

Federalismo y disciplina financiera de los gobiernos estatales en México

Federalism and financial discipline of state governments in Mexico

María Isabel García Morales

Ante el problema del aumento en los niveles de endeudamiento subnacional en México, el gobierno de Enrique Peña Nieto impulsó, mediante la Ley de Disciplina Financiera, el establecimiento de normas en materia de presupuesto, deuda y transparencia para las haciendas estatales con el argumento de limitar el endeudamiento y transparentar el gasto público. Esta ley les impone medidas a entidades soberanas en sus finanzas públicas y materia hacendaria. La hipótesis de este trabajo es que la disciplina financiera que se impulsó subordina aún más a las haciendas locales de los estados y municipios a la federación, afectando la soberanía financiera de los estados y con ello al federalismo.

Palabras clave: federalismo, disciplina financiera, federalismo fiscal, participaciones, soberanía.

Faced with the problem of increasing levels of subnational debt in Mexico, Peña Nieto's government promoted, through the Financial Discipline Law, the establishment of standards regarding budget, debt and transparency for state treasuries with the argument of limiting debt and make public spending transparent. This law imposes measures on sovereign entities in their public finances and tax matters. The hypothesis of this work is that the financial discipline that was promoted further subordinates the local treasuries of the states and municipalities to the federation, affecting the financial sovereignty of the states and thus federalism.

Key words: federalism, financial discipline, fiscal federalism, participations, sovereignty.

Fecha de recepción: 22 de marzo de 2023

Fecha de dictamen: 29 de septiembre de 2023

Fecha de aprobación: 13 de noviembre de 2023

INTRODUCCIÓN¹

La mayoría de los estados han incrementado su deuda pública sobre todo a partir del 2008. En 2013 el ritmo de este endeudamiento empezó a ser preocupante y se convirtió en tema de los medios de comunicación y de análisis académicos, sobre todo por el escandaloso caso del endeudamiento del estado de Coahuila. Como “solución” a este problema, el gobierno de Enrique Peña Nieto impulsó la disciplina financiera. La implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal implicó que los estados cedieran potestades fiscales, el supuesto que guía este trabajo es que la disciplina financiera, ante el incremento del endeudamiento de los estados, subordina aún más a las haciendas locales de los estados y municipios a la federación, afectando la soberanía financiera de los estados y con ello al federalismo.

Este artículo tiene como objetivo demostrar que la disciplina financiera ha significado un atraso para la soberanía de los estados y con ello un retroceso para el federalismo. Sin embargo, al mismo tiempo se observa, sobre todo en los estados con mayor ritmo de crecimiento en el endeudamiento público, la falta de transparencia y la irresponsabilidad en materia financiera por parte de algunos gobernadores.

En este artículo, una de las líneas de trabajo que se desprenden es que la disciplina financiera no ha saneado las finanzas estatales, pero ha favorecido al mercado financiero, porque los principales beneficiados con este endeudamiento fueron los bancos. De manera que además de afectar a la soberanía de los estados no contribuye a sanear sus finanzas públicas. En este trabajo nos centramos en los estados o entidades federativas, porque es en ellos donde se concentra la mayoría del endeudamiento público.

ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO MEXICANO

En Estados Unidos terminada la guerra de independencia a fines de 1782 una vez que desaparece el peligro exterior, sobrevinieron las diferencias internas de cómo constituir el nuevo gobierno. Se realizó una convención en 1787 para la creación de la nueva constitución que definiría la forma de gobierno (Velasco, 2006).

De octubre de 1787 a mayo de 1788, Hamilton, Madison y Jay publicaron 77 artículos en tres periódicos de la ciudad de Nueva York, bajo el seudónimo de “Las cartas de Publio”, en los cuales brindaron elementos y argumentos a favor del federalismo;

¹ Este artículo se desprende del proyecto de investigación del Instituto Politécnico Nacional SIP-20232228.

posteriormente, todos estos escritos fueron compilados en un texto llamado *El federalista*. Este documento expresó las ideas políticas y sociales que sustituyeron al régimen colonial, y que sin duda –como lo señala Faya (1988)– tendrá una influencia práctica en la constitución del federalismo mexicano.

El federalista contempla, entre otros aspectos, la construcción del estado federal, la distribución de facultades entre el gobierno general y los gobiernos locales, y sobre todo el reconocimiento de su autonomía. Otro tópico que retoma es el de los ingresos públicos, economías administrativas y facultades impositivas (Hamilton, 2006). Hamilton lanza una pregunta interesante: ¿cómo es posible que un gobierno mal dotado y siempre carente de lo necesario pueda cumplir con los fines de su institución, cuidar de la seguridad, promover la prosperidad o consolidar la reputación de la comunidad? (2006: 121).

A la pregunta: ¿de dónde surgió la inspiración del federalismo en México?, Faya (1988) retoma a Reyes Heróles, quien consideró que el federalismo se alimentó de las ideas de libertad que venían de Europa, así como de la Constitución estadounidense, expresadas en su momento por Ramos Arizpe.

Faya señala que “el objetivo de instaurar el federalismo no era para desunir lo unido sino para mantener ligado lo desunido” (1988: 57); además dice que en México la idea federalista surge entre 1812 y la Constitución de 1824. La Constitución de Cádiz fue importante a pesar de ser promovida por el régimen virreinal, porque entre varios aspectos, permitió la conformación de la diputación provincial, considerado por Faya el germen del federalismo en México.

De hecho, en dicha Constitución, en el capítulo II “Del gobierno político y de las provincias y diputaciones”, se establecían atribuciones para la diputación provincial; del artículo 335 retomamos algunas de ingreso y gasto: “primero: intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubiesen cabido a la provincia. Segundo: velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos” (Constitución de Cádiz, 1812). El reconocimiento de las diputaciones provinciales se debió a los esfuerzos de los diputados de la nueva España, encabezados por Ramos Arizpe, a quien Faya consideró el padre del federalismo en México. Los argumentos de Arizpe son los principales antecedentes del sistema federal debido a que van en contra de la monarquía y del centralismo. Faya sostiene que la constitución del sistema federal no fue artificial, ya que desde 1812 se iniciaron los debates en torno al federalismo, además varias provincias se habían proclamado soberanas después de la firma de la Independencia, de manera que no fue fácil la conformación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824.

La Constitución de 1936 fue un retroceso del federalismo, mientras que la de 1857 retoma los principios federalistas. Finalmente, en 1916 Venustiano Carranza presentó ante el Congreso de Querétaro el proyecto de reformas a la Constitución de 1857, el federalismo quedó plasmado en el artículo 40 de la Constitución de 1917, producto de la Revolución Mexicana que inició en 1910.

Aunque México se constituyó como federalista, en la práctica es muy centralista (Sorbaso, 2006); el autor refiere que a partir de la Revolución Mexicana el gobierno federal ha desempeñado un papel preponderante en la puesta en marcha de políticas, y en este sentido los asuntos fiscales no son una excepción, desde 1980 el gobierno federal simplificó el sistema fiscal, lo que implicó que los gobiernos estatales transfirieran sus principales responsabilidades fiscales, a cambio de que fueran compensados por esas pérdidas. Estos antecedentes son convenientes porque dan un recorrido general del debate y relevancia del federalismo como sistema de gobierno, y hacer notar la importancia y limitaciones que tiene la soberanía y autonomía de los estados y municipios que lo conforman, sobre todo en materia de sus ingresos públicos, en este trabajo nos enfocamos más en los estados.

ASPECTOS TEÓRICOS DEL FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

El tema del federalismo implica una interrelación importante entre economía y política, en ciertas circunstancias es complicado separarlas, porque ambas están sumamente vinculadas. En este trabajo se acota a las finanzas públicas. Abordamos algunos aspectos teóricos del federalismo en materia de atribuciones fiscales vinculadas con la soberanía de los órdenes de gobierno; para ello también retomamos aspectos de la descentralización, porque consideramos que la capacidad de decisión de los gobiernos regionales o locales es fundamental en el ejercicio del gobierno.

Para José Ayala (2005), el federalismo se entiende como un acuerdo espacial de poder político entre los distintos órdenes de gobierno que integran un país que implica varios aspectos: jurídico, administrativo, político, económico y financiero. Una estructura federalista implica el reconocimiento de poderes soberanos en la toma de decisiones de cada una de las esferas antes mencionadas, lo que puede generar confrontación entre órdenes de gobierno locales y federales (Retchkiman, 1975). Sobre todo cuando los gobiernos emanan de partidos políticos diferentes, situación que se ha dado en México en los últimos años.

Una estructura federalista vista desde las relaciones fiscales puede generar conflictos políticos porque los órdenes de gobierno son poderes soberanos para imponer y gastar,

por ello son importantes los acuerdos, expresados en los sistemas de coordinación fiscal, para evitar la doble o hasta triple tributación para los mismos contribuyentes.

Stiglitz (2017) señala que son varios los argumentos a favor de una estructura federal: la asignación de recursos entre los órdenes de gobierno, equidad y eficiencia en la estructura fiscal, criterios claros de transferencias intergubernamentales de ingresos. Para él, el federalismo fiscal es el reparto de responsabilidades económicas, entre el gobierno central, regional y local.

Para Marcela Astudillo, la descentralización es prueba de la existencia del federalismo, sin embargo, considera que la centralización se justifica cuando garantice la unidad del Estado; para ella, una relación descentralizada dentro del federalismo implica la delegación de funciones a órganos que tienen personalidad propia y autónoma y no están sujetos a la jerarquía de una autoridad central (Astudillo, 2001: 296).

Un estado federal no es sinónimo de un estado descentralizado, pero la descentralización sí es indicador importante de la naturaleza del federalismo que tiene una estructura estatal.

SOBERANÍA FISCAL Y SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

En un sistema federalista es importante generar sistemas de coordinación fiscal para efectos de la recaudación y distribución del gasto público entre los órdenes de gobierno (Astudillo, 2001). En México, ante los conflictos que generaba la concurrencia de facultades tributarias y la múltiple imposición, se realizaron dos convenciones fiscales nacionales, la primera en 1925 y la segunda en 1933, sin acuerdos en ambas. A partir de 1947 se llevaron a cabo convenios para tener más coherencia en el sistema impositivo, además se realizaban reuniones con los responsables de las haciendas de los estados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), esto empezó a tener frutos, y en 1973 los estados aceptaron coordinarse para el impuesto sobre ingresos mercantiles (Tello, 2004: 118-138).

Finalmente, con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1980, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), varios autores (Tello, 2004; Calderón, 1998) consideran que este sistema de coordinación fiscal significó para los estados y municipios ceder parte de su soberanía fiscal. José María Calderón (1998: 261-300) realizó un estudio de las repercusiones que esta cesión de soberanía fiscal implicó para los estados:

Aunque en términos recaudatorios se incrementó la eficiencia recaudatoria, se eliminó la concurrencia impositiva y doble tributación; en términos políticos significó ceder la

soberanía estatal y con ello un atraso en términos democráticos debido a la centralización tributaria, ya que los Estados al adherirse al SNCF, asumían el compromiso de no gravar, a cambio de obtener recursos de las participaciones federales. Con ello renunciaron a su soberanía financiera, generándose relaciones fiscales intergubernamentales no democráticas.

Con la Ley de Coordinación Fiscal el Estado mexicano centralizó tanto el gasto como la recaudación fiscal, dejando a los gobernadores sujetos en materia de recursos, dependientes del gobierno federal, en los últimos años los gobernadores han recuperado su capacidad de gasto, dadas las transferencias y convenios pero no su capacidad de recaudación (Ramírez, 2021); Sorbazo (2006) señala que a partir del SNCF, los gobiernos estatales se han beneficiado en materia de gasto, a pesar de su pobre desempeño fiscal, esto explica, en parte, porqué no hay un reclamo de los estados de potestades tributarias.

TRANSFERENCIAS FEDERALES. PARTICIPACIONES Y APORTACIONES

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal propició que los estados dependieran de las transferencias fiscales del gobierno federal que, en promedio, representaron 84% de los ingresos totales de los estados en 2022 (Inegi, 2022a). La LCF contempla dos tipos de transferencias: *Participaciones* y *Aportaciones*, comúnmente estos términos parecen sinónimos, pero son diferentes, tanto por su origen, función y composición.

El Fondo General de Participaciones, que en términos prácticos se denomina *Participaciones*, se integra con 20% de la Recaudación Federal Participable. Las participaciones se reparten entre las 32 entidades federativas y 2 471 municipios. La LCF establece los criterios de distribución (LCF, 2018, artículo 2). En promedio, 40% de los ingresos públicos de los estados en 2022 corresponde a las *Participaciones* (Inegi, 2022a); además, éstas son la principal garantía que otorgan los estados a los acreedores para el pago de deuda pública. La Ley de Disciplina Financiera, merma la capacidad estatal, porque al ratificar que las *participaciones* queden como garantía de deuda y fuente de pago, reduce los ingresos públicos de los estados por el pago de intereses y amortizaciones; por otro lado, este tipo de garantías son un incentivo, principalmente para los bancos, en otorgar créditos a los gobiernos subnacionales, no sólo por el bajo riesgo sino por la garantía que tienen de pago, que son las *Participaciones*.

Las *Aportaciones* son recursos etiquetados y van a fondos específicos para ser usados por los Estados, actualmente existen ocho fondos;² al fondo educativo y al de salud se le destina más del 80% de esos recursos. En promedio, en 2022, las aportaciones representaron 50% de los ingresos públicos de los estados (Inegi, 2022a).

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en materia de ingresos ha significado una alta dependencia financiera de los gobiernos estatales al gobierno federal, de manera que la capacidad de generar recursos propios es reducida; por ejemplo en 2022, los ingresos propios de los estados representaron en promedio 11% respecto de los ingresos estatales, mientras que en el mismo año las participaciones representaron 40% y las aportaciones 44%, ambas de los ingresos estatales (Inegi, 2022a).

LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL

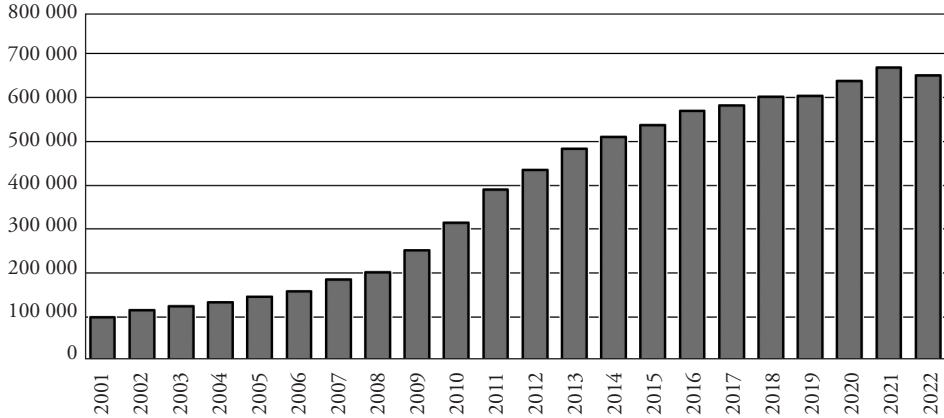
A partir de la crisis económica de 2008 se observó un crecimiento constante de la deuda pública en varios estados. Ante esta situación, el gobierno de Peña Nieto en 2013 propuso disciplinar a los estados para disminuir dicho endeudamiento, en los siguientes apartados analizamos, la disciplina financiera a los estados.

En la Gráfica 1 se observa la evolución de la deuda pública subnacional de 2001 a 2022, se puede apreciar un aumento constante y sostenido del crecimiento de la deuda pública de los estados y los municipios a partir de la crisis económica de 2008-2009, cuando la caída del producto interno bruto (PIB) de México en el 2009 fue del menos 5.3% (Inegi, 2022).

Este aumento del endeudamiento está relacionado con la disminución del monto de las transferencias federales por *Participaciones*, en 2008 fueron de 423 454.8 millones de pesos; disminuyendo en 2009 a 375 717.5 millones de pesos; pero en 2010 la caída fue mayor, el monto fue de 284 043.7 millones de pesos. Esta relación entre Participaciones y Deuda se explica en parte porque los estados y municipios tienen una dependencia en su estructura de ingresos de las transferencias federales.

² I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo; II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; V. Fondo de Aportaciones Múltiples. VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos. VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (LCF, 2018, artículo 25).

GRÁFICA 1
*Financiamientos y obligaciones de entidades federativas,
 municipios y sus entes públicos, 2001-2022 (millones de pesos)*

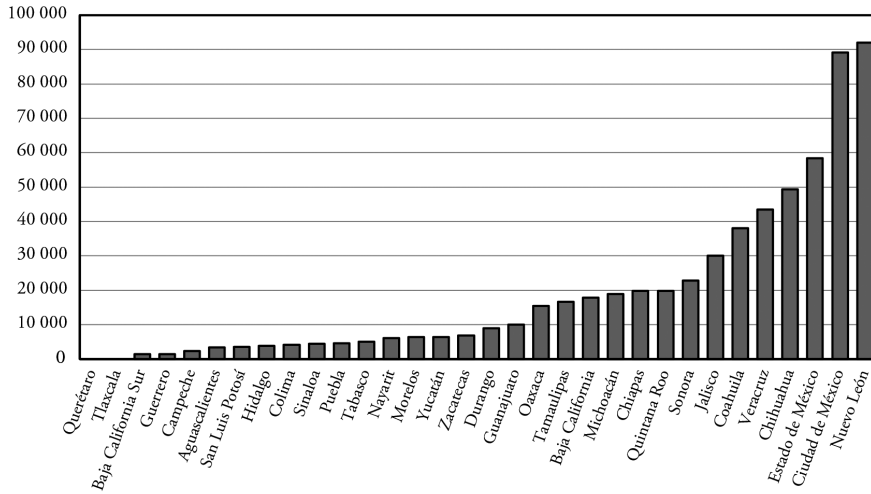


Fuente: SHCP (2022).

¿Todos los estados están altamente endeudados? No, pero en la mayoría se observó una tendencia en el incremento de la deuda. A partir de la crisis de 2008 hasta el 2012, varios estados incrementaron sus deudas públicas, algunos casos fueron escandalosos, como el de Coahuila, que tuvo ritmos acelerados: del 2009 al 2010 pasó de 1 561.6 millones de pesos a 8 267.1 millones de pesos, y al 2011 a 36 509.6 millones de pesos, de manera que de 2009 a 2011, el gobierno de Coahuila incrementó su deuda 23.3 veces, esto representó 117% de sus recursos presupuestados (LIE Coahuila, 2010); para el 2011 fueron 31 165.1 millones de pesos (LIE Coahuila, 2011).

Querétaro es el único estado que ha mostrado una tendencia contraria a la mayoría, es decir, una disminución de su deuda pública, en el caso de Tlaxcala ha tenido cero endeudamiento debido a que la regulación del estado limita mucho este instrumento. En la Gráfica 2 observamos el nivel de endeudamiento de los estados con datos al 2022.

GRÁFICA 2
Deuda pública, saldo por estados a septiembre de 2022 (millones de pesos)



Fuente: SHCP (2022).

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y DEUDA PÚBLICA DE LOS ESTADOS

Una característica peculiar de la deuda subnacional en México, es que la mayoría está vinculada y garantizada con las transferencias federales, principalmente las *Participaciones*, es decir, que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por medio de la Ley de Coordinación Fiscal, permite a los gobiernos estatales y municipales dejar como fuente de pago de la deuda pública a las transferencias federales, es decir, son los recursos que van a recibir los estados y municipios de la federación por coparticipar impuestos y algunos fondos de *Aportaciones* son objeto de garantía financiera para los acreedores; y en muchos casos, estas transferencias se emplean para el pago de la deuda pública estatal o municipal.

A partir de 2016, la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y municipios (LDF) regula el endeudamiento subnacional, pero previo a este ordenamiento correspondía únicamente a la LCF normar dicho endeudamiento; a continuación, retomamos los artículos 9 y 49 de la LFC vigentes.

El artículo 9 de la LCF establece:

Las participaciones que correspondan a las entidades y los municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, *salvo* aquellas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4-A, fracción I (Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios), de la presente Ley, que *podrán ser afectadas en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por las entidades o los municipios, o afectadas en ambas modalidades* [cursivas nuestras] con autorización de las legislaturas locales e inscritas en el Registro Público Único, a favor de la Federación, de las instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Es decir, que los recursos por Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal y lo que corresponde por Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) quedan como garantía y fuente de pago de la deuda contraída. Esta norma sin duda aumenta la dependencia y dificultades financieras, debido a que los estados dejan de destinar recursos al gasto público para asignarlos al pago de la deuda pública, esto implica intereses y amortización.

El artículo 49 de la LCF (2018) señala:

Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios, las alcaldías de la Ciudad de México, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de esta Ley.

Los artículos 50, 51 y 52 de la LCF señalan que estos fondos sí podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación. Tanto los artículos 9, 49, 50, 51 y 52 de la LCF, refieren que se deberá contar con la autorización de los congresos locales; desde la óptica de la soberanía estatal, implicaría un reconocimiento de la autonomía estatal, pero esto queda limitado con la LDF; Ramírez (2021) señala que dependiendo de la fuerza política del gobernador, se podrá influir en el Congreso estatal para aprobar niveles de endeudamiento y esto depende de la relación con los partidos políticos.

ANTECEDENTES DE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA

En diciembre de 2012, cuando Enrique Peña Nieto asume la Presidencia de México, entre los problemas que su gobierno atendería destacó el incremento del endeudamiento en estados y municipios. El 11 de febrero de 2013 se presentó ante la Cámara de Diputados la “Iniciativa de Reforma Constitucional y Legislación Secundaria en Materia de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios”. Llevar a cabo las modificaciones que presentaba la iniciativa significaba realizar una reforma constitucional, lo que implicó cambios a las leyes secundarias y adecuaciones a las haciendas de los estados y municipios. Después de un largo proceso legislativo, el 15 de marzo de 2016, el Senado de la República aprobó la Ley de Disciplina Financiera para las entidades federativas y municipios (CEVGDP, 2016).

INICIATIVA Y LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA

El 11 de febrero del 2013, senadores de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Verde Ecológico presentaron la “Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”, en la que se buscó reformar el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal y el artículo 4, fracción I y adición del Capítulo IX y los artículos 31 a 36 de la Ley General de Deuda Pública. Además, en el mismo documento se propuso otra iniciativa para reformar la Constitución en su artículo 73. A continuación retomamos algunos aspectos de la Iniciativa.

DISCIPLINA FINANCIERA Y MANEJO SOSTENIBLE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

En la Iniciativa con Proyecto de Decreto y en la LDF, se insiste sobre las finanzas sanas. Se señala que el objetivo de dicha iniciativa era “establecer un nuevo marco jurídico para el manejo sostenible de las finanzas públicas, incluyendo el uso responsable y moderado del endeudamiento público para financiar el desarrollo”, se argumentaba que “las Finanzas Públicas sanas son una de las bases fundamentales para mejorar e incrementar de manera sostenida las condiciones de vida de los mexicanos” (Iniciativa Disciplina Financiera, 2013).

Dicha iniciativa también señalaba que a partir de los altos niveles de endeudamiento público de los estados y municipios era importante atender mediante un “enfoque integral” dicha problemática, se argumentaba que no sólo se debían establecer nuevas

reglas para la contratación de deuda pública, sino que era importante un nuevo marco jurídico:

[...] que permita buscar equiparar en los tres órdenes de gobierno el manejo de las finanzas públicas en su conjunto y el uso responsable del endeudamiento como instrumento para financiar el desarrollo. Lo anterior, desde luego considerando las diferencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, contemplando principios generales comunes, pero estableciendo disposiciones acordes con la realidad de cada orden de gobierno (Iniciativa Disciplina Financiera, 2013).

Para ello se propuso la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, en este trabajo nos referimos a ésta como Ley de Disciplina Financiera (LDF).

La iniciativa señalaba que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no puede ser aplicada a los estados y municipios, por las diferencias en sus finanzas públicas con el gobierno federal, de manera que era conveniente una regulación detallada en materia presupuestaria para los estados y municipios con apego al Pacto Federal, mismo que implica una República “compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación” (CPEUM, 2022, artículo 40). Todo lo presupuestario corresponde a su régimen interior y es parte de la soberanía de los estados, sin embargo, en la práctica, la LDF afecta dicho Pacto Federal en términos democráticos, aunque en lo financiero intenta o tiene la intención de “resolver” el problema del alto ritmo de endeudamiento público, lo anterior se ha generado en parte por la configuración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), expresándose en dependencia financiera de los estados de las transferencias federales y también por la insuficiencia de esfuerzos en la recaudación fiscal en la mayoría de los estados.

Se modificó la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 9 y la Ley General de Deuda Pública para introducir nuevos esquemas de endeudamiento. La iniciativa señalaba que el objetivo de la LDF era “asegurar un manejo sostenible de sus finanzas públicas [...] se proponen principios generales en *materia presupuestaria*, *de endeudamiento y transparencia*, que se apliquen de manera homóloga en dichos órdenes de gobierno”. Finalmente, el objeto que se aprobó de la misma fue:

[...] establecer los criterios generales de *responsabilidad hacendaria y financiera* que regirán a las entidades federativas y los municipios [...] para un *manejo sostenible de sus finanzas públicas*. Las entidades federativas, los municipios [...] se *sujetarán* a las disposiciones establecidas en la presente Ley y administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad,

austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas. Adicionalmente [...] cumplirán [...] con la normatividad contable aplicable (LDF, artículo 1; cursivas mías).

Se alude a la obligación de las finanzas sanas de los estados, que sin duda debe darse, pero, ¿y el gobierno federal mantuvo bajo endeudamiento y eliminó el déficit presupuestario?

De 2012 a 2018 en el que se “disciplinó a los estados”, el gobierno federal tuvo un incremento muy alto de su deuda pública.

CUADRO 1
*Deuda pública neta del gobierno federal,
billones de pesos (2012-2021)*

Año	Total	Interna	Externa
2012	5.4	3.8	1.6
2013	5.9	4.2	1.7
2014	6.9	4.8	2.1
2015	8.2	5.4	2.8
2016	9.7	6	3.7
2017	10.1	6.3	3.8
2018	10.8	6.9	4
2019	11	7.2	3.8
2020	12	7.6	4.4

Fuente: SHCP (2021).

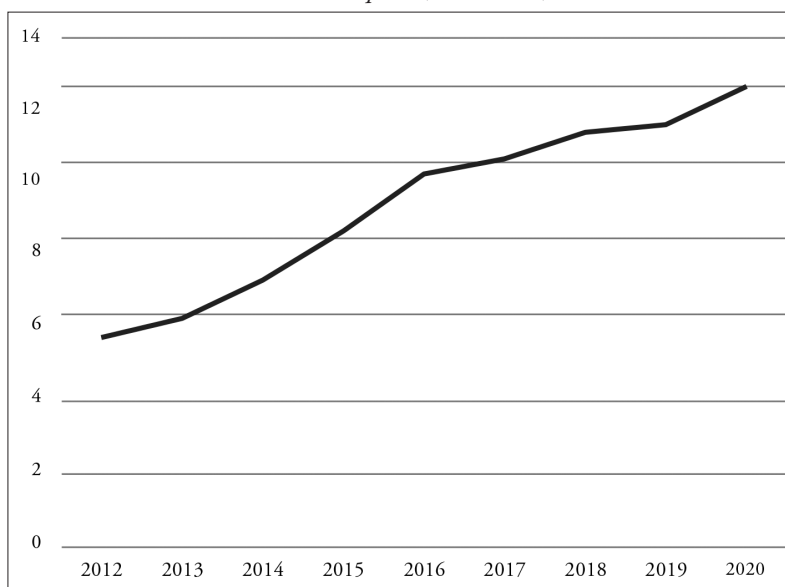
En el periodo 2012-2018, la deuda pública total del gobierno federal pasó de 5.4 billones de pesos a 10.8 billones de pesos, esto significó un incremento del ciento por ciento. La deuda interna en el mismo periodo pasó de 3.8 a 6.9 billones, mientras que la deuda pública externa aumentó de 1.4 a 4 billones de pesos. En la Gráfica 3 podemos apreciar mejor esta información.

Aunque en la iniciativa de la LDF se expresa una preocupación del gobierno federal de disminuir el nivel de endeudamiento público de los estados y municipios para mantener finanzas sanas, en los hechos no se observa lo mismo en las finanzas públicas federales. Si bien es importante disminuir y regular el nivel de endeudamiento de los estados y los municipios, el gobierno federal no es congruente con la iniciativa de la LDF para sus finanzas públicas.

El artículo 6 de la LDF señala:

Las entidades federativas deberán generar balances presupuestarios sostenibles. Se cumple con esta premisa, cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero. Igualmente, el balance presupuestario de recursos disponibles es sostenible, cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero.

GRÁFICA 3
*Comportamiento de la deuda neta del gobierno federal,
billones de pesos (2012-2020)*



Fuente: SHCP (2021).

En esta ley como en la iniciativa se insiste en que los estados deben tener finanzas públicas sostenibles y que la tendencia esperada es que el déficit presupuestal sea cero. Esto como requisito para que tengan acceso a financiamiento. De 2012 al 2018 el déficit fiscal del gobierno federal, bajo los parámetros de esta ley, no sería sostenible, aspecto que se aprecia en el Cuadro 2.

Tanto el gobierno federal como los estados deben ser responsables en el manejo de los recursos públicos incluida la deuda pública; al respecto, Godoy (2015), como diputada federal del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena),

CUADRO 2
*Balance presupuestario del gobierno federal,
 2013-2018, como porcentaje del producto interno bruto*

Año	Porcentaje
2013	-2.3
2014	-3.1
2015	-3.3
2016	-2.5
2017	-1.1
2018	-2

Fuente: CEFP (2020).

ante la discusión de la iniciativa de la Ley de Disciplina Financiera señaló: “esta ley es centralista y concentradora, les impone obligaciones a entidades soberanas y a municipios libres”; además dijo que se deben “definir criterios de comportamiento para el ejercicio de recursos”, para todos los órdenes de gobierno, incluido el municipal, estatal y federal, “queremos transparencia en todos los ámbitos de gobierno tanto en lo local como en lo federal”, señaló la importancia de ordenar las finanzas públicas. También argumentó que la LDF es resultado del abuso e irresponsabilidad en materia financiera, de la existencia de poderes absolutos en los ámbitos locales: “es el resultado de la corrupción y el desvío de recursos públicos a fines muy distintos de la inversión productiva” (Godoy, 2015).

Sobre la falta de transparencia, Sorbazo (2006) señala que la excesiva centralización como se da en México, no propicia la rendición de cuentas ni la responsabilidad fiscal. Esto se ha dado en algunos estados, y varios gobernadores no han sido responsables en los niveles de endeudamiento y el destino de esos recursos, lo que mediáticamente ha justificado la disciplina financiera.

¿POR QUÉ LOS ESTADOS ACEPTARON LA DISCIPLINA FINANCIERA?

Esta pregunta es difícil de responder, porque su respuesta se encuentra más en el ámbito político, materia que sale del alcance disciplinario del autor, sin embargo, intentamos reflexionar un poco sobre esta interrogante.

Con la LDF se observa un proceso de desconcentración, donde el gobierno federal señala criterios sobre el manejo de las finanzas públicas: “la desconcentración se refiere a la delegación de un funcionario para que realice o actué a nombre del superior, pero sin ningún traspaso de autoridad (García, 2011); es decir, los estados asumen disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de deuda pública, sin embargo, esta situación no genera un fuerte conflicto; en parte porque la LDF permite que los estados se sigan endeudando, el sistema de alertas (por espacio no se aborda en este trabajo) ha establecido rangos amplios de endeudamiento en relación con los ingresos disponibles de los estados, por eso a pesar de que los niveles de endeudamiento no han disminuido de manera considerable, la mayoría de los estados no están en semáforo rojo o con problemas fuertes de sostenibilidad de su deuda.

Sorbazo señala que “México tiene un panorama muy distorsionado, los gobiernos estatales han obtenido considerables facultades de gasto pero su capacidad de impuestos es muy limitada”, agrega que un sistema de transferencias demasiado grande, como en México, se logra a costa de la autodisciplina financiera por parte de los gobiernos subnacionales, de manera que esto explica, en parte, porqué los estados aceptaron y se “disciplinaron” en materia de deuda pública; además, dicha deuda tiene como base de garantía y de pago los recursos de las mismas transferencias federales.

De manera que la dependencia financiera permite la disciplina financiera, esto aunado a un desprestigio por el abuso político de algunos gobernadores, como el caso de Veracruz y Coahuila. Ramírez aborda la importancia de la alineación política y cómo los diferentes intereses entre partidos determinan el tipo de relación fiscal que existe entre la federación y los estados:

Por otro lado, la disciplina hacia el interior de un partido es una herramienta básica para la alineación de intereses y acciones sin complicaciones [...] un gobierno estatal de oposición al gobierno federal cuenta con mayor probabilidad de recibir más recursos de la federación. De acuerdo con la necesidad de que la federación negocie con estos gobiernos subnacionales, debe ceder para conseguir su apoyo en otros temas políticos, y los recursos transferidos son el blanco favorito de los gobernadores a cambio de simpatía para el presidente. En cambio, cuando un gobierno estatal pertenece al mismo partido que el federal, no hay necesidad de negociación, y no hay que cederles ninguna clase de incentivo a cambio de su apoyo.

Lo que señalan Sorbazo y Ramírez puede ayudar a entender por qué, a pesar de que la LDF no favorece el pacto federal, ésta contó con el apoyo de los gobernadores para ser aprobada.

CONCLUSIONES

En la LDF no se aprecian medidas para fortalecer a las haciendas estatales, más que limitar el endeudamiento público estatal lo que se intenta controlar es todo el proceso presupuestario de ingreso y gasto público de las haciendas estatales por medio de la SHCP y el Consejo de Armonización Contable, lo cual contraviene todo proceso federalista.

Sin embargo, es importante la intención de la LDF, de transparentar los niveles de endeudamiento ante los abusos e irresponsabilidades en materia financiera que se dieron por parte de algunos gobernadores; sin embargo, esas medidas deberían ponerse en práctica para los tres órdenes de gobierno, incluido el federal.

Al establecer criterios y mecanismos de endeudamiento público, las disposiciones en las legislaturas locales son desplazadas por las establecidas en esta Ley, ejerciéndose un fuerte centralismo por parte del gobierno federal. Sin embargo, los estados aceptaron esta disciplina porque a pesar de las restricciones, la LDF les permite continuar con el endeudamiento.

Todas las disposiciones de esta Ley implican una subordinación al gobierno federal en materia de presupuesto, deuda y transparencia de los gobiernos estatales y municipales, lo cual contraviene con el Pacto Federal, expresado en la Constitución Política de nuestro país. La dependencia financiera de los estados a la federación se debe en parte a la configuración del SNCF, a la falta de esfuerzos recaudatorios y a la poca exigencia de más potestades tributarias por parte de los estados.

Este es un tema controversial; desde el federalismo se afecta la autonomía de los estados y municipios, pero también ante la falta de regulación en materia de endeudamiento público en las mismas entidades, se prestó al abuso e irresponsabilidad en el manejo de los recursos públicos en algunas entidades federativas.

Dada la manera como se estructuran los ingresos de los estados, es conveniente llegar a acuerdos sobre los niveles de deuda permitidos para que no afecten las haciendas locales, pero dentro de un margen de soberanía estatal, para no permitir abusos de los gobernadores en los niveles de endeudamiento, y al mismo tiempo permitir el ejercicio presupuestal de manera responsable.

Para que los estados sean responsables de su endeudamiento público y ejerzan su soberanía fiscal, sus niveles de endeudamiento deberían corresponder únicamente con la capacidad de generar recursos propios.

REFERENCIAS

- Astudillo Moya, M. (2001). “Finanzas locales”, en Enrique Arriaga Conchas (coord.), *Finanzas públicas de México*. México: IPN, pp. 295-337.
- Ayala Espino, José (2005). *Economía del sector público mexicano*. México: Esfinge.
- Calderón Rodríguez, José María (1998). “El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en México, economía y política”. Tesis de doctorado. México: Facultad de Economía, UNAM.
- Cámara de Diputados (2018). “Ley de Coordinación Fiscal”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de enero, LXV Legislatura <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm>>.
- (2022). “Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de abril de 2016. Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, 5 de mayo de 2022 en <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>>.
- CEFP (2020). “Evolución del Gasto Público en el periodo 2006-2020”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados <<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp0522020.pdf>>.
- CEVGD (2016). “Disciplina financiera de las entidades federativas y municipios de México”, Comisión Especial de Vigilancia del Gasto y Deuda Pública de Estados y Municipios, febrero, Cámara de Diputados LXIII Legislatura.
- Constitución de Cádiz (1812). Constitución Política de la Monarquía Española. Reproducida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México <https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf>.
- CPEUM (2023) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada el 11 noviembre en Leyes Biblioteca, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>.
- Faya Viesca, Jacinto (1988). *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*. México: Instituto Nacional de Administración Pública <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4525/13.pdf>>.
- García Morales, María Isabel (2011). “Federalismo y descentralización. El caso de la Provincia de Buenos Aires y la Matanza, Argentina”. Tesis de doctorado. México: UNAM.
- Godoy Ramos, Ernestina (2015). “Debate iniciativa Ley de Disciplina Financiera”, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura <https://youtu.be/TBmY_yecm9g>.
- Hamilton A., J. Madison y J. Jay (2006). *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica (título original: *The federalist*, a commentary on the Constitution of the United State, primera edición en inglés 1780).
- Inegi (2022). “Producto Interno Bruto. Cuéntame de México” <<https://cuentame.inegi.org.mx/economia/pib.aspx?tema=e>>.
- (2022a). “Estadísticas de finanzas públicas y estatales” <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=>>.

- Iniciativa Disciplina Financiera (2013). “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios”. Senador Ernesto Javier Cordera Arroyo, presidente de la Mesa directiva de la Cámara de Senadores, febrero. LHE Coahuila (2011). “Ley de Hacienda para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Publicada en el Periódico oficial núm. 103, 25 de noviembre, número 94 <<https://www.sefincoahuila.gob.mx/contenido/docs/presupuestoegresos/2012.pdf>>.
- (2010). “Ley de Ingresos del Estado de Coahuila de Zaragoza para el ejercicio fiscal 2011”. Publicada en el Periódico oficial núm. 103, 24 de diciembre. Última reforma publicada el 19 de agosto de 2011, página 73 <<https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/wpcontent/uploads/2014/11/coa9311.pdf>>.
- Ramírez Hernández, Mario Joel (2021). “Periodos electorales como incentivos para la deuda pública estatal: una revisión sobre la relación Ejecutivo-Legislativo en México en el periodo 2012-2020”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. X, núm. 2, julio-diciembre, pp. 142-157.
- Retchkiman, Benjamín (1975). *Aspectos estructurales de la economía pública*. México: Textos Universitarios, UNAM.
- SHCP (2021). Comunicado 25 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Prensa <<https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-025#:~:text=>>.
- (2022). Disciplina Financiera, Financiamiento de los Estados y Municipios. Secretaría de Hacienda y Crédito Público <<https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx>>.
- Sobarzo, Horacio (2006). “Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México. Un sistema fiscal representativo”, *Trimestre Económico*, vol. 73, núm. 292 <<https://doi.org/10.20430/ete.v73i292.357>>.
- Stiglitz, Joseph E. (2017). *La economía del sector público*. España: Editorial Antoni Bosch.
- Tello Macías, Carlos (2004). “Sobre las relaciones fiscales entre la federación y los estados”, en Rolando Cordera (coord.), *Federalismo fiscal. Federalismo social*. México: UNAM/Sedesol.
- Velasco, Gustavo R. (2006). “Prologo”, *El federalista* de A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. México: Fondo de Cultura Económica.



