

FEDERALISMO FISCAL Y FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES: UNA PROPUESTA

RENÉ LOZANO CORTÉS*
LUIS FERNANDO CABRERA CASTELLANOS*

INTRODUCCIÓN

Con el análisis de la deuda de los gobiernos subnacionales, en México se busca demostrar cómo de la acumulación de pasivos se derivan los problemas que trae consigo el federalismo fiscal que tiene como base la teoría clásica, donde existe un planificador benevolente que toma decisiones para maximizar una función objetivo, y para lograrlo debe considerar la existencia de un bien uniforme. Bajo esta premisa el gobierno descentraliza la responsabilidad de la asignación de bienes públicos locales para una provisión más eficiente (Oates, 1972; Cabrera y Lozano, 2010), pero no las atribuciones para la recaudación de ingresos fiscales. Al respecto, Martínez-Vázquez *et al.* (2006), Giugale *et al.* (2000a) y Gamboa (2017) coinciden en que el gobierno federal mantiene bajo su control las bases tributarias más amplias y los impuestos más flexibles, mientras que los gobiernos subnacionales son responsables de la recaudación de impuestos poco flexibles, por lo que tendrán una fuerte dependencia de las transferencias federales. Como consecuencia se producen desequilibrios (Boadway y Shah, 2007) que llevan a que los gobiernos subcentrales, ante un choque externo o interno en la economía, no puedan ajustar sus ingresos fiscales y recurran a la contratación de deuda. Sin embargo, un gobierno que no tenga acceso a bases tributarias amplias y a impuestos no distorsionadores, no podrá endeudarse ilimitadamente (Buitier y Kletzer, 1990), por lo que después de cierto tiempo el mercado financiero puede percibir que un gobierno tiene posibilidades de declararse en insolvencia y restringir su acceso al mercado de crédito, por lo cual sólo puede contar con las transferencias extraordinarias que el gobierno federal le otorgue rescatando así de manera directa o indirecta a los gobiernos insolventes.

* Universidad de Quintana Roo.

En México, si bien la deuda de los gobiernos subnacionales no representa una proporción importante del PIB, se observa que su crecimiento es constante; también se puede ver que la relación deuda acumulada/ingresos de libre disposición de los gobiernos subcentrales, es mayor a la unidad para algunos gobiernos, lo cual indica que sus ingresos de libre disposición no alcanzan para hacer frente a sus obligaciones financieras. Al mismo tiempo, algunos gobiernos subcentrales presentan una relación deuda acumulada/participaciones federales, superior al 200%, lo que indica que estos gobiernos tienen muy comprometidas sus transferencias no condicionadas, con lo cual se encuentran en una situación muy vulnerable ante una crisis económica.

El gobierno federal ha implementado una serie de medidas que buscan lograr la disciplina financiera de los gobiernos subnacionales; sin embargo, consideramos que éstas no tendrán mucho éxito mientras se continúe con la relación actual entre gobierno federal y gobiernos subnacionales. Por tal razón, y en vista de que el cambio de fondo de dichas relaciones requiere un cambio en la teoría del federalismo fiscal que sirva de referente, se propone como una salida alternativa la creación de un banco interestatal, con fondos que provengan de los mismo gobiernos subnacionales, y que otorgaría financiamientos en mejores condiciones a estos mismos gobiernos. Con la propuesta se realiza una simulación con información real disponible y se comprueba que la propuesta es viable financiera e institucionalmente.

LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DESPUÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Las relaciones que se han establecido entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales en México, a partir de la implementación del federalismo fiscal, y el consecuente proceso de descentralización de las atribuciones de gasto, ha tenido resultados diferentes a los que se buscan lograr con el federalismo fiscal y la descentralización: proveer de bienes públicos locales de manera más eficiente, debido a que los gobiernos subcentrales tendrán un mejor conocimiento de las preferencias y de las necesidades de los individuos que viven en sus jurisdicciones. En caso contrario, la oferta de un bien único homogéneo provisto por un gobierno central y que no tome en cuenta la diversidad de preferencias, tenderá a ser menos eficiente. Ésta es la esencia del Teorema de la Descentralización de Oates (1972).¹

¹ Mayor desarrollo de el Teorema de Oates, se encuentra en Cabrera y Lozano (2010).

Sin embargo, para que la provisión de un bien local sea eficiente, no es suficiente que la asignación de un bien público local sea provisto por un gobierno subcentral, como producto de la descentralización de las atribuciones de gasto. También es necesario para ganar en eficiencia en la provisión, que la función de asignación esté claramente establecida, ya que las ambigüedades en la asignación de las funciones descentralizadas impiden lograr esa eficiencia (Martínez-Vazquez *et al.*, 2006). Aunado a una clara asignación de las atribuciones de gasto de los gobiernos subnacionales, es necesario que exista claridad en el tema del financiamiento de la provisión de los bienes públicos locales. Al respecto, es necesario que los gobiernos subnacionales cuenten con los suficientes recursos propios que les permitan mantener cierta autonomía financiera del gobierno central, lo cual tiene una fuerte relación con la forma en que se hayan establecido las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales.

En principio, dado el esquema de diferentes niveles de gobierno, debería estar garantizada la equidad vertical entre estos niveles. Esto es, cada uno de ellos debería, de manera agregada, tener garantizados los recursos para proveer adecuadamente los bienes y servicios que se encuentran bajo su responsabilidad. El gobierno central deberá contar con los recursos suficientes para proveer los servicios que le correspondan de acuerdo a la mejor asignación de responsabilidades. Por su parte, el conjunto de los gobiernos regionales y locales deberían contar con los recursos necesarios para brindar los servicios asignados a su correspondiente nivel.² Al respecto, de acuerdo a Boadway y Shah (2007), se distinguen dos conceptos sobre la diferencia de atribuciones de gasto y disposición de recursos entre los diferentes niveles de gobierno. Así, se denomina como *brecha financiera vertical* (*fiscal gap*) a la diferencia entre las atribuciones de gasto y los recursos propios de que dispone cada nivel en su conjunto. Y se reserva el término *desequilibrio financiero vertical* o simplemente *desequilibrio vertical*, a la brecha que exista *posterior* a la asignación de transferencias entre niveles de gobierno³ (Cabrera y Lozano, 2010).

Sin embargo, con el proceso de descentralización es difícil lograr dichos equilibrios, debido a que no se produce al mismo tiempo una descentrali-

² Mathews (1980) define la equidad vertical como “una situación en la cual los gobiernos de cada nivel pueden obtener los recursos financieros necesarios para llevar a cabo sus responsabilidades de gasto y ser considerados responsables de sus decisiones de tributación y gasto”.

³ Bird (2006a) quien por cierto maneja como sinónimos ambos términos, hace una exposición sobre las diferentes mediciones de brecha fiscal vertical que se han propuesto por diversos autores. Aunque en nuestra opinión las diferencias expuestas se encuentran más bien en los conceptos empleados como “recursos propios” de cada nivel de gobierno, más que en el término de brecha o desequilibrio vertical.

zación fiscal que permita tener a los gobiernos subnacionales autonomía fiscal. Las bases tributarias más fuertes y que proporcionan los mayores recursos, se quedan a nivel central. Este es el “problema de la asignación de impuestos”, *Tax assignment problem* (Martínez-Vazquez *et al.*, 2006).

Cuando a consecuencia de la descentralización se ha restringido la autonomía fiscal y el acceso a los mercados de financiamiento, es posible que los gobiernos locales no puedan asegurar el financiamiento de los proyectos de infraestructura que suelen ser muy costosos y de largo plazo, por lo tanto el financiamiento debe ser cubierto por un gobierno de orden superior, con lo cual las potencialidades de corrupción pueden estar presentes y entonces anular las ventajas de la provisión de infraestructura a nivel local (Shah, 2014).

El problema de los desequilibrios entre los ingresos y las atribuciones de gasto de los gobiernos subnacionales, tienen su origen en el cómo se establecen las relaciones entre los niveles de gobierno. Con la descentralización fiscal, en muchos países el gobierno central mantiene la recaudación fiscal de los impuestos con mayor base tributaria y tasa impositiva, y delega a los gobiernos subnacionales la recaudación de los impuestos menos flexibles y más costosos, por lo tanto los gobiernos subcentrales integran la mayor parte de sus ingresos con transferencias condicionadas o no condicionadas provenientes del gobierno federal. Así, en Alemania y Austria por ejemplo, la principal fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales son las transferencias federales y las desigualdades regionales se compensan con dichas transferencias. Este modelo es aplicado en América Latina, por Venezuela, Colombia y Argentina, aunque no aplican la política de igualación regional. En Canadá y Estados Unidos, los gobiernos subnacionales tienen total autonomía financiera, por lo tanto sus ingresos se integran por su propia recaudación. Aunque en Canadá la desigualdad regional, que tiene como consecuencia desigual recaudación, es compensada por transferencias; pero en el caso de Estados Unidos no se realiza esta igualación (Giugale *et al.*, 2000a).

La fuerte dependencia de las transferencias federales que algunos gobiernos subnacionales suelen tener, trae como consecuencia que éstos requieran de recursos extraordinarios para financiar sus déficits, que pueden provenir de fondos extraordinarios del gobierno central o bien de financiamiento bancario. Las transferencias extraordinarias del gobierno central son una forma de rescate indirecto de los gobiernos subnacionales (Giugale *et al.*, 2000b).

El financiamiento con deuda puede convertirse en un problema cuando los gobiernos subnacionales no cuentan con suficientes recursos propios que provengan de impuestos. Una economía puede endeudarse ilimitada-

mente y el gobierno ser solvente mientras la tasa de crecimiento de la relación deuda/PIB sea menor a la diferencia entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento del PIB. Esto es cuando los gobiernos pueden ajustar sus impuestos al contar con bases tributarias amplias e impuestos no distorsionadores. Un gobierno limita su capacidad de endeudamiento cuando impone tasas distorsionadoras y costosas (Buiter y Kletzer, 1990). En el caso de países donde el gobierno central mantiene las bases tributarias más amplias y tasas impositivas flexibles, éstos pueden ajustar sus impuestos en un momento de crisis, para financiar a los gobiernos subnacionales. Por su lado los gobiernos subnacionales, dado que no contarán con impuestos flexibles que puedan ajustar, dependerán de las transferencias federales (Gamboa, 1997). Por lo anterior, los gobiernos subnacionales tienen un acceso restringido al financiamiento autónomo y por tanto no es suficiente que la relación entre deuda y PIB presente un crecimiento menor al del PIB, pues en este caso el PIB no será exactamente la base sobre la cual se establecerán los impuestos de los gobiernos subnacionales.

Con el federalismo fiscal en México, se estableció una relación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales que ha provocado un aumento en la acumulación de deuda de estos últimos. Los siguientes acontecimientos fueron el inicio de la implementación del federalismo fiscal: 1) acuerdo sobre coordinación fiscal entre gobiernos estatales y el gobierno federal firmado en 1980, que trajo como consecuencia una fuerte dependencia de las transferencias federales por parte de los gobiernos subcentrales; 2) la descentralización de la provisión de la educación y salud entre las atribuciones de gasto más importantes, y 3) la alternancia política del gobierno a nivel local, con lo cual el gobierno federal permite la aparición de déficits público a nivel local (Gamboa, 1997).

El problema de la acumulación de deuda de los gobiernos subcentrales en México es relativamente reciente, pues es a partir de 1988 cuando la participación de la deuda con respecto al PIB empieza a crecer. En 1995, después de la devaluación, más del 90% de los gobiernos subnacionales en México se declararon insolventes para pagar su deuda acumulada y el gobierno federal debió rescatarlos de la insolvencia financiera. Con este rescate, es posible que los gobiernos subnacionales continúen endeudándose, debido a que la probabilidad de que vuelvan a ser rescatados es alta (Hernández, 2009).

Después del rescate de 1995, se implementaron una serie de medidas de disciplina financiera para los gobiernos subnacionales, entre las más importantes tenemos a: 1) desde el año 2000, el gobierno federal no acepta el mandato de los gobiernos subcentrales para garantizar su deuda con participaciones; 2) se ponen en práctica nuevas regulaciones bancarias con el

consecuente aumento del costo del crédito; 3) los gobiernos subnacionales están obligados a registrar su deuda de largo plazo y a rendir informes sobre sus obligaciones financieras ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y 4) la obligación de evaluación financiera de los gobiernos subnacionales por las agencias calificadoras (Giugale *et al.*, 2000a).

A la luz de las medidas implementadas a partir de 2000, diversos expertos han realizado diversas recomendaciones a México, para mejorar su situación en la descentralización fiscal; entre ellas podemos encontrar las siguientes:

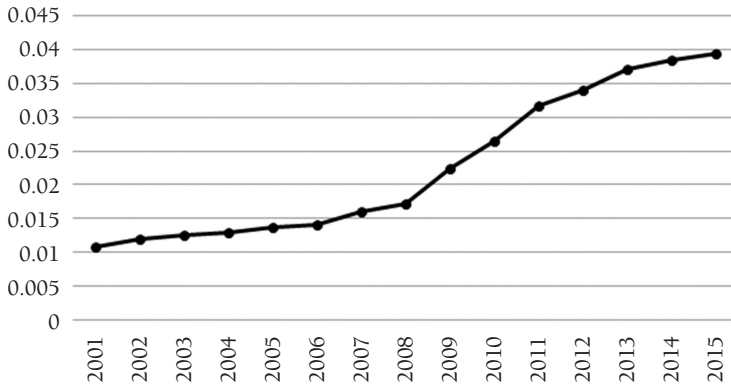
a) Se deben asignar las funciones a los gobiernos subnacionales en las que sean más eficientes, éstas deben ser claras incluyendo la base tributaria para realizar los pagos; los estados deberán poder contraer sus deudas sólo si son capaces de poder pagar el capital y sus intereses; y se requieren cambios legislativos y de otro tipo en las funciones y responsabilidades de los niveles de gobierno (Giugale *et al.*, 2000a).

b) Establecer límites del endeudamiento de los gobiernos subnacionales, aplicados por una autoridad que no se beneficie de los rescates y tenga la autoridad suficiente; devolver las bases tributarias más abundantes y flexibles a los gobiernos subnacionales para que éstos puedan realizar los ajustes necesarios (esto afectaría el uso eficaz de la política fiscal por parte del gobierno federal) y es posible que los gobiernos subnacionales no estén de acuerdo porque es más fácil realizar ajustes mediante transferencias extraordinarias (Gamboa, 1997).

c) Aun cuando la deuda subnacional en México no es muy grande comparada con otros países, es importante implementar algunas acciones tales como: limitar el acceso al crédito por parte de las entidades federativas; exigir mayor transparencia en el uso de los recursos proveniente de deuda, así como el compromiso del gobierno federal de no rescatar a los gobiernos subnacionales. Lo anterior, porque los resultados de las medidas a partir de 2000 eran insuficientes, debido a la diferencias que existía entre las transferencias a los estados y los ingresos propios de los mismos, que podían dar lugar a déficits fiscales importantes y al riesgo moral. Otro asunto importante era el tema de las pensiones, que actualmente son financiadas con ingresos corrientes de los gobiernos subcentrales y no con las contribuciones de los trabajadores; por lo que se recomienda realizar modificaciones legales para evitar una situación difícil en el tema de la deuda de los gobiernos subnacionales (OCDE, 2012).

Actualmente, la deuda acumulada de los gobiernos subnacionales continúa —al igual que antes de 1995— representando una proporción relativamente pequeña respecto al PIB, como se observa en la gráfica 1.

GRÁFICA 1
 PROPORCIÓN DE LA DEUDA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL PIB TOTAL,
 2001-2015



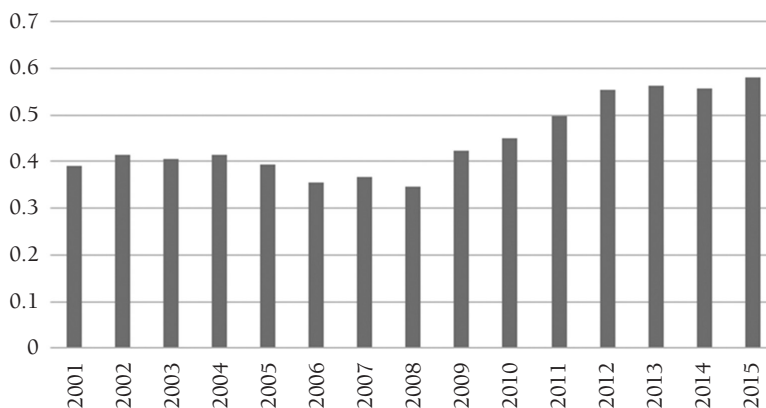
FUENTE: elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP y el INEGI.

Como se observa, la deuda acumulada de los gobiernos subnacionales se ha incrementado ya que pasó de representar el 1% en el PIB total del país en 2001 al 3.9% en 2015. Por lo tanto, si bien en términos relativos la deuda de los gobiernos subnacionales no parece insostenible, el problema se ubica en que tal proporción no ha dejado de crecer, sobre todo a partir de 2010. Al mismo tiempo, la vulnerabilidad financiera de las entidades federativas es creciente, como se describe en la gráfica 2.

El indicador de vulnerabilidad financiera, muestra la capacidad que tienen los gobiernos subnacionales para hacer frente a sus obligaciones, al relacionar la deuda acumulada con los ingresos de libre disposición con los que cuenta este nivel de gobierno, y se integran por los ingresos propios y las participaciones federales. Como se observa, este indicador ha aumentado sobre todo a partir de 2010, y ha pasado de representar 0.39 en 2001 a 0.59 en 2015, con disminuciones importantes entre 2006 y 2008. El comportamiento de este indicador es diferente en cada entidad federativa. En Baja California pasó de 0.24 en 2001 a 0.80 en 2015; Coahuila pasó de 0.12 en 2001 a 1.7 en 2015, aunque ha tenido indicadores de 2.3 y 2.1 en 2012 y 2013, respectivamente; Chihuahua pasó de 0.33 en 2001 a 1.7 en 2015; y Quintana Roo pasó de 0.33 en 2001 a 1.3 en 2015.

Este indicador es alto precisamente en las entidades más endeudadas, como puede apreciarse en 2015 estos gobiernos subnacionales no tenían recursos propios para responder a sus obligaciones financieras. Esta situación puede generar una percepción de que los gobiernos subnacionales pueden decla-

GRÁFICA 2
INDICADOR DE VULNERABILIDAD FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS,
2001-2015



FUENTE: elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

La vulnerabilidad financiera es la deuda acumulada/ingresos de libre disposición de los gobiernos estatales.

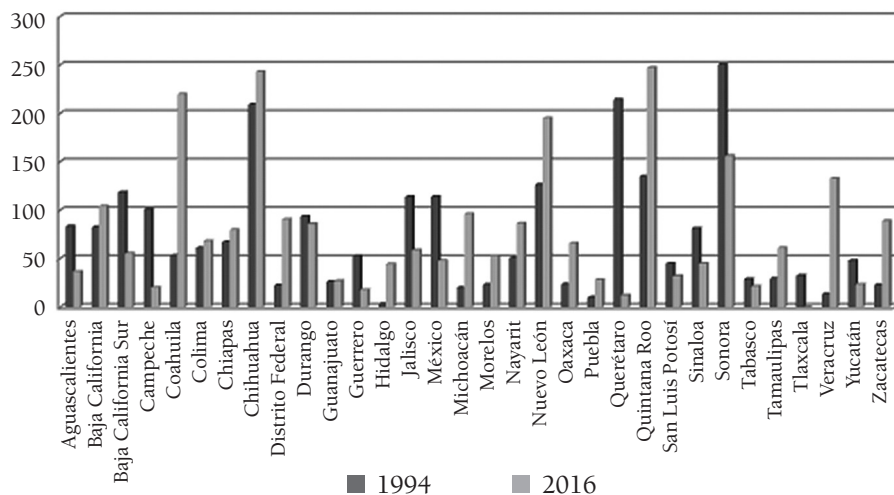
rarse en insolvencia y, cuando el mercado percibe esta posibilidad en algunos gobiernos, añade una prima de riesgo a la tasa de interés, con lo cual se agrava el problema fiscal y por tanto la declaratoria de insolvencia se convierte en más probable. Con una prima de riesgo adicional, se genera una externalidad negativa para el resto de los deudores, debido a que el costo del crédito será más caro y restringido (Buitier y Kletzer, 1990).

Estos indicadores son el resultado de una serie de medidas que se pusieron en práctica después del rescate financiero de los gobiernos subnacionales que hiciera el gobierno federal. Estas medidas no terminan de resolver el problema de disciplina financiera de los gobiernos subnacionales, lo cual queda de manifiesto con la situación que guarda la relación deuda de los gobiernos subnacionales respecto a las participaciones federales, como se observa en la gráfica 3.

Como se observa en 2016, siete entidades federativas tienen una deuda que representa más del 100% de sus participaciones. Existen tres entidades federativas que tendrían que erogar dos veces sus participaciones federales si quieren hacer frente a sus obligaciones financieras.

Para garantizar el pago de las obligaciones de las entidades federativas, el gobierno puede afectar sus participaciones por mandato de los gobiernos subnacionales. Al cierre de 2015, en promedio alrededor del 61.1% de las participaciones fueron afectadas para el pago de obligaciones financieras. Sólo

GRÁFICA 3
PARTICIPACIÓN DE LA DEUDA DE LOS GOBIERNOS
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LAS PARTICIPACIONES
FEDERALES RECIBIDAS (%)



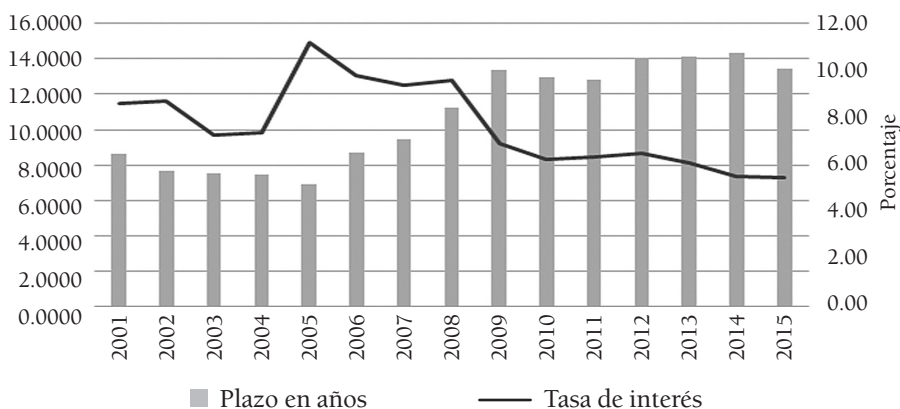
FUENTE: elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

nueve entidades presentan una afectación menor al 50% de sus participaciones, mientras que 22 entidades afectan más del 50% de las mismas (no se incluye Tlaxcala, porque por disposición constitucional esta entidad no puede financiar su gasto con deuda). Esta situación se refleja en la evaluación de la calificadora Fitch Rating, donde en 2015, siete de las entidades federativas tienen una calificación alta y por tanto una menor probabilidad de incumplir sus obligaciones financieras; mientras que seis son calificadas con un moderado nivel de riesgo, que se puede incrementar si las condiciones económicas no son favorables; 13 entidades —por su parte— son calificadas con bajo nivel de riesgo de declararse en incumplimiento, pero esta calificación puede cambiar si se modifican las condiciones económicas; y finalmente cuatro entidades se encuentran en alto riesgo de caer en insolvencia. En especial Quintana Roo y Colima (en estos casos sólo puede modificar su calificación si mejoran sus indicadores económicos). No se cuenta con la calificación de Tlaxcala y San Luis Potosí (CEFP, 2016).⁴

Por otro lado, ante el continuo incremento de la deuda, se observa que los plazos de la misma se han incrementado y también las tasas de interés a partir de la crisis de 2008, como se puede ver en la gráfica 4.

⁴ Ver Cabrera y Lozano (2017).

GRÁFICA 4
RELACIÓN DE PLAZOS Y TASAS DE INTERÉS DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS
A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2001-2015



FUENTE: elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

Después de la crisis de 2009, las entidades reestructuraron sus deudas, logrando ampliar los plazos de las mismas, con lo cual el problema de la deuda se traslada para ser resuelto por las generaciones futuras; obviamente esto ha llevado a una disminución de las tasas de interés, ya que las calificadoras observan que la deuda no es un problema en el corto plazo, sino de largo plazo. Este comportamiento es diferente a nivel de cada gobierno subnacional, siendo las entidades federativas más endeudadas quienes han reestructurado su deuda a plazos mayores que los que se observan para el total de los gobiernos subnacionales, por ejemplo Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Quintana Roo tienen plazos a partir de 2008 que se encuentran entre 15 y 20 años.

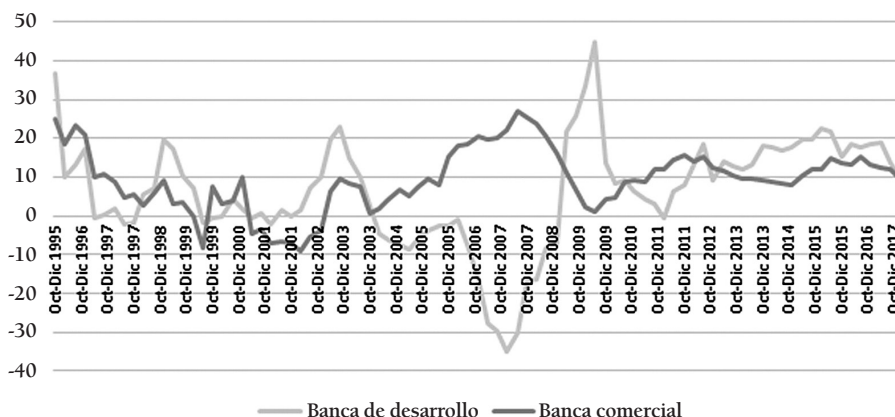
Otro aspecto que resulta importante, es la composición de los créditos otorgados a los gobiernos subnacionales por parte de la banca comercial y la banca de desarrollo, esta composición es relevante, pues puede ser una motivación para que el gobierno federal decida rescatar a los gobiernos subnacionales en el caso de un choque externo o interno que sufra la economía. Ante una situación de insolvencia de los gobiernos subnacionales, como fue en 1995, el gobierno federal transfiere recursos adicionales no sólo para rescatar a los gobiernos que declaran insolvencia, sino también para proteger a los acreedores (protegiendo también así a los ahorradores) de los gobiernos subnacionales de una quiebra financiera.

Los gobiernos subnacionales tienen restricciones para contratar deuda, lo que se estipula en el Artículo 117 de la Constitución de los Estados Uni-

dos Mexicanos, y sólo pueden contratar deuda para financiar inversiones productivas, mientras que a nivel de cada entidad federativa, es el Congreso local quien autoriza los créditos de corto y largo plazo con la misma restricción contemplada a nivel federal. Esto permite que los gobiernos subcentrales pueden solicitar créditos de corto plazo a la banca comercial, la que bien puede no seguir los lineamientos de la banca de desarrollo, por tal razón hasta antes de 1995, la deuda de los gobiernos de las entidades federativas se integraba en gran medida de créditos de la banca comercial (Gamboa, 1997). En la gráfica 5 se observa el comportamiento antes descrito.

GRÁFICA 5

TASAS DE CRECIMIENTO DEL CRÉDITO OTORGADO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, POR TIPO DE INSTITUCIÓN FINANCIERA, 1995-2017



FUENTE: elaboración propia con datos de Banco de México.

Como se observa en la gráfica 5, en el periodo 1995-1997, el crédito otorgado por la banca comercial a las entidades federativas, era superior al de la banca de desarrollo, y es después del rescate financiero de los gobiernos subnacionales cuando cambia la composición, pero por un periodo corto, entre 1998 y 1999, para cambiar nuevamente a partir de 2000. Es de llamar la atención el incremento que tiene el crédito otorgado por la banca comercial a partir de 2003, que es justo cuando se consolidan una serie de medidas de disciplina financiera impuestas a los gobiernos subnacionales por el gobierno federal; sin embargo, esta composición cambia en 2009 cuando nuevamente la economía mexicana sufre un choque externo y de nueva cuenta los gobiernos subcentrales enfrentan problemas de insolvencia financiera, por lo que la banca de desarrollo interviene para reestructurar la deuda de los gobiernos subcentrales, observándose un fuerte incremento del crédito otorgado por la banca de desarrollo durante el periodo de 2008-2010. Para

2017, parece disminuir el crédito que otorga la banca de desarrollo y aumenta el crédito de la banca comercial y esto se da justo cuando en este año entra en vigor la nueva Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios.

En 2016 se aprobó la Ley de Disciplina Financiera de la Entidades Federativas y Municipios, con el fin de controlar el endeudamiento de estos gobiernos. Esta ley entró en vigor a partir de 2017 y su objetivo es establecer los criterios de responsabilidad hacendaria y financiera de las entidades federativas y municipios para mantener unas finanzas públicas sostenibles.⁵

Esta Ley establece restricciones para contratar deuda, así como un sistema de alerta para prevenir que los gobiernos subnacionales presenten situaciones de insolvencia; entre los puntos más importantes se encuentran los siguientes (Cabrera y Lozano, 2017):

1) Los gobiernos subnacionales podrán presentar un balance presupuestal negativo y por tanto contratar deuda cuando el PIB del país sufra una caída en términos reales que provoque una disminución del Fondo General Participable, y que además esta disminución no sea compensada por el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades. Es decir, que si se presenta una crisis económica, con causas internas o externas, como las de 1995 y 2009, nuevamente los gobiernos subnacionales podrían estar en riesgo, sobre todo si, como se observa en algunos gobiernos subcentrales, la proporción de su deuda con respecto a sus participaciones federales es de más del 200%. Con esta ley, los ingresos de los gobiernos subnacionales son muy vulnerables por su gran dependencia de las transferencias y fondos extraordinarios, y no cuentan con una autoridad tributaria suficientemente fuerte que les permita ajustar sus finanzas de manera autónoma ante un choque externo o interno.

2) Adicionalmente, con esta Ley, el riesgo moral está presente, en tanto que el gobierno federal puede garantizar la deuda de los gobiernos subnacionales, siempre y cuando se firme un convenio entre el gobierno federal y la entidad federativa. El gobierno federal, podrá garantizar por un monto de hasta el 100% (a partir del cuarto año de vigencia del convenio) de los ingresos de libre disposición de las entidades federativas.

3) Habrá una mejor vigilancia en la contratación de deuda tanto para inversión productiva, como de corto plazo, ya que toda la deuda deberá estar inscrita en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁶

⁵ La ley completa se puede ver en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFE-FM_270416.pdf>.

⁶ Hasta antes de 2017, las entidades federativas sólo estaban obligadas a inscribir ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la deuda de largo plazo.

4) Con esta ley, es posible que se evite el rescate indirecto de los gobiernos subnacionales. Este tipo de rescate se había convertido en una práctica habitual del gobierno federal, al otorgar asignaciones extraordinarias a los gobiernos para gastos imprevistos, como podían ser aumentos de salarios no previstos, entre otros. Con la nueva ley, los presupuestos de los gobiernos subnacionales deberán prever los aumentos a los salarios, así como también se pone especial atención a las pensiones que actualmente son una fuerte presión en las finanzas de los gobiernos subnacionales.

5) Con el sistema de alerta contemplado en el artículo 46 de esta ley, se realizará una clasificación del endeudamiento de los gobiernos subnacionales en endeudamiento sostenible, en observación y elevado; para cada nivel tendrá un techo de financiamiento que podrá ser del 15, 5 y 0% de sus ingresos de libre disposición, respectivamente. Es decir, que se trata de prevenir que un gobierno continúe endeudándose. Aquí lo importante es saber si esto se puede sostener, o bajo ciertas condiciones pueda un gobierno endeudado acceder a recursos extraordinarios para financiar su deuda.

Con esta nueva ley se prevé una mayor regulación financiera de los gobiernos subnacionales; sin embargo, como se sabe, las limitaciones que un gobierno central puede imponer a gobiernos estatales constitucionalmente autónomos no son ciertamente fáciles de aplicar, lo cual queda de manifiesto si observamos que aún con la aplicación de las medidas anteriormente señaladas, en México la deuda subnacional continúa aumentando, mientras que el acceso de los gobiernos subcentrales al crédito se incrementó con las reformas al artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal de 1997. Para el 2000, los gobiernos subnacionales habían incrementado notablemente sus créditos (Giugale *et al.*, 2000b).

Adicionalmente, los gobiernos subnacionales cuentan a partir de 2008 con el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF). Este Fondo fue creado por el gobierno federal para mitigar el impacto de la crisis financiera que en el corto plazo sufrieron las finanzas de los gobiernos subnacionales. Con este Fondo, los gobiernos subnacionales tuvieron acceso a mayores recursos, ya que crearon un esquema denominado de *potenciación* de los recursos de dicho Fondo, que les permitió obtener financiamiento mediante una casa de bolsa. Los recursos tenían como garantía las participaciones y los recursos de FEIEF y como fundamento legal el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal.

A pesar de que el gobierno federal continúa otorgando fondos extraordinarios para evitar la acumulación de deuda pública y que se han establecido medidas de regulación en la contratación de ésta, y que se han implementado las señales del mercado, parece que los gobiernos subcentrales

continúan acumulando deuda que los puede llevar a una situación de insolvencia (Cabrera y Lozano, 2017).

Así, parece ser que las medidas hasta ahora consideradas para evitar la indisciplina financiera de los gobiernos subnacionales no han sido, al menos, suficientes. Pero consideramos importante mencionar que tal situación se debe a que la teoría económica que sirve de referencia para el análisis y diseño de políticas económicas, específicamente fiscales, parece presentar fuertes limitaciones para explicar y dar respuesta a los problemas relacionados con la estabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales no sólo en México, sino en todos los países que han implementado en cualquier grado una descentralización fiscal (Cabrera y Lozano, 2017).

UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

Consideramos que el esquema actual del federalismo fiscal mexicano implica una fragilidad en las finanzas de los gobiernos subnacionales en caso de una crisis externa o interna. No sólo es la baja autonomía financiera de estos gobiernos, sino también la alta dependencia que éstos tienen del ciclo económico. Las crisis se reflejan en una disminución de la recaudación fiscal central, de los ingresos de los estados y su recurrencia a la deuda como salida de emergencia. Por ello, planteamos una propuesta que, sin alterar estructuralmente el federalismo fiscal mexicano, pueda evitar los impactos negativos de los choques económicos en las finanzas estatales y, con ello, pueda evitar una eventual insolvencia financiera de las entidades federativas en México.

Los gobiernos de las entidades federativas que se endeudan excesivamente, no suelen tomar en cuenta los costos externos que genera su sobreendeudamiento, dichos costos afectarán negativamente al resto de los gobiernos subnacionales respecto a la posibilidad de lograr créditos en mejores condiciones en los mercados financieros. También debemos tomar en cuenta el papel que el gobierno federal ha tenido como salvador de los gobiernos locales que se han declarado en situación de impagos, ya que, ante este papel del gobierno central, los intermediarios financieros no se observan dispuestos a limitar su oferta de créditos a los gobiernos locales, pues tienen la seguridad de que los gobiernos de las entidades federativas serán rescatados por el gobierno central.

Ante tal panorama, consideramos que la salida de largo plazo que permitiría que la parte de los ingresos de los gobiernos locales que es cubierta con la recaudación —y que suele fluctuar fuertemente con el ciclo económico— pueda tener un comportamiento que permita mantener sus finanzas

públicas más estables, sería que los gobiernos locales fijen un nivel de egresos de acuerdo a sus necesidades de gasto y bajo consideraciones de largo plazo, tales como el crecimiento de la población o por el crecimiento de sus necesidades de bienes públicos que deba suministrar. De esta manera, aun cuando la recaudación que sirve de base para otorgar transferencias a los gobiernos subnacionales fluctúe con el ciclo, no provocará desequilibrios en las finanzas de estos gobiernos, sino que permitirá ahorrar en épocas de expansión y utilizar los ahorros en época de recesión. Las transferencias de los gobiernos locales sólo aumentarían cuando se produzca un crecimiento permanente del ingreso o de la población (Piffano *et al.*, 1998).

Sin embargo, lo anterior significaría un cambio en las relaciones intergubernamentales para el caso de México, lo cual no observamos como una posibilidad de mediano plazo, es por eso que proponemos la creación de una entidad financiera (que aquí llamaremos genéricamente Entidad Financiera Interestatal de México, EFIM), que pueda incidir de manera importante en evitar las insolvencias financieras de los gobiernos estatales y que, aún más, pueda ayudar a lograr una mayor responsabilidad financiera de los mismos. Como toda propuesta desde la economía, ésta debe ser necesariamente más eficiente que la situación actual y, al mismo tiempo, debe ser política e institucionalmente viable.

La presente propuesta no es algo completamente novedoso. Se basa esencialmente en el funcionamiento de las entidades financieras supranacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Asimismo, Peterson (2000) encuentra que para el año 2000 había más de 50 países en desarrollo en los que operaban diversos Municipal Development Funds (MDF), los cuales “se encuentran en una amplia variedad de formas institucionales” (Peterson, 2000:43), si bien la mayoría son semejantes a la banca de desarrollo.

¿Cómo puede constituirse esta EFIM? Proponemos un organismo autónomo, con un consejo general (que puede sesionar anualmente) integrado por los secretarios de Finanzas de cada entidad federativa y el secretario de Hacienda de la federación y un órgano permanente con menos integrantes (elegidos de entre los del consejo general) que sea quien conduzca la vida del mismo de manera ordinaria.

El objetivo central del EFIM es financiar las demandas de préstamo de los gobiernos subnacionales y asesorarlos en el manejo de sus finanzas estatales. El fondo del EFIM se puede constituir con el 5% de las participaciones de cada gobierno estatal, de manera que éstos tienen disponible el 95% de sus participaciones. Este fondo permitirá cubrir al menos un 90% de las demandas de financiamiento anual de los gobiernos estatales inicialmente. Los préstamos adquiridos en el EFIM necesariamente son más ventajosos

para los gobiernos estatales que las opciones de la Banca comercial e incluso la Banca de desarrollo.

Viabilidad política-institucional

La creación del EFIM puede darse inicialmente mediante su inclusión en la Ley de Coordinación Fiscal, viabilizando su posterior implementación. Respecto a la reticencia de los gobiernos estatales para realizar la aportación del 5% de sus participaciones, debemos decir que éste es un monto similar al de la contratación de deuda anual por los estados, por lo que, si ahora lo pueden hacer en mejores condiciones financieras, no debería ser un problema infranqueable. Adicionalmente, los gobiernos que contratan poca deuda se verían beneficiados de los intereses generados por sus aportaciones, una ganancia no existente en la actualidad.

Asimismo, consideramos la posibilidad de que la primera aportación al EFIM pueda ser realizada desde el gobierno central, de manera que el inicio sea totalmente inocuo para los gobiernos estatales.

Viabilidad financiera

Como señalamos, la aportación de un 5% de las participaciones genera el fondo prestable. Sin embargo, es claro que existe una estructura técnica importante que debe acompañar a la creación de este EFIM. Al respecto, proponemos que el actual Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) se integre, con su estructura y presupuesto, a este EFIM con lo que se obtendría el presupuesto de operación del mismo y, al mismo tiempo, el equipo técnico de profesionales necesario. El INDETEC podrá ser de una mayor utilidad a los objetivos que le dieron origen y no se requerirán recursos financieros adicionales para el EFIM en este sentido.

Factibilidad

Una propuesta como la que presentamos debe demostrar que está debidamente sustentada para ser instrumentada. Para ello, consideramos que la mejor opción es el realizar una simulación con los datos reales y actuales que se requieren. Para ello, tomamos las siguientes consideraciones y supuestos:

- a) Tomamos el 5% de las participaciones de cada entidad durante el periodo 2001-2008.

- b) Consideramos que el total del monto anual es destinado a préstamos a las mismas entidades federativas (dado que los “ahorros” son generalmente inferiores en cada año a las demandas de financiamiento).
- c) Consideramos que los montos son prestados a la tasa promedio ponderada de cada año de ese periodo, con lo que, al final de cada año, existe el monto inicial más los intereses devengados y estimados de esta manera.
- d) No consideramos comisión por contratación de deuda, a fin de hacer el ejercicio más “exigente” en sus términos o, lo que es lo mismo, en términos más “blandos” para las entidades federativas.
- e) Asumimos que los gobiernos estatales ajustan sus expectativas de gasto a su nueva restricción presupuestal.
- f) Asumimos que, dado que el fondo prestable está constituido por los ingresos de los mismos gobiernos estatales, existirán incentivos para una mayor responsabilidad de éstos.

Simulación

Para realizar un ejercicio de simulación, consideramos los siguientes supuestos:

- a) El EFIM inicia en 2001 con un fondo constituido por el 5% de las participaciones federales anuales de cada entidad federativa.
- b) El total del fondo prestable de cada año se otorga en créditos a las entidades federativas (esto es porque el fondo es inferior a la demanda de financiamiento anual).
- c) Los créditos son otorgados a la tasa de interés promedio ponderada de cada año y a un plazo de 10 años.

La tabla 1 representa las participaciones totales por entidad federativa en el periodo y la tabla 2, expresa el 5% de las participaciones de cada entidad que aportan a la Entidad Financiera Interestatal de México.

Con los supuestos señalados, destinando el total del fondo prestable a créditos a 10 años y a las tasas promedio ponderadas de cada año entre 2001 y 2014, se tendría para el EFIM una tabla de recuperación financiera o del servicio de la deuda anual que podemos observar en la tabla 1. En esta tabla podemos ver, para cada año, el servicio de la deuda de cada uno de los años previos, de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$SD_t = \left(\frac{FP}{p} \right) * (1 + R)$$

TABLA I
PARTICIPACIONES POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2001-2014
(MILLONES DE PESOS)

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aguaascalientes	2 244	2 329	2 716	2 951	3 290	3 967	4 042	4 933	4 727	4 821	5 385	5 675	6 001	6 313
Baja California	5 330	5 518	6 482	7 070	8 025	9 170	9 442	11 813	10 596	12 302	13 258	15 850	16 008	15 979
Baia California Sur	1 276	1 320	1 527	1 742	1 956	2 313	2 512	2 941	2 955	2 987	3 343	3 420	3 626	3 863
Campeche	2 216	2 345	2 729	2 867	3 242	3 702	3 983	5 700	4 736	5 465	5 774	6 483	6 690	6 757
Coahuila	4 930	4 798	5 483	5 481	6 558	8 047	8 009	10 580	9 068	10 634	11 693	11 688	12 401	13 839
Colima	1 442	1 500	1 787	1 982	2 263	2 434	2 581	3 074	2 711	3 041	3 407	3 444	3 676	3 915
Chiapas	7 558	7 946	8 729	9 903	11 134	12 935	13 144	16 938	16 889	17 481	20 011	20 804	21 840	23 263
Chihuahua	6 183	6 323	7 123	7 356	8 122	9 274	9 302	12 067	12 031	12 397	13 221	15 424	15 466	17 201
Ciudad de México	25 805	27 537	27 350	29 236	34 829	43 886	43 353	51 973	46 715	52 601	56 319	56 163	64 701	72 863
Durango	2 840	2 717	3 129	3 271	3 572	4 311	4 312	5 462	4 836	5 632	6 069	6 430	7 023	7 721
Guanajuato	7 750	7 470	8 660	9 353	10 320	12 129	12 333	16 278	13 998	16 847	19 056	19 693	21 620	24 077
Guerrero	4 158	4 410	4 919	4 779	5 786	6 594	6 647	8 942	7 649	9 608	10 743	11 453	12 118	13 766
Hidalgo	3 628	3 761	4 362	4 649	5 166	6 043	6 174	8 024	6 971	8 265	9 305	10 040	10 857	11 334
Jalisco	11 875	13 064	13 142	14 836	17 154	20 908	21 457	26 813	23 733	27 687	31 515	31 165	33 331	36 164
México	21 723	24 839	28 514	29 994	33 201	38 210	40 552	50 773	44 317	53 802	60 750	60 946	68 248	75 189
Michoacán	5 876	5 924	6 831	7 310	8 203	9 524	9 646	12 544	10 993	13 232	14 773	18 512	17 473	18 725

TABLA I (CONTINUACIÓN)

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Morelos	3 097	3 280	3 721	3 815	4 305	4 718	4 860	5 955	5 974	6 304	7 213	6 556	7 343	8 182
Nayarit	1 962	2 217	2 146	2 542	2 802	3 143	3 410	4 163	3 890	4 445	4 905	5 074	5 819	5 864
Nuevo León	8 995	9 955	10 919	11 412	13 232	16 124	16 093	20 527	19 881	20 399	23 036	22 934	25 181	26 732
Oaxaca	4 756	4 803	5 809	6 217	6 979	7 873	8 097	10 532	9 296	11 172	12 520	13 083	14 416	16 158
Puebla	7 695	8 437	9 364	10 090	11 619	12 485	13 355	16 234	17 128	18 229	19 486	20 328	23 197	25 317
Querétaro	3 181	3 292	3 989	4 431	4 937	5 507	5 972	7 325	6 501	7 229	7 996	8 552	8 773	9 615
Quintana Roo	2 082	2 107	2 554	3 008	3 607	4 244	4 598	5 530	5 068	5 654	6 177	6 315	6 903	8 113
San Luis Potosí	3 786	4 082	4 634	4 730	5 187	5 975	6 236	7 940	6 968	8 303	9 538	9 852	10 640	11 602
Sinaloa	5 268	4 986	5 670	6 024	6 801	7 890	8 394	10 355	10 626	11 126	11 835	12 387	13 038	14 589
Sonora	5 965	6 594	6 812	7 353	8 694	9 890	10 295	12 835	12 638	12 927	14 582	14 913	15 984	17 037
Tabasco	9 498	10 484	11 714	12 335	14 558	15 403	13 705	16 125	16 150	16 503	17 340	18 583	19 480	19 454
Tamaulipas	5 720	5 520	6 322	7 095	7 746	8 834	9 512	11 921	12 012	12 604	13 431	14 400	14 882	16 919
Tlaxcala	1 901	1 965	2 337	2 489	2 766	3 205	3 233	4 115	4 350	4 569	5 535	5 271	5 541	6 031
Veracruz	12 364	12 854	17 980	17 790	16 051	18 271	20 635	26 001	21 320	25 934	28 596	30 469	32 963	34 068
Yucatán	2 998	3 390	3 764	4 070	4 450	5 326	5 548	6 903	6 297	7 044	7 640	7 958	9 076	10 242
Zacatecas	2 632	2 533	2 950	3 192	3 535	4 290	4 305	5 514	5 210	6 035	6 621	9 746	7 215	7 432

FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

TABLA 2
 APORTACIONES ESTATALES A EFIM (5% DE LAS PARTICIPACIONES), 2001-2014
 (MILLONES DE PESOS)

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aguaascalientes	112.20	116.44	135.78	147.54	164.48	198.37	202.10	246.65	236.36	241.03	269.23	283.76	300.05	315.64
Baja California	266.50	275.89	324.09	353.48	401.27	458.48	472.08	590.65	529.78	615.09	662.88	792.50	800.42	798.94
Baja California Sur	63.82	65.98	76.36	87.12	97.78	115.65	125.58	147.06	147.73	149.34	167.16	171.02	181.29	193.14
Campeche	110.81	117.27	136.46	143.33	162.08	185.10	199.17	285.01	236.80	273.23	288.70	324.14	334.48	337.87
Coahuila	246.52	239.90	274.17	274.04	327.89	402.36	400.43	529.02	453.38	531.68	584.66	584.39	620.06	691.97
Colima	72.11	75.00	89.35	99.11	113.14	121.68	129.06	153.69	135.53	152.05	170.37	172.20	183.80	195.77
Chiapas	377.89	397.31	436.44	495.15	556.72	646.76	657.22	846.90	844.45	874.05	1 000.57	1 040.19	1 091.99	1 163.14
Chihuahua	309.14	316.15	356.14	367.79	406.12	463.68	465.08	603.37	601.53	619.86	661.03	771.20	773.32	860.04
Ciudad de México	1 290.23	1 376.86	1 367.50	1 461.78	1 741.45	2 194.30	2 167.05	2 598.65	2 335.77	2 630.04	2 815.93	2 808.14	3 235.06	3 643.16
Durango	141.99	135.86	156.45	163.55	178.61	215.57	215.61	273.12	241.81	281.61	303.46	321.48	351.15	386.05
Guanajuato	387.51	373.50	433.00	467.64	515.98	606.46	616.65	813.89	699.90	842.37	932.80	984.67	1 081.01	1 203.84
Guerrero	207.91	220.49	245.95	238.96	289.31	329.72	332.34	447.08	382.46	480.40	537.16	572.64	605.91	688.28
Hidalgo	181.41	188.05	218.11	232.47	258.31	302.14	308.72	401.19	348.53	413.25	465.25	501.99	542.83	566.69
Jalisco	593.77	653.18	657.10	741.82	837.71	1 045.38	1 072.84	1 340.65	1 186.63	1 384.33	1 575.75	1 558.24	1 676.54	1 808.19
México	1 086.13	1 241.97	1 425.69	1 499.72	1 660.04	1 910.52	2 027.61	2 536.67	2 215.84	2 690.12	3 037.48	3 047.30	3 412.40	3 759.45
Michoacán	293.81	296.21	341.57	365.50	410.17	476.21	482.29	627.21	549.64	661.61	738.66	925.58	873.67	936.26

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Morelos	154.24	163.92	186.07	190.76	215.23	235.89	242.92	297.76	292.62	315.22	360.63	327.79	367.16	409.08
Nayarit	98.09	110.86	107.32	127.08	140.08	157.13	170.52	208.14	194.48	222.27	245.25	253.71	290.97	293.18
Nuevo León	449.75	497.74	545.93	570.60	661.58	806.18	804.64	1 026.34	994.05	1 019.97	1 151.82	1 146.68	1 259.06	1 336.59
Oaxaca	237.81	240.17	290.45	310.83	348.96	393.66	404.87	526.59	464.80	558.60	626.01	654.16	720.78	807.91
Puebla	384.75	421.86	468.22	504.52	580.93	624.27	667.73	816.20	856.41	911.46	974.30	1 016.39	1 159.83	1 265.87
Querétaro	159.04	164.62	199.43	221.55	246.87	275.33	298.60	366.27	325.06	361.44	399.80	427.60	438.63	480.77
Quintana Roo	104.12	105.34	127.72	150.38	180.36	212.19	229.88	276.51	253.38	282.68	308.83	315.77	345.13	405.66
San Luis Potosí	189.31	204.08	231.68	236.52	259.36	298.75	311.79	397.02	348.41	415.14	467.91	492.59	532.00	580.10
Sinaloa	263.41	249.31	283.50	301.20	340.06	394.48	418.19	517.76	531.28	556.30	591.77	619.37	651.91	729.47
Sonora	298.26	329.69	340.59	366.73	434.69	494.48	514.76	641.74	631.88	646.37	729.11	745.63	799.21	851.85
Tabasco	474.90	524.22	585.72	616.74	727.89	770.14	685.27	806.26	807.50	825.13	866.99	929.14	974.01	972.68
Tamaulipas	286.01	276.01	316.08	354.75	387.29	441.72	475.59	596.07	600.59	630.19	671.54	720.02	744.08	845.94
Tlaxcala	95.06	98.27	116.87	124.44	138.29	160.27	161.66	205.74	217.48	228.43	276.75	263.53	277.05	301.54
Veracruz	618.22	642.72	749.01	739.50	802.54	913.55	1 031.74	1 300.05	1 066.01	1 296.70	1 429.81	1 523.43	1 648.16	1 703.39
Yucatán	149.92	169.48	188.21	203.52	222.52	266.29	277.42	345.16	314.83	352.20	382.01	397.90	453.79	512.08
Zacatecas	131.61	126.66	147.49	159.58	176.58	214.51	215.23	275.68	260.50	301.75	331.04	337.31	360.74	371.60

FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

En este caso, tenemos que el Servicio de la Deuda obtenido en cada año será igual a la parte del principal pagado cada año, esto es, el Fondo Prestable (FP) dividido entre los años del plazo del préstamo (p), que aquí suponemos igual a diez en todos los casos, más los intereses (R), de esa parte proporcional. En el primer año, el FP está constituido únicamente por las aportaciones del 5% al EFIM, y, para los años siguientes, se incrementa con el servicio de la deuda en cada año. La tasa de interés que tomamos es la Tasa de Interés Promedio Ponderada dada a conocer por la SHCP para dichos años.

Así, en 2001, se acumuló 9 837 millones del EFIM, mismos que fueron prestados a la tasa promedio y a un plazo de diez años. Por tanto, para el 2002, los gobiernos estatales pagan los intereses de la deuda, más la décima parte del principal. Este nuevo monto, junto al EFIM de 2002, constituye el monto prestable para ese año, de manera que en 2003 se tendrán los montos del servicio de la deuda y del principal prestados en 2002, más el 5% del EFIM.

Ahora observemos las demandas anuales de financiamiento por entidad federativa, las cuales se incluyen en la tabla 4.

Principales resultados de la simulación

Comparando a nivel global y para el periodo de 2001 a 2014, podemos ver que el EFIM podría satisfacer la mayor parte de los requerimientos de deuda de los gobiernos estatales. En la tabla 5 se presenta de manera resumida los resultados: el fondo EFIM recaudado anualmente con las aportaciones de las entidades federativas (1); la demanda de financiamiento anual de las mismas (2); los recursos obtenidos por el EFIM en sus préstamos (3). Asimismo, podemos observar que los recursos ampliados del EFIM, esto es, las aportaciones más los ingresos por servicio de los créditos otorgados, pueden satisfacer en promedio del periodo, el 83% de las demandas de financiamiento de las entidades.

Resulta interesante que este ejercicio de simulación incluye una de las crisis económicas recientes (2008-2009) y nos permite visualizar cómo funcionaría el EFIM en esa situación (si bien con apenas seis años de haber iniciado antes de la crisis). Podemos ver que, una vez iniciado el fondo, ya se tienen excedentes para los años de 2005 y hasta 2008, con los que se podría aun cubrir el 100% de los requerimientos de deuda de 2009 y más del 50% de 2010 (algo no reflejado en la tabla 4 pues presenta los excedentes, pero no los pone como prestables en los años siguientes). Asimismo, es de destacar la existencia de estados que, al no recurrir a la deuda, serían prestamistas netos y tendrían recursos excedentes por pago de intereses.

TABLA 3
SIMULACIÓN DE RECUPERACIÓN ANUAL DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS, 2002-2014
(MILLONES DE PESOS)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	1 068.28	1 069.26	1 055.49	1 056.48	1 093.86	1 080.08	1 076.15	1 078.12	1 051.56	1 045.36			
		1 132.12	1 117.54	1 118.58	1 158.16	1 143.58	1 139.41	1 141.49	1 113.37	1 106.81	1 107.74		
			1 240.22	1 241.38	1 285.30	1 269.12	1 264.50	1 266.81	1 235.60	1 228.32	1 229.35	1 230.95	
				1 322.92	1 369.73	1 352.48	1 347.55	1 350.02	1 231.77	1 231.77	1 231.77	1 231.77	1 231.77
					1 400.43	1 400.43	1 400.43	1 400.43	1 497.06	1 488.23	1 489.48	1 491.42	1 485.98
						1 633.12	1 633.12	1 633.12	1 633.12	1 633.12	1 633.12	1 633.12	1 633.12
							1 836.31	1 839.67	1 794.35	1 783.77	1 785.27	1 787.59	1 781.07
								2 104.41	2 104.41	2 104.41	2 104.41	2 104.41	2 104.41
									2 064.40	2 052.23	2 053.95	2 056.62	2 049.13
										2 176.39	2 176.39	2 176.39	2 176.39
Total	1 068.28	2 201.38	3 413.25	4 739.35	6 307.47	7 878.81	9 697.47	11 814.06	13 725.63	15 850.42	14 811.49	13 712.27	12 461.87

FUENTE: elaboración propia con datos del SHCP.

TABLA 4
DEUDA ANUAL CONTRATADA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2001-2014
(MILLONES DE PESOS)

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aguascalientes	140.23	294.98	6.16	0.00	371.56	0.00	1 500.00	0.00	1 032.65	299.84	341.98	491.07	208.70	0.00
Baja California	404.71	0.00	0.00	998.16	106.17	102.24	915.00	80.00	262.96	1 436.32	1 514.00	2 765.75	2 714.71	2 967.96
Baja California Sur	118.41	166.92	100.55	266.06	195.04	110.82	611.06	455.00	414.60	1 061.60	2 159.48	403.74	1 759.52	440.00
Campeche	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1 083.02	450.47	611.15	1 166.83	463.43	1 295.90
Coahuila	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1 300.00	1 000.00	21 229.00	34 321.89	0.00	596.93	2 432.58
Colima	58.67	139.88	193.23	20.78	143.09	267.13	100.00	614.74	236.24	0.00	900.00	532.49	159.96	558.98
Chiapas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2 319.00	0.00	9 248.83	2 921.80	3 488.55	17 007.90
Chihuahua	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2 350.00	2 130.00	5 473.04	6 804.05	12 4 19.93	7 591.38
Ciudad de México	4 014.88	7 188.01	5 382.05	1 782.44	0.00	538.11	0.00	1 893.58	1 950.00	5 393.58	4 096.22	5 368.77	4 779.05	4 312.62
Durango	280.56	143.85	744.32	827.29	149.86	0.00	20.00	588.25	0.00	0.00	600.00	0.00	1 184.16	967.64
Guanajuato	0.00	569.53	199.20	188.36	413.36	269.28	1 398.98	0.00	3 044.48	1 563.28	823.88	310.69	1 329.95	0.00
Guerrero	0.00	64.91	24.96	11.10	0.00	2 301.56	426.90	680.44	0.00	1 611.16	0.00	1 615.17	0.00	0.00
Hidalgo	350.00	449.00	1 200.00	70.00	1 250.00	0.00	2 450.00	0.00	1 500.00	0.00	0.00	2 319.24	1 392.06	677.18
Jalisco	440.00	0.00	150.00	157.87	1 443.92	795.09	254.30	2 020.00	6 678.00	1 795.12	1 110.00	1 370.00	3 750.42	734.50
México	2 278.13	7 545.39	4 889.27	2 467.80	4 999.92	5 921.26	4 786.47	4 515.06	4 961.15	4 990.06	4 635.30	9 571.30	3 7 14.34	13 790.99
Michoacán	95.11	1 056.00	1 500.00	374.51	1 500.00	323.57	0.00	0.00	4 002.03	1 858.13	7 540.00	0.00	4 7 14.83	2 095.09
Morelos	408.49	55.26	517.05	0.00	220.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2 967.04	181.81	2 602.10	1 529.53
Nayarit	141.122	66.00	303.68	157.78	0.00	300.00	122.87	545.05	0.00	1 625.00	1 998.77	4 055.60	427.21	3 765.33

TABLA 4 (CONTINUACIÓN)

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nuevo León	0.00	0.00	1 716.00	2 042.18	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8 838.19	12 246.21	15 328.75	34 874.41	3 177.00
Oaxaca	189.72	119.75	98.03	200.00	160.00	1 000.00	500.00	0.00	0.00	500.00	2 807.40	0.00	2 952.92	3 565.92
Puebla	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3 350.00	0.00	0.00	2 500.00	188.35	0.00	0.00	0.00
Queretaro	638	291.22	209.74	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	822.60	583.21	504.27	102.07	0.00	632.55
Quintana Roo	0.00	0.00	193.43	164.63	0.19	0.00	581.04	1 350.00	0.00	6 855.78	12 448.75	4 910.85	5 354.10	3 000.00
San Luis Potosí	111.61	237.09	768.03	1 146.65	1 142.05	1 049.64	887.79	1 111.89	1 500.00	1 75.45	247.52	349.29	0.00	313.91
Sinaloa	150.00	380.00	635.56	867.27	0.00	1 599.78	927.91	0.00	0.00	883.31	446.33	2 153.67	1 015.92	1 165.33
Sonora	398.07	383.54	629.08	1 139.21	763.75	1 393.12	150.00	76.77	353.46	3 410.31	7 317.51	3 119.02	6 138.95	11 079.89
Tabasco	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4 000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3 259.69	0.00	0.00
Tamaulipas	20.03	129.97	400.00	1 858.96	0.00	0.00	0.00	0.00	5 500.00	4 450.77	2 599.57	0.00	963.00	1 291.75
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	179.85	180.00	210.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Veracruz	1 027.30	1 827.64	172.30	3 700.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6 800.00	12 100.00	0.00	2.00	0.00	0.00
Yucatán	525.00	25.00	450.64	179.40	0.00	159.86	20.00	240.00	1 480.52	1 561.98	1 618.93	1 411.18	1 855.50	452.02
Zacatecas	0.00	380.09	207.00	57.04	0.00	0.00	54.76	636.35	655.00	3 397.51	3 085.70	4 042.25	930.65	651.37
Total	11 158.53	21 514.03	20 690.30	18 677.48	13 038.75	16 311.48	23 267.07	15 107.13	47 945.72	90 700.07	121 852.11	74 557.08	99 811.30	85 497.32

FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

TABLA 5
RESUMEN

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
1. Fondo EFIM	9 836.83	10 415.07	11 558.48	12 317.68	14 004.27	16 331.22	16 785.29	21 044.09	19 311.48	21 763.89	24 044.66	25 030.46	27 086.50	29 416.12	
2. Demanda de deuda	11 158.53	21 514.03	20 690.30	18 677.48	13 038.75	16 311.48	23 267.07	15 107.13	47 945.72	90 700.07	121 852.11	74 557.08	99 811.30	85 497.32	
3 Servicio de la deuda	0.00	1 068.28	2 201.38	3 413.25	4 739.35	6 307.47	7 878.81	9 697.47	11 814.06	13 725.63	15 850.42	14 811.49	13 712.27	12 461.87	
1+3	9 836.83	11 483.35	13 759.86	15 730.94	18 743.62	22 638.69	24 664.11	30 741.57	31 125.54	35 489.52	39 895.08	39 841.95	40 798.77		
(1+3)/2	88.16%	53.38%	66.50%	84.22%	143.75%	138.79%	106.00%	203.49%	64.92%	39.13%	32.74%	53.44%	40.88%	48.98%	83.17%

FUENTE: elaboración propia con datos del SHCP.

CONCLUSIONES

El presente trabajo nos permite establecer las siguientes conclusiones:

1. A nivel teórico, es necesario ampliar el marco de la teoría económica del federalismo fiscal actualmente dominante, para incluir aspectos ya mencionados por la economía política del federalismo fiscal y por la escuela neoinstitucionalista.
2. Existe el riesgo efectivo de que los gobiernos estatales puedan incurrir en incumplimiento de pagos, algo casi inevitable en caso de enfrenarse una crisis económica externa o interna.
3. Las medidas que las autoridades tomaron como resultado de la crisis de pagos de los gobiernos estatales a mediados de la década de los 1990, no han sido eficientes o, al menos, son insuficientes para conjurar el problema de una nueva y eventual crisis financiera de las entidades federativas.
4. Es necesario —y urgente— buscar alternativas a las medidas hasta ahora tomadas y que permitan, por un lado, garantizar que no se genere una insolvencia financiera de los gobiernos estatales y que, asimismo, mejoren la responsabilidad financiera de éstos.
5. La creación de una entidad financiera (aquí denominada Entidad Financiera Interestatal de México, EFIM) permitiría evitar los casos de incumplimiento de pagos y mejorar la responsabilidad financiera de los gobiernos estatales.
6. La simulación realizada, aun de manera muy simplificada, parece evidenciar que esta entidad podría ser exitosa y sustituir a la banca comercial e incluso a la banca de desarrollo como fuente de financiamiento de los gobiernos estatales.
7. La creación de esta entidad es factible política, financiera e institucionalmente. Se propone incorporar a la misma lo que hoy en día es el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Bird, R. (2006a), "Fiscal Flows, Fiscal Balance and Fiscal Sustainability", en R. Bird y F. Vaillancourt (eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism*, Washington, World Bank Institute, pp. 81-97.
- Boadway, R. y A. Shah (2007), "Overview", en R. Boadway y A. Shah (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practice*, World Bank, Washington, D.C., pp. XXVII-XLII.

- Buiter, W. y K. Kletzer (1990), "Reflections on the Fiscal Implications of a Common Currency", *Working paper*, núm. 613, Economic Growth Center, Yale University, pp. 10-15, disponible en <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/160535/1/cdp613.pdf>>.
- Cámara de Diputados (2016), *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios*, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_270416.pdf>.
- Cabrera, Luis y R. Lozano (2010), *Relaciones intergubernamentales y el sistema de transferencias en México. Una propuesta de nivelación interjurisdiccional*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrera, Luis (2017), *Crisis de deuda de los gobiernos subnacionales. Posibilidades de insolvencia*, publicación en proceso.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016), *Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas*, Cámara de Diputados, disponible en <<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/cefp0072016.pdf>>, pp. 28-42.
- Gamboa, Rafael (1997), "El rescate financiero de los gobiernos estatales por el Gobierno Federal. Comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México", *Documento 9704*, Banco de Mexico, disponible en <<http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7B6B0F2A81-7365-70F6-1FF2-3D2C2ED385F1%7D>>, pp. 19-27.
- Giugale, M., A. Korobow y S. Webb (2000a), "A New Model for Market-Based Regulation of Subnational Borrowing, the Mexican Approach", en *Policy Research Working Paper*, núm. 2370, World Bank Publications, pp. 2-27.
- Giugale, M., F. Hernandez Trillo y J. Oliveira (2000b), "Subnational Borrowing and Debt Management", en M. Giugale and S.B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization – Lessons from Mexico*, World Bank, Washington, D.C, pp. 237-270.
- Giugale, M. y R. Smith (2009), "Credit Ratings in the Presence of Bailout: The Case of Mexican Subnational Government Debt", en *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, Fall, vol. 10, disponible en <<http://economia.lacea.org/contents>>.
- Martínez-Vazquez, J. y J. Boex (2006), "The Design of Equalization Grants, Theory and Applications", en *Módulo V del Curso Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Program*, World Bank, Washington, D.C.
- Mathews, R. (1983), "Tax Effectiveness and Tax Equity in Federal Countries", en Mc Lure (ed.), *Tax Assignments in Federal Countries*, Centre for

- Research on Federal Financial Relations-CRFFR*, The Australian National University, Canberra.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace Jovanovich, New York (versión en castellano, *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid).
- OCDE (2012), “México, mejores políticas para un desarrollo incluyente”, serie *Mejores Políticas*.
- Peterson, G. (2000), *Building Local Credit Systems*, World Bank.
- Piffano, H.L., J. Sanguinetti y A. Zentner (1998), *Las finanzas provinciales y el ciclo económico*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Shah Anwar (2014), “Decentralized Provision of Public Infrastructure and Corruption”, International Center for Public Policy, *Working paper* 14-18. Andrew Young School of Policy Studies. George State University, disponible en <<http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1418.pdf>>, pp. 2-4.