad política y produce mayor déficit porque reduce el valor real de la recaudación.

4.4 Enfoque keynesiano

En 1936 Keynes publicó la obra “Teoría general del empleo, el interés, y el dinero”. En la misma el autor busca explicar las fluctuaciones en la economía y plantea políticas para contrarrestar los procesos depresivos. Lo que a la política fiscal respecta es precisamente la capacidad que tiene la entidad gubernamental para variar tanto sus niveles de gasto como los niveles de impuesto ya sea con fines de estimular o frenar la economía. La postura keynesiana se basa en la gran depresión de los Estados Unidos, así como de otros países industrializados durante la década de los 30’s. Esta crisis se caracterizó por desocupación de recursos productivos en los países industrializados y presiones sociales en torno a los salarios, lo que provocó un alto nivel de inflación y por tanto la caída de los ingresos reales. Bajo este escenario la producción se veía limitada por el lado de la

demanda, el aumentar el consumo y la inversión pública a través de mecanismos de gobierno tenía como objetivo una revitalización de la demanda agregada que intensificara la producción, el empleo y presionara al alza los salarios²⁴ (Keynes, 1933).

Keynes examinó las ideas sobre crecimiento económico en el largo y corto plazo. Al largo plazo la suma de los avances tecnológicos y la acumulación de capital consiguiente impulsarían un decidido crecimiento económico. Crecimiento económico y distribución del ingreso-inversión, puesto que los empresarios tendrían mayores expectativas de vender los bienes o servicios que producían. El Estado mediante el gasto público debe hacer inversiones cuando la demanda privada sea baja, debe intervenir en el sistema económico dirigiéndolo cuando fuese necesario en la dirección correcta. Keynes defendía el sistema de libertades individuales y su preservación. Más inversión equivale a mayor demanda, la cual se traduce en un mayor acervo de capital, con sus grandes ventajas desde el punto de vista social o colectivo y la tasa de interés es la recompensa por privarse de liquidez durante un periodo determinado (Delgado, 2014).

El gasto público financiado mediante deuda pública no tiene efectos negativos sobre la acumulación de capital ya que el ahorro privado incrementa. El ahorro constituye una función positiva de la renta. Por tanto, una expansión del gasto público conduciría a una expansión del ahorro-inversión vía producto y renta generado a través del multiplicador de la renta²⁵ encontraba en la deuda pública un destino de inversión apropiado (Keynes, 1933).

²⁴ Según Keynes, el ahorro constituye una función positiva de la renta. Por tanto, una expansión del gasto público conduciría a una expansión del ahorro-inversión vía producto y renta.

²⁵ El multiplicador keynesiano del gasto público establece que el aumento en la renta es superior al aumento en el gasto público debido al aumento inducido en el consumo privado, que es función de la renta a su vez, generando un impacto iterativo sobre la renta, que es el fundamento teórico del multiplicador, cuya expresión matemática se enuncia como: $\frac{1}{1-c}$; de esta forma, si representamos gráficamente las variaciones de gasto público frente a la renta, estaríamos ante una recta con pendiente positiva cuya pendiente es igual a la propensión marginal al consumo c , y el impacto en renta, ante cambios en el gasto público será tanto mayor cuanto mayor sea c . Existe, por tanto, una relación directa entre la propensión a consumir y el valor del propio multiplicador.

La teoría Keynesiana toma en consideración dos variables de gran importancia, la primera es llamada el animal *spirit* porque incide en la toma de decisión a invertir y por consecuencia al crecimiento. La segunda es el ahorro, pero para que éste traiga beneficios, el ahorro debe transformarse en nueva inversión (Keynes, 1930, 1932).

La política fiscal tiene la capacidad para manipular el déficit o superávit presupuestal con el objetivo de influenciar el nivel agregado de la economía. El motivo precaución para tener dinero surge de la necesidad de hacer frente a situaciones de urgencia imprevistas que causarían desembolsos mayores que los que suponen las transacciones usuales anticipadas. La preferencia por la liquidez tiene importancia en relación con el tipo de interés, surge en conexión con la especulación, Keynes define el motivo especulación como el intento de obtener un beneficio por conocer mejor que el mercado lo que el futuro traerá consigo (Posner, 2010).

De acuerdo a Keynes, (1936) la tasa de interés se puede expresar cómo la recompensa por privarse de liquidez por un periodo determinado. Por tanto la tasa de interés es un factor que *“al menos en circunstancias normales ejerce gran influencia, aunque no decisiva, sobre la tasa de inversión”* (Keynes 1936, pág. 163), pues es la eficacia marginal del capital (expectativas) las que finalmente determinan su nivel. Cuando se considera una demanda de dinero elástica respecto a la renta y al tipo de interés ante un aumento del gasto público²⁶ puede producir un resultado que afecte a la acumulación de capital haciendo que ésta baje en nivel. Es decir esto se daría por un aumento del tipo de interés ofrecido para colocar la deuda pública, favoreciendo los depósitos o la inversión del ahorro en dicha deuda pública y desincentivando la inversión productiva como explica el modelo IS-LM de Hicks (Keynes, 1933).

²⁶ De acuerdo con Keynes, el gasto público es el motor de la economía, aunque señalaba que este gasto, para ser efectivo, debía ser productivo.

En una economía que tiene una demanda de dinero estrechamente relacionada y sensible a cualquier fluctuación del tipo de interés con recursos productivos desempleados, ociosos y con un exceso de ahorro. El gasto público puede mantener su efecto expansivo sobre la renta y sobre el consumo presionando al alza a su vez la tasa de rentabilidad sobre la deuda pública, poniendo a disposición de los agentes económicos un destino de inversión para sus ahorros, que vía riqueza financiera podría tener un efecto de tercera ronda sobre el consumo y la renta si se impusiera al posible efecto expulsión generado por la caída en la inversión. Esto llevaría a una decisión para poder tomar en cuenta la deuda pública como activo financiero, el cual formaría parte de la riqueza de las familias o como solo un crédito fiscal frente a los aumentos de los impuestos que se lleguen a dar en un futuro representado por la deuda pública (Barro, 1974).

4.5 Enfoque post-keynesiano

La escuela post keynesiana se identifica como una escuela del pensamiento económico heterodoxa se basa primordialmente en los trabajos de John Maynard Keynes, economista que a partir de su obra en 1936, “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero” da origen a la macroeconomía moderna. La teoría de Keynes plantea diferentes interpretaciones como la síntesis neoclásica y los nuevos keynesianos. Los economistas Post-keynesianos proponen una interpretación diferente a las otras (Lavoie, 2004, págs. 11-12). La postura post-keynesiana cuestiona la economía dominante y a la vez se opone a las políticas de austeridad.

Enfoque Post- Keynesiano sobre la deuda pública:

Las posturas post-keynesianas acerca del endeudamiento público se oponen y cuestionan los principales fundamentos de la teoría neoclásica. William Vickrey, premio nobel de economía en 1996 afirma que los análisis desarrollados por el mainstream de la economía son incompletos y están basados en falsas analogías.

Las críticas del autor eran alentar el ahorro sin considerar que esto equivale a desalentar el consumo y reducir la demanda, el no considera que las compras de consumidores y gobierno signifiquen ingresos para los vendedores y proveedores. Además, la deuda del gobierno es un activo (Vickrey, 1996).

Los pos-keynesianos establecen que la demanda efectiva es pilar para el crecimiento económico, esto se puede expresar de la siguiente manera, si una demanda efectiva aumenta le pega directamente a las empresas y estas llevan a cabo mayor producción puesto que sus ganancias aumentarían, consecuentemente pueden saldar las deudas contraídas durante el proceso financiamiento-inversión lo que se convertirá en un círculo virtuoso (Cruz, 2008). Con el fin de alcanzar los objetivos de crecimiento económico la teoría pos-keynesiana sugiere la reactivación y control permanente de la demanda agregada mediante la inserción del estado en la conducción económica a través del uso de sus instrumentos de política económica, a través del gasto público convertido en inversión.

Cuando el gobierno aumenta la inversión pública propiciará un efecto multiplicador al generar un mayor ingreso, lo cual se traducirá en una mayor demanda de bienes y servicios. Este incremento en la demanda agregada obligará a los inversionistas a ajustar sus expectativas a la alza, lo que generará una mayor inversión. El mayor ingreso y consumo se refleja nuevamente en una mayor demanda de bienes y servicios, por lo que incrementa los beneficios. El aumento de la demanda agregada tiene una relación directa con la inversión y así sucesivamente aumenta el crecimiento económico y con ello el empleo (Lapa, 2010, citado en Cruz, 2008).

Para los pos-keynesianos tener un déficit fiscal es el estado normal de cualquier economía capitalista,²⁷ por tanto, lo que debe resolverse es el nivel y financiamiento de éste (Wray, 2004). Desde esta perspectiva el estado al tener facultades que no son inherentes a los individuos ni a las empresas, por ejemplo, su capacidad de imponer contribuciones, el poder de crear o destruir dinero, la capacidad de comprar y vender deuda no necesita mantener un superávit para realizar pagos monetarios en el futuro (Bell y Wray, 2004).

La principal función de la deuda gubernamental bajo esta corriente ideológica es que proporciona los activos en los que los individuos pueden poner ahorros excedentes que no pueden ser ubicados en activos reales de propiedad privada cuando el endeudamiento es menor a este nivel de ahorro. Este exceso de ahorro se refleja en un menor nivel de gasto, una reducción de los ingresos reales y aumenta el desempleo (Vickrey, 1996). Su objetivo debe ser entonces mantener una política de gasto deficitario cuidadosamente planeada. Esto obliga a tener cuidado en los ajustes que se pretendan realizar, por ejemplo, si se decide invertir en infraestructura esta debe prestar un servicio público pero también debe ser incentivo para los diferentes inversionistas.

¿Cuáles han sido los efectos del déficit presupuestario?

Cuando los gastos de gobierno se convierten en ingresos para otros y estos ingresos pueden llegar a superar lo que se restó del ingreso disponible a través de los impuestos, el déficit se suma al ingreso neto disponible de cada uno de los individuos. Los gastos de gobierno representan un poder de compra adicional que genera mercados para la producción privada e incentiva a los productores a invertir en

²⁷ En trabajos de Blanchard (1984), Dornbusch (1986), Feldstein (1984), y Reinhart y Sack (2000), se argumenta que no es posible asegurar que un déficit será perjudicial, si se considera al gasto público como inversión, el único déficit perjudicial será aquel que resulta de las políticas de austeridad que inflan los pagos de intereses y comprimen la inversión creadora de riqueza.

capital, de tal forma que los gastos de gobierno para el L.P. (largo plazo) presentan una mayor inversión privada y pública en distintos rubros para el desarrollo de una economía. Presentar déficits en una economía son necesarios, así se utilizan los ahorros que son extraídos de un producto interno bruto creciente en una cantidad superior de la que se puede utilizar la inversión privada.

La restricción presupuestaria del Estado:

La doctrina de la restricción presupuestaria marca que el Estado puede financiar sus gastos sin llegar a crear dinero, debido a que los impuestos son la fuente de ingresos que le permite hacer frente de sus obligaciones en gasto. Por otro lado comenta Parguéz (2002) que lo expresado anteriormente compara el papel de los impuestos como fuente de financiamiento de los gastos estatales con el papel de las utilidades retenidas de las empresas, como aquella fuente de financiamiento de la inversión privada, conlleva que la restricción presupuestaria se encuentre ligada a una visión no monetaria de las empresas privadas que efectúan los gastos sin la creación de una mayor cantidad de dinero. El dinero se da como una deuda emitida por los bancos y que se acepta como medio de pago puesto que los agentes económicos confían en la solvencia de los bancos ya que estos son respaldados por el Estado. Es decir el banco es el que acredita el dinero, el cual otorga cierto respaldo legal necesario para que los gastos que se llevan a cabo en los estados y empresas sostengan un crecimiento de la riqueza real. Por tanto el Estado financia sus gastos a través de la creación de dinero.

Con la teoría del circuito monetario se muestra el falso supuesto de la restricción presupuestaria y sostiene que el superávit solo empobrece al sector privado y pone en peligro el crecimiento sostenible. Esta teoría divide el proceso económico en dos fases: flujo y reflujo. La primera fase que es la de flujo contempla los gastos realizados por parte de los estados y las empresas, lo que les permite a las empresas llevar a

cabo sus decisiones y de esta forma introducir dinero en la economía. La segunda fase que es la referida a reflujo comprende los ingresos futuros que resultan de la primera introducción de dinero que se llevó a cabo. Lo que es un hecho es que los agentes económicos no pueden financiar sus gastos con ingresos que aún no reciben o perciben, por ello recurren a la creación de dinero.

- El papel de los impuestos y el hecho de crear dinero

Es la fase flujo que implica la creación de dinero por parte del Estado a través del banco central y la fase reflujo que involucra los impuestos por medio de los cuales el Estado recupera una parte de la cantidad de dinero que introduce en una fase previa. De esta forma los impuestos deben igualar en cantidad al dinero bajo la premisa de que estamos hablando de una economía moderna. Pero si fuese el caso de una economía monetaria, los gastos determinan a los ingresos, es decir, que los gastos se llevan a cabo incluso antes de que se registren los ingresos. Los impuestos son desprendibles de gastos, ingresos iniciales del Estado y empresas privadas. Por tanto los impuestos no pueden recaudarse antes del flujo de gastos en los que se podrían estar respaldando.

El Estado financia sus gastos de la siguiente manera, a través de una tesorería pide créditos al banco central quién a su vez emite una deuda sobre sí mismo para poder otorgar el préstamo a la tesorería. Los préstamos del banco central son libres de intereses y la tesorería no se enfrenta a ninguna restricción crediticia. Estos gastos por parte del estado se ven reflejados en el balance que lleva a cabo el banco central (marcados como pasivos) y en la tesorería (se expresan como activos) de manera que se va ejerciendo el gasto, estos transfieren pasivos del banco central a los agentes privados, lo que determina un aumento igual en las reservas de los bancos comerciales. Al mismo tiempo que se está ejerciendo el gasto se imponen obligaciones tributarias para el futuro sobre los agentes económicos (deudas tributarias). Una vez que se lleva a cabo la recaudación de los impuestos, se transfiere una cantidad igual de pasivos bancarios a la tesorería, lo que ha de transformar a los pasivos del banco central. Si se recupera una

cantidad igual de dinero del estado o de los pasivos del banco central, esto provoca que se eliminen las deudas tributarias. Por tanto, la fase flujo es la forma en la que el Estado inyecta dinero y debe recuperar en esta parte la cantidad de dinero a través de una recaudación de impuestos, lo que a la vez hará que las reservas bancarias disminuyan. La creación de más impuestos como generación de ingresos para un Estado no es la mejor fuente, estos retiran ingresos del sector privado por lo que no generan los ingresos para el Estado (ejercer el gasto) y además, disminuyen la cantidad de consumo, conclusión, le pegan a la demanda agregada.

- El déficit en la economía

Es aquella diferencia entre los gastos iniciales e ingresos fiscales futuros. El déficit tiene dos efectos sobre el balance de los bancos comerciales, por el lado de los activos se refleja como un incremento igual de reservas que coincide con un incremento del sector privado de pasivos bancarios. Si se trabaja bajo el supuesto de que el déficit ha generado aumento en la demanda agregada, el déficit es igual a las utilidades retenidas acumuladas de las empresas. El incremento total de los pasivos bancarios está en manos de las empresas así como sus utilidades retenidas monetarias.

Para maximizar los beneficios, los bancos comerciales sustituyen los activos de generación de ingresos por un excedente de reservas, es decir, se trata de eliminar el exceso de reservas mediante la adquisición bancaria de bonos del tesoro. Cuando el Estado no emite nuevos bonos, la adquisición bancaria de bonos provoca un aumento en los precios de los mismos, lo que genera un colapso en la tasa de interés de los bonos, siendo este último el ancla de la tasa de interés de largo plazo con la intervención del Estado, mediante la emisión de nuevos bonos la tesorería absorbe el exceso de reservas de los bancos y se evita así la caída automática de la tasa de interés de largo plazo. El propósito del Estado al

emitir bonos es poner una tasa de interés de corto plazo para compensar el impacto del déficit sobre las tasas de interés.

- Un superávit en la economía

El superávit no puede dotar al estado de ingresos que puedan ser reciclados debido a que el excedente representa un exceso de impuestos sobre los gastos y el pago de impuestos elimina la misma cantidad de dinero, lo que provoca que el superávit no tenga existencia material como fuente de fondos para financiar nuevos gastos entre ellos. El pago de la deuda pendiente y la baja recaudación de impuestos.

El que una economía tenga superávits implica el retiro de cierta cantidad de dinero del sector privado y por tanto implica la pérdida de riqueza del mismo sector, esta pérdida de riqueza recae en las empresas, se ven afectadas sus utilidades e incluso pueden llegar a quebrar si los déficits son en grandes cantidades. Sin embargo, por otro lado los bancos también son afectados por sus ingresos debido al crecimiento esperado de los ingresos generados por los superávits estatales previstos y en sus activos debido a la caída del valor de su patrimonio neto inducido por la reducción de las ganancias de las empresas. Cuando el Estado reduce el tamaño de su deuda pendiente, las ganancias bancarias disminuyen debido a la caída de los pagos de intereses sobre la deuda pública y a ello se le suma el hecho de que los bancos no pueden adquirir otros activos generadores de ingresos ya que el aumento inicial de las reservas derivadas de los gastos de amortización del Estado se elimina por completo por la pérdida de las reservas inducida por el excesivo pago de impuestos.

Como conclusión los bancos presionan con mejores beneficios a las empresas mediante el aumento de la tasa de interés de los préstamos e imponen más

ingresos netos para compensar la disminución del precio de los activos. Aumentar los pagos de intereses y de los márgenes bancarios provoca un aumento de los precios. El Estado impone mayores tasas de interés sobre los bonos y esto conduce a que se den pérdidas de riqueza para empresas y bancos (Parguéz, 2002).

El ahorro bajo la idea postkeynesiana muestra lo contrario a los postulados de los neoclásicos, puesto que los postkeynesianos mencionan que la inversión es la que determina el ahorro y no a la inversa. Bajo lo expuesto por Keynes: el ahorro es definido como la diferencia entre los ingresos monetarios y la parte de los ingresos que se destinan al consumo ($Y=C+I$). Y =ingreso, C =consumo e I =inversión. A medida que este ingreso es devengado e incorporado el valor del ingreso monetario en la producción neta y se obtiene la siguiente fórmula: $Y=C'+S$, donde C' = el ingreso dividido entre los gastos y S =ahorro. El ingreso se obtiene a través de las ventas o los gastos, entonces C y C' son la misma cosa y por tanto son idénticas. De esta forma Keynes obtiene la identidad $S=I$. La identidad $S=I$ significa la negación de una igualdad que representa una condición de equilibrio. Así el ingreso queda definido por la identidad anterior, lo cual significa que no existe ingreso si el ahorro no fuera igual a la inversión por lo que se desecha la idea de que el ahorro se ajuste a la inversión mediante cambios en el nivel de ingresos. La inversión es el valor objetivo del excedente (Parguéz, 2000).

A través del *Crowding out* o efecto de expulsión el endeudamiento público desplaza a la inversión privada, este punto se basa principalmente en el supuesto de que la producción económica futura está determinada por fuerzas económicas independientes de la política del gobierno, dónde nace la idea de que si los recursos se destinan a un uso se reduce su disponibilidad para otros usos. El análisis postkeynesiano postula lo contrario y deja expresado que el gasto hecho por el Estado con los recursos obtenidos mediante el endeudamiento genera un

ingreso adicional, crece la demanda y por tanto la inversión privada. En una economía con recursos ociosos se requiere financiar para que a mediano plazo aumente la inversión privada, lo que incrementará la riqueza y la inversión generara su propio ahorro.

Si hablamos de una monetización de la deuda pública y la inflación, el objetivo de la política monetaria es el control de la inflación, por lo que se evita la monetización del endeudamiento. Según los postkeynesianos el efecto tributario de la inflación prevista considerado como una ganancia para el gobierno y una pérdida para los tenedores de dinero y títulos del gobierno sólo trata de reducir el valor real del dinero que no devengan intereses más la ganancia derivada de la diferencia entre el incremento de inflación y está prevista al momento de fijar la tasa de interés sobre la deuda pendiente. Pero sí existiera una reducción de la tasa de inflación que estuviera por debajo de la que generaría subsidios para los poseedores de títulos de gobierno a largo plazo y como resultado aumentaría el impacto real de la deuda sobre el fisco. El efecto de desempleo se genera como un resultado de política monetaria encaminada al control de la inflación.

En el análisis de presupuestos equilibrados y equilibrio de los mercados, los clásicos mencionaban la no intervención del Estado en la economía y el equilibrio presupuestal con una política monetaria eficiente o en buenas condiciones que llevaría a la economía a ser más prospera. Para ello se debe hacer uso de un mecanismo rápido y automático, a través de operaciones de mercado abierto, como la tasas de interés que igualen al ahorro y a la inversión. Sin embargo, la teoría postkeynesiana contradice lo anterior expuesto y sugiere la intervención del Estado sobre todo de las autoridades monetarias para propiciar crecimiento (Vickrey, 1996).

Por otra parte diversos factores como la demanda, tecnología o la población han provocado la diferencia entre el sector privado que invierte con rentabilidad y la capacidad que tiene la sociedad para ahorrar, esta es una brecha amplia para no ser cerrada por las autoridades monetarias o a través de ajustes de operación de mercado de capitales. El pleno empleo sin intervención estatal se ha convertido en algo utópico. De acuerdo a Keynes el desempleo es resultado de una caída por parte de la demanda efectiva, de forma que para alcanzar el pleno empleo se requiere activar el sistema económico con inversión pública, puesto que no existe el mecanismo que automáticamente mantenga a la economía en pleno empleo (Parguéz, 2000). En conclusión bajo este enfoque y con el supuesto de presupuesto equilibrado, el resultado sería un mayor desempleo.

Vickrey (1996) se pregunta ¿Cuándo y sobre quién recae el costo de la deuda que se utiliza para pagar proyectos públicos? es una de las cuestiones principales para hablar sobre la carga de la deuda gubernamental, como aquella carga que se transmite de generación en generación. Pero el hecho está en que mediante la contratación de deuda pública las generaciones actuales se acercan al pleno empleo y se invierte en una mayor oferta de activos incluido el endeudamiento, asegurando la vejez en un futuro y la carga de los adeudos por parte del financiamiento a generaciones posteriores.

Si el estado pide financiamientos, los ahorradores entregan recursos al Estado, posteriormente cuando se empieza a pagar el servicio de la deuda se recurre a los contribuyentes. Cuando los dueños de los bonos recogen los beneficios que se han ganado, estos beneficios son tomados de la generación actual. Con el endeudamiento se anclarán ciertos bienes (bienes que son consumidos por las personas pensionadas) y los cuales se pueden intercambiar por activos en lugar de ser transferidos por medio de impuestos o a través de las participaciones federales.

Cuando la deuda se encuentra insostenible es porque se presenta una serie de escenarios de crisis y la deuda per cápita es una carga alta debido a los ingresos provenientes de una tributación los cuales se destinan a pagar el servicio de la deuda pública. Un escenario de pleno empleo dónde el servicio de la deuda se cubriría en su mayor parte con el crecimiento de deuda y el restante sería cubierto con gasto corriente. Menciona que el impuesto sobre la renta de los pagos crecientes de intereses compensaría gran parte del porcentaje y los ahorros generados por la reducción de desempleo y el gasto social cubrirían la parte del restante. Todo esto sin tomar aún en cuenta el incremento de los ingresos tributarios correspondientes a una economía más prospera.

Uno más de los aspectos que se criticó sobre la insostenibilidad de deuda pública es que los niveles sobrepasen los límites al grado que ya no se les otorgue más financiamiento y por otro lado que los deudores no quieran hacer el pago de la misma. En el caso de México en 1982 se vivió un momento de crisis en las que dicho país ha tenido dificultad para cumplir con sus obligaciones en moneda extranjera. Entonces de acuerdo a los Postkeynesianos la deuda provea la demanda doméstica de activos denominados en moneda doméstica, por tanto no debe haber ninguna duda sobre la capacidad del gobierno para saldar sus deudas oportunamente aunque sea con una moneda devaluada por la inflación. Asimismo tampoco deben existir dudas sobre la disposición de los prestamistas domésticos ya que la deuda está limitada a lo que se necesita para llenar la brecha entre la demanda y la oferta de activos privados.

El principal argumento en contra de adquirir deuda pública es que la autorización del déficit gubernamental con el objetivo de generar más ingreso da pie a que el gobierno lo gaste de más y con un mal uso del mismo, es decir, se presentan déficits y mal uso de los recursos. *“El problema de cuáles actividades merecen ser realizadas por el gobierno es totalmente diferente de cuál es su contribución al*

flujo del ingreso disponible necesario para equilibrar la economía en el nivel de pleno empleo” (Vickrey, 1996, pág. 319). De acuerdo a esta corriente el endeudamiento público no necesariamente implica improductividad, puesto que cuando hay desempleo, el gobierno puede poner a trabajar los factores productivos que no se están utilizando y de esta manera contribuir a incrementar el nivel de producción, por tanto, el problema gira alrededor del gasto público, su manejo y no de donde proviene.

4.6 Políticas públicas

En el proceso de las políticas públicas se encuentra el estudio de la administración pública, así como sus hacedores para llevar a cabo el diseño, la implementación y la evaluación de la misma. Dentro de los actores esenciales que forman parte de estas acciones son el Estado, Gobierno, y la Administración Pública.

La administración pública se ha encontrado presente en la evolución de la sociedad, incluso desde las comunidades primitivas existía una organización que se hacía cargo del manejo de los recursos públicos. Con el paso de los años se fue desarrollando de manera más compleja su relación funcional, por ello han crecido las funciones que le competen a la administración conforme a las necesidades que la sociedad ha demandado. *“El Estado es la primera persona jurídica y como tal, sujeto de derechos y deberes, es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente”* (Jiménez, 1971, pág. 419).

De igual manera que la administración pública, el Estado también ha sufrido modificaciones a lo largo de la historia, cuenta con una división de poderes que le permite tener cierta organización para cada una de sus responsabilidades le confieren, dividido en un poder legislativo, ejecutivo y judicial. El gobierno se le concibe como una figura

representativa con un poder de cohesión y su capacidad de actuación sobre las fuerzas sociales (Ayala, 2001).

El Gobierno está conformado de personas que se encuentran en el poder por un tiempo determinado, estas personas son parte de organizaciones que ejercen el poder llamándolas administración pública, *“la actividad administrativa a realizar por el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que se aplican”* (Jiménez, 1971, pág. 419). La relación existente entre el Estado, la Administración Pública y el Gobierno originan lo que es llamado sector público *“la conjunción de la institucionalidad pública, su organización y sus relaciones rebasando el ámbito ejecutivo para contemplar la parte pública de las relaciones sociales, políticas y económicas”* (Ayala, 2001, pág. 35).

Para llevar a cabo las funciones del gobierno se hace uso de la herramienta política pública, definida como el curso de actuar o simplemente no hacerlo. Dentro del proceso de las políticas públicas existen diferentes marcos de análisis y uno de ellos es la política, vista como aquel marco de análisis que puede ser estudiado con base a diferentes formas pues dentro de este existen otros enfoques los cuales son: por etapas, pluralista- elitista, sub-sistémicos, neo-marxista, discurso de políticas públicas e institucionalismo. En esta investigación se estará empleando el enfoque por etapas que de acuerdo a Parsons (2007) estudia las políticas como procesos que empiezan con la definición del problema, establecimiento de la agenda pública y el diseño de las políticas públicas, proceso de toma de decisiones, implementación y evaluación. En los siguientes apartados se describe con mayor amplitud las etapas de la política pública.

¿Qué son las políticas públicas?

Las políticas públicas desde la década de los 50's ha presentado una ambigüedad de la forma en que se definen, por lo que tiene gran variedad de interpretaciones y lo

que llevo a generar una dificultad para la acción del gobierno. Siguiendo a Thomas Dye (citado por Ruiz, 1996) menciona que las políticas públicas son definidas como las acciones o no acciones que llevan a cabo los gobiernos durante sus administraciones públicas. Sin embargo, existe una distinción entre lo que son las politics y policies. Las politics se entienden como una construcción del consenso y la lucha por el poder y las policies se utilizan para nombrar a las actividades gubernamentales específicas, es decir, que sean de ciertos campos en particular. De acuerdo a América Latina la política pública es llamada policy, como el conjunto de actividades llevadas a cabo por el ente público (Sanz, 2003). El estudio de las políticas públicas ha sido poco estudiado y analizado, nos dice Aguilar (1996) para poder gobernar a un Estado hay que tomar en cuenta valores, criterios, objetivos, medios, lineamientos para las acciones, procedimientos, actores, instrumentos viables y tomar en cuenta los tiempos.

De acuerdo a Merino (2013) una política pública puede ser definida como una intervención deliberada por parte del Estado para corregir o modificar una situación económica o social que ha sido reconocida como problema público. También suelen llamarse a las decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública. Otra definición más sobre política pública es: una acción llevada a cabo por un gobierno para solucionar un problema que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios, (Tamayo, 1997).

Por otro lado Aguilar menciona que un buen resumen de los diversos significados de política se encuentran en los trabajos de Subirats (1994) y este autor define a la política pública como aquella que puede denotar varias cosas: un campo de actividad gubernamental, propósito general a realizar, situación social destacada, propuesta de acción específica, la norma que existe para determinada problemática, conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones

o bien la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho, impacto real de la actividad gubernamental y el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una gran iniciativa gubernamental.

La política pública también puede definirse como una decisión del Estado, el tomar o no la decisión de llevar a cabo un acción específica para dar una posible solución a un problema determinado y esta definición se divide en cuatro análisis: a) situaciones en las que el Estado no reconoce un problema y por tanto, ni siquiera existe una decisión consciente de no tomar acciones específicas (no acciones), b) situaciones en las que el Estado reconoce un problema, elabora un diagnóstico, establece un objetivo e incluso una estrategia, pero decide no ir más allá; es decir, no tomar acciones específicas o de corte estratégico para solucionar el problema, c) situaciones en las que el Estado, ante un problema determinado, ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos (monetarios, legales, de organización) y formas (gestión pública directa, gestión semipública, subcontratación) y d) la combinación de varias decisiones públicas tomadas por separado puede llevar a un determinado estado o situación no prevista por ninguna de estas, pero que a fin de cuentas se trata de resultados públicos (Méndez, 2000).

Behn (2000, pág. 239) menciona que *“a los analistas de políticas puede interesarles la eficiencia económica, en cómo la política afecta a la sociedad en su conjunto, en definir explícitamente los objetivos políticos y jerarquizar y que los resultados sean medidos y evaluados. Comparando los políticos le dan más peso a la distribución de los recursos y productos, el cómo las políticas afectan a ciertos individuos o grupos, en tratar de eliminar aquéllos objetivos que impiden llegar a un consenso, y buscan resolver el conflicto entre intereses rivales distribuyendo recursos limitados”*.

Cabe decir que México se encuentra en un nuevo proceso de llevar a cabo sus políticas públicas, antes del 2000 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había gobernado por más de 70 años, se gobernaba de forma conservadora y centralizada. Aguilar menciona que *“en un régimen presidencial fuerte, como el mexicano, en dónde la presidencia ha predominado políticamente sobre los poderes del Estado Federal y sobre los mismos estados, el proceso de gobierno ha sido lógicamente, de carácter unitario y centralizado. Se puede decir que estas forman parte de las características de la administración pública mexicana, pero existe una característica en particular; la cual se dio en los primeros años del autoritarismo, la administración pública, es decir las actividades que el gobierno emprendía para responder eficazmente por medio de bienes y servicios públicos y sociales a las demandas de los intereses organizados, jugó el papel crucial y legitimador de proveer el apoyo social del gobierno”* (Aguilar, 2000, pág. 112).

Siguiendo el contexto mexicano las siguientes definiciones sobre políticas públicas son las que más se parecen a lo que se vive en un país como el de México. Tamayo (1997, pág. 47) *las políticas públicas son “una acción o inacción promovida y dirigida por el gobierno; esta promoción y dirección varía en función de la naturaleza del régimen y sistema político vigente, tomando en cuenta aquellos valores de los responsables políticos que llevan a cabo la política y que con base en estas creencias se decide concebir a un problema como tal a fin de tomar una decisión para enfrentarlo”*. Varela (1987, pág. 11) expone que las políticas públicas son un conjunto de *“acciones calculadas que presentan continuidad en el tiempo, tienen por objetivo el cumplimiento de las metas predeterminadas e implican por tanto, programación y especialización técnica en grado también variable, según la actividad afectada y el sistema estatal de que se trate”*.

Etapas de las políticas públicas

El autor Aguilar (1996) desarrolla las fases y características del proceso de la política en iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.

4.6.1 Diseño y hechura de las políticas públicas:

La hechura de las políticas públicas requiere una serie de pasos con orden lógico. A través del diseño y la hechura de las políticas se pretende obtener efectividad de las acciones de gobierno. Aguilar (1996) menciona que es dominante en los estudios de política pública considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuáles contempla actores, restricciones, decisiones, desarrollos, resultados propios que influye en las demás etapas y es afectada por lo que sucede en las otras que se realizaron.

Los autores han presentado una serie de clasificaciones sobre la fase de la hechura de las políticas públicas. Anderson (Citado por Conde, 2000) determina que la hechura se lleva en seis pasos, 1. Identificación del problema, 2. Formación de la agenda, 3. Formulación, 4. Adopción, 5. Implementación y 6. Evaluación. Por otra parte Medina y Mejía (1993) hablan de un proceso de elaboración en cinco pasos, 1. Gestación, 2. Formulación, 3. Decisión, 4. Implementación y 5. Evaluación de resultados. Aquellos que ya han hecho un análisis más profundo sobre las políticas públicas llegan a un acuerdo con respecto a los puntos más importantes que debe llevar la hechura de las mismas, 1. Existencia de una determinada situación problemática, 2. Se efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y 3. Revisar el curso de la acción elegido (Aguilar, 1996).

Definición del problema

Los problemas implican percepciones y las percepciones implican construcciones, la principal característica de los problemas de políticas públicas no es precisa, puesto que definir el problema es parte del problema, una dificultad que entrañan los problemas de las políticas públicas obedece a la complejidad y a la mala definición (Parsons, 2007).

Dentro de la fase diseño y hechura de las políticas públicas la primera etapa que es la definición del problema es el apartado más importante de todo el proceso, puesto que el hecho de definir un problema en un análisis político que debe verificar si en realidad es un problema, ya una vez localizado prosigue la estructuración del problema dando lugar a la identificación y evaluar si es el problema correcto, se proponen soluciones y se busca tener la posible solución para obtener una mejor situación de la problemática, este es un punto muy importante para una vez más verificar que el problema esté bien estructurado y que realmente lo sea al igual que la solución. Identificar el problema y estructurarlo es un proceso que requiere de un esfuerzo mayor. Los problemas que demanda la sociedad, actores involucrados, identificación de la dimensión del problema, todos estos factores deben tenerse muy presentes. Al momento de estructurar la problemática y crear diversas soluciones, el problema se vuelve complejo, quizás no es un problema, sino una causa. La parte de replantear las soluciones al problema es un paso para tratar de corregir los errores que se cometieron a la hora del planteamiento del problema así como de sus diversas soluciones. El replanteamiento de las acciones para modificar la situación del problema incorrecto al correcto no es más que rehacer el análisis del problema, se busca entonces encontrar la mejor estructuración de lo que ya se tenía planeado y no funciono debido a que se tenía un problema mal formulado (Dunn, 1981).

Establecimiento de la agenda pública:

Lo que sigue después de tener el mejor planteamiento del problema, es la colocación del mismo en la agenda pública, para ello se debe definir que es la agenda. Kingdon (1995) explica que es una serie de conflictos entre dos o más grupos identificables sobre procedimientos o temas substantivos relacionados a la distribución de posiciones o recursos conocidos como asuntos, los cuales ejercerán cierta presión por actores involucrados que tengan gran peso para el gobierno y así el problema podrá posicionarse como punto a resolver en la agenda gubernamental, además de que esto implica que tendrá recurso público. Por agenda de gobierno también suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o no (Aguilar, 1993).

La agenda pública contempla un apartado llamado agenda sistémica, la cual está dirigida a atender problemas políticos. La agenda sistémica consiste de todos los asuntos que son comúnmente percibidos por los miembros de la comunidad política, que merecen la atención pública y como materias dentro de la jurisdicción legítima de una autoridad gubernamental existente. Cada comunidad política local, estatal y nacional tendrán una agenda sistemática. Por otro lado existe la agenda institucional, pero la naturaleza de las dos agendas es diferente, la primera agenda sistémica, atiende asuntos generales y abstractos. Y la segunda es institucional tiende a ser más específica, concreta y limitada en números de asuntos, en esta última se identifica implícitamente aquellas facetas de un problema que son seriamente considerados por los hacedores de política pública (Aguilar, 1996). Pasar por la agenda pública es todo un reto en las etapas de las políticas, también se le puede llamar arte, pues debe haber cierta negociación y persuasión entre los actores afectados por el problema, los entes públicos para determinar que ese problema es público y deberá atenderse con el mismo tipo de recurso.

Diseño de las Políticas Públicas:

Esta fase de la misma etapa de diseño y hechura de la política, es lo que le pueden llamar parte de la caja negra. Lindblom (citado en Parsons, 2007) expone dos métodos para la hechura de las políticas, 1. Racional- Exhaustivo y 2. Comparaciones sucesivas limitadas. Las características de cada método se mencionan a continuación:

Racional – exhaustivo

- Clarificación de valores u objetivos distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas
- La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines después se buscan los medios para lograrlos
- La prueba de una “buena” política es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados
- El análisis es exhaustivo, se toma en cuenta cada factor pertinente
- Usualmente se basa en teoría.

Comparaciones sucesivas limitadas:

- La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos una del otro, sino que están estrechamente interrelacionado
- Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medio-fines con frecuencia es inadecuado o limitado
- La prueba de una buena política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política
- El análisis es drásticamente limitado:
 - a) No se presta atención a posibles consecuencias importantes
 - b) No se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes

c) No se presta atención a valores afectados importantes

- Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.

Proceso de Toma de Decisiones:

La toma de decisiones es un proceso en el que se elige o selecciona determinada opción, ésta implica un punto o serie de puntos en el tiempo y el espacio que marca el momento en el que los diseñadores de las políticas públicas asignan valores. Las diferentes clasificaciones utilizadas sobre el proceso de la toma de decisiones están agrupadas en categorías: poder, racionalidad, elección pública, enfoque institucional y enfoque informativo. Dentro de la categoría poder y en el proceso de toma de decisiones se considera como objeto principal de estudio la manera en la que está estructurado el poder por políticos, riquezas, arreglos, y burócratas. En el poder se desglosan diversos enfoques: elitismo, pluralismo, marxismo, corporativismo, profesionalismo y tecnocracia (Parsons, 2007):

- Enfoque Elitista

Considera que el poder de decisión está centrado en un pequeño grupo de personas, en teoría estos grupos buscan obtener el mayor beneficio para ellos en vista de que la toma de decisión está a su cargo generando sus propios intereses y objetivos que se diferencian de los intereses de la sociedad.

- Enfoque Pluralista

A través de este enfoque el poder se distribuye en toda la población creando la democracia como medio para llegar a obtener el poder. Se toman en cuenta los factores de desarrollo económico y social para fines del enfoque.

- Enfoque Marxista

El punto central es la relación entre las clases sociales, la búsqueda del poder ante la lucha de clases y poder económico en el capitalismo. El problema recae en la estructura del capital, el cual proporciona el poder para la toma de decisiones.

- Enfoque Corporativista

Se da por medio de la negociación de los intereses del gobierno, las diferentes posturas que participan en la toma de decisiones pueden llegar a un acuerdo a través de incentivos legales.

- Enfoque del Profesionalismo

Aquí los actores que participan son intelectuales especializados en ciertas áreas, ello les da una ventaja en el proceso de toma de decisiones.

- Enfoque de la Tecocracia

Se forma una élite en este enfoque con grupos sociales de mayores conocimientos intelectuales, los cuales tendrán el poder de llevar a cabo la toma de decisiones.

En la toma de decisiones la racionalidad es una clave importante dentro de las categorías, puesto que proporciona los conocimientos que permiten elegir las mejores decisiones ante la presencia de una burocracia racional. La categoría de la elección pública, los políticos en el poder tienen que hacer acuerdos para asegurarse apoyos presionando así el presupuesto, su objetivo es maximizar sus propios intereses. En cuanto a las instituciones en el proceso de la toma de decisiones y el análisis de las políticas públicas se presentan distintos enfoques: institucionalismo sociológico, económico y político.

4.6.2 Implementación de las políticas públicas

Implementación

La segunda fase de las políticas públicas corresponde al proceso de la implementación aunque esta parte aún no está muy desarrollada, puesto que es un estudio por así llamarlo nuevo. La implementación se define como las acciones efectuadas por individuos públicos y privados con miras de llevar a cabo los objetivos establecidos en el diseño de la política pública. La toma de decisiones se convierten en acciones operativas para realizar los cambios grandes o pequeños en el problema que está siendo atendido (Van, 1975).

Se puede decir entonces que la implementación es el proceso de lo abstracto a lo concreto. Sin embargo éste cuestionamiento se encuentra con dos limitantes en el éxito de las políticas: la cooperación, la multiplicidad de decisión y los puntos claros. La implementación no debe separarse del proceso de las políticas, puesto que las dificultades de la implementación deben formar parte de la formulación inicial. La interdependencia entre el diseño y la implementación de la política. Por otro lado la búsqueda de simplicidad en el diseño son las dos recomendaciones fundamentales (Aguilar, 1993).

Sobre el juego de la implementación en 1977 Eugene Bardach (citado en Aguilar, 1993) establece una distinción entre el problema de la implementación definido como un problema de control, dirección de una multitud de actividades y su desarrollo. La implementación es el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de diferentes partes que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control. Es un proceso intrínsecamente politizado, perteneciente a una determinada especie de política, resultando ser la suma del ensamblaje, la política y

un sistema de juegos carente de rigidez que se relacionan entre sí. En contraste, el proceso de implementación es algo terriblemente frustrante que además, regala un buen número de enemigos políticos a los que quieren dirigir con energía su rumbo y desenvolvimiento.

La fase de implementación tiene varios enfoques y dentro de los más destacados se encuentran: los enfoques sistemáticos racionales de arriba hacia abajo, el marco gerencial y el enfoque de la implementación inter-organizacional. A continuación se explica cada uno de ellos:

- **Sistemáticos Racionales o de arriba hacia abajo**
El enfoque es llamado top-down se imputan los problemas de la implementación o la intervención de muchos poderes durante el proceso, a la desorganización de las organizaciones, al comportamiento irresponsable de los operadores, puesto de manifiesto en la evasión de tareas, resistencia a reglamentaciones, bajo desempeño. Este enfoque analiza el comportamiento, ante la decisión de la política, de los burócratas y de los grupos a los que va dirigida la política, el cumplimiento de los objetivos de acuerdo al tiempo del que se cumplan y el impacto que genera la política. En consecuencia, la solución recomendable es fundamentalmente la creación de un aparato de controles mediante reglamentos, hombres de confianza, sanciones, e incentivos establecidos y manejados por un cuerpo directivo enérgico y supervisor, con el fin de garantizar la fidelidad y la conformidad de los operadores en los términos de la decisión o del programa de gobierno. Éxito de la política y control de la implementación fueron sinónimos.
- **Marco Gerencial**
El enfoque es muy parecido al de la iniciativa privada en la administración, la implementación bajo este marco tiene una visión empresarial, la aplicación de las técnicas que son utilizadas para el análisis de la implementación son basados en

una gestión operacional, gestión corporativa y la administración de personal. La gestión operacional rescata el uso de investigación de operaciones en su proceso de administración de proyectos, el cual tiene como base el método del camino crítico, la técnica de revisión y evaluación de programas. Como parte de sus objetivos de estas técnicas es tener un control sobre la ejecución de un proyecto a través del monitoreo de las redes. El método del camino crítico observan los diferentes puntos por lo que tiene que pasar la implementación asumiendo en cada uno de ellos un nivel crítico de eficiencia en cuanto a el tiempo en que se lleva a cabo el procedimiento desde su inicio hasta el momento en el que termina la implementación del proyecto que se está analizando.

La gestión corporativa está compuesto por objetivos, planeación, organización, dirección y control. Se establecen criterios de desempeño para poder calificar a los agentes vinculados en el proceso de implementación con el fin de llegar a los objetivos. Y la administración de personal es la técnica que tiene como propósito evaluar el desempeño de los agentes que se encargan de implementar la política pública, llevando a cabo su trabajo basándose en los objetivos establecidos por la política.

- Implementación Inter-organizacional

A través de este enfoque se desglosan los diversos aspectos de las instituciones que influyen en la implementación de una política, en la inter-organización las instituciones obtienen el poder con el nivel de dependencia de los recursos, pues la influencia que tenga una organización sobre otra dependerá de la fuerza con la que cuenten y del intercambio organizacional con el que modificaran el beneficio entre las organizaciones que las conforman.

- Sabatier y Mazmanian

Buscan reunir las ideas de los modelos de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo como resultado de este dan a conocer condiciones que deben tener una implementación efectiva de los objetivos legalmente establecidos de una política pública bajo seis condiciones que enseguida se exponen (Parsons, 2007):

1. Objetivos claros y consistentes de manera que puedan constituirse como un estándar de evaluación legal o referente.
2. Teoría causal adecuada, asegurándose de que las políticas públicas están respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio.
3. Estructuras de implementación legalmente estructuradas a fin de fomentar el cumplimiento de aquellos a cargo de la implementación de las políticas públicas y de los grupos que conforman el objetivo de dichas políticas.
4. Implementadores comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de las políticas.
5. Apoyo de los grupos de interés y soberanos en el poder legislativo y el ejecutivo.
6. Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas.

4.6.3 Evaluación de las políticas públicas

La evaluación es un criterio muy importante para cualquier proceso que se tenga que llevar a cabo y en las políticas públicas a través de la evaluación se muestra una visión del cómo se están realizando, que modificaciones habrían que hacerse y si lo es pertinente. Thomas Dye (citado en Parsons, 2007, pág. 286) define la evaluación de política pública como *“La investigación de la evaluación de las políticas es el análisis objetivo, sistemático y empírico de los efectos de las políticas y los programas públicos en curso sobre sus objetivos, en términos de las metas que pretenden alcanzar”*.

La última fase del proceso de la política pública, el cual es la evaluación, aunque parezca que es lo último, la evaluación se lleva a cabo desde el inicio, es decir, desde la hechura y diseño. La evaluación es realizada en los programas que son las acciones de la política y por otro lado existe una evaluación hacia los actores involucrados que trabajan en la fase de la implementación de los programas, esta se encarga de medir la relación entre los costos, beneficios y la utilidad. Las técnicas miden el desempeño, recurriendo a experimentos para evaluar las políticas y los programas.

Llevadas a cabo las acciones que en el diseño y en la implementación se consideraron oportunas, se debe evaluar sobre que aciertos o errores se tuvieron durante todo el proceso. De esta forma están evaluando acciones y obteniendo información para ajustar su comportamiento futuro. Habrá que evaluarse prácticamente la objetividad, la información suficiente y la utilización de métodos rigurosos para llegar a resultados válidos, sistemáticos y confiables (Cohen y Franco, 1996).

- La objetividad intenta captar la realidad mediante procedimientos que eviten que las ideas preconcebidas e incluso los intereses que afecten los resultados de la evolución. La información debe ser suficiente, la validez exige que los instrumentos utilizados midan realmente lo que se intenta medir, confiabilidad tiene que ver con la calidad, estabilidad de la información y de los resultados obtenidos, así como la calidad hace referencia a que la información debe ser adecuada al uso de la misma.
- La estabilidad pretende que los resultados no varíen con el evaluador o la manera en que se efectúa la evaluación, incluso con el instrumento utilizado. De esta manera la calidad de la información es condición necesaria mientras que la estabilidad resulta condición suficiente para la confiabilidad.

La evaluación no debe ser concebida como una actividad aislada y autosuficiente. Ella forma parte del proceso de planificación de la política social generando una retroalimentación que permite elegir entre diferentes proyectos. De acuerdo con su eficacia y eficiencia. Asimismo, analiza los logros obtenidos por esos proyectos, creando la posibilidad de rectificar las acciones y reorientarlas hacia el fin postulado (Aguilar, 1996).

Incorporar nuevos instrumentos técnicos y metodológicos para maximizar la efectividad (eficiencia y eficacia) de los aparatos administrativos de los Estados nacionales ha significado la profundización de los estudios sobre políticas públicas. La evaluación es considerada como la última fase del proceso de políticas cuando al concluir una acción se procede a medir los resultados logrados. Aunque en la actualidad la evaluación ha venido a ser considerada como el método de investigación sistemática sobre la configuración de un programa o política determinada y sobre su implementación y efectividad, con lo que ha ampliado hacia arriba sus potencialidades (Subirats, 1994).

Existen distintos tipos de evaluación, el signo más visible del desarrollo experimentado es la existencia de una variedad de tipos de evaluación (Tamayo, 1997). Hay diferentes modelos de evaluación que derivan tanto del objeto a evaluar como de la formación académica de quienes realizan esta tarea. Pero lo constante es, por un lado la pretensión de comparar un patrón de deseabilidad con la realidad, y por otro lado la preocupación por alcanzar eficazmente los objetivos planteados. Según Franco: *“Evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se requiere un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio determinado”* (Citado en Cohen y Franco, 1996, pág. 73).

La fase de evaluar sirve de medio para modificar o replantearse el problema y los objetivos a seguir sobre una política pública y por último contribuye a clarificar los valores manejados en la política (Dunn, 1994). El detectar ciertos errores u omisiones, entre otros elementos supone una retroalimentación al proceso para redefinirlo. Entonces la evaluación sirve como proceso para valorar las acciones realizadas, la cual dependerá de los juicios de valor y los criterios que se definan para llevarla a cabo, lo cual se puede interpretar como la percepción que se tiene de la posible solución al problema y entonces la política pública será evaluada si contiene los aspectos de dar una mejor situación a un problema de una determinada sociedad, hay un objetivo de alcance, calidad y cantidad (Conde, 2000).

Cuando el ente gobierno detecta la existencia de un problema y que por su debida importancia requiere ser parte de la agenda pública desde entonces se habla de evaluar y finaliza con el análisis de los resultados que han presentado las acciones llevadas a cabo para fin del problema (Tamayo, 1997). La evaluación también es llamada como un proceso constante bajo el cual se toman ciertos criterios y se refuerzan las acciones en política pública. Presentar un proceso de evaluación tiene ciertas ventajas: clarifica la actuación pública, transparencia en la aplicación de recursos, racionaliza el uso de recursos, orienta la acción, detecta desviaciones, refuerza mecanismos de actuación, genera juicios sobre la actuación, establece niveles de desempeño, previene acciones de corrupción, legitima la acción pública (Mejía, 2003).

Cabrero (2005) considera ciertos criterios como básicos en su propuesta de modernización de la administración pública, los cuales son: eficiencia, eficacia y legitimidad. Existen dos tipos de evaluación de políticas públicas: la primera de ellas es la evaluación de la implantación, la cual produce información destinada a alimentar el proceso de adopción de decisiones que se vincula a la puesta en

marcha y gestión de la política. Tiene como objetivo determinar en qué grado se cumplen los mandatos a directrices de la política, comparando el diseño inicial de la intervención con el funcionamiento real de la misma. La segunda se da en los estudios de seguimiento de programas, aquí la evaluación se efectúa de forma continua, mientras ocurre la política y produce información en tiempo real, la cual es suministrada a los responsables de las distintas fases del proceso para que introduzcan, en su caso las correcciones oportunas en los mecanismos de operación de la política (Tamayo, 1997). Sin embargo Ziccardi y Saltalamacchia (1997) detectan una clasificación distinta a la de Tamayo, la cual parte de lo siguiente: La primera va de acuerdo a los objetivos perseguidos por la evaluación, y la segunda es de acuerdo a los aspectos del programa que son sometidos a evaluación, el cual contiene dos fines:

- 1) Evaluación de proceso pretende conocer a través de qué medios se logró un resultado bueno o malo.
- 2) Evaluación de resultados se concentra en verificar si se logró el objetivo de la acción de la política.

La fase o proceso de evaluar tiene tres momentos, 1. Anterior (o ex ante), inicial o de pre decisión, en la que se evalúan el diseño del programa (política pública), 2. Durante la implementación y 3. Después (o ex post), en dónde una vez finalizada la acción de la política se evalúan sus impactos o sus pos decisiones.

Los requisitos básicos que toda evaluación debe contemplar son: la existencia de objetivos los cuales establecen el ámbito específico y suficientemente preciso para la orientación del programa (Ruiz, 1996). Otro requisito necesario para la evaluación son las metas. Y por último indicadores que ayuden a determinar el grado en que se han alcanzado los objetivos de un programa (Cohen y Franco, 1996). Estos instrumentos de medición resultan esenciales para la toma de decisiones puesto que ayuda a proporcionar información sobre el desempeño de la política.

Existen diferentes modelos de evaluación como análisis de costo- beneficio y costo-efectividad. Cuando se lleva a cabo un estudio sobre los costos para los programas que se van a implementar en comparativa con los beneficios y bajo el supuesto que los beneficios serán mayores al costo total, se puede determinar la rentabilidad o utilidad que tendrá el proyecto, revisando los flujos actualizados de los beneficios y costos que derivarían de la ejecución (Mejía, 2003). Cuando se tienen ciertos recursos limitados es preciso que se elija entre las diferentes formas en que se pueden aplicar y que compiten por ellos.

El modelo de evaluación costo – beneficio dado que todo proyecto implica costos, cuando los resultados y los costos de proyecto pueden traducirse en unidades monetarias su evaluación se realiza utilizando el análisis de costo-beneficio. Este análisis de costo-beneficio “*se basa en un principio muy simple, compara los beneficios y los costos de un proyecto particular y si los primeros exceden a los segundos, se acepta el proyecto, si por el contrario, los costos superan a los beneficios, el proyecto debe ser en principio rechazado*” (Cohen y Franco, 1996, pág. 171). Mejía (2003) explica que la evaluación puede ser 1. Del tipo privado cuando se considera una unidad económica concreta, costos y beneficios se valoran a precios de mercado y 2. De tipo social si lo que interesa es comparar la contribución a la sociedad de distintos proyectos que implican una inversión en algún sector económico.

El modelo de evaluación costo – efectividad es una técnica analítica que compara los costos de un proyecto con los beneficios resultantes, no requiere estar expresados en la misma unidad de medida. Tiene dos características, la primera es que compara los costos con la posibilidad de alcanzar eficientemente objetivos que no pueden expresarse en moneda y la segunda es que establece la diferencia real de eficiencia entre diversas formas de ejecución para el logro de iguales objetivos. Con este

análisis se deja de lado el examen de los objetivos, se asegura de alcanzar los objetivos ya establecidos por la política bajo el rigor de los costos mínimos.

En análisis de un modelo de evaluación costo – efectividad como mencionan Rossi, Freeman y Wrigth los costos son usualmente traducidos a unidades monetarias pero los beneficios son vidas salvadas o cualquier otro tipo de objetivos relevantes (Citado en Meschini y Ruszkowski, 1997). Cuando se contrastan los efectos no monetarios con los costos monetarios, el resultado es una relación costo-efectividad y con ello se distinguen tres tipos de beneficios, directos, indirectos y terciarios.

4.7 Política económica

El plan nacional de México 2013-2018 el cual se rige por cuatro metas impulsa la política económica de 2016 en la meta IV. México prospero, vinculado con el objetivo 4.1. Mantener la estabilidad macroeconómica del país, estrategia 4.1.1. Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico (DOF, 2013).

Criterios Generales de Política Económica:

Se plantea una política de deuda pública orientada a que se realicen las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal interno, a través de bajos costos en un tiempo de largo plazo y bajo nivel de riesgo con posibles escenarios extremos. La política de endeudamiento interno para 2016 estará dirigida a satisfacer la mayor parte de las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal a través de la colocación de valores gubernamentales, considerando la demanda de los inversionistas, tanto locales como extranjeros. En la implementación de esa estrategia, se procurará, en todo momento, el buen funcionamiento del mercado local de deuda y el proveer referencias de mercado para otros emisores.

Los principales objetivos de la estrategia de endeudamiento interno para 2016 son:

- Obtener el financiamiento requerido, promoviendo la eficiencia y el buen funcionamiento de los mercados locales
- Fortalecer la liquidez y la eficiencia en la operación y en el proceso de formación de precios de los instrumentos del Gobierno Federal en sus distintos plazos, y
- Continuar fortaleciendo el desarrollo del mercado de instrumentos a tasa real.

En la política de endeudamiento se continuará promoviendo la liquidez y un adecuado funcionamiento de los bonos de referencia del Gobierno Federal, se continuará realizando permutas, recompras, la utilización de subastas sindicadas y las reaperturas de los instrumentos existentes.

En lo que respecta a las subastas sindicadas, éstas continuarán realizándose con el formato utilizado en los últimos años. Estas operaciones se podrán realizar en cualquiera de los trimestres del año y el monto a subastar podrá ser adicional a la colocación trimestral programada para ese instrumento. Una vez emitidas estas referencias, se continuará con la política de reapertura.

Se continuará impulsando el mercado de Udibonos segregados (en sus componentes de principal o cupones), los cuales son colocados a través del método sindicado. Estos instrumentos ofrecen a los participantes del mercado una alternativa más de inversión, con la que pueden realizar una gestión más eficiente de sus portafolios.

Con el fin de realizar un manejo más activo del perfil de vencimientos, se podrán realizar operaciones de permuta de valores, las cuales podrán involucrar los diferentes instrumentos que se colocan, con la finalidad de contribuir al sano desarrollo del mercado y a manejar adecuadamente las amortizaciones de deuda.

Asimismo, se podrán realizar operaciones de recompra como una estrategia adicional para el manejo de la parte corta de la curva y del perfil de amortizaciones, así como hacer un uso de caja más eficiente. Se continuará con la mecánica de anunciar trimestralmente montos mínimos y máximos a colocar semanalmente de Cetes a 28 y 91 días. Esta práctica fue adoptada en 2013 y permite mantener una referencia de tasas de interés de corto plazo y contar con un instrumento de financiamiento que contribuya a tener un manejo de tesorería más eficiente.

Durante 2016 el Gobierno Federal podrá implementar medidas adicionales que contribuyan a la eficiencia en el manejo de la tesorería y caja, y que permitan cubrir las necesidades de recursos a corto plazo y manejar adecuadamente las amortizaciones. La estrategia para 2016 considera continuar fortaleciendo y adecuando la figura de Formadores de Mercado para continuar promoviendo la liquidez de los instrumentos de deuda del Gobierno Federal en el mercado secundario y facilitar el proceso de formación de precios. Adicionalmente se continuará consolidando el programa de venta de títulos gubernamentales en directo a personas físicas a través de Cetes directo.

Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios:

La Reforma en Materia de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios es una solución preventiva al comportamiento de la deuda pública local aunada al pacto con México *compromiso* 68: "Expedir una nueva Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las Entidades Federativas y Municipios" (SHCP, 2017).

El 27 de abril de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) que surge como política pública con el objeto de 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. (DOF, 2016). Teniendo tres objetivos prioritarios:

- Finanzas públicas sostenibles

Las Entidades y los Municipios deberán observar reglas para el logro de balances presupuestarios sostenibles, un ejercicio más eficiente del gasto y el uso de la deuda.

- Menores costos de financiamiento

Las Entidades y los Municipios deberán cumplir con nuevos requisitos para registrar su deuda, para contar con el aval federal y deben realizar nuevos procesos competitivos de contratación de deuda, que les permitirán menores costos.

- Transparencia y rendición de cuentas

Las Entidades y los Municipios deben dar acceso a su información financiera y de deuda de manera accesible.

Dirigido a entidades federativas: poderes, organismos autónomos, organismos públicos descentralizados, otros organismos o entes bajo su control y a los municipios: Organismos públicos descentralizados y otros organismos o entes bajo su control.

Consideraciones generales:

Las proyecciones y los resultados, según corresponda, deberán abarcar para las Entidades Federativas un periodo de cinco años adicional al ejercicio fiscal en cuestión, y para los Municipios un periodo de tres años adicional al ejercicio fiscal en cuestión. Dichas proyecciones se elaboran considerando las premisas empleadas en

los Criterios Generales de Política Económica a que se refiere el Artículo 2, fracción IV de la LDF.

Para el caso de los Municipios con una población, menor a 200,000 habitantes, contarán con el apoyo técnico de la secretaría de finanzas o su equivalente del Estado para cumplir con las proyecciones y resultados que abarcarán un periodo de un año en adición al ejercicio fiscal en cuestión.

Los formatos e instructivos de llenado para dar cumplimiento a la LDF, son “Estado de Situación Financiera Detallado” e “Informe Analítico de la Deuda Pública y Otros Pasivos”. Adicionalmente se incluye la "Guía de Cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios", documento que permitirá a las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas, así como a la Auditoría Superior de la Federación, verificar el cumplimiento a lo señalado en la LDF.

La elaboración de los formatos por parte de los entes públicos de las Entidades Federativas y Municipios se realizará de forma trimestral acumulativa y en algunos casos de forma anual, según corresponda.

Las teorías que se plantearon anteriormente son fundamentales para la investigación. De la teoría neoclásica se puede rescatar el hecho de financiar el excesivo gasto público con deuda pública o aumentando la base tributaria. Sin embargo, si recurre al déficit, al aumentar el gasto, aumentara la demanda de bienes suponiendo que la producción no varía, las tasas de interés tendrían que subir para mantener el equilibrio lo que hará caer la inversión. Si se decide aumentar los impuestos, el consumo tenderá a disminuir y bajo el supuesto de que la producción no varía, esto contrarresta el incremento del gasto. Las tasas de interés subirán menos que en el caso anterior, lo que provocará es que la inversión disminuya en menor proporción pero en ambos casos la inversión pública tendría un comportamiento a la baja,

por tanto bajo estos supuestos la teoría no nos ayuda a combatir el problema central de la investigación.

Por otro lado las teorías de Keynes y los Post- Keynesianos son teorías que se rescatan y que además son el soporte para dar validez a este trabajo. Lo que se retoma para fines de la investigación es que la teoría Keynesiana determina que el gasto público financiado mediante deuda pública no tiene efectos negativos sobre la acumulación de capital ya que el ahorro privado incrementa y este es un elemento positivo para la misma renta (Keynes, 1933). Por tanto, aumentar el gasto público tiene un efecto directo sobre el aumento de la inversión y por tanto del crecimiento económico.

Además los Post- Keynesianos validan el hecho de que la demanda efectiva es un elemento fundamental para el crecimiento económico, si aumenta la demanda, aumentara la producción, mayores ganancias y por tanto un capital para poder saldar deuda lo que se convierte en un círculo virtuoso. Como en Keynes los post-keynesianos mencionan que la inversión es la forma más eficiente del uso del gasto público y que es el principal pilar al que se le debe apostar. En este trabajo de investigación se rescata la variable inversión pública ponderandola como el principal indicador que tiene un efecto positivo y creciente sobre el producto interno bruto, variable que se utiliza para medir el crecimiento económico.

Capítulo 5. Modelo econométrico con datos de panel

En este capítulo se analiza el aspecto metodológico de la investigación. En la misma se verifica de modo empírico la parte teórica. Primeramente se define que son los modelos econométricos, enfatizando en los modelos de datos de panel que será estrictamente la metodología a implementarse.

Así mismo se exponen los elementos que conllevan a la estimación de los modelos de panel. Posteriormente se definen las variables de estudio, enfatizando en los indicadores utilizados. Finalmente se detallan los datos del modelo como son la fuente de datos, periodo, relaciones esperadas y se comienza el procedimiento econométrico pertinente para responder las preguntas de investigación y alcanzar los objetivos de estudio planteados.

5.1 Modelos econométricos

Econometría significa medición económica. Sin embargo, esta disciplina abarca más que la mera medición. “*La econometría, resultado de cierta perspectiva sobre el papel que desempeña la economía, consiste en la aplicación de la estadística matemática a los datos económicos para dar soporte empírico a los modelos construidos por la economía matemática y obtener resultados numéricos*” (Gujarati y Porter, 2010, pág. 1).

La econometría llevada de la mano con el modelo, el cual es una representación simplificada de la realidad en dónde se cuenta con factores importantes para la situación que se está estudiando. El objetivo del modelo es hacer una investigación que arroje los resultados de la realidad sin complicaciones, por ello el modelo es manejable bajo ciertos supuestos que se consideran (Krugman, 2012). Un modelo econométrico es un modelo económico que lleva ciertas características indispensables para su aplicación empírica (Salvatore, 1983).

5.2 Modelos de datos panel

La utilización de datos de Panel se remonta a principios del siglo XIX. Anteriormente su uso no se encontraba sistematizado ni organizado como un campo del análisis estadístico. Hasta mediados del siglo XX con la consolidación de la Econometría como disciplina independiente surge el concepto de datos de panel como técnica que combina los datos de corte transversal y de series temporales (Kuh, 1959).

De acuerdo a Wooldridge (2010) los datos de panel son un conjunto de datos que contiene información para varios individuos, estos pueden ser: empresas, países, estados, etc., combinando tanto información de corte transversal como de series de tiempo. Los conjuntos de datos que describen la evolución de un fenómeno a lo largo del tiempo se denominan series temporales y la característica principal es que dichos datos

se encuentran ordenados y la información relevante respecto al fenómeno estudiado es la que proporciona su evolución en el tiempo. Por su parte un conjunto de datos de corte transversal contiene observaciones sobre múltiples fenómenos en un momento determinado, en cuyo caso el orden de las observaciones es irrelevante.

Los datos de panel tienen características tanto de serie temporal y de corte transversal, ya que reúne observaciones sobre múltiples fenómenos a lo largo de determinados períodos. La dimensión temporal enriquece la estructura de los datos y es capaz de aportar información que no aparece en un único corte (Ruiz, 2012).

La especificación básica de este modelo es la siguiente:

$$y_{it} = \alpha_1 + \beta_2 x_{it} + u_{it}$$

Dónde i es el i -ésimo sujeto y t el periodo de análisis, α_1 es un intercepto y β_2 el parámetro que mide la relación entre la variable independiente y la dependiente. Por último u_{it} es el error distribuido de manera independiente e idéntica con media cero y varianza constante (Gujarati y Porter, 2010).

El uso del modelo con datos de panel se identifica a partir de la literatura de los siguientes autores: Baltagi (2005), Hsiao (2003) y Giuseppe (2006) que exponen las siguientes ventajas sobre su uso:

- Se puede tomar en cuenta de manera explícita la heterogeneidad de las unidades de corte transversal.
- Revela dinámicas de cambio y efectos difíciles de detectar cuando solo se usan datos unidimensionales de corte transversal o en series de tiempo.
- Permiten estudiar modelos de comportamiento complejos.

- Permite controlar la heterogeneidad individual. Los datos de panel proponen que los individuos son heterogéneos y son más informativos que los datos de series de tiempo o corte transversal, estos presentan mayor variabilidad, menos colinealidad entre las variables y más grados de libertad.
- Suministran datos más informativos, menos colinealidad entre las variables, más variabilidad, mayor eficiencia y más grados de libertad.
- Son capaces de identificar y moderar efectos que no son detectados en datos de series de tiempo o corte transversal.
- Pueden eliminar o reducir los sesgos que resultan al agregar individuos.

Y en cuanto a la desventaja que se pueda presentar con esta técnica es sobre:

- Obtención y procesamiento de la información estadística sobre las muestras que se están estudiando, sobre todo en los casos de encuestas, entrevistas o al utilizar cualquier otro método cualitativo que se haya aplicado para el levantamiento de datos.

A través de la aplicación del método datos panel se puede observar aquella heterogeneidad que no es observable, en este caso de las entidades federativas que se están contemplando para llevar a cabo la investigación en un periodo de tiempo. De esta manera enriquecerá el trabajo presente permitiendo realizar un análisis más dinámico al incorporar dimensión temporal de datos y particularmente aquellos periodos en los que hubiese grandes cambios. El poder aplicarse esta metodología permite analizar los efectos individuales específicos y efectos temporales (Gujarati, 2010), por ello la econometría plantea los modelos de efecto fijos o el modelo de efectos aleatorios.

5.3 Pruebas del modelo con datos panel

Una manera útil de clasificar los modelos de datos de panel es en: fijos y aleatorios. Los modelos fijos también conocidos como regresión de variables binarias utilizan las variables dummy en el intercepto para que cada entidad tenga su propio valor de modo

que cada una de ellas reflejen las diferencias que se han de observar (Gujarati y Porter, 2010). Por otro lado el modelo de efectos aleatorios permite que los cambios en el intercepto entre las muestras analizadas sean de forma aleatorio, haciendo de esta manera nula la correlación entre los efectos no observables y los regresores (Wooldridge, 2010).

Para llevar a cabo la estimación se debe verificar las diferentes características de estacionariedad que componen las series estadísticas del modelo econométrico y así eliminar cualquier tipo de regresión espuria. Si las series son estacionarias en nivel, es decir, teniendo un grado de integración 0, estaríamos hablando de la existencia de cointegración, con ello se puede comprobar la posible existencia de una relación de largo plazo entre las series del modelo.

Raíz unitaria:

Se debe considerar que una serie de tiempo se caracteriza por tener un proceso estacionario cuando su media es constante y su varianza no cambia en el tiempo (Wooldridge, 2010). Hamilton, (1994) menciona que una característica de las series estadísticas es la presencia o no de componentes determinísticos, es decir, el término de intercepto y tendencia del tiempo. Si la serie presenta alguna tendencia es posible que no exista estacionariedad, pero si en ella no se encuentra ninguna tendencia y tiene una media igual a cero, es posible que sea estacionaria. La econometría cuenta con un conjunto de métodos que proporcionan información relevante sobre el orden de integración de las series estadísticas y no existe alguno que pueda considerarse mejor que el otro (Baltagi, 2008).

Entre las pruebas de raíz unitaria que se destacan en el paquete estadístico son las siguientes: a) Levin, Lin y Chn (2002), b) Im, Pesaran y Shin (2003), c) Breitung (2001), d) Prueba tipo Fisher ADF y e) Prueba tipo Fisher PP estas dos últimas por

Maddala y Wu (1999) y Choi (2001). Primero se aplican las pruebas de Levin, Lin y Chu (2002) y Breitung (2001) las cuales consideran un parámetro autoregresivo común para todos los paneles, es decir un proceso de raíz unitaria común para todos los elementos de sección cruzada. Las hipótesis que deben tomarse en cuenta son, primero la hipótesis nula (H_0 : existencia de raíz unitaria) contra la hipótesis alternativa (H_1 : no hay raíz unitaria y por tanto la serie es estacionaria).

Las pruebas de Im, Pesaran y Shin, las pruebas de Fisher ADF y PP suponen pruebas de heterogeneidad en el parámetro autoregresivo. En este caso las hipótesis son las siguientes: H_0 : existe raíz unitaria en la serie y H_1 : Al menos un elemento del panel no tiene raíz unitaria o es estacionaria la serie. El procedimiento de la prueba Im et al. Considera el promedio de los estadísticos t obtenidos al estimar la ecuación para i . Esta prueba requiere la especificación del número de rezagos y el elemento determinístico para sección cruzada estimada. Las pruebas de Fisher propuestas por Maddala y Wu (1999) y Choi (2001) establecen que este tipo de prueba combina los valores p (niveles de significancia) de las pruebas de raíz unitaria individual expresado por (π_i) el primero considerando el enfoque de Dickey- Fuller con su respectivo aumento y el segundo las pruebas de Phillips- Perron. Con estas dos tipos de pruebas también se pueden incluir los términos de intercepto y tendencia. Así mismo las hipótesis son definidas igual que la prueba de Im, Pesaran y Shin (2003).

Prueba de cointegración:

Si las series tienen el mismo grado de integración, se procede a realizar la prueba de cointegración de datos panel, con el objetivo de verificar la existencia de una relación de largo plazo entre las mismas. El proceso de cointegración es parecido al que se realiza en series de tiempo. Las hipótesis que se contemplan para esta prueba son las siguientes: hipótesis nula H_0 : No cointegración de las series e hipótesis alternativa H_1 : Existencia de un vector de cointegración.

En este caso se aplican dos diferentes pruebas para validar la cointegración. La prueba de Kao (1999) y Pedroni (1999), las cuales se enfocan en el análisis de estacionariedad del término error. La prueba de Kao asume un análisis de los residuos del modelo de efectos fijos con términos independientes para la dimensión transversal y coeficientes homogéneos para los regresores. Sin embargo, el enfoque Pedroni determina que los coeficientes asociados a las variables explicativas, intercepto y tendencias pueden variar para cada muestra transversal. Por tanto, explica la existencia de un vector de cointegración para cada muestra que se analiza.

Dado el orden de integración (1) de las series se plantea la posibilidad de una estimación consistente del largo plazo por mínimos cuadrados ordinarios (DOLS). Sin embargo, este estimador tiene una distribución no normal cuando las series son integradas de orden uno y la inferencia basada en sus estadísticos “t” puede conducir a conclusiones erróneas. Una alternativa para superar este inconveniente es emplear mínimos cuadrados ordinarios dinámicos (DOLS). Se trata de una modificación de la regresión OLS de manera que incluya valores pasados, presentes y futuros de los cambios en las variables del lado derecho de la ecuación (Stock y Watson, 1993).

Efectos dinámicos (DOLS):

Los modelos dinámicos (modelos con efectos correlacionados en el tiempo). Estos modelos se utilizan para estudiar fenómenos donde los paneles de datos pueden estar caracterizados por: 1) endogeneidad entre las variables analizadas; 2) correlaciones de los efectos fijos con las variables independientes; 3) exogeneidad no estricta de las variables independientes; y 4) una dimensión de unidades temporales menor que la correspondiente a las unidades transversales. Estas características, no sobra enfatizar, suelen definir a la mayoría de los paneles de datos usados en las ciencias sociales, económicas y financieras (Ruiz, 2012).

Los modelos dinámicos reconocen que existen inercias o una cierta lentitud en el ajuste de las variables dependientes debido a factores psicológicos, tecnológicos e institucionales. Por esta razón, los modelos incluyen variables rezagadas o en diferencias para capturar las dinámicas de ajuste. Analíticamente, los modelos dinámicos usan las metodologías de Arellano-Bond y Arellano- Bover/Blundell-Bond con fines de estimación. Estas metodologías permiten obtener estimadores asintóticamente eficientes cuando existe una estructura de perturbaciones. Asimismo, en ambas metodologías se considera al coeficiente de la variable rezagada como una medida de la velocidad de ajuste. Las diferencias estadísticas entre ambas metodologías se refieren a las formas de estimación de los parámetros (Roodman, 2009). Particularmente, Arellano y Bond (1991) transforman las variables por diferenciación, eliminan los efectos fijos, y estiman los parámetros usando las variables instrumentales en niveles.

5.4 Datos del modelo

Variables:

Crecimiento económico: Se refiere al incremento porcentual del producto bruto interno de una economía en un período de tiempo.

Deuda Pública: Se define como 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, se considera como un ingreso extraordinario, es decir, es una parte de aquellos recursos financieros que percibe el sector público de manera irregular o complementaria.

Inversión Pública: Asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto.

Gasto Corriente: Son erogaciones que realiza el ente público y que no tienen como contrapartida la creación de un activo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones de gobierno. Comprenden los relacionados con producción de bienes y servicios de mercado o no de mercado, los gastos por el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias, asignaciones y donativos de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios.

Base de datos:

Se presenta la siguiente tabla dónde se indican las variables y sus indicadores, así como la fuente que se consultó para recolectar los datos necesarios para el periodo de análisis. Los datos son a precios reales, se deflactaron con el INPC a base 2010.

Tabla 5.1 Relación de variables

Variable	Indicador (millones de pesos)	Fuente de Consulta	Periodo
Crecimiento económico	PIB estatal	INEGI	1994-2016
Deuda pública	Obligaciones financieras	SHCP	1994-2016
Inversión pública	Inversión pública	INEGI	1994-2016
Gasto Corriente	servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	INEGI	1994-2016

Fuente: Elaboración propia (2017).

Relaciones Esperadas:

A continuación se dejan establecidas las relaciones esperadas por la estimación estadística.

Δ Deuda pública \longrightarrow Δ El crecimiento económico

Δ Inversión pública \longrightarrow Δ El crecimiento económico

Δ Gasto corriente \longrightarrow Δ crecimiento económico

Lo anterior se interpreta de la siguiente manera: a medida que la deuda pública aumente, se espera que el producto interno bruto lo haga de manera simultanea, es decir, tenga crecimiento. Sí hay mayor inversión pública, habrá un crecimiento económico. Y por último a mayor gasto corriente, aumentara la demanda agregada y por tanto el resultado será un mayor crecimiento económico producto de acuerdo a las teorías Keynesianas y Post- Keynesianas las cuales son en los pilares para establecer las anteriores relaciones económicas.

Capítulo 6. Presentación y discusión de resultados

En el siguiente capítulo se expone los resultados que se obtuvieron en la investigación, así como el análisis de los mismos. Se desarrolla un modelo econométrico de regresión con datos panel como metodología para resolver las preguntas de investigación que se plantearon y aceptar o rechazar las hipótesis establecidas en el trabajo.

El capítulo seis comienza con la presentación de las pruebas de: raíz unitaria para comprobar la estacionariedad de las series, cointegración de datos panel a través de Fisher, la estimación de las series por el método de mínimos cuadrados dinámicos y finalmente se muestra la relación que existe entre las variables de estudio en el modelo de corrección de errores a corto y largo plazo.

6.1 Pruebas de raíz unitaria

De acuerdo a los procedimientos que se plantearon en el capítulo cinco se analizan los resultados de las pruebas que con llevan los datos de panel. En el anexo “B” se puede observar que todas las series de las variables en nivel presentan un componente determinístico de tendencia e intercepto que puede indicar una relación fuerte con el tiempo, es decir que los valores de un año t están determinados por valores $t-1$.

Se procedió a aplicar la prueba formal de estacionariedad tomando como referencia Im, Pesaran y Shin (2003). Determinando que la hipótesis nula es que la serie tiene raíz unitaria, es decir serie no estacionaria y la hipótesis alternativa es que las series son estacionarias, esto a cualquier nivel de confianza. Los estadísticos que se obtuvieron se presentan en nivel incluyendo el intercepto y tendencia en todas las series al igual que se llevó a cabo la prueba en primeras diferencias.

En datos panel utilizar la primera diferencia es un procedimiento que elimina el efecto no observable constante en el tiempo, así como definir las relaciones causales que pudiesen haber. Cuando se hacen estimaciones con datos panel de efectos no observables, la teoría dice que los datos deberán someterse al método de efectos fijos o efectos aleatorios, con ello se realiza la transformación para eliminar el efecto no observable Wooldridge, (2010). Sin embargo, en este trabajo de investigación no se utilizará ninguno puesto que los problemas que pudiesen resultar del efecto no observable quedaron resueltos al emplear las primeras diferencias. En la tabla 6.1 se presentan los resultados del método que se eligió.

Tabla 6.1 Pruebas de estacionariedad

Variable (a valores absolutos)	Im, Pesaran y Shin	
	Valor prob (Ho: raíz unitaria)	
	Nivel	1ra Dif.
Crecimiento económico	0.8386	0.0000
Deuda pública	0.9332	0.0000
Inversión Pública	0.5388	0.0000
Gasto Corriente	0.1295	0.0000

Fuente: Elaboración propia con base en resultados Eviews 8, 2017.

Los resultados de la prueba de raíz unitaria que se aplicó en el modelo de datos panel muestran que todas las series son estacionarias en primeras diferencias a un nivel de significancia del 1%, representando el 99% del nivel de confianza (tabla 6.1). Se puede concluir hasta el momento que las series: producto interno bruto, deuda pública, inversión pública y gasto corriente tienen grado de integración (1). Por tanto se prosigue a realizar la prueba de equilibrio de largo plazo a través de cointegración.

6.2 Prueba de cointegración de datos panel

Una vez que las series son estacionarias a través de la raíz de la unidad (tabla 6.1), proceso de la prueba usando Im et al. (2003). Las series planteadas tienen grado de integración I (1), por tanto se procede a evaluar la cointegración de análisis de panel que muestra la relación de equilibrio entre las variables en el largo plazo. Se aplicó la prueba de cointegración de Johansen Fisher, propuesto por Maddala et al. (1999), la prueba de cointegración de Johansen- Fisher es una versión extendida de Johansen, se agrega el efecto Fisher para ser utilizado en el método de datos panel, se adopta además para

avanzar de una manera singular en la prueba de cointegración mediante el conjunto de pruebas particulares de cada sección transversal y generar una estadística de prueba combinada para dato panel (Ahmed, 2017).

En la tabla 6.2 se exponen los resultados estadísticos que de acuerdo a la prueba se rechaza la hipótesis nula de que no existe cointegración entre las variables analizadas y se acepta la hipótesis alternativa a un nivel de significancia del 1%, presentando un 99% del nivel de confianza.

Tabla 6.2 Pruebas de cointegración

Prueba	Estadístico Prob.
Johansen Fisher	
None	0.0000
At most 1	0.0001
At most 2	0.5219

Fuente: Elaboración propia con base en resultados Eviews 8, 2017.

La prueba de cointegración J. Fisher muestra que hay dos vectores de cointegración al 1% de nivel de significancia, teniendo un 99% del nivel de confianza. Es decir, en el largo plazo los cambios que presente el crecimiento económico (PIB estatal) están relacionados con las modificaciones que presenten las variables explicativas (deuda pública, inversión pública y gasto corriente) dentro de las treinta y dos entidades federativas analizadas durante el periodo 1994-2016.

6.3 Estimación de largo plazo por un modelo de mínimos cuadrados dinámicos

A continuación se muestran los coeficientes estimados en la relación de largo plazo entre las variables que se analizaron a través del método de estimación de mínimos cuadrados

dinámicos. De acuerdo a los resultados que se obtuvieron los valores prob de las variables deuda pública, inversión pública y gasto corriente son significativos al 1% del nivel de significancia, representando el 99% del nivel de confianza estadísticamente. Además los coeficientes presentan los signos esperados de acuerdo con el enfoque teórico analizado, lo cual valida la hipótesis general y las hipótesis específicas planteadas en la investigación.

Tabla 6.3 Estimación de los coeficientes por mínimos cuadrados dinámicos

Variable	Coefficiente	Std. Error	t-Statistic	Prob.
(DEU)	0.045682	0.013043	3.502541	0.0005
(INV)	0.062054	0.019461	3.188566	0.0016
(GAST)	0.556012	0.033377	16.65867	0.0000
R² 0.983183				

Fuente: Elaboración propia con base en resultados Eviews 8, 2017.

Como se puede observar en la tabla 6.3 el coeficiente del endeudamiento sobre el crecimiento económico de las entidades federativas tiene un pequeño efecto positivo y significativo en el largo plazo. Si se incrementa en uno por ciento el coeficiente de la deuda pública la actividad económica de las entidades federativas crecería en un 0.0457% lo cual no estaría representando casi nada por concepto de endeudamiento.

Los resultados también muestran que la inversión pública y el gasto corriente son factores determinantes sobre el crecimiento del producto interno bruto. Sin embargo, el tamaño

del gasto incide de manera positiva y con el signo esperado, siendo así que por cada uno por ciento que se destine a uno de los rubros de la demanda agregada como es el gasto corriente, el efecto sobre el PIB estatal es del 0.5560 %, es decir, lo que representa esta variable es más de la mitad para efectos del aumento económico en las entidades locales de México, por tanto la mayor parte se está canalizando en sueldos y salarios, así como suministros de materiales, etc. Mientras que la inversión pública también genera la relación esperada, es decir, una relación positiva pero no significativa puesto que por cada uno por ciento que se invierta en obra pública, el crecimiento tendrá un efecto del 0.062054%.

Se puede determinar entonces que la herramienta deuda pública dirigida a inversión pública está teniendo un mínimo efecto sobre la actividad económica. Y es entonces donde se ve reflejado que el recurso de la regla de oro, un recurso etiquetado para ciertas obras no está siendo efectivo como se tiene establecido por norma.

Modelo de mecanismos de corrección de errores

El modelo de *vector-error-correction* es un enfoque de causalidad para los datos del panel. El modelo de corrección de errores analiza a largo y corto plazo la dirección de la causalidad entre todos los vectores (Ahmed, 2017). El modelo de panel VECM se estima a través de 1 rezago debido a que empíricamente este le da mejor validez a los resultados, y se puede especificar de la siguiente manera:

Tabla 6.4 Estimación del modelo de corrección de error

Variables	Dirección de causalidad				Largo plazo
	Corto plazo				
Independientes	D(PIB (-1))	D(DEU (-1))	D(INV (-1))	D(GAST (-1))	
D(PIB)	0.179981 (4.94906*)	-0.003663*** (-1.216222)	-0.001655*** (-1.07203)	0.003331 (0.42450)	0.002747 (2.02648*)
D(DEU)	1.771984 (2.87873*)	0.204206 (4.00572*)	-0.108456* (-4.15098*)	-0.123250* (-0.92808)	-7.85E-05*** (-0.69928)
D(INV)	0.039032 (0.03940)	0.269665 (3.28717*)	0.049290 (1.17230)	0.866002 (4.05234*)	0.000465 (8.08709*)
D(GAST)	-0.229879* (-0.42941)	0.034168 (0.77065)	0.026450 (1.16403)	0.076966 (0.66639)	-5.33E-05*** (-0.18234)
Total de observaciones					637

Fuente: Elaboración propia con base en resultados Eviews 8, 2017.

Nota: * indica que es significativo al 1%

** al 5% y *** al 10% de nivel de significancia

Existe una relación de largo plazo que va de la deuda pública hacia el producto interno bruto, así como del gasto corriente hacia el producto interno bruto.

En el corto plazo existe una relación de la deuda pública y la inversión pública hacia el crecimiento económico. También la deuda pública se ve afectada por la inversión pública y el gasto corriente.

Por otro lado el producto interno bruto tiene relación hacia el gasto corriente. Siendo así la deuda pública una variable exógena en el mecanismo de corrección de error a corto plazo.

6.4 Discusión de resultados

De acuerdo con el objetivo de la investigación y la metodología usada se busca conocer la relación que existe entre las variables independientes deuda pública, inversión pública y gasto corriente hacia la variable dependiente crecimiento económico (PIB) de cada una de las entidades federativas de México durante el periodo 1994- 2016.

En este caso se utilizó un modelo econométrico de datos panel. Llevando a cabo una estimación de regresión por mínimos cuadrados dinámicos (DOLS) en dónde se valida la hipótesis entre crecimiento económico (PIB), deuda pública, inversión pública y gasto corriente. De acuerdo con los resultados el gasto público es la variable que más incide en el crecimiento económico de las entidades federativas. Si bien el crecimiento de la deuda pública en las economías estatales ha sido objeto de estudio, de acuerdo con las regresiones econométricas, el endeudamiento no ha tenido el impacto esperado sobre el crecimiento económico de las economías subnacionales, por tanto, se abren las preguntas de ¿Qué está pasando con la deuda pública? ¿Hacia dónde está siendo canalizada la deuda?. De acuerdo a los resultados el crecimiento económico que se ha dado durante los últimos 23 años ha sido a causa del gasto corriente.

Por otro lado hay existencia de causalidad entre el endeudamiento público y el crecimiento económico. Así como la inversión y el gasto corriente a la deuda pública. El hecho de que la deuda sea destinada a (inversión pública) es el punto de partida para que exista mayor actividad económica.

Propuesta de política pública

La deuda pública de los gobiernos subnacionales es un instrumento de política económica que ha ido en aumento en los últimos años, derivado de los marcos regulatorios y de la descentralización para mejorar las funciones de las administraciones públicas.

El objetivo de esta propuesta es dar elementos para lograr un crecimiento económico en las entidades federativas, aprovechando de una mejor manera la deuda pública y la variable gasto corriente. Esto se realiza tomando en cuenta los resultados que se obtuvieron en la investigación.

Los resultados arrojados por el modelo muestran que en las economías locales el crecimiento económico se debe al aumento del concepto gasto corriente, provocando un efecto sobre el gasto total y por tanto sobre la demanda agregada. También deja claro que hay un uso ineficiente de la deuda pública, y que además el marco normativo que anteriormente se había establecido no marca las pautas para hacer más conciente el hecho de endeudarse y hacer cumplir la adquisición del crédito hacia los rubros que marca la ley de oro. Esto es de suma importancia ya que el saber el comportamiento que ha presentado la variable “deuda” se comienzan a llevar a cabo las diferentes acciones para tratar los efectos macroeconómicos que trae consigo dicha variable para los que elaboran políticas públicas en el país.

El primer problema que se detecta es el hecho de que el crecimiento económico no está siendo impulsado por el endeudamiento público. Sin embargo, algunas economías locales son puntos emergentes de intervención debido a los montos que presentan de empréstitos y a su baja adquisición de ingresos. Si bien es un hecho que el gasto corriente es la variable que más efecto positivo tiene hacia el producto interno bruto y que como

componente de la demanda agregada esto beneficia. Sin embargo, sí el financiamiento fuera por recursos propios de cada hacienda local, el beneficio sería mayor.

Es claro que la liberación de los mercados financieros y de capital anteriormente no tenían un claro marco normativo, siendo principalmente este el problema por el cual se han experimentado entidades federativas que se encuentran en una crisis económica y que la única solvencia es por parte de la federación.

Por lo anterior, es recomendable reubicar el papel del crédito público y su destino. Es decir no se debe considerar el endeudamiento como eje de crecimiento económico, sino como factores complementarios. Se requiere un papel más eficiente del gobierno para regular y sancionar las malas prácticas financieras de los gobiernos subnacionales. Así como establecer normas que impulsen una mayor eficiencia de las instituciones bancarias y financieras privadas en la expansión del crédito.

Los resultados obtenidos en esta investigación indican la presencia de una causalidad unidireccional que va desde el gasto corriente hacia el crecimiento económico durante el periodo de estudio. Por ello, el análisis de causalidad nos permite corroborar que primero se deben instrumentar políticas públicas que impulsen a la inversión pública para después orientar en conjunto políticas y normas que regulen y favorezcan el endeudamiento público originado por el gasto corriente.

En base a lo anterior se proponen las siguientes recomendaciones de política pública para las economías locales:

- 1) Se sugiere racionalizar en cuanto al gasto que se ejerce para servicios personales, bienes materiales y suministros (los cuales son rubros que forman parte del gasto corriente).

- 2) Hacer uso de la deuda pública como marca la ley, deberá ser vinculada a proyectos que representen un alto nivel de beneficio social, por ello se tendrá que evaluar internamente con cierta periodicidad el costo-beneficio e impacto que han presentado los programas implementados y la infraestructura que se creó para dichas acciones.
- 3) Hacer más eficiente el uso del gasto público y equilibrar los ingresos que se perciben con respecto al gasto que se tiene.
- 4) Cooperación mutua entre sector público y privado. En este tipo de financiamiento se puede llevar a cabo por contratos de prestación de servicios concesiones, entre otros que estipule el gobierno estatal. Con ello se lograrían proyectos grandes en obra pública como autopistas, hospitales, escuelas (universidades), transporte urbano, centros de investigación, etc.
- 5) Crear un clima de inversión más atractivo para la iniciativa privada, dejando previsto que las empresas contraten cierto número de empleados, y de esta manera se les puede concesionar por un periodo de tiempo algunos impuestos, así como facilitando los tiempos en los procesos administrativos.
- 6) Se recomienda diseñar e instrumentar una política económica basada en el crédito para las haciendas locales donde el respaldo sea la recaudación de sus propios ingresos. Siempre y cuando el gobierno crea las condiciones necesarias para aumentar el crecimiento económico.

El papel de las políticas públicas tiene un rol esencial para adaptar un contexto normativo e institucional que permita encauzar las medidas de política hacia un mayor crecimiento económico en las entidades federativas con menores índices de endeudamiento público. De esta forma, se podría contribuir a generar mayores niveles de desarrollo y bienestar social.

Conclusiones y Recomendaciones

El problema del déficit financiero en las economías locales es una de las causas por las que se recurre a contraer empréstitos, esto es lo que han presentado las administraciones públicas en los últimos veinte años en México. Aunque la normativa menciona que todo endeudamiento debe ser destinado a inversión pública, el mal uso de este recurso financiero es lo que demuestra la poca incidencia del mismo en la actividad económica de las entidades.

La falta de Estado de Derecho, las fallas de gobierno en la administración pública y la ineficiente planificación en términos sociales- económicos se puede ver reflejado en los planes de desarrollo estatales, donde no se toma en cuenta el rubro del financiamiento, el poder planificar deuda pública y destinarla a proyectos productivos que sigan una secuencia por parte de las administraciones públicas.

El endeudamiento público hasta el momento no puede mencionarse como un efecto de crisis puesto que no rebasa el producto interno bruto nacional. Lo que sí es un problema y no solo para las economías con mayor deuda total, como son la ciudad de México, Veracruz, Chihuahua, Nuevo León y el Estado de México por mencionar las cinco principales y que además son entidades ciertas cualidades similares. La preocupación va enfocada hacia aquellos gobiernos subnacionales que tienen endeudamiento por otros conceptos como PIB per cápita o participaciones federales y los cuales no pueden solventar la deuda con sus ingresos propios.

En base a los capítulos anteriores se puede concluir lo siguiente, en primer lugar se alcanzó el objetivo general de la presente investigación, el cual era identificar los factores explicativos que han influido en el crecimiento económico de las entidades federativas del país durante el periodo 1994-2016 y sus objetivos específicos;

1) revisar de qué manera la deuda pública ha incidido como apalancamiento en el crecimiento económico, 2) conocer en qué sentido la inversión pública ha estimulado el crecimiento económico y 3) analizar cómo ha influido el gasto corriente en el crecimiento económico.

Las teorías elementales que le dieron soporte y validez en la presente investigación fueron Keynes y los Post- Keynesianos, ambas teorías rescatan las variables ; deuda pública, gasto e inversión, todas con el fin de incidir de forma significativa y positiva en el crecimiento económico de cada una de las economías subnacionales. Además la investigación utilizó una metodología econométrica con datos panel para las 32 entidades federativas que conforman al país México, esto durante un periodo de veinte y tres años. También se llevó a cabo una estimación de regresión por mínimos cuadrados dinámicos siendo estos más eficientes por el orden de integración que presentaron las series. Por lo tanto se llegaron a las siguientes conclusiones:

De acuerdo a la revisión teórica estas fueron hipótesis planteadas en la investigación: 1) La deuda pública ha incidido favorablemente en el crecimiento económico de las entidades federativas, 2) La inversión pública ha estimulado de manera positiva el crecimiento económico de las entidades federativas y 3) El gasto corriente ha influido como fortalecimiento del crecimiento económico de las entidades federativas de México durante el periodo 1994- 2016. Cada una de las mismas fueron validadas a la hora de implementar la metodología del modelo econométrico con datos de panel. Las relaciones esperadas cumplen con lo que menciona el marco teórico y los signos fueron los esperados, es decir en este caso positivamente, con una relación directa. De la misma manera los coeficientes fueron significativos a los diferentes niveles de confianza que se establecieron, 90, 95 y 99%.

Las series cumplieron con las pruebas que marcan los datos panel, en primer lugar las series del producto interno bruto, deuda pública, inversión pública y gasto corriente son

estacionarias, por tanto, tienen grado de integración (1), además de que tienen cointegración a largo plazo. Debido a ello se realizó una regresión por mínimos cuadrados dinámicos lo que permitió obtener la incidencia que tiene cada una de las series, inversión, deuda y gasto hacia el crecimiento económico, quedando demostrado que la deuda pública tiene poco grado de incidencia.

Sin embargo, el signo fue positivo tal cual lo marca la teoría, y su coeficiente fue significativo al 1%, con un nivel de confianza del 99%. La inversión pública muestra de acuerdo a la estimación que también tiene cierto grado de influencia sobre el crecimiento, pero no es tan significativa como se podría esperar.

Por otro lado la variable que más influye en el crecimiento económico, es la variable gasto corriente, teniendo más del 50% de incidencia sobre el mismo. Lo que representa un gasto en sueldos y salarios, así como suministros de materiales, etc. Lo que no es un factor multiplicador para la economía social, como bien lo es la inversión pública. Es cierto que el gasto corriente es parte del consumo, lo ideal es ser más competentes en infraestructura, tecnología y otros sectores claves para mejorar los ciclos económicos y disminuir el déficit financiero local y estatal.

A corto y largo plazo queda demostrado que existe una relación de causalidad de Granger en sentido bidireccional del gasto corriente e inversión pública hacia el producto interno bruto. Finalmente la importancia de la deuda pública como herramienta financiera y de la cual pueden hacer uso los gobierno nacionales y estatales, va enfocada a expandir la capacidad productiva en los sectores económicos que tengan una ventaja comparativa en el Estado y que hagan detonar las capacidades del mismo. Así como en la creación de infraestructura que contribuya al crecimiento económico, lo cual se vea reflejado en la

sociedad, todo basado y cimentado en los planes de desarrollo que tenga como sustento una buena planificación. Lo anterior será en caso de que el ingreso extraordinario por concepto de deuda pública, del cual se ha dispuesto por parte de los gobiernos subsanacionales sea utilizado de la forma más correcta y eficaz posible; ya que de no ser así, existen riesgos en torno a cómo se adquiere tal deuda, es decir, que se tienen que considerar los siguientes aspectos: con quién se adquiere la deuda, los pagos y las tasas de interés, que tipo de deuda es la que se ha adquirido y las garantías que se otorguen por tal deuda. Estos aspectos son importantes y son los que se deben evaluar en cualquier política pública.

En síntesis, se concluye que los resultados de causalidad en la presente investigación indican que las entidades federativas deben promover en conjunto con el sector privado la inversión pública para impulsar el crecimiento y desarrollo económico de las economías locales. Por ello se sugiere un cambio en las medidas de política económica realizadas hasta ahora. Esto implicaría nuevamente replantear que el gobierno tenga mayor intervención en la regulación y normatividad de la ley de disciplina financiera de las entidades federativas.

Además de lo anterior se recomiendan las siguientes líneas de investigación:

- El sector financiero y el endeudamiento público. Esta línea de investigación se sugiere como resultado de los cambios que se han dado en materia financiera a partir de la última crisis mundial que fue en el 2008. Se pretende investigar como las modificaciones en cuanto al crédito han modificado la inversión pública y el gasto social en general.
- Fuentes de financiamiento para las haciendas locales. Es una línea que deberá estar en constante revisión, el hecho de clasificar a las economías subnacionales

por el monto de deuda pública y su respaldo para ser pagables no es del todo la idea más completa, deberán poner mayor atención a los plazos y formas de pago.

- El tamaño de las economías y su efecto en el dinamismo económico –social. Como ya se ha visto en la presente investigación, el aumento del crédito no ha sido el motor principal del crecimiento económico. Si bien es cierto que puede funcionar como elemento para que esto suceda, existen otros factores que si podrían determinar el dinamismo económico en un Estado.
- El gasto corriente como efecto del gasto público. Esta línea tiene muchas controversias, sin embargo, desde la perspectiva deuda y crecimiento, es una variable que limita la función del endeudamiento y que debería estar limitada.

Las cuatro líneas de investigación mencionadas anteriormente son parte complementaria de la presente investigación. A través de las mismas se pueden desprender diversas investigaciones a futuro sobre estos temas. Así se complementarían mejor las conclusiones y recomendaciones de política pública encaminadas a impulsar el crecimiento económico con el uso eficiente de la deuda pública y así generar un círculo virtuoso.

Bibliografía

- Aghon, G. y Casa, C. (1996). "Análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina". Federalismo fiscal, CEPAL.
- Aguilar L. (1993). *La implementación de las políticas*. Estudio introductorio. Editorial M.A. Porrúa.
- Aguilar, L. (1996). *La hechura de las Políticas*. Porrúa, México.
- Aguilar, L. (2000). "Los retos actuales del Estado y de la administración pública en México", en Méndez, José Luis (compilación). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. El Colegio de México, México.
- Ahmed, K. (2017). "Revisiting the role of financial development for energy-growth-trade nexus in BRICS economies". *Revista Elsevier*". Pág. 491.
- Álvarez, F. (2007). *Economía pública: una introducción*. Primera Edición, edit. Ariel, España.
- Álvarez, G. S. (2001). *Hacienda Pública: Enfoques y Contenidos*. Documentos.
- Ander, E. (1982). *Técnicas de investigación social*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.
- Arellano, M., y S. Bond, (1991), "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations", *Review of Economic Studies*, 58(2), 277-297.
- Arellano, M., y O. Bover, (1995), "Another look at the instrumental-variable estimation of error-components models", *Journal of Econometrics*, 68(1), 29-51
- Aregional (2004). "Finanzas públicas de las entidades federativas 1998-2002". Serie: *Finanzas Públicas*, Año 4 No. 8 (Agosto), México.
- Arias, F. (1998). *Mitos y errores en la elaboración de tesis y proyectos de investigación*. Caracas: Episteme.
- Arias, F. (2006). *El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica* (5º. ed.). Venezuela: Episteme.
- Arredondo, A. (2016). "Deuda en estados y municipios de México". *Revista Pluralidad y Consenso*, Vol. 4, No. 22.
- Arriaga, E. (2001), *Finanzas públicas en México*. Segunda Edición, México: Instituto

Politécnico Nacional.

Ayala, J. (2000). *Economía del Sector Público Mexicano*. México: Editorial Esfinge.

Ayala, J. (2000). “Diccionario moderno de la economía del sector público: para entender las finanzas del estado mexicano”. Edit. Diana, México.

Ayala, J. (2001). *Economía del sector público mexicano*. Segunda Edición, edit. Esfinge- UNAM, México.

Ayala, J. (2005). *Economía del Sector Público México*. Facultad de Economía. Edit. Esfinge UNAM, México.

Balestrini, M. (2003). *Cómo se Elabora el Proyecto de Investigación*. (3ª ed.). Venezuela. Editorial Consultores Asociados.

Baltagi, B. H. (2005). *Econometric Analysis of Panel Data*, third edition. John Wiley and Sons.

Barro, R. (1974). *Are government bonds net wealth?* *Journal of Political Economy*, 82, 1095–1117.

Bastourre, D., J. Carrera y J. Ibarlucia (2008) “Commodity Prices in Argentina, *What Does Move the Wind?*”, Money Affairs , CEMLA.

Bátiz, Geen y Ludlow (1988). “Pasado y presente de la deuda externa de México”. El Día, México.

Blanchard, O. (2006). *Macroeconomía (4ª. Ed.)*, Madrid, Pearson Prentice Hall.

Blundell, R., y S. Bond, (1998), “Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models”, *Journal of Econometrics*, 87, págs. 115–143.

Breitung, J. (2001). “The local power of some unit root tests for panel data”. En Baltagi, B., Fomby, R. y Hill, R. (Eds.), *Nonstationary Panels, Panel Cointegration and Dynamic Panels*. Amsterdam: Emerald Group.

Bond, S., (2002), “Dynamic panel data models: A guide to micro data methods and practice”, *Portuguese Economic Journal*, 1(2), 141-162

Buchanan, J. M. (1997). “La deuda pública y la formación de capital”. *Revista libertas* 27. Instituto Universitario ESEADE.

Cabrero, E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*, Fondo de Cultura Económica, México.

- CEFP, (2005). “Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión”. Documento: *El Ingreso Tributario en México*.
- CEFP, (2017). “Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión”. Documento: *Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México, al Cuarto Trimestre de 2016*.
- CIDAC (2011). “Ranking de Normatividad Estatal del gasto Público”. *Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.*, CIDAC, México.
- CIEP (2016). “Endeudamiento de las Entidades Federativas”. *Finanzas Públicas Locales*. Consultado en <http://ciep.mx/endeudamiento-de-las-entidades-federativas-2016/>. Fecha de consulta 02 de Junio de 2017.
- Cohen y Franco, (1996). “Evaluación de proyectos sociales”, siglo XXI, México.
- Conde, C. (2000) La educación de los adultos desde la perspectiva de las políticas públicas, El Colegio Mexiquense, A.C., México.
- Costeloe, M. (2003), “Bonds and bondholders: british investors and Mexico’s foreign debt, 1824-1888”, *The Journal of Economic History*, vol. 63, pp. 1173-1174.
- Cruz, M. (2008). *Excess of international reserves, aggregate demand and growth*. México. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1ra. ed.
- Delgado M. J. (2014). “JM Keynes: Crecimiento económico y distribución del ingreso”. *Revista de Economía Institucional*.
- Dornbusch y Stuartz, (2008). *Macroeconomía (10a ed.)*, México, Mac-Graw Hill.
- Dunn, W. (1994). *Public Policy Analysis: an introduction*, University of Pittsburgh, New Jersey
- Dunn, W. (1981). *Public policy analysis: an Introduction*. Englewood Cliffs, N.J. Rentice-Hall.
- Falcón y Herrera (2005). *Análisis del dato Estadístico (Guía didáctica)*. Universidad Bolivariana de Venezuela, Caracas.
- Faya, J. (1996). *Finanzas Públicas*. Quinta Edición, edit. Porrúa, México.
- Faya, J. (2008). *Finanzas Públicas*. Editorial Porrúa, México.
- Franco y Solís (2009). Impacto del Endeudamiento Público Estatal sobre la Inversión Productiva en México, 1993-2006. Editado por el *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados*, Volumen 1, “Número 2, págs. 31 a 55”. Edición digital del CEFP.
- Galindo, M. A. (2011). “Crecimiento económico”. *Revista ICE*.

- Galindo, Mariana y Ríos (2015). “Deuda Pública” en Serie de Estudios Económicos, Vol. 1, Agosto 2015. México DF: *México ¿cómo vamos?*.
- Gamboa R. (2003), “Evolución del endeudamiento de los estados en México, 1992- 1997”, en Uriarte Martínez y A. Díaz-Cayeros, coords., De la Descentralización al Federalismo, Estudios Comparados sobre el Gobierno Local en México, Porrúa-CIDAC, México.
- Gerarld A. y Hernández J. (2001). “El modelo de crecimiento de Solow”. *Revista Aportes*, vol. VI.
- Giuseppe, A. (2006). *Spatial Econometrics Statistical Founddations and Applications to Regional Convergence*. Berlin: Springer.
- Guerrero, O. (1994) “Los Usos del Análisis de la Implementación de las Políticas Públicas”, en Gestión y Política Pública, CIDE, Vol. III, num. 1, primer semestre, México.
- Gujarati, D. y Porter, D. (2010). *Econometría*. (5ª ed.) México. Editorial McGraw Hill.
- Gujarati, D. (2004). *Econometría*. (4ª ed.) México. Editorial McGraw Hill Interamericana.
- Hernández, F. y Chávez, J. (1996). “Hacia el federalismo fiscal en México”. *Gestión y Política Pública Vol. V, núm. 2*.
- Hernández, C. y Baptista, L. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill.
- Hernández, R. (2006). *Formulación de hipótesis en metodología de la investigación*. México: McGraw- Hill.
- Herrera, Brandazza, y Ortiz. (2010). “Calificación de riesgo crediticio de entidades subnacionales”. En: De la Cruz, R., Pineda, C. y Pöschl, C. (eds.). *Alternativa Local*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Nueva York.
- Hsiao, C. (1985). *Benefits and limitations of panel data* . *Econometric reviews* 4, 121- 174.
- Hsiao, C. (2003). *Analysis of panel data* second edition . Cambridge: Cambridge University Press.
- Iglesias, S. (1981). *Principios del método de la investigación científica*. México: Editorial Tiempo y Obra.
- IMCO (2015). “Reporte Deuda Subnacional”. *Finanzas Públicas*. Consultado en https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2015/07/2015_Reporte_Deuda_subnacional.pdf. Fecha de consulta el 15 de Noviembre de 2016.

- IMCO (2016). "Reporte Deuda Subnacional". *Finanzas Públicas*. Consultado en http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/reporte-deuda-subnacional-segundo-trimestre-de-2016/ . Fecha de consulta el 15 de Noviembre de 2016.
- Im, K. Pesaran, M. y Shin Y. (2003). "Testing for unit root in heterogeneous panels". *Journal of Econometrics*. Vol. 115.
- Jiménez, W. (1971). *Administración pública para el desarrollo integral*. México: FCE.
- Jones, H. (1979). *Introducción a las teorías modernas del crecimiento económico*. (Vol. 2). Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Lavoie, M. (2004). *La Economía Postkeynesiana*. Un antídoto del pensamiento único, Barcelona, Icaria, Antrazyt.
- Levin, A. Lin, C. y Chu, C. (2002). "Unit root tests in panel data: asymptotic and finitesample properties". *Journal of Econometrics*. Vol. 108.
- Kao C. (1999). *Spurious regression and residual-based tests for cointegration in panel data*. J. Econom.
- Keynes, J. (1930). *A Treatise on Money*. MacMillan, Londres.
- Keynes, J. (1932): «Saving and Usury: A Symposium». *The Economic Journal*.
- Keynes, J. M. (1933). *Essays in Biography*. (Geoffrey Keynes, Ed.) (1961st ed.). London: Mercury Books.
- Keynes J. (1936). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. F.C.E. México, 1976.
- Kinto, M. (2014). ¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Consultado en http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pnfp2014/segundolugarpnfp2014.pdf. Fecha de consulta el 28 de Octubre de 2016.
- Krugman, P. (2012). *Economía Internacional*. Madrid: Pearson Educación S.A.
- Kuh, E. (1959). *The validity of cross-sectionally estimated behavior equations in timeseries applications*. *Econometría* 27, 197-214.
- Kumar, M. S., & Woo, J. (2010). *Public Debt and Growth*. Fondo Monetario Internacional.

- Maddala y Wu S. (1999). *A comparative study of unit root tests with panel data and a new simple test*. Oxf Bull Econ Statistics.
- Marichal, C. (2001), “Una difícil transición fiscal del régimen colonial al México Independiente, 1750-1850”, en C. Marichal y M. Merino, comps., *De Colonia a Nación: Impuestos y política en México, 1750-1860*, El Colegio de México, México.
- Meschini, y Ruszkowski, (1997). Políticas sociales en escenarios locales, primer Congreso Internacional “Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina”, Universidad Nacional de Quilmas, Argentina, <http://www.naya.com.ar/congresos/contenido/quilmes/P1/36>
- Medina y Mejía (1993). *El Control de la Implantación de la Política Pública*, Plaza y Váldes, México.
- Mejía, J. (2003). *La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas*, Porrúa, México.
- Méndez, J.L. (2000) “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en Méndez, José Luis (comp.) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. El Colegio de México, México.
- Merino M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México, CIDE.
- Musgrave, R., y Musgrave, P. (1984). *Public finance in theory and practice*. USA: McGrawHill.
- Navarro C. J. (2011). *Epistemología y metodología*. México: Grupo editorial Patria.
- Oates, W. (1993). *Fiscal Federalism*. Inglaterra: Gregg Revivals.
- Ostry, J. D., Ghosh, A. y Espinoza, R. (2015). *¿When Should Public Debt Be Reduced?* International Monetary Fund.
- Parguéz, A. (2000). *John Maynard Keynes: en busca de una economía sin escasez*, comercio exterior, diciembre.
- Parguéz, A. (2002). *A monetary theory of public finance*. Journal of Political Economy, vol. 32, no.3.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pedroni, P. (1999). “Critical values for cointegration tests in heterogeneous panels with multiple regressors”. *Oxford Bulletin Economic Statistics*. Vol. 61.

- Pérez, C. (2008), *Econometría Avanzada: Técnicas y Herramientas*, Madrid, España, Pearson Prentice Hall.
- Pindyck, R. y Rubinfeld, D. (2001). *Econometría: modelos y pronósticos*. (4ª ed.). Méx. Editorial McGraw Hill.
- Posner, R. (2010). Reseña de “La teoría general del empleo, el interés, y el dinero” de Jonh Maynard Keynes. *Revista de Economía Institucional*.
- Ramírez E. (2011). *Federalismo y finanzas públicas, una discusión acotada para México*. Economía UNAM, vol. 8 núm. 22.
- Retchkiman, B. (1972). *Introducción al estudio de la Economía Pública*. México, UNAM-IIEC.
- Reyes, M. (2012). “La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano”. Consultado en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-17-12.pdf>. Fecha de consulta el 28 de Octubre de 2016.
- Ricardo, D. (1959). *Principios de economía política y tributación*. México, FCE.
- Robbins, L. (1969). *Teoría del desarrollo económico en la historia del pensamiento económico*. Editorial Gustavo Gili.
- Rosen, S. (2008). *Hacienda pública*. Séptima Edición, edit. McGraw-Hill, España.
- Ruiz, C. (1996). *Manual para la elaboración de políticas públicas*, Plaza y Valdés, México.
- Ruiz, A. (2012). *Econometric research with panel data: History, models and uses in Mexico*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, CUCEA.
- Ruiz, C. (1996). *Manual para la elaboración de políticas públicas*, Plaza y Valdés, México.
- Sanz, A. (2003). “La administración Pública”, en Caminal, Miguel Manual de ciencia política, Tecnos, Madrid.
- Secretaría de Gobernación (2011). *Manual de transferencias federales para municipios*, México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Sen, A. (1979). *Economía del Crecimiento*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Smith, A. (1958). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México, FCE, libro quinto, cap. III, pp. 805-843. (Primera edición en inglés en 1776).

- Sierra, R. (1984). Ciencias sociales. *Epistemología, lógica y metodología*. Madrid, España: Paraninfo.
- Solari, A. (1991). *Finanzas Públicas*. Cuadernos de Economía: Series de Teoría.
- Soto y López, (2003). *México: federalismo versus descentralización*. Política y Cultura, núm. 19, primavera, 2003. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México.
- Stiglitz, J. E. (1988). *La economía del sector público*. Barcelona., (trad. María Esther Rabasco, Luis Toharia), Editor Antoni Bosch.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona, España: Antoni Bosch, editor, S.A.
- Stiglitz, J. E. (2003). *La economía del sector público*. (Vol. 24). Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Stock, J. y M. Watson (1993) "A Simple Estimator of Cointegrating Vectors in Higher-Order Integrated Systems", *Econometrica*, Vol. 6, 738-820.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Tamayo, M. (1997). "El análisis de políticas públicas", en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (compilaciones.) *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid.
- Tamayo, M. (2012). *El Proceso de la Investigación Científica*. México: Limusa.
- Tamayo y Tamayo (2003). *El Proceso de la Investigación Científica*. Limusa Noriega. Editores. 4ta Edición. México.
- Ter-Minassian, T. (1996). Borrowing by subnational governments: issues and selected international experiences. IMF Paper on Policy Analysis and Assesment. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Varela, G. (1987) "La reformulación de la política educativa en México (1970- 1976)" en *Políticas Públicas en América Latina, seis estudios de caso*, México.
- Vickrey, W. (1996). Quince falacias funestas del fundamentalismo financiero. Disertación sobre la economía de la demanda. Cuadernos de Economía, vol. XVIII, no. 30, Bogotá, pp. 299-329.
- Wooldridge, J. (2010). *Introducción a la Econometría, un enfoque moderno*. Michigan: Cengage Learning.
- Wray, R. y Bell, A. (2004). *The War on Poverty after 40 Years: A Minskyan Assessment*. Levy Economics Institute. Economics Working Paper.

Wray, R. (2004). *The Fed and the New Monetary Consensus: The Case for Rate Hikes, Part Two*. Levy Economics Institute. Economics Public Policy Brief Archive.

Ziccardi y Saltalamacchia, (1997). “Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas”. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Páginas oficiales en internet:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación (DOF)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Ley de Coordinación Fiscal

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO)

Páginas consultadas en internet

<http://www.sedeco.cdmx.gob.mx/servicios/servicio/reporte-economico>.

<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/mayo/eecefp0022016.pdf>

http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/Presentaciones/Semana%20Nacional%20Contabilidad%20Gubernamental.pdf

http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/Normatividad/LDF.pdf

<http://www.inegi.org.mx/default.aspx>.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5456188&fecha=11/10/2016

<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/la-realidad-es-que-la-deuda-publica-sigue-creciendo.html>

http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2016/it/05adp/itandp04_201601.pdf

http://reporteeconomico.sedecodf.gob.mx/analisis/Reporte%20Econ%C3%B3mico%20de%20la%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico_segundo%20trimestre%202016a.pdf

<http://eleconomista.com.mx/estados/2016/08/31/nuevo-leon-adquiriria-mas-deuda-2017>

http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_organica_de_la_administracion_publica_municipal_del_estado_de_nuevo_leon/

SHCP <http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/ppef2016/index.html>

<http://www.mexicomaxico.org/Voto/DeudaEstatal.htm>

http://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND_2013-2018-PDF.pdf

Siglas y abreviaciones

AF. Aportaciones Federales

ASF. Auditoría Superior de la Federación

BID. Banco Interamericano de Desarrollo

BM. Banco Mundial

BONDES. Bonos de Desarrollo

CEFP. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

CEPLATA. Certificados en Plata

CETES. Certificados de la Tesorería de la Federación

CIDAC. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

CIEP. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C

CNF. Convención Nacional Fiscal

DAL. Decentralization Adjustment Loan

DP. Deuda Pública

DOF. Diario Oficial de la Federación

FAEB. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal

FAETA. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

FAFEF. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

FAIS. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FAM. Fondo de Aportaciones Múltiples

FASP. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

FASS. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

FMI. Fondo Monetario Internacional

FORTAMUN. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

GC. Gasto Corriente

IMCO. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

IMP. Impuestos Propios

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía

IP. Inversión Pública

LCF. Ley de Coordinación Fiscal

LDF. Ley de Disciplina Financiera

MDP. Millones de Pesos

MGM. Método Generalizado de Momentos

MCO. Mínimos Cuadrados Ordinarios

PAGAFES. Pagares de la Federación

PIBE. Producto Interno Bruto Estatal

SEDECO. Secretaria de Desarrollo Económico

SHCP. Secretaria de Hacienda y Crédito Público

SNCF. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Anexos