

Evolución de la obtención de ingresos a través de financiamiento y el gasto público de las entidades federativas en México

Evolution of obtaining income through financing and public spending of the states in Mexico

VALENZUELA-REYNAGA, Rodolfo*†

Instituto Tecnológico de Sonora, 5 de Febrero 818, Col. Centro, C.P. 85000, Ciudad Obregón, Sonora, México

ID 1^{er} Autor: Rodolfo, Valenzuela-Reynaga / **ORC ID:** 0000-0003-3408-361X, **CVU CONACYT ID:** 287601

Recibido Enero 26, 2018; Aceptado Marzo 31, 2018.

Resumen

La sostenibilidad de las finanzas públicas locales debe analizarse desde diversas perspectivas. Una de ellas es el endeudamiento público. El objetivo de este trabajo es identificar el comportamiento de los ingresos públicos de las entidades federativas que han sido obtenidos mediante el financiamiento así como la evolución de los egresos públicos relacionados con el pago de las obligaciones financieras contraídas. El período de estudio es de 2007 a 2016. Se localiza que la proporción que representa el financiamiento con relación a los ingresos estatales totales es variable entre las entidades federativas; hay casos en que llega a representar casi el 20% mientras que en otras menos del 0.1%. Adicionalmente, no se localiza una asociación directa entre la evolución de la inversión pública y el financiamiento ya que la primera presenta una tendencia a la baja. Por otro lado, el gasto corriente o de operación se ha incrementado en la mayoría de los casos. Finalmente la proporción promedio que representa el pago anual de la deuda pública con relación a los egresos estatales totales es similar a la proporción anual del flujo de ingresos proveniente del financiamiento con relación a los ingresos estatales totales.

Financiamiento, Ingresos Públicos, Egresos Públicos

Abstract

The sustainability of local public finances must be analyzed from different perspectives. One of them is public indebtedness. The objective of this paper is to identify the behavior of public revenues of the states that have been obtained through financing as well as the evolution of public expenditures related to the payment of financial obligations contracted. The study period is from 2007 to 2016. It is found that the proportion represented by financing in relation to total state revenues varies among the states; there are cases in which it almost represents 20% while in others less than 0.1%. Additionally, a direct association between the evolution of public investment and financing is not located, since the former presents a downward trend. On the other hand, current or operating expenses have increased in most cases. Finally, the average proportion that represents the annual payment of public debt in relation to total state expenditures is similar to the annual proportion of the income flow from financing in relation to total state revenues

Financing, Public Revenues, Public Expenditures

Citación: VALENZUELA-REYNAGA, Rodolfo. Evolución de la obtención de ingresos a través de financiamiento y el gasto público de las entidades federativas en México. *Revista de Planeación y Control Microfinanciero* 2018, 4-11: 10-16.

* Correspondencia al Autor (Correo electrónico: rodolfo.valenzuela.reynaga@gmail.com)

† Investigador contribuyendo como primer autor.

Introducción

La intervención del Estado en la economía requiere, en cualquiera de sus dimensiones, de la disponibilidad de recursos económicos. Es decir, cualquier acción de política pública está asociada con el ejercicio de dinero. Por ello, la apropiada administración de las finanzas públicas es crucial para maximizar los beneficios de la aplicación de recursos independientemente del propósito de gasto (inversión, operación, subsidios, transferencias, entre otros). El análisis de los ingresos, los egresos y la deuda del sector público implica un abordaje amplio y complejo. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la deuda acumulada por el conjunto de las entidades federativas en México ascendió a casi 600,000 millones de pesos, lo que representó el 3% del Producto Interno Bruto (PIB) al cierre del año 2017 (SHCP, 2018).

En los últimos años se ha discutido ampliamente la discrecionalidad con la que las entidades federativas se endeudan colocando sus finanzas públicas en situaciones que comprometen su sostenibilidad. A este respecto, se han impulsado iniciativas en materia jurídica y de transparencia con el fin de eliminar la opacidad con la que, en ciertos casos, se administra la contratación de pasivos financieros. Con relación al componente de transparencia, en el caso mexicano se ha localizado evidencia de que la deuda pública es mayor en aquellas entidades en las que la legislación local no prevé la obligatoriedad de transparentar los niveles de endeudamiento con relación a los estados en los que prevalece un andamiaje normativo robusto relacionado con acciones de transparencia en torno al financiamiento público local (Astudillo, Blancas & Corona, 2017).

Los ingresos públicos de las entidades federativas pueden provenir de fuentes propias (tributarias y no tributarias), de transferencias federales y de financiamiento. En promedio, el 85% de los ingresos públicos estatales tiene su origen en recursos transferidos por el gobierno central (INEGI, 2018). Luego entonces, es presumible apuntar que la generación de recursos propios por parte de los gobiernos estatales requiere de un análisis que identifique las causas que originan la abrumadora dependencia financiera que existe de los gobiernos locales con relación a la federación.

Por otra parte, también es conveniente tener claridad en torno a la trayectoria que, en materia de endeudamiento, siguen las haciendas públicas estatales.

El objetivo de este trabajo es identificar el comportamiento de los ingresos públicos de las entidades federativas que han sido obtenidos a través de la contratación de pasivos, es decir, mediante el financiamiento así como la evolución de los egresos públicos relacionados con el pago de las obligaciones financieras contraídas. El período de estudio es de 2007 a 2016; cabe señalar que no se incorporó información de la Ciudad de México, por lo que se reportan datos de treinta y un entidades federativas.

Desarrollo

El tipo y nivel de participación del Estado en la economía ha sido objeto de múltiples debates y posturas filosóficas, ideológicas y políticas. En este sentido, Adenauer planteaba “tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario” (citado en Ahuja, 2006, p. 5). Sin embargo, al margen de la discusión en torno a la intervención del Estado en el ámbito económico, es una premisa fundamental asumir que los gobiernos deben contar recursos financieros suficientes para cumplir con sus funciones.

Luego entonces es conveniente identificar las fuentes que dan origen a los ingresos del gobierno como parte del estudio de la administración y finanzas públicas. Una de ellas es la obtención de recursos a través de obligaciones financieras; es decir, el financiamiento.

De acuerdo con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios el financiamiento es “toda operación constitutiva de un pasivo, directo o contingente, de corto, mediano o largo plazo, a cargo de los Entes Públicos, derivada de un crédito, empréstito o préstamo, incluyendo arrendamientos y factorajes financieros o cadenas productivas, independientemente de la forma mediante la que se instrumente” (LDFEFM, Art.2). Con relación a esto debe mencionarse que se han desarrollado esfuerzos en materia de control para evitar que continúe el sobreendeudamiento de las haciendas públicas locales.

En este sentido, Jiménez & Ruelas (2016) afirman que el gobierno central o federal puede fijar límites, cada año, al endeudamiento de las entidades federativas como una estrategia de contención de la intencionalidad, en ocasiones desmedida, de los gobiernos locales respecto de la contratación de deuda pública.

Sin embargo, la evidencia sugiere que el desempeño de la deuda subnacional o estatal no se ha aparejado con un incremento en el gasto de inversión y, paradójicamente, el gasto improductivo a aumentado (López Córdova & Pueblita, 2013).

“Los estados tienen pocas fuentes de recaudación fiscal, al entrar al SNCF, renunciaron a sus potestades tributarias a cambio de coparticipar de la recaudación de impuestos del gobierno federal, esta situación los ha hecho sumamente dependientes de las transferencias federales. Los estados generan muy pocos recursos propios, en promedio menos del 10% de sus ingresos totales. Y ven como alternativa fácil endeudarse y comprometer los recursos financieros futuros de la jurisdicción” (Morales & Bárcenas, 2013, p. 83).

En sentido con lo anterior, el aumento sostenido en las transferencias federales que el gobierno central envía, en el marco del pacto fiscal, a las entidades ha ocasionado efectos negativos en el esfuerzo fiscal local; es decir, la generación de ingresos propios por parte de las haciendas públicas estatales no ha mejorado y pareciera ser que no existen incentivos para ello (Figuroa, 2018). Incluso, las relaciones fiscales entre los distintos órdenes de gobierno parecen no haber producido resultados positivos. Pues dicho sistema “ha generado una alta dependencia de los gobiernos locales, despilfarro y desvío de los recursos públicos” (Arévalo & Mendoza, 2015, p. 106).

Adicionalmente, otro componente tiene que ver con el tipo de acreedor y las garantías relacionadas con el financiamiento contratado. En el caso de México, la mayor parte de la deuda pública de las entidades federativas ha sido contraída con la banca comercial y, además, el pago de dichas obligaciones se ha garantizado con las transferencias federales que el gobierno central envía a los estados (Jiménez & Ruelas, 2017)

Metodología

Es una investigación de tipo cuantitativo, con alcance descriptivo y diseño no experimental. Se analizaron datos de 31 entidades federativas para el período 2007-2016. Se obtuvo información de registros oficiales sobre los siguientes capítulos de ingresos y egresos públicos estatales:

- Financiamiento
- Deuda pública
- Amortizaciones de deuda pública
- Pago de intereses
- Inversión pública
- Gasto corriente
- Ingresos totales
- Egresos totales

Posteriormente, se construyó una base de datos en forma de panel con 310 observaciones para cada variable (información de treinta y un entidades para cada uno de los diez años del período de análisis). Se realizó un análisis gráfico para identificar el comportamiento a través del tiempo de cada componente de ingreso y egreso público en estudio.

Resultados

Cabe señalar que el análisis del financiamiento se hace desde la perspectiva de flujo y no de stock. Es decir, se revisa el comportamiento de la contratación anual de pasivos y no del nivel acumulado de la deuda de las entidades federativas. En el Gráfico 1 se aprecia que en el año 2010 se captaron ingresos públicos provenientes de financiamientos que representaron, en promedio, el 8.57% de los ingresos estatales totales. Mientras que en el año 2008 el 1.25% de los ingresos locales tuvieron su origen en la contratación de obligaciones financieras.

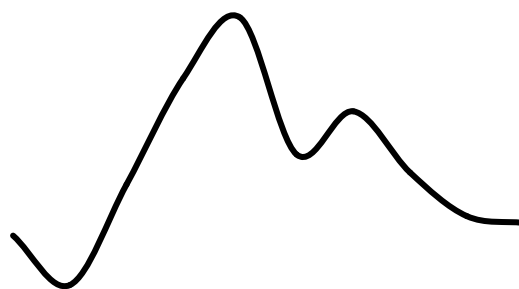


Gráfico 1 Ingresos vía financiamiento con relación a ingresos estatales totales

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018)

Con relación a los egresos públicos estatales, es conveniente destacar la tendencia a la baja que ha reportado la inversión pública local a partir del año 2010, mientras que el gasto corriente o de operación aumentó ligeramente después del año 2011. (Ver Gráfico 2).

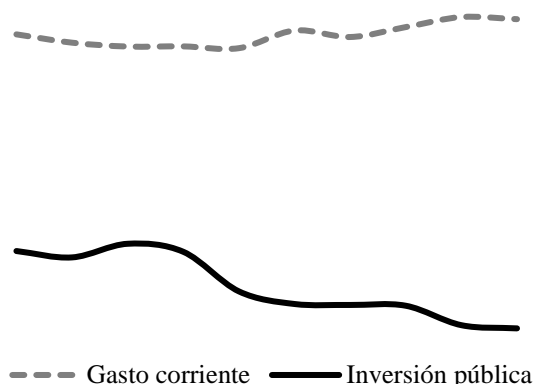


Gráfico 2 Gasto corriente e inversión pública con relación a egresos estatales totales

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018)

Por otra parte, después del año 2011 tanto la inversión pública como el financiamiento o disminuyeron considerablemente. Es preciso comentar que se esperaría una correlación positiva entre ambos flujos monetarios en virtud de que la contratación de deuda pública tendría que estar motivada, fundamentalmente, por los planes que cada gobierno estatal desarrolle en materia de inversión pública (Ver Gráfico 3).

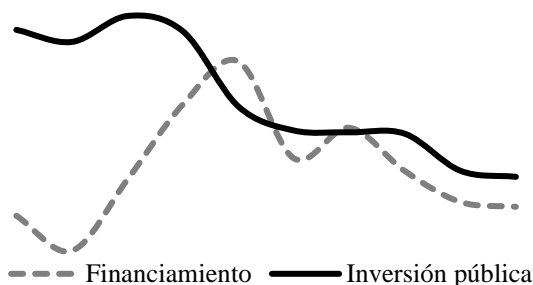


Gráfico 3 Financiamiento e inversión pública con relación a ingresos y egresos estatales totales

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018)

En promedio, durante el período de estudio, con la excepción del 2008, en todos los demás años se localizó que los egresos públicos relacionados con la amortización de deuda fueron mayores que los pagos de intereses vinculados con las obligaciones financieras contraídas (Ver Gráfico 4).

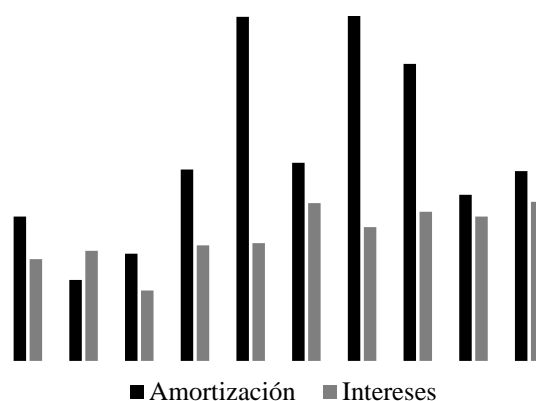


Gráfico 4 Amortizaciones y pago de intereses con relación a egresos estatales totales

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018)

Al comparar los flujos de ingresos provenientes de la vía de financiamiento con los egresos que representó el pago de la deuda pública, se aprecia que, en la mayor parte del tiempo, los pasivos que se contratan representan una cantidad de recursos superior a los egresos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones financieras (Ver Gráfico 5).

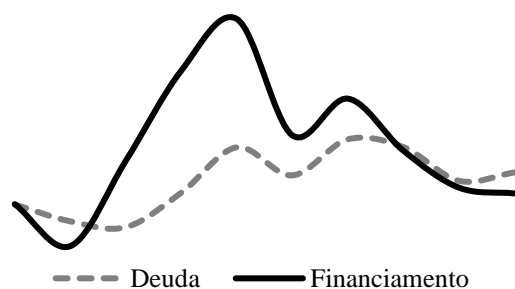


Gráfico 5 Pago de deudas contraídas y obtención de ingresos vía financiamiento con relación a ingresos y egresos estatales totales

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018)

Hasta esta sección se han reportado resultados agregados; es decir, cifras que contienen el comportamiento de los ingresos y egresos públicos de las treinta y un entidades federativas. Sin embargo, la realidad financiera de las haciendas estatales es heterogénea. En el Gráfico 6 se observa la proporción que representan los ingresos obtenidos a través del financiamiento con relación a los ingresos estatales totales. En los estados de Coahuila, Quintana Roo, Nuevo León y Sonora los ingresos provenientes del financiamiento representaron, en promedio, más del 10% de los ingresos estatales totales durante el período de estudio.

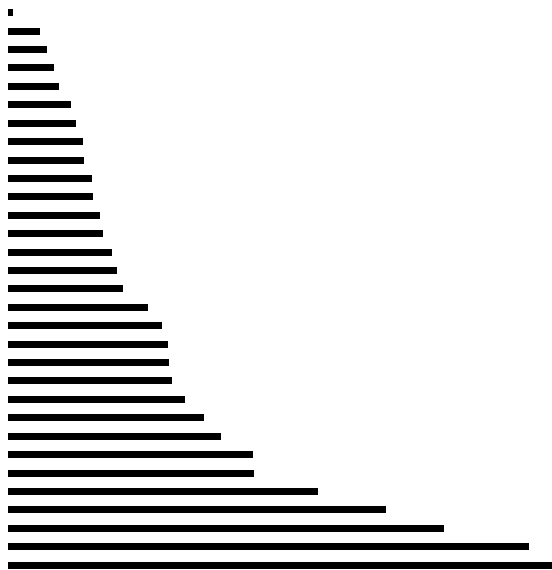


Gráfico 6 Ingresos vía financiamiento con relación a los ingresos estatales totales (promedio 2007-2016)

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018)

En la Tabla 1 se observa la proporción que, en promedio, para el período de estudio representó en el financiamiento en los ingresos estatales totales así como la inversión pública y el pago de la deuda con relación a los egresos estatales totales.

Entidad	Inversión	Financiamiento	Deuda
Ags	16.4%	2.4%	1.7%
BC	3.2%	5.1%	1.8%
BCS	6.2%	8.9%	5.6%
Camp	7.3%	3.0%	2.7%
Coah	13.5%	15.7%	7.5%
Col	6.5%	4.7%	3.5%
Chis	5.7%	5.6%	3.5%
Chih	5.1%	6.1%	3.0%
Dgo	9.8%	2.2%	1.8%
Gto	4.4%	1.8%	1.4%
Gro	5.3%	1.4%	1.0%
Hgo	7.0%	3.3%	3.2%
Jal	2.6%	2.7%	2.0%
Méx	7.0%	3.1%	4.3%
Mich	8.6%	4.6%	3.9%
Mor	9.6%	4.6%	2.2%
Nay	7.0%	7.0%	4.2%
N L	3.8%	12.5%	11.6%
Oax	10.0%	2.6%	1.0%
Pue	7.3%	0.9%	0.9%
Qro	10.3%	1.1%	0.4%
Q Roo	7.9%	14.9%	11.5%
SLP	4.6%	1.3%	1.1%
Sin	9.5%	2.2%	1.0%
Son	10.2%	10.8%	9.6%
Tab	1.6%	2.4%	1.5%
Tamps	12.9%	4.0%	2.3%
Tlax	7.1%	0.1%	0.6%
Ver	5.5%	1.9%	2.0%
Yuc	1.4%	4.4%	2.4%
Zac	5.3%	7.0%	5.4%

Tabla 1 Ingresos vía financiamiento, pago de deuda y de intereses con relación a los ingresos y egresos totales (promedio 2007-2016)

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018)

La proporción de inversión pública con relación a los egresos estatales totales superó los dos dígitos en los casos de Aguascalientes, Coahuila, Oaxaca, Querétaro, Sonora y Tamaulipas. A continuación se muestra la evolución de los ingresos vía fuentes de financiamiento así como de la inversión pública en los tres estados que reportaron la mayor proporción de financiamiento como parte de sus flujos de ingresos estatales totales, los cuales son Coahuila, Nuevo León y Sonora. En el caso del estado de Coahuila destaca el aumento considerable en la obtención de ingresos vía financiamiento entre los años 2009 y 2011. Se aprecia un esfuerzo en materia de no contraer obligaciones financieras en el año 2012 pues la proporción de financiamiento a ingresos estatales totales fue del cero por ciento; sin embargo, a partir del 2013 se retoma esa vía de obtención de ingresos públicos. Por su parte la inversión pública local ha disminuido desde el año 2011 manteniendo una tendencia a la baja sin que sea revertida por los ingresos correspondientes a pasivos financieros (Ver Gráfico 7).

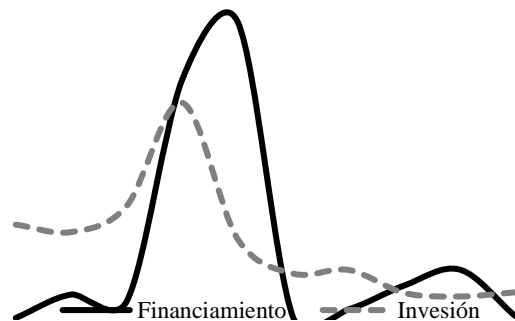


Gráfico 7 Ingresos vía financiamiento e inversión pública con relación a los ingresos y egresos estatales totales del estado de Coahuila

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018)

Con relación a la hacienda pública de Nuevo León, en el Gráfico 8 es notable el crecimiento de los flujos de ingresos obtenidos a través del financiamiento con una tendencia alcista desde el año 2009 hasta el año 2016 con la excepción del 2014 en donde se aprecia una disminución en dichos flujos. Sin embargo, al igual que en Coahuila, el crecimiento en la proporción que representa el financiamiento anual con relación a los ingresos estatales totales no está asociado con la inversión pública, pues ésta se observa en niveles de estancamiento a partir del año 2011.

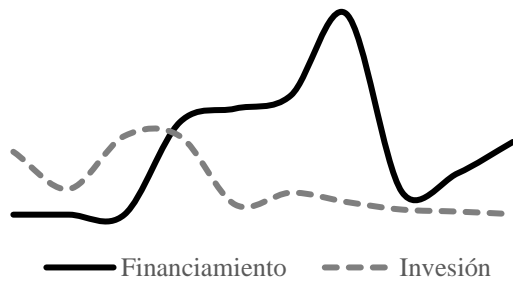


Gráfico 8 Ingresos vía financiamiento e inversión pública con relación a ingresos y egresos estatales totales del estado de Nuevo León

Fuente: *Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018)*

En Sonora el financiamiento ha representado una fuente de ingresos públicos que ha sido utilizada recurrentemente durante el período de estudio. En los años 2014 y 2016 se reportan razones de 18.3% y 18.9% respectivamente. Esto, sin duda, representa un riesgo considerable ya que en términos monetarios, casi 19 centavos de cada peso de los ingresos estatales totales del año 2016 provinieron de financiamientos mientras que en el mismo año menos de tres centavos de cada peso de los egresos estatales totales se destinaron a inversión pública (Ver Gráfico 9).

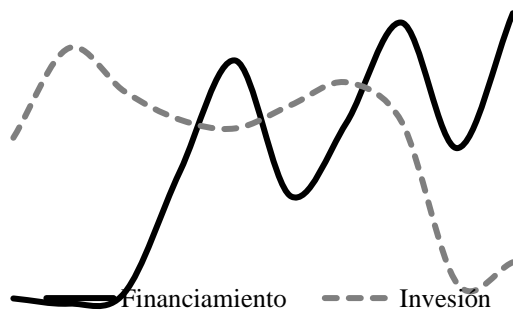


Gráfico 9 Ingresos vía financiamiento e inversión pública con relación a ingresos y egresos estatales totales del estado de Sonora

Fuente: *Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018)*

Finalmente, es destacable la situación prevaleciente en la hacienda pública de Tlaxcala, ya que durante el período de estudio solamente en el año 2007 registró ingresos provenientes de financiamientos y que representaron el 0.1% de los ingresos estatales totales de ese año.

Conclusiones

En promedio, en el año 2011, el flujo de ingresos de las entidades federativas proveniente del financiamiento fue cercano al diez por ciento con relación a los ingresos totales. Después de ese año ha disminuido su participación porcentual. Por otra parte, la inversión pública ha mantenido una tendencia bajista con relación al gasto corriente; es decir, los recursos destinados a la operación se han mantenido, e incluso se aprecian aumentos marginales en su participación dentro de los egresos estatales totales mientras que el componente de inversión pública ha disminuido, año tras año, a partir del 2011.

Los egresos derivados del pago de intereses asociados a la deuda pública de los estados como proporción de los egresos estatales totales ha aumentado, esto podría ser explicado parcialmente por el incremento que, en los últimos años, han mostrado las tasas de interés. Por otra parte, después de 2012 se aprecia una disminución en el financiamiento, como flujo de ingresos, respecto del pago de las obligaciones financieras como parte de los egresos, lo cual podría en cierto modo representar, a reserva de corroborarlo en estudios posteriores, la aplicación de medidas de disciplina financiera.

El comportamiento del financiamiento como fuente de ingresos públicos de los estados es heterogéneo entre las entidades federativas. En algunos casos parecería ser desmedido y, en otros, se presume la implementación de controles administrativos y normativos relacionados con la contratación de deuda pública. De esto último podría derivar una propuesta de investigaciones futuras relacionadas con los incentivos existentes para adquirir obligaciones financieras y por qué en unas entidades no se presentan dichos incentivos y en otras sí.

Finalmente, cabe señalar que la obtención de ingresos públicos a través de la contratación de deuda no representa, en sí mismo, un problema en virtud de dos variables fundamentales: 1) el destino de los recursos contratados y 2) el costo financiero de la deuda.

Es decir, si los ingresos obtenidos a través del financiamiento se canalizan hacia la inversión en proyectos que en el mediano y largo plazo generarían beneficios a la sociedad y a la economía, entonces el endeudamiento podría potenciar las capacidades productivas de cada entidad federativa; lo contrario ocurriría si esos recursos se destinan al gasto operativo o, peor aún, si se despilfarran. El costo de la deuda, relacionado fundamentalmente con los intereses y comisiones vinculados con el financiamiento, tendría que ser valorado en las decisiones de endeudamiento.

Referencias

Ahuja, L. (2006). Cátedra Konrad Adenauer: El sentido de la persona en la Economía Social de Mercado (ESM). Recuperado de http://www.kas.de/wf/doc/kas_3079-1442-4-30.pdf?110308160432

Arévalo, J. L., & Mendoza, B. M. (2015). Federalismo fiscal. Chiapas y Nuevo León: un análisis comparativo. *Economía Unam*, 12(34), 106-123.

Astudillo, M., Blancas, A., & Corona, F. J. F. (2017). La Transparencia de la Deuda Subnacional como Mecanismo para limitar su Crecimiento. *Problemas del desarrollo*, 48(188), 29-54.

Cámara de Diputados (2018). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf

Figuroa, F. C. (2018). El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNFC) y sus efectos en el endeudamiento y el esfuerzo fiscal del Distrito Federal y de las entidades del país, 1995-2010. *Revista Análisis Económico*, 29(71), 79-111.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). Finanzas públicas estatales y municipales. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPEst.asp?s=est&c=11288&proy=efipem_fest

Jiménez, J. P., & Ruelas, I. (2016). El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: evolución, institucionalidad y desafíos.

Jiménez, J. P., & Ruelas, I. (2017). Descentralización, espacio fiscal y endeudamiento de los gobiernos sub nacionales en América Latina. *Vox LACEA*.

López Córdova, J. E., & Pueblita, J. C. R. (2013). *Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas en México 2006-2011*. Inter-American Development Bank.

Morales, M. I. G., & Bárcenas, H. S. (2013). Federalismo y endeudamiento público de estados y municipios en México. *Cadernos PROLAM/USP*, 12(23), 70-85.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). Financiamiento de entidades federativas con respecto al PIB. Recuperado de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>