

Finanzas y gasto público en México: un equilibrio imprescindible para el federalismo fiscal

Finance and public spending in Mexico: a balance essential to the fiscal federalism

Fecha de recepción: 26 de abril de 2017
Fecha de aceptación: 02 de agosto de 2018

*Alberto Guevara Baltazar**

*Jaime Espejel Mena**

*José Hernández Ramírez**

RESUMEN

El presente ensayo plantea un diagnóstico de los problemas más relevantes de las finanzas públicas en México, aquellos en los que debería centrarse el manejo de la Hacienda Pública. No se trata de una lista exhaustiva, sino de abordar los aspectos centrales del asunto. Así, el documento no incorpora soluciones y propuestas de políticas públicas; más bien trata de plantear un escenario sobre cuáles y qué dimensiones son las debilidades del sistema hacendario en factores como déficit financiero, niveles de deuda, excesos en el gasto corriente, y la falta de liquidez para enfrentar sus pasivos. Por la presente administración federal de Enrique Peña y los gobiernos estatales salientes de Chihuahua, Oaxaca, Sonora, Puebla y Veracruz.

PALABRAS CLAVE: Federalismo fiscal, finanzas públicas, deuda estatal, gasto corriente, corrupción.

ABSTRACT

This essay presents a diagnosis of the most relevant problems of public finances in Mexico, which focus on the management of public finances. It is not an exhaustive list, but an address to the central issues. Thus, the document does not incorporate solutions and proposals of public policies; Rather, it seeks to provide a scenario about which and what dimensions are the weaknesses of the financial system in factors such as financial deficit, debt levels, excess current expenditure and lack of liquidity to meet its liabilities. By the present federal administration of Enrique Peña and the outgoing state governments of Chihuahua, Oaxaca, Sonora, Puebla and Veracruz.

KEY WORDS: Fiscal federalism, public finance, public finance, current expenditure, corruption.

* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: aguevarab@uaemex.mx

PRESENTACIÓN

Las finanzas públicas constituyen una rama del derecho público, tienen por objeto el estudio de las reglas y las operaciones relativas a los fondos públicos, comprenden el manejo de los ingresos y gastos públicos, y sus principales elementos son: a) el presupuesto de ingresos, –donde están todos los rubros que permiten captar recursos por parte del Estado, tales como impuestos, tarifas y derechos–; b) la administración adecuada de los ingresos captados, –todos los recursos se deben distribuir en forma conveniente y que no haya evasión fiscal–, y c) el gasto público, –representa la distribución de los recursos captados en función de las necesidades sociales–. El manejo de las finanzas públicas implica emisión de papel moneda y regulación de la actividad bancaria y bursátil, que deriva del proceso económico interno y del intercambio con el exterior.

Las finanzas públicas constituyen la espina dorsal del federalismo mexicano, por ello los saldos positivos de los trabajos de los funcionarios fiscales y la Comisión Nacional Hacendaria (CNEH) a lo largo de más de 40 años y a la luz de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) vigente, constituyen un activo para revisar las experiencias acumuladas de los diferentes órdenes de gobierno. Desde 1997 el partido del presidente no ha vuelto a tener la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es un acto legislativo. Hoy la etapa de “gobiernos divididos” ha detonado una nueva dinámica: la aprobación del PEF se convirtió en una negociación entre poderes, grupos

parlamentarios, gobernadores y diversos grupos de interés.

El documento supone y argumenta que después de dos décadas de apertura democrática, la negociación anual de las finanzas públicas ha pasado de ser una útil reforma constitucional a un hecho fallido. La descoordinación entre ámbitos de gobierno, la complicidad entre la clase política, aun siendo de diferentes colores políticos, los vacíos legislativos y operativos –y sin más– la irresponsabilidad administrativa, en el uso discrecional de los recursos y la corrupción en los tres ámbitos de gobierno han debilitado nuestro andamiaje federal. Ante ello, la reacción más inmediata, pero de ningún modo la más conveniente, ha sido el sobreendeudamiento como en el siglo pasado con los gobiernos populistas.

Bajo este escenario de incertidumbre financiera y económica, el presente diagnóstico se divide en seis secciones: reglas de operación del sistema fiscal mexicano; consideraciones sobre el gasto público; gasto público y auditoría; criterios distributivos del Ramo 23; inercias del gasto corriente en la educación básica y aspectos de la deuda estatal, un problema público distorsionado.

REGLAS DE OPERACIÓN DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO

El Estado Federal Mexicano¹ se encuentra fundamentado en el artículo 40 constitucional, donde ejerce su división de Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), a través de los artículos

¹ El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas al poder central, que tienen su propia vida, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política, traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismo normas jurídicas y aplicarlas a una estructura geográfica y a través de la descentralización normativa (Tello, 2007).

50 al 107. Las facultades que corresponden a las entidades federativas y municipios están previstas en los artículos 40, 41, 115 y 122. En este sentido, los gobiernos de la federación como proveedores de bienes y servicios públicos, así como vigilantes de los derechos que emanan de la Carta Magna, requieren de recursos económicos que provienen principalmente de toda la población y de la producción del país. Para normar la asignación y gestión de estos recursos, en 2006 el Congreso de la Unión aprobó la LFPRH, ley que tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Además, obliga a que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género, la Auditoría Superior de la Federación (ASF)² fiscalizará el estricto cumplimiento de la misma.

Para asignar los recursos públicos, a través de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el PEF, es necesaria una planeación previa de recursos acorde a las metas del Plan Nacional de Desarrollo y a

los programas que se emanan del mismo. Durante esta planeación se desarrollan los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), a través de los cuales se explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Asimismo, se deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política, acompañados de propuestas para enfrentarlos (Congreso de la Unión, 2018a). En los CGPE también se debe exponer el entorno actual y esperado del Sistema Fiscal Mexicano, así como los riesgos más relevantes que se pudieran tener en el corto plazo, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.

El proceso para la aprobación de la LIF y el PEF se encuentran regulados en el artículo 42 de la LFPRH. El entorno que se espera guíe al Sistema Fiscal Mexicano que se encuentra plasmado en los preclavos de Política Económica y en los CGPE, documentos que deberán ser presentados por el ejecutivo federal en dos etapas: la primera en un documento que se muestra a más tardar el 1 de abril (conocido como preclavos), y la segunda el 8 de septiembre junto con la iniciativa de LIF y el proyecto del PEF. Tanto

² La ASF es un organismo que depende del Poder Legislativo Federal, se encarga de fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios y, en general a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos federales. La fiscalización está sujeta, por ley, a los principios de anualidad y posterioridad. La anualidad se refiere a que la institución revisa las cuentas correspondientes a un año fiscal en específico y la posterioridad implica que esta revisión se lleva a cabo una vez que los gastos fueron efectuados. Sin embargo, el rol del auditor de la ASF en la medición de los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) es aún limitado. Han existido iniciativas de ley en las que se propone el examen, discusión y aprobación de un programa trianual de gasto, ingreso y deuda pública federal, así como de los criterios trianuales de política económica que lo sustentaran, además del examen y discusión anual de los criterios generales de política económica que debería presentar el Ejecutivo mediante una nueva obligación expresa. Sin embargo, se ha quedado como iniciativa por lo que aún hay mucho por hacer.

los precriterios de política económica como los CGPE se basan en indicadores macroeconómicos dado que su dinámica tiene una incidencia en la estabilidad económica, social y fiscal del país.

Los precriterios generales de política económica deben publicarse a más tardar el 1 de abril, estos mantienen una relación con las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la LFPRH que tienen como objetivo iniciar un diálogo con el Congreso de la Unión sobre las perspectivas económicas y de finanzas públicas para el ejercicio fiscal siguiente al año en el que son publicados. El artículo señala:

La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento: I. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento que presente los siguientes elementos: a) Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente; b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo; c) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit; d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos (Congreso de la Unión, 2018a).

Los elementos a los que se refiere el artículo 42 de la LFPRH son los precriterios de cada año, los cuales se dividen en tres apartados: la economía al cierre del año anterior; la evolución reciente y proyecciones de la economía mexicana para el año en curso, y las perspectivas económicas para el siguiente año.

CONSIDERACIONES SOBRE EL GASTO PÚBLICO

Del anterior aparato se puede inferir que existen indicadores macroeconómicos, tanto en los PPE como los CGPE, las autoridades hacendarias del país han sufrido una pérdida de confianza considerable, debido a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha subestimado una y otra vez los pronósticos para el saldo de la deuda interna a lo largo del sexenio. Por ejemplo, en los CGPE 2014, emitidos hacia finales de 2013, se pronosticaba un panorama de ingresos y egresos de la federación de tal manera que el saldo de la deuda para 2016 sería del 40.9% del PIB (SHCP, 2016a).

En 2014 la estimación fue de 43.3%, en 2015 de 47.8%, e incluso en los CGPE para el ejercicio fiscal de 2016 la estimación alcanzaba 48.5% del PIB. Sin embargo, el saldo de la deuda finalmente observado fue mayor y se ubicó en 49.1% del PIB (SHCP, 2016a), lo cual implica que la SHCP, según su último informe *Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Cuarto trimestre 2016*, gastó un total de 5 billones 396 mil 301.4 millones, es decir, cerca de 582 mil 181 mil 03 millones de pesos más que el 2015, lo que significa el 8.2% de incremento con respecto al año anterior. De igual manera, detalla que para finalizar el 2016, el gasto neto total fue de 7 billones 193 mil 8.9 millones de pesos (SHCP, 2016a: 80).

El documento mencionado, puntualiza que el alza del gasto neto total fue utilizado para cubrir parte de los pasivos laborales de Petróleos Mexicanos (Pemex) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y mayores participaciones enviadas a los estados y municipios, por el orden de 14 mil 967 millones de pesos, ante una mayor recaudación federal. “El gobierno federal durante 2016 realizó erogaciones de carácter no recurrente en inversión financiera para fortalecer la posición

financiera de Pemex y para cubrir parte de los pasivos laborales de Pemex y CFE de acuerdo con lo señalado en la LFPRH por un total de 321.8 mil millones de pesos; además, realizó una aportación de recursos al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (EIP), por 70 mil millones de pesos” (SHCP, 2016b).

Más aún, el informe explica que durante el año pasado, gobierno federal apoyó financieramente con un monto de 295.3 millones de pesos a Pemex, mientras que a la CFE otorgó recursos por 161.1 mil millones de pesos, conforme a lo establecido en la Reforma Energética. “Es equivalente al ahorro que las empresas lograron en sus pasivos pensionarios como resultado de las modificaciones que aplicaron a sus esquemas de pensiones y jubilaciones” (SHCP, 2016b).

Así, precisa el escrito, el gobierno federal hizo transferencias a Pemex y CFE por un total de 345.3 miles de millones de pesos (mmp), incluyendo una operación preliminar de apoyo por 50 mmp a Pemex en 2015, pero tanto Pemex como CFE mejoraron su posición financiera en 368.4 y 322.2 mmp, respectivamente, por lo que el sector público en su conjunto logró un ahorro con estas reformas de pensiones de 345.3 mmp (SHCP, 2016b).

Para el Centro de Análisis de Políticas Públicas (2016: 4), “resulta contradictorio que a pesar de que los precios, la producción y las exportaciones han ido en descenso, la plantilla laboral de Pemex haya crecido a lo largo del periodo comprendido entre 2004 y 2014. El incremento en Pemex Corporativo fue del 83%. Entre 2012 y 2015 las ganancias de la empresa bajaron 1.37 billones de pesos, es decir, una caída de 104%. En 2015 Pemex cerró con pasivos que superan sus activos por 75% o 1.33 billones de pesos”.

Como resultado de dichos pasivos, los pagos que más le pesan a Pemex son los de jubilaciones

y pensiones. En ese sentido, la deuda neta de Pemex aumentó 29.5% (187 mil 020 millones de pesos) entre 2012 y 2015. El pasivo laboral de Pemex –que implica los pagos de liquidaciones, jubilaciones y pensiones que la empresa debe a sus empleados– creció 378 mil 861 millones de pesos entre 2012 y 2015. “En contraste, el gasto de Pemex por “Impuestos y derechos”, es decir, sus contribuciones fiscales se contrajeron 69% durante los tres años mencionados, sin embargo, en 2015 todavía alcanzaron los 331 mil 500 millones de pesos” (Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2016: 4).

Por el contrario, el Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2016: 62), “sostiene que, 5.4 millones de adultos mayores de 65 años que dependen de los programas sociales gubernamentales, cuyo objetivo es aliviar la pobreza en la etapa de la vejez, no cuentan con los recursos suficientes para cubrir los gastos de la canasta básica alimentaria y de otros servicios básicos”. Además, indica que durante los tres años de operación del “Programa Pensión para Adultos Mayores” de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cada beneficiario recibía 580 pesos mensuales, mientras que la “línea de bienestar mínimo” se encontraba por encima de los 800 pesos en áreas rurales y por encima de los 1 200 pesos en áreas urbanas. El Centro también refiere que en 2017, el gobierno federal deberá destinar el 3.5% del PIB (720 mil 128 millones de pesos) para pagar pensiones tanto a adultos mayores que pagaron impuestos como a quienes no contribuyeron. Este desembolso explica el estudio, se convierte en una presión para las finanzas públicas, por lo que se necesita una estrategia de acción que contemple educación para el ahorro; aumentos en los porcentajes de las contribuciones voluntarias al sistema de retiro e incluso gravar las pensiones.

Lamentablemente, el gobierno federal no especifica los beneficios que espera obtener cuando solicita al Congreso autorización para endeudarse. No sabemos cuáles son los programas y proyectos específicos que se financian con la deuda que se propone año con año. El Congreso Federal, de manera desinformada, consciente los niveles de endeudamiento solicitados sin hacer un análisis costo-beneficio de lo que va a aprobar. De esta manera se puede adquirir deuda para financiar gastos superfluos, o programas y proyectos de baja rentabilidad económica y/o social, en resumen, la discusión fiscal en muchos aspectos es subjetiva y deficiente.³

Estas deficiencias, en parte, se sostienen por un marco normativo insuficiente. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí establece los criterios bajo los cuales puede endeudarse el gobierno. En su artículo 73, fracción VIII, dice que “el endeudamiento sólo podrá utilizarse para obras que aumenten

los ingresos, para fines de política monetaria, operaciones de renegociación de deuda o emergencias nacionales” (Congreso de la Unión, 2018d). Sin embargo, la legislación no regula adecuadamente lo dictado en la Carta Magna porque la LFPRH no define de manera específica las causales o casos en los que es legítimo solicitar y aprobar endeudamiento.

Como resultado de dichos vacíos y reglamentos en su operación, las agencias calificadoras internacionales, como *Moody's*, *Standard & Poors* y *Fitch*, han alertado que podrían rebajar la calificación crediticia de México, debido a su débil crecimiento económico y al tamaño de su deuda. Ambos factores ejercen “presión adicional sobre el perfil crediticio de México”. En la actualidad, nuestra nación ostenta una nota de “BBB+”, lo que representa que el país tiene un grado de confianza “bajo medio” para pagar sus deudas (Becerril, 2016: 6).⁴

³ El artículo 40 de la LFPRH establece en su inciso III que: en caso de considerarse ingresos por financiamiento, se deberá incluir en la Ley de Ingresos: a) Los ingresos por financiamiento; b) El saldo y composición de la deuda pública y el monto de los pasivos; c) El saldo y composición de la deuda del Gobierno Federal y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado diferenciando el interno del proveniente del exterior; d) Saldo y composición de la deuda de las entidades y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado, diferenciando el interno y el externo; e) Justificación del programa de financiamiento al sector privado y social, las actividades de fomento y los gastos de operación de la banca de desarrollo, así como los fondos de fomento y fideicomisos públicos; f) La previsión de que, en caso de otorgarse avales y garantías, estos se ajustarán a lo dispuesto en la normatividad aplicable; g) Memorias de cálculo con las que se efectuaron las estimaciones presentadas; proyecciones de las amortizaciones y disposiciones a tres años en adición al ejercicio fiscal de que se trate.

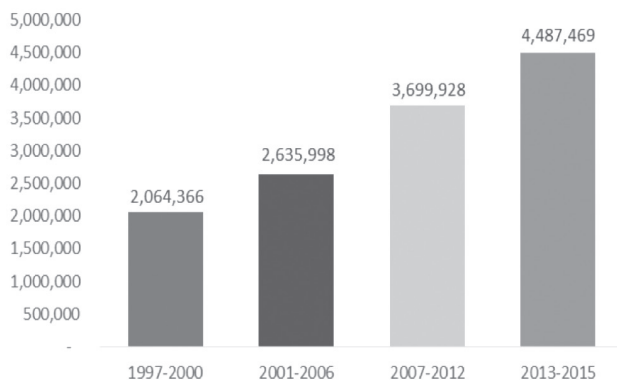
⁴ Como presintiendo que el escenario macroeconómico puede cambiar, el 8 de marzo de 2017 el gobierno federal anunció la contratación de una deuda de 15 mil millones de pesos, a un plazo de 30 años, a través de una subasta sindicada de bonos con una tasa fija del 7.85%. Esto quiere decir que el gobierno le pidió un préstamo, con intereses, a diversas instituciones bancarias y financieras nacionales (57%) e internacionales (43%). La deuda contraída sería liquidada hasta el 2047, al cubrir para entonces un monto de al menos 16 mil 170 mdp (con intereses). Esta operación fue realizada a través de los formadores de Mercado de Bonos a Tasa Nominal Fija entre los cuales HSBC, BBVA Bancomer y JP Morgan tuvieron una destacada participación. De acuerdo con la dependencia, esta operación busca contribuir al buen funcionamiento del mercado local de deuda y fortalecer las referencias de mercado para otros emisores.

Dichas agencias también advirtieron que la economía nacional en el 2017 podría verse afectada si las nuevas políticas de Estados Unidos restringen la actividad comercial entre ambos países, y si la SHCP, no ajusta el gasto público y continúa deteriorando el nivel de la deuda pública, las agencias se verán obligadas a bajar la calificación crediticia del país, situación que ahuyentará aún más a la inversión, cuya caída encarecería la calidad de vida, generaría desempleo; lo cual estaría relacionado con mayor inseguridad, aumento a los precios de la canasta básica, nulo incremento al salario mínimo y oportunidad de financiar, y fortalecer a las pequeñas y medianas empresas.

GASTO PÚBLICO Y AUDITORIA

Como complemento a lo anterior, Mario Guzmán (2014) detalla que el gasto público en México creció en un 120% entre 1997 al 2014: pasó de 2 billones de pesos en 1997 a 4 billones 467 mil millones en 2015, en términos reales. En contraste el PIB creció solamente 54.3%. El gasto público en México representó el 20.4% del PIB, aunque para el 2010 alcanzó el 27%. En ese sentido, según el autor, la negociación presupuestaria de manera anual ante el Congreso de la Unión, por lo menos durante los últimos 15 años, sólo ha afectado el 10% del PEF de los dos anteriores presidentes y el actual, el restante 90% ha sido un cheque en blanco para el Ejecutivo (gráfica 1).

Gráfica 1
GASTO DEL SECTOR PÚBLICO TOTAL (PROMEDIOS SEXENALES)

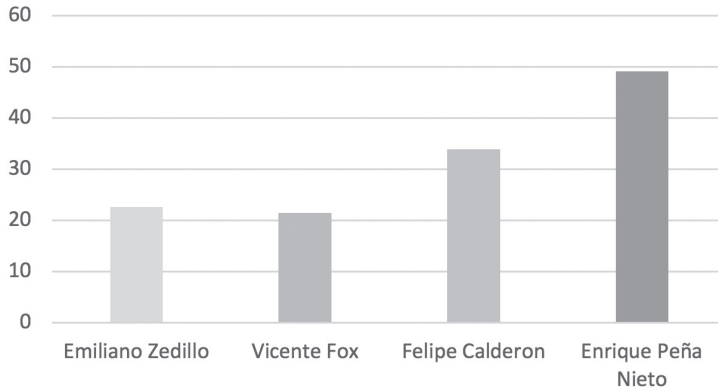


Fuente: Elaboración propia con datos de Guzmán (2014).

En efecto, Marcelo Delajara (2016) apunta que cuando Enrique Peña Nieto asumió la Presidencia de México, a finales de 2012, el saldo de la deuda bruta del sector público federal llegaba a 33.9% del PIB y que al final de 2016 aumentó poco más de 15 puntos porcentuales para ubicarse en 49.1%. Este aumento

significativo coloca a la actual administración como la más endeudada de los últimos sexenios: al término de su administración, Ernesto Zedillo había logrado colocar el saldo bruto de la deuda en 22.6%; Vicente Fox en 21.4% y Felipe Calderón en 33.9% (gráfica 2).

Gráfica 2
EVOLUCIÓN DEL SALDO BRUTO DE LA DEUDA PÚBLICA
(PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de Delajara (2016).

Aunado a lo anterior, las condiciones económicas que enfrenta hoy nuestro país lo hacen más vulnerable ante la caída de los precios del petróleo, la reducción del envío de remesas y una posible recesión tras la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Así, el 30 de enero de 2015, se anunció un recorte presupuestal por más 124 mil millones de 265.0 millones de pesos. Pero de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la información pública no permite saber qué se hizo con ese recorte aunque, gracias a los requerimientos de información de dicho organismo, se sabe que lo intacto fue el gasto corriente del gobierno federal. En contrapartida, según el Banco Mundial, la corrupción nos cuesta a los mexicanos cerca del 10% del PIB, esto es alrededor de 2.2 billones de pesos anuales (Flores, 2017; Roldán, Castillo y Ureste, 2018).

La ASF, a través del Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2016, encontró que los recortes presupuestales realizados en 2015 por la SHCP a fin de reducir el gasto público de

la Administración Pública Federal, se realizaron e impactaron sólo en rubros de desarrollo económico, —pero como se señaló— el gasto corriente quedó intacto. Además, “los altos grados de opacidad no permitieron conocer a la ASF, cómo y en qué se aplicó la política de austeridad que el gobierno federal anunció” (ASF, 2016: 118).

Según el informe, “no se pudo determinar en la Cuenta Pública si la medida fue aplicada en cada una de las dependencias, entidades y empresas productivas del Estado anunciadas, debido a que no se publicaron las adecuaciones presupuestarias correspondientes a dicho ajuste durante el primer semestre de 2016, ni fue posible identificarlas a partir de la información disponible” (ASF, 2016: 118).

Por ejemplo, en el periodo de 2000 a 2015, el gasto neto total creció de 4.5% de la Tasa Media de Crecimiento Real Anual (TM CRA), superior al avance promedio de los ingresos de 3.9% y de la actividad productiva de 2.1% en este lapso. Asimismo, se observó un comportamiento procíclico del gasto público, el cual “implica

que aumenta cuando crece el PIB y los ingresos, pero no disminuye proporcionalmente con ellos en las fases de recesión o desaceleración del ciclo económico, lo que ha resultado en déficit presupuestario y mayor deuda pública” (ASF, 2016: 108).

Como proporción del PIB, el gasto público fue equivalente a 19.2% en 2000 y a 27.0% en 2015, por lo que se incrementó 7.8 puntos porcentuales del Presupuesto Programable (PP) en ese lapso. Esta expansión fue principalmente en el gasto público que aumentó 7.9%, con un mayor ritmo en las erogaciones corrientes de 5.0 puntos porcentuales del PP que en las de capital con 2.9%. “El gasto en pensiones y jubilaciones aumentó 2.1, y significó poco más de la cuarta parte del incremento del gasto programable” (ASF, 2016: 109).

En ese sentido:

Entre el primer semestre de 2012 y 2016, la deuda externa bruta del gobierno federal pasó de 49 645.0 millones de dólares (mdd) (17.6% del total de su deuda) a 90 287.7 mdd (25.2% del total), aunque la política de endeudamiento se ha focalizado en el mercado local, principalmente, el saldo de la deuda externa neta del Ejecutivo federal en el primer semestre de 2016 ascendió a 87 904.7 mdd, monto superior en 5 584.4 mdd respecto del cierre de 2015 y en 6 835.3 mdd en relación con el mismo periodo del 2014. En términos nominales aumentó 9.3%, resultado de un endeudamiento neto de 6 977.1 mdd y de ajustes contables por 722.3 mdd (ASF, 2016: 202-203).

La ASF (2016: 116), “ya había advertido en los últimos ocho años, al gobierno federal de dichos niveles de endeudamiento, y una de sus recomendaciones fue la de implementar modelos

que permitieran medir las sensibilidades del gasto público respecto del PIB, en específico mediante los programas de inversión, de provisión de bienes, servicios y de subsidios que tienen un mayor efecto multiplicador en la actividad económica”. En ningún momento la SHCP atendió dichas recomendaciones. Ahora, “los niveles del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) han aumentado en 46.9% del PIB, este incremento corresponde al nivel más elevado desde que el Fondo Monetario Internacional (FMI) mide este indicador” (ASF, 2016: 111).

Una de las explicaciones por las cuales el gobierno federal ha aumentado la deuda, —destaca la ASF—, es que entre el 2010 al 2014 los ingresos petroleros pasaron de representar 32.6% en promedio del total a 18.7% en 2015 y 13.5% en el primer semestre de 2016, mientras que los ingresos presupuestarios fueron de 23.3% del PIB en 2008 y de 23.55% en 2015. Lo anterior, en conjunto con el débil crecimiento económico, “significa que los ingresos tributarios no petroleros han sido insuficientes para financiar el nivel que ha alcanzado el gasto público, y los fondos de estabilización también han mostrado limitaciones en el cumplimiento de sus objetivos” (ASF, 2016: 111).

Asimismo, el órgano fiscalizador buscó revisar que el aumento del gasto público federal de 2015, se ajustara al PEF y a las medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad y evaluar la rendición de cuentas del gasto público ejercido. No obstante, “al primer semestre de 2016, el 79.9% del gasto neto total y el 74.6% del gasto programable por la SHCP tuvo un carácter inercial e incremental que se reflejan en un mayor costo en los servicios personales, pensiones, subsidios, participaciones fiscales y

el costo financiero de la deuda, principalmente” (ASF, 2016: 113).

En contraste, con un menor gasto en economía 31.6%; turismo 26.2%; medio ambiente y recursos naturales 20.4% y comunicaciones y transportes, 19.1%. La ASF “no pudo determinar puntualmente la aplicación del ajuste preventivo en cada una de las dependencias y entidades, debido a que la SHCP no publicó las adecuaciones presupuestarias, ni fue posible identificarlas a partir de la información disponible” (2016: 120).

CRITERIOS DISTRIBUTIVOS DEL RAMO 23

En el apartado de reglas de operación del sistema fiscal mexicano se mencionó los tiempos para presentar la LIF y el PEF, sin embargo, no se señalaron los aspectos políticos de negociación y cabildeo entre los diferentes representantes populares, los cuales constituyen factores reales de poder. En ese sentido, las diferentes

fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión negocian el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de lo que ellos llaman la “piñata” o bolsa negociables.

De acuerdo con Mario Guzmán (2014: 6), “la “piñata” o bolsa negociables son recursos modificables de la propuesta de presupuesto enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados que son reasignados a proyectos clientelares. La bolsa concentra recursos dirigidos a obras o proyectos de gran interés para los diputados y gobernadores; notablemente las carreteras”. En la revisión del PEF, los legisladores sólo modifican para beneficio de su partido político y su interés personal, entre el 6 y 10% de la propuesta del Ejecutivo, –lo demás es un cheque en blanco para el gobierno federal– en su mayoría partidas provenientes del gasto federalizado, un ejemplo de estos recursos es el Ramo 23, en la negociación presupuestaria de los últimos años, algunos fondos de este Ramo han sido más propensos a formar parte de “la piñata” (cuadro 1).

Cuadro 1

FONDOS DEL RAMO 23 DISCRECIONALMENTE NEGOCIABLE EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PEF) 2014 Y 2015

<i>Fondos del Ramo 23</i>	<i>PEF 2014 (millones)</i>	<i>PEF 2015 (millones)</i>
Fondo de Pavimentación y Desarrollo Regional	\$ 5 000	\$ 2 000
Fondo de Infraestructura Deportiva	\$ 3 211.58	No incluye
<i>Fondos del Ramo 23</i>	<i>PEF 2014 (millones)</i>	<i>PEF 2015 (millones)</i>
Fondo de Cultura	\$ 2 728.53	No incluye
Total	\$ 10 940.11	\$ 2 000

Fuente: Elaboración propia con datos de Guzmán (2014).

Como se observa en el cuadro 1, en el 2015 el proyecto del Ejecutivo no incluyó en los Fondos clientelares los de Infraestructura Deportiva y el Fondo de Cultura en las partidas de gastos federalizados. En el PEF 2015, el Fondo de Pavimentación y Desarrollo Regional fue menor que el aprobado un año antes, aunque se espera que aumente después de la negociación (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015).

Al hacer una lectura más detallada de la forma de operar y actuar del Ejecutivo federal se podría decir que durante muchas décadas, el Ejecutivo y su partido fueron una maquinaria política que consiguió apoyos mediante el clientelismo. La posibilidad de continuar con ese método se vio reducida por circunstancias económicas apremiantes y por ser cada vez más difícil de aplicar en una sociedad donde grupos importantes dependen menos del Estado. Paradójicamente, el propio adelgazamiento del Estado producido por la privatización aceleró este proceso. Más aún cuando en las tres últimas décadas han surgido grupos cada vez más importantes, que no caben dentro de una estructura corporativa y clientelar. No obstante, es necesario reconocer que sigue conservando su dominio en los grupos más tradicionales de la población, es decir, los sectores populares y campesinos (Olmeda y Armesto, 2017).

En consecuencia, el Ejecutivo y su partido han tenido que elaborar nuevas fórmulas para conseguir alianzas, algunas de ellas sin duda, han sido para negociar el Presupuesto de Egresos —como ya se ejemplificó— con los gobiernos estatales de su propio partido u organizaciones políticas que les reditúen suficientes votos y escaños en el Congreso de la Unión, donde todos ganan: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) consigue obtener la mayoría calificada;

los partidos “satélite” logran mantener su registro electoral y su capacidad financiera. Garantizando al PRI fuerza, organización, presencia y gobernabilidad en los estados y municipios que gobierna, a cambio de posiciones políticas, cuotas de poder y apoyos sociales a sus estructuras gremiales y sindicales (Tello, 2015).

Dicho escenario político muestra que en 2015, “el Ramo 23 se distribuyó de la siguiente manera: 57.2% a desarrollo social (981 063.8 mdp); 5.0% a desarrollo económico (85 057.6 mdp); 1.2% a gobierno (19 954.6 mdp), y 36.7% (629 130.1 mdp) a la finalidad otras no clasificadas en funciones anteriores, así mismo los programas de desarrollo social aumentaron en 64 980.7 mdp respecto del presupuesto aprobado (7.1%). En comparación con 2014 se ejerció mayores recursos en 10.0%, debido a un incremento de 127.4% reales en subsidios” (ASF, 2016: 146).

De igual forma, el gasto corriente del 2015 fue superior en 5% respecto del año previo. Las mayores variaciones fueron para los grupos inscritos en el Ramo 23 que incluye: pensiones y jubilaciones (9.2%) y otros gastos de operación (6.7%). Los pagos de servicios personales en estas variaciones concentraron el mayor monto del presupuesto corriente ejercido (37.2%), especialmente pagos a la burocracia y organizaciones gremiales. Dicho en forma breve, “el gobierno federal aumentó en 2016 un 8% en términos reales o 29 mil 231 millones de pesos a la retribución salarial u otros apoyos a servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno” (Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2016: 5).

La “austeridad presupuestal”, anunciada por el Presidente Enrique Peña Nieto, afectó a rubros como el de la salud, infraestructura y programas sociales, entre otros —que buscan crear ciudadanía mas no clientela política permanente— y no

el Ramo 23. Este rubro, año con año levanta severas críticas, ya que se le considera una red informal de recursos, donde de manera poco clara se reparte a estados y municipios. Se trata de dinero discrecional, corporativo y clientelar que el gobierno federal distribuye a la burocracia, grupos, sindicatos y gremios, para diferentes fondos, además de un generoso gasto corriente, en partidas presupuestales de: previsión salarial; prestaciones de seguridad social; pólizas de seguro; incrementos en pagos de retabulaciones; promociones de plazas y distribución de los ingresos petroleros excedentes. Este Ramo es un instrumento presupuestario creado para comprar lealtades políticas y fomentar cacicazgos regionales, –como se verá en el siguiente apartado– que no están contempladas en el gasto directo de las entidades, en el que finalmente los tres ámbitos de gobierno se benefician, sin importar su filiación política (Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2016).

También, es necesario reconocer que el sistema fiscal mexicano, ha generado una debilidad recaudatoria significativa en los niveles estatal y municipal. Lo anterior, porque las entidades locales tienen una menor necesidad de hacer un esfuerzo fiscal, pero igualmente y de forma importante, porque los impuestos que pueden cobrar los estados y municipios (a excepción clara del predial) son de bajo potencial recaudatorio. Adicionalmente, la eliminación del ingreso federal coordinado más importante, que es el impuesto a la tenencia y uso de vehículo, ha puesto de manifiesto la debilidad política para mantener el cobro de impuestos cuando otras entidades los eliminan. Así, de manera

inmediata la estabilidad de las finanzas y su buen desarrollo hacendario es un tema central que debe necesariamente incluir una discusión sobre la capacidad en recursos humanos, especializados y tecnológicos de los estados y municipios para recaudar más impuestos.

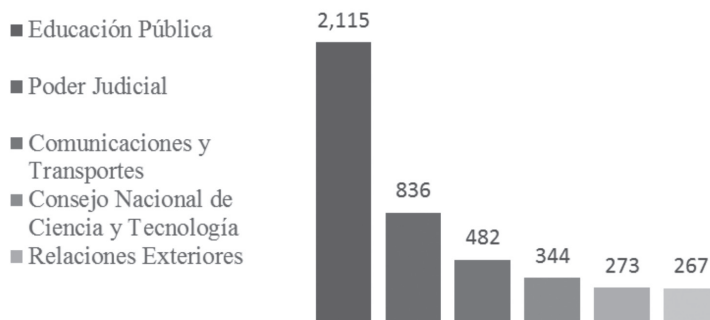
INERCIAS DEL GASTO CORRIENTE EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

El capítulo 1000 de la Cuenta Pública 2016 “señala que los servicios personales se dividen en varios conceptos: Otras prestaciones sociales y económicas (1500), remuneraciones al personal permanente (1100), seguridad social (1400), pago de remuneraciones al personal de carácter transitorio (1200), pago de estímulos a servidores públicos (1700), provisiones de carácter laboral, económico y de seguridad social (1600) y remuneraciones adicionales y especiales (1300)” (Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2016: 52).

En ese sentido, las instituciones que más contribuyeron al incremento en gastos en servicios personales fueron Educación Pública, Salud, Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI), Gobernación, entre otras. Sin embargo, por cuestiones de espacio y para un análisis más exhaustivo nos centraremos en la primera. En el capítulo 1100, “Remuneraciones al personal permanente”, la Secretaría de Educación Pública incrementó sus gastos en 48% del 2012 al 2015, es decir, 2 mil 115 millones de pesos (gráfica 3).

Gráfica 3

INSTITUCIONES CON MAYOR INCREMENTO DEL GASTO EN REMUNERACIONES AL PERSONAL PERMANENTE DE 2012 A 2015 (MDP 2015)



Fuente: Centro de Análisis de Políticas Públicas (2016:53).

“En las asignaciones a seguridad social capítulo 1400, destinado a cubrir prestaciones de seguridad social y primas de seguros en beneficio del personal a su servicio, tanto de carácter permanente como transitorio, gastó un 12%, es decir, 915 millones de pesos” (Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2016: 54).

El capítulo 1700, pago de estímulos a servidores públicos, se incrementó en un 12% en términos reales, 1 mil 161 millones de pesos, este incluye estímulos por productividad y eficiencia, titulación de licenciatura, calificación de méritos, premios y recompensas a empleados, estímulos por años de servicio, entre otros. “Los Ramos que más destacan por su aumento en este rubro son provisiones y aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos con 44% del aumento, 509 millones de pesos” (Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2016: 55).

Finalmente, “de 3 mil 113 millones de pesos, 49% fue el aumento, entre 2012 y 2015, en el capítulo 1300, remuneraciones adicionales y especiales. Este concepto abarca elementos como primas por años de servicio, primas vacacionales, horas extras y aguinaldos. Cabe mencionar que este aumento residió principalmente en los programas de prestación de servicios y educación técnica” (Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2016: 56).

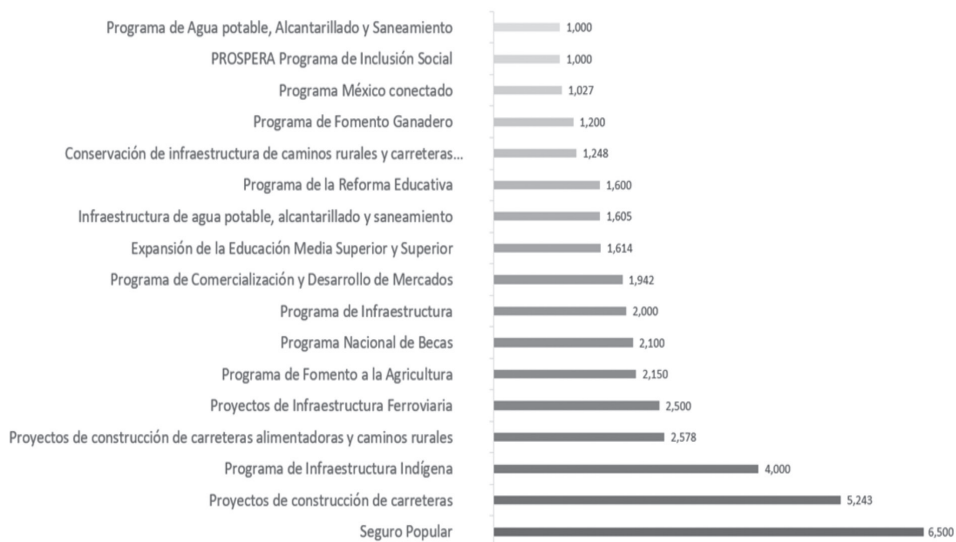
Cómo frenar la inercia del gasto corriente en los sindicatos corporativos y clientelares, es una de las grandes asignaturas de las finanzas públicas, ya que, como lo indica el término, se transforma en un gasto recurrente, irreductible, cuyos recortes conllevan altos costos sociales, que ya se están aplicando en proyectos de inversión en lo que va de 2017 y para el presupuesto 2018. Estos recortes afectan el gasto social y a la infraestructura, que deberían ser el motor para el crecimiento económico. Los principales ajustes se hicieron a

programas como el Seguro Popular (6 mil 500 millones de pesos), Programa de Construcción de Carreteras (5 mil 243 millones de pesos), Programa de Infraestructura Indígena (4 mil

millones de pesos), Proyectos de construcción de carreteras, alimentadoras y caminos rurales (2 mil 578 millones de pesos), entre otros (gráfica 4).

Gráfica 4

PROGRAMAS CON MAYOR RECORTE ANUNCIADO POR LA SNCP EN 2016



Fuente: Centro de Análisis de Políticas Públicas (2016:57).

Volviendo a las cifras y porcentajes mencionados en los últimos tres años del sistema educativo y normal, reflejan que uno de los grandes retos a modificar es el esquema actual en la transferencia de recursos. Cuando en mayo de 1992, el gobierno federal, los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) con el objeto de descentralizar los servicios educativos, la firma de este acuerdo implicó que el gobierno federal entregara la

administración de recursos a los gobiernos estatales, pero no propuso una redistribución de atribuciones a las entidades federativas y tampoco una clara asignación de funciones entre órdenes de gobierno en materia de gestión y uso de recursos. Las autoridades estatales quedaron como responsables de la construcción, renovación y equipamiento de los espacios escolares, desempeñando papeles desiguales entre regiones.

El marco legal y programático que rige el federalismo educativo ha heredado esos problemas históricos de la descentralización educativa. Los artículos 25, 26 y 27 de la Ley General de

Educación (Congreso de la Unión, 2018c) establecen los principios para el financiamiento educativo. Se especifica que el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas concurrirán en el financiamiento de los servicios educativos y contribuirán en el fortalecimiento de las fuentes de financiamiento y su crecimiento en términos reales, si bien en la última reforma de 2016, se establecen atribuciones y criterios que regulen el ejercicio del recurso, la mayor parte de los fondos que se distribuyen a los estados mediante el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) se destina a pago de salarios. Los estados y municipios también reciben recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) que pueden destinar a infraestructura educativa, pero no hay ningún mínimo establecido en la ley que deban de asignar.

Los servicios educativos y de financiamiento son proporcionados mediante programas, que son intervenciones estructuradas con objetivos y actividades específicas, a los que se añade un presupuesto planeado. Estos programas pueden ser federales, estatales o concurrentes. Dado que los tres niveles de gobierno implementan distintos programas, no se sabe con exactitud el monto de las inversiones que se realizan, ni los objetivos de los mismos. Si bien, el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) debe cumplir este papel, no se ha erigido como un órgano rector de la infraestructura educativa.

Los programas no han solucionado el problema de la desigualdad financiera, ya que sólo cerca de 50% de las escuelas accede realmente a ellos. Muchas escuelas en las regiones más pobres o aisladas no pueden acceder a estos programas, ni a sus recursos humanos, capitales y financieros (OCDE, 2016). En parte, se debe

a que hay problemas de coordinación entre los niveles de gobierno debido a que el municipio y el estado hacen un diagnóstico de necesidades de mantenimiento diferente al de la federación.

Ante la falta de coordinación, planeación y la insuficiencia presupuestaria, las escuelas públicas han recurrido a diversas instancias (gobierno municipal, estatal, padres de familia, entre otras) para financiar necesidades apremiantes de infraestructura. La falta de coordinación entre órdenes de gobierno local, con las secretarías de educación estatales, genera ineficiencias debido a duplicidades o porque las obras no se realizan a tiempo.

Asimismo, el nivel de recursos que las escuelas reciben es bajo y desigual, y depende de procedimientos burocráticos que obstaculizan el desarrollo. Las escuelas casi no tienen ninguna autonomía ni fondos que puedan asignar de manera directa. La distribución de recursos no se hace con base en necesidades, lo que se traduce en desigualdad.

Si bien, el esquema firmado en 1992 se diseñó para ser transitorio, es decir, para que eventualmente la descentralización educativa fuese completa, tanto en recursos como en responsabilidad laboral, el proceso se estancó. Lo anterior derivó en la coexistencia de dos sistemas de educación que prevalecen en la actualidad, Así, los maestros de escuelas federales sostienen anualmente una negociación salarial con la Secretaría de Educación Pública (SEP), de acuerdo con los resultados de esta negociación, los estados pagan parcialmente con los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y en parte con sus recursos propios, aun cuando no tengan ningún control sobre dicha negociación.

Más relevante y contradictorio es el hecho que las negociaciones salariales federales se

convierten en un “piso” para los gobiernos estatales y los sindicatos de sus correspondientes sistemas educativos. Lo anterior es un problema para el equilibrio de las finanzas públicas, ya que la negociación federal salarial impacta los presupuestos estatales sin que exista un completo fondeo a los estados para absorber los efectos.

Actualmente, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015), las entidades federativas destinan en promedio 30% de sus ingresos en educación y de este porcentaje, 90% corresponde a servicios personales. Todo lo anterior se realiza sin que se establezca una liga entre el gasto y la calidad educativa, lo que no permite una correcta valoración del impacto del gasto sobre los resultados en la materia.

En este sentido, México destinó para el 2017, 715 mil millones de pesos al sector educativo, de los cuales, el 80% (572 mil millones) fue para servicios personales. El resto, 143 mil millones, al nuevo modelo educativo, que será implementado a partir de agosto de 2018, que buscará reorganizar en 10 años al sistema educativo, conformado por 35 millones de niños y jóvenes. Sin embargo, en la actualidad, muchos de los profesores y alumnos no son aptos: de más de 7 mil 400 docentes de primaria y secundaria evaluados en 2015 por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), sólo el 24.2% resultó calificado como “idóneo”. Asimismo, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2015 refirió que el desempeño de los alumnos en México “se encuentra por debajo del promedio” establecido a nivel internacional por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sobre todo en las áreas de lectura, ciencias y matemáticas (Flores, 2017).

ASPECTOS DE LA DEUDA ESTATAL, UN PROBLEMA PÚBLICO DISTORSIONADO

Otro de los asuntos coyunturales que de manera simultánea es urgente atender es el aumento de la deuda y de los pasivos estatales, este problema financiero ha sido tema de discusión desde hace años en México. Los escándalos recientes de corrupción, de verdadero desfaldo en algunas entidades como Chihuahua, Oaxaca, Sonora y Veracruz, entre otras, son algunos ejemplos de la gravedad del problema: prácticamente en todas las haciendas estatales existen pasivos y compromisos financieros elevados para las siguientes generaciones. Lo más grave, es que los congresos locales fueron cómplices junto con los gobernadores para aumentar el gasto y esconder la deuda.

De acuerdo con el resumen del último informe semestral 2016 de la empresa *Moody's* en México, 22 estados –66.66%– de las entidades muestran perspectivas negativas en términos crediticios, Baja California, Chiapas, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas aparecen en la lista, Veracruz es el estado con muy baja calificación. *Moody's* reiteró que el Proyecto de Presupuesto 2017 de México tuvo un efecto negativo para los estados debido a la gran dependencia que estos tienen sobre las participaciones federales (Becerril, 2016).

El informe señala que Chihuahua, Oaxaca, Sonora y Veracruz son algunas de las entidades que vieron empeorar sus calificaciones crediticias por factores como déficit financiero, altos niveles de deuda, excesos en el gasto corriente, falta de liquidez para enfrentar sus pasivos, entre otros. Estas cuatro entidades tuvieron cambio

de gobierno ese mismo año y los gobernadores salientes fueron acusados de haber provocado quebrantos por presuntos actos de corrupción (Becerril, 2016).

En general, el tema del endeudamiento estatal se ha minimizado por creer que no afecta el equilibrio macroeconómico del país, toda vez que es de alrededor del 3.5% del PIB (Hurtado y Zamarripa, 2013). Lo anterior sería correcto si el endeudamiento registrado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fuera el total de los pasivos estatales y que el endeudamiento estatal no registrado fuera controlado y legal. Sin embargo, en su último *Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2016*, la ASF “reporta que el endeudamiento estatal registrado ante la SHCP es de 529 719 millones en el primer semestre de 2016, mientras que un año antes era de 511 719.1 millones, se presenta un aumento de 3.5%” (2016:153).

En el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios (ROEFM) se destaca que en el primer semestre de 2016, se registró un aumento de (529 718.6 mdp, con un aumento real de 0.9% (17 999.5 mdp), respecto de los 511 719.1 mdp del mismo lapso del 2015. En 13 entidades aumentó el saldo en términos reales, sobresalió Durango (26.4%) y Colima. Asimismo, “los municipios representaron el 8.9% (47 243.7 mdp) de la deuda total de las entidades federativas al primer semestre de 2016, y en 21 municipios, de los 2 456 que existen en todo el país, se concentró el 46.6% (21 999.0 mdp) de la deuda pública municipal total (17.4%)” (ASF, 2016:155).

Destaca que el periodo de 2008 a 2015 el saldo de la deuda pública local se duplicó a nivel nacional (105.6% real), resultado de una limitada consolidación fiscal en respuesta a los efectos de la crisis global que afectó a los ingresos y aumentó

el endeudamiento público. “Este endeudamiento no es sostenible y representa riesgos graves para las finanzas públicas, las cuales en los años siguientes estarán más restringidas y con un mayor costo por el servicio de la deuda pública” (ASF, 2016:153).

Sin embargo, si agregamos a estos datos los “otros pasivos” reportados por primera vez por la ASF, que consideran las cuentas públicas estatales, la cifra es muy distinta. “Los pasivos totales de los estados aumentan más de 50 mil millones de pesos, de 536 269 a 586 733 millones de pesos en diciembre de 2015. Esto significa una diferencia de 9.4% por la inclusión de los pasivos no registrados. Es decir, varios estados no habían reportado una desmesurada cantidad de los pasivos, que ya tenían, pero que no se conocían. En promedio, la deuda estatal, al igual que la federal, va en aumento más rápido que el PIB, lo cual es preocupante” (ASF, 2016: 154-159).

Ahora bien, en estos datos no figuran los pasivos correspondientes a los contenidos en fideicomisos “privados” en los estados, cuyo pago está garantizado por impuestos locales, y en estos casos, hay pasivos que comprometen ingresos futuros por más de veinte años y que no sabemos a ciencia cierta a cuánto ascienden en total. Por tanto, el endeudamiento estatal es mayor aún.

Paralelamente, con el endeudamiento de los últimos años aparecieron las figuras jurídicas definidas como: “Proyectos de Prestación de Servicios” (PPS) y Asociaciones Público Privadas (APS), clasificadas como “no deuda”, pero que generan pasivos. En años anteriores se llegaron a modificar leyes estatales para permitir el endeudamiento a través de diversas figuras legales como éstas, pero no se las llamó deuda, por lo tanto, no tuvieron que pasar por la aprobación de las legislaturas.

En el estado de Puebla, la Ley de Presupuesto y Gasto Público y la de Deuda Pública se reformaron en 2012 para permitir un endeudamiento indiscriminado y masivo en “proyectos de inversión”. Para que a un proyecto se lo considere como de inversión, la Secretaría de Finanzas del Estado debe definirlo así, y de éste debe obtenerse un beneficio social y existir ventajas financieras a otras formas de contratación. En ese sentido, el gobierno estatal reportó a la SHCP una deuda de 8 609 millones de pesos al 31 de diciembre de 2015, mientras que el total de pasivos en realidad es de 47 209 millones de pesos. Hasta ahora dicha legislación estatal no ha sido modificada y contiene visos de inconstitucionalidad, que le garantizan al siguiente gobierno un interminable endeudamiento (Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2016).

En un esfuerzo por modificar dicha situación, el Congreso Federal promulgó recientemente la Ley de Disciplina Financiera para Entidades y Municipios (LDFEM), con el cual se pretende racionalizar el uso de la deuda y abaratar su financiamiento mediante garantías federales. Dicho instrumento legal representan un avance notable en la materia, pero no cambia el escenario real del endeudamiento estatal y local, porque sólo abren la posibilidad de que el Ejecutivo federal ahora, garantice una deuda inconstitucional (Congreso de la Unión, 2018b).

Así, la LDFEM establece disposiciones que especifican las causales de endeudamiento para los gobiernos locales. En el artículo 7, se definen las causales (Congreso de la Unión, 2018b):

1. Cuando una caída del Producto Interno Bruto de manera real origine una caída en participaciones federales respecto a lo aprobado en el PEF y no se logre

compensar con lo que se reciba del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) en términos del artículo 19 de la LFRPH.

2. Cuando sea necesario cubrir los costos de reconstrucción por desastres naturales.
3. Cuando existan costos mayores al 2% del gasto no etiquetado relacionado a procesos administrativos que vayan a generar mayores ingresos locales y a propiciar una reducción futura del gasto. En estos casos se tendrá que cuantificar el monto del desbalance, exponer las fuentes para financiarlo y el número de ejercicios fiscales que tardará en sanearse.

Adicionalmente a lo anterior, en el artículo 23 de esa misma ley, se establece que la contratación de deuda deberá ser aprobada por dos terceras partes de la legislatura local. Y, el artículo 24 establece que para la autorización de la legislatura se deberá especificar: 1) Monto autorizado de la deuda pública u obligación a incurrir; 2) plazo máximo autorizado para el pago; 3) destino de los recursos; 4) en su caso, garantía de pago y 5) en su caso, autorizaciones específicas que deberán ser aprobadas por dos terceras partes de la legislatura local.

En resumen, “los pasivos totales registrados en el documento titulado *Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2016*, suman 50 464 millones de pesos más respecto de lo anteriormente registrado” (ASF, 2016: 164). El caso más grave es el de Puebla –como ya se mencionó–; el segundo es Tabasco, su deuda ante la SHCP es de 4 344 millones de pesos, pero sus pasivos totales alcanzan los 10 790 millones

de pesos. El tercer caso grave es Michoacán: la deuda es de 17 473 millones, pero el total de pasivos llega a 31 414 millones de pesos. En ese orden le siguen Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Zacatecas, Yucatán, Nayarit, Durango y Tamaulipas (véase anexo 1).

Tabasco y Michoacán no han tenido alternancia política en periodos recientes. En otros estados donde no la ha habido, como en el Estado de México, no sabemos ni remotamente cuál es el estado verdadero de sus finanzas estatales. En estados donde apenas hubo alternancia política, como en Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, Quintana Roo y Durango, ha habido casos de sobreendeudamiento y, en algunos otros, hasta de desfalco (Morroy, 2016).

¿Por qué ha persistido esta situación? Pareciera que el arreglo fiscal y federal que persiste en nuestro país se sustenta —más allá del discurso que expresan los actores— en un estado de comodidad compartida. Un acuerdo implícito, en el que el ámbito federal asume el costo de los desequilibrios fiscales a cambio de mantener cierta capacidad de control y dependencia de los gobiernos estatales como mecanismos de negociación y acuerdo; el ámbito estatal asume el costo de ceder la autonomía fiscal y política derivada de ello a

cambio de maximizar el uso del gasto público al menor costo político por el cobro de impuestos a la población, además el flujo de recursos de excedente petrolero es el regalo esperado de tiempo en tiempo y que posterga cualquier reforma mayor al federalismo fiscal.

Pero más allá de estas conjeturas sobre la complejidad o complicidad, algo que sí queda claro es que los ciudadanos terminan siendo los grandes perdedores de este desequilibrio, ya que bajo este esquema la responsabilidad gubernamental se diluye y se torna opaca, el gasto público se vuelve ineficiente y con amplios márgenes de discrecionalidad; y ni hablar de la poca existencia de instrumentos de coordinación en el nivel de las políticas públicas que permitan una integración de estrategias de gobierno. Por lo tanto, es fundamental que la Suprema Corte de Justicia de la Nación atraiga todos los amparos de endeudamiento estatal que están sustentados en legislación inconstitucional y declare la nulidad a los fideicomisos o lo que conforme a derecho proceda.⁵ Esperar a que se agoten todas las instancias legales en lugar de atraer dichos amparos no hace sino retrasar la solución a un problema que se agrava día con día.

⁵ Amparos interpuestos por personas con interés legítimo y otros con interés jurídico: 1) Quejoso: Rodrigo Bernardo Díez Gargari Amparo indirecto 2041/2015 en Juzgado Décimo Primero en Materia Administrativa en el Distrito Federal en trámite. Audiencia constitucional para el 14 de diciembre de 2016; 2) Quejosos: Elena Morera Mitre, Ricardo Raphael de la Madrid, José Octavio López Presa y Mauricio Merino Huerta. Amparo indirecto 813/2016 en Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla. En espera de resolución; 3) Quejosos: Claudio X. González Guajardo, Haydé Pérez Garrido, José Roldán Xopa y José Buendía Hegewisch; Amparo indirecto 1247/2016 en Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla. El Juzgado lo sobreseyó con fecha 27 de octubre de 2016 y se encuentra su revisión en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito (473/2016); 4) Quejoso: Hostales de la Familia, S.A. de C.V. Amparo indirecto 278/2016 en Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla. El Juzgado sobreseyó con fecha 10 de octubre de 2016 y se

COMENTARIOS FINALES

Como se señaló al inicio, este ensayo es un diagnóstico de las principales deficiencias del sistema hacendario. Trabajar en el sentido de lo que aquí se ha planteado llevaría a una estructura fiscal y de gasto más sencillo, más justo y que contribuya al crecimiento económico de México. Se busca orientar la discusión, la investigación y el análisis profundo de las finanzas públicas sobre un número reducido de ejes que conduzcan a un desarrollo sano de la hacienda pública. Esta discusión debería llevar a la definición de prioridades con el fin de conseguir el sistema hacendario más robusto posible, resolviendo lo inmediato y sentando las bases para el futuro.

Una de estas prioridades o de resolución inmediata es la deuda pública federal y estatal. México corre el riesgo de repetir errores del pasado: endeudarse con garantía de bonanzas pasajeras que transfieren los costos a generaciones futuras. En 1982 fue el espejismo de la bonanza petrolera y de los altos precios internacionales, en 1994 fue la estabilidad y el crecimiento económico y un tipo de cambio sobrevaluado. Hoy vivimos el espejismo de un aparente gobierno federal fuerte financieramente y gobiernos estatales “ricos” por las altas transferencias federales y por la facilidad de contratar deuda, pero igual que en 1982 y 1994, son bonanzas sin sustento. Si las condiciones macro de la economía cambian como está sucediendo con la caída de los precios del petróleo, la reducción

del envío de remesas y una posible recesión tras la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México puede enfrentar una vez más una crisis deudora, que dificultará el desarrollo, la competitividad e incluso la gobernabilidad democrática. Salir de la trampa en la que ha caído el sistema federal fiscal es inaplazable e imprescindible.

Pero más allá de los peligros del sobre endeudamiento en la actuación de los diferentes ámbitos de gobierno, se debe reforzar el andamiaje institucional que garantice la eficacia de los instrumentos legales adecuados: procesos bien definidos, órganos donde trabajar con protección y medios e imparcialidad suficiente. Estos órganos en México existen, falta que sean plenamente autónomos y profesionales, y que posean más facultades constitucionales y reglamentarias para actuar en un real Estado de derecho. Gracias a estos mecanismos se aseguraría que los derechos y libertades de los ciudadanos en una sociedad abierta –parafraseando a Popper– estén garantizados, al menos en cuatro niveles de rendición de cuentas a saber:

Control político: Este control es ciertamente del Poder Legislativo sobre el gobierno, no hay que olvidar que el gobierno tiene un rostro político y otro administrativo, éste debe informar, explicar y asumir consecuencias de sus éxitos y fracasos en la solución de problemas sociales ante los representantes populares y debe justificar de

encuentra su revisión en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito (474/2016); 5) Quejoso: Ábaco Computadoras para Negocios, Sociedad Anónima. Amparo indirecto 374/2016 en Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla. El Juzgado sobreseyó con fecha 13 de octubre de 2016 y se encuentra su revisión en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito (473/2016). Reporte de amparos tomados del Centro de Estudios Espinoza Iglesias (CEEY, 2016: 4).

forma clara cómo se gasta el presupuesto. Este control político debe incorporar la medición de los impactos de dichos esfuerzos organizativos y presupuestarios en los problemas sociales, si los resolvieron o minimizaron. Los diferentes ámbitos de gobierno tienen que facilitar este control político aportando la información y conocimientos adecuados, y deben estar dispuestos a actuar con plena objetividad si el poder legislativo federal o los estatales solicitan su cooperación en la revisión de las cuentas públicas.

Control legal y procedimental: Los diferentes niveles de gobierno deben someterse a la ley y al derecho, y para ello el papel de los jueces y magistrados es fundamental; sus decisiones pueden anular disposiciones administrativas e, incluso, aportar soluciones alternativas en ciertos casos. Más aún, si como consecuencia del control judicial surgen responsabilidades penales o económicas, aportadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública, las Procuradurías y las Contralorías Estatales o en el caso de elecciones el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), los servidores públicos afectados deberán asumir individualmente sus consecuencias. En dichas investigaciones, el Poder Legislativo –a través de la activación de los Juicios Políticos y Declaraciones de Procedencias de manera oportuna–, puede

auxiliar en su labor de control al poder judicial sin dilaciones o entorpecimientos ilícitos.

Control económico-administrativo: Este control debe ser respaldado y reforzado constitucional e institucionalmente a través de la ASF, no sólo de manera contable y legal, sino también de eficacia, eficiencia y de gestión económico-financiera. Dicho órgano debe continuar sus investigaciones de forma rigurosa por los auditores e interventores, además de un control de riesgos económicos, organizativos y éticos, con medios y protección suficiente para desarrollar su tarea. Ello debe a mediano y largo plazo evidenciar mejoras a los sistemas de contabilidad analítica y control en el diseño y ejecución de presupuestos de manera imparcial e independiente.

Por último, pero no menos importante, es el *Control profesional*: En su libro *Moral pública en los procesos de buen gobierno* Felipe Aguilar Hernández (2000), señala que los códigos éticos deben ser algo más que nombramientos protocolarios en la vida profesional del empleado público, para ello deben monitorearse sus acciones laborales, su capacidad de servicio y su actualización profesional, a fin de que las contralorías internas, las direcciones, la gestión de la calidad o recursos humanos, coadyuven a mejorar su sensibilidad y razonamiento moral, así como el carácter y la motivación ética del servidor público. El sutil, pero continuo comportamiento profesional de los servidores públicos, es un instrumento esencial para un sano federalismo fiscal mexicano.

Anexo I

Deuda Estatal

Estado	Deuda reportada a SHCP (dic. 2015)	Otros Pasivos (mayo 2015)	Otros Pasivos (dic. 2015)	Total Pasivos 2015	Total pasivos a deuda reportada
Puebla	\$ 8 609.00	\$ 7 034.00	\$ 16 047.00	\$ 24 655.00	2.86
Oaxaca	\$ 13 176.00	\$ 810.00	\$ 7 840.00	\$ 21 016.00	1.60
Michoacán	\$ 17 473.00	\$ 1 630.00	\$ 13 941.00	\$ 31 414.00	1.80
Nayarit	\$ 6 277.00	\$ 157.00	\$ 2 017.00	\$ 8 294.00	1.32
Quintana Roo	\$ 22 423.00	\$ 445.00	-\$ 2 695.00	\$ 19 747.00	0.88
Coahuila	\$ 38 009.00	\$ 144.00	\$ 2 850.00	\$ 40 859.00	1.07
Zacatecas	\$ 7 609.00	\$ 178.00	\$ 4 172.00	\$ 11 781.00	1.55
Chihuahua	\$ 42 762.00	\$ 5 166.00	-\$ 12 091.00	\$ 30 671.00	0.72
Chiapas	\$ 18 833.00	\$ 3 017.00	-\$ 1 814.00	\$ 17 019.00	0.90
Veracruz	\$ 45 880.00	\$ 5 361.00	\$ 3 678.00	\$ 42 202.00	0.92
Sonora	\$ 22 781.00	\$ 1 254.00	\$ 1 275.00	\$ 24 056.00	1.06
Nuevo León	\$ 63 832.00	\$ 1 054.00	-\$ 5 088.00	\$ 58 744.00	0.92
Durango	\$ 7 497.00	\$ 1 631.00	\$ 2 084.00	\$ 9 581.00	1.28
Morelos	\$ 5 197.00	\$ 1 792.00	\$ 3 759.00	\$ 8 957.00	1.72
Baja California	\$ 18 169.00	\$ 2 463.00	-\$ 434.00	\$ 17 735.00	0.98
Hidalgo	\$ 6 246.00	n. a	\$ 3 277.00	\$ 10 818.00	1.73
Colima	\$ 3 265.00	\$ 21 138.00	\$ 7 229.00	\$ 3 717.00	1.14

Continúa...

<i>Estado</i>	<i>Deuda reportada a SHCP (dic. 2015)</i>	<i>Otros Pasivos (mayo 2015)</i>	<i>Otros Pasivos (dic. 2015)</i>	<i>Total Pasivos 2015</i>	<i>Total pasivos a deuda reportada</i>
Tamaulipas	\$ 12 925.00	\$ 1 986.00	\$ 1 276.00	\$ 1 603.00	1.25
Ciudad de México					
	\$ 71 084.00	\$ 8 012.00	-\$ 4 106.00	\$ 78 313.00	1.10
Jalisco	\$ 25 591.00	\$ 2 463.00	\$ 662.00	\$ 26 867.00	1.05
Edo. de México	\$ 41 698.00	\$ 1 976.00	\$ 6 446.00	\$ 37 592.00	0.90
Sinaloa	\$ 7 516.00	\$ 1.00	\$ 1 326.00	\$ 8 179.00	1.09
Tabasco	\$ 4 344.00	\$ 258.00	-\$ 215.00	\$ 10 790.00	2.48
Tlaxcala	\$ 33.00	\$ 1.00	\$ 1 326.00	\$ 1 359.00	41.17
Aguascalientes	\$ 3 264.00	\$ 258.00	-\$ 215.00	\$ 2 879.00	0.93
San Luis Potosí	\$ 4 264.00	\$ 299.00	\$ 254.00	\$ 1 359.00	1.06
Baja California Sur					
	\$ 2 316.00	\$ 54.00	-\$ 622.00	\$ 2 879.00	0.73
Yucatán	\$ 2 375.00	\$ 313.00	\$ 949.00	\$ 4 519.00	1.40
Guanajuato	\$ 6 978.00	\$ 412.00	\$ 586.00	\$ 7 564.00	1.08
Guerrero	\$ 2 832.00	n.a	-\$ 128.00	\$ 2 704.00	0.95
Querétaro	\$ 1 626.00	\$ 12.00	\$ 2.00	\$ 1 629.00	1.00
Campeche	\$ 1 539.00	\$ 475.00	\$ 317.00	\$ 1 856.00	1.21

Fuente: Delajara (2017).

REFERENCIAS

1. Aguilar Hernández, Felipe (2000), *Moral pública en los procesos de buen gobierno*, México, Plaza y Valdez.
2. Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2016), *Análisis del informe de avance de gestión financiera 2016*, México, disponible en http://asf.gob.mx/uploads/56_informes_especiales_de_auditoria/analisis_del_informe_de_avance_de_gestion_financiera_2016.pdf, consultado el 17 de marzo de 2017.
3. Becerril, Ilse (2016), “Moody’s prevé detrimento de finanzas estatales el próximo año”, en *El Economista*, 1 de diciembre de 2016, México, disponible en <http://eleconomista.com.mx/estados/2016/12/01/moody-s-preve-detrimento-finanzas-estatales-proximo-ano>, consultado el 2 abril de 2017.
4. Centro de Estudios Económicos Espinosa Iglesias (CEEY) (2016), *Deuda estatal, un problema público nacional*, México, disponible en http://www.ceey.org.mx/sites/default/files/adjuntos/deuda_estatal14diciembre2016_2.pdf, consultado el 23 marzo de 2017.
5. Congreso de la Unión (2018d), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.
6. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015), *Informe de la evaluación específica de desempeño 2015*, México, disponible en http://www.tecnm.mx/archivos/Area/descentralizados/u006/U006_completo.pdf, consultado el 20 de marzo de 2017.
7. Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2016), *Análisis del paquete económico, finanzas públicas*, disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documentos/septiembre/cefp0242016.pdf>, consultado el 23 de marzo de 2017.
8. Centro de Análisis de Políticas Públicas (2016), *Las dos caras de tu moneda. Una mirada la expansión del gasto público*, México, disponible en www.mexicoevalua.org, consultado el 5 de marzo de 2017.
9. Delajara, Marcelo (2016), *Crecimiento económico y empleo en México durante 4 trimestre 2016, y análisis de la deuda del gobierno federal*, México, Centro de Estudios Espinosa Iglesias.
10. Flores, Efrén (2017), “La semana en números”, en *Revista electrónica sin embargo*, 18 de marzo de 2017, México, disponible en <http://www.sinembargo.mx/18-03-2017/3173921>, consultado el 5 de abril de 2017.
11. Guzmán, Mario (2014), “El federalismo a prueba ¿Cómo gasta la federación?”, en *Revista este país*, núm. 283, México.
12. Hurtado, Carlos y Zamarripa, Guillermo (2013), *Deuda subnacional: un análisis del caso mexicano*, México, FUNDEF.
13. Congreso de la Unión (2018a), *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, México.
14. Congreso de la Unión (2018b), *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios*, México.
15. Congreso de la Unión (2018c), *Ley General de Educación*, México.
16. Monroy, Jorge (2016), “Los estados maquillan informes financieros”, en *El Economista*, 27 de noviembre de 2016, México, disponible en <http://eleconomista.com.mx>.

- com.mx/estados/2016/11/27/estados-maquillan-informes-financieros, consultado el 2 de abril de 2017.
17. Olmeda, Juan Cruz y Armesto, Alejandra (2017), “La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México”, en *Foro Internacional*, México, vol. LVII, núm. 1, México, El Colegio de México, pp. 109-148.
 18. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (2016), *Educación en un vistazo*, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/45/39/45926093.pdf>, consultado el 20 de marzo de 2017.
 19. Roldán, Nayeli, Castillo, Miriam y Ureste, Manuel (2018), *La estafa maestra*, México, Temas de hoy.
 20. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2016a), *Cuenta pública 2016*, México, disponible en <http://www.analisis%20del%20informe%20de%20avance%20de%20gestion%20financiera%202016.pdf>, consultado el 13 de marzo de 2017.
 21. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2016b), *Cuenta pública 2015, ramos administrativos, generales y autónomos*, México, disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/DatosAbiertos>, consultado el 13 de marzo de 2017.
 22. Tello, Carlos (2007), *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
 23. Tello, Carlos (2015), *México: las finanzas públicas en los años neoliberales*, México, El Colegio de México.