UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

Maestría en Ciencias Económicas y Sociales

Tesis:

DEUDA PUBLICA SUBNACIONAL Y FEDERALISMO FISCAL: ANÁLISIS DE LA ARMONIZACIÓN DE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA

PRESENTA:

LPP. Lydia Erika Zúñiga Castro

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Irvin Mikhail Soto Zazueta

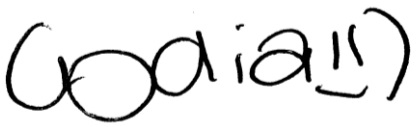
CULIACÁN DE ROSALES, SINALOA, MÉXICO ENERO 2021.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA

CARTA CESIÓN DE DERECHOS

En la Ciudad de Culiacán, Sinaloa el día 26 del mes enero del año 2021, el (la) que suscribe Lydia Erika Zúñiga Castro alumno (a) del Programa de Maestría en Ciencias Económicas y Sociales con número de cuenta 9718490-1, de la Unidad Académica Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, manifiesta que es autor (a) intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección de Dr. Irvin Mikhail Soto Zazueta y cede los derechos del trabajo titulado "**DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL Y FEDERALISMO FISCAL: ANÁLISIS DE LA ARMONIZACIÓN DE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA**", a la Universidad Autónoma de Sinaloa para su difusión, con fines académicos y de investigación por medios impresos y digitales.

La Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México) protege el contenido de la presente tesis. Los usuarios de la información contenida en ella deberán citar obligatoriamente la tesis como fuente, dónde la obtuvo y mencionar al autor intelectual. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Lydia Erika Zúñiga Castro

El Comité de disertación de la tesis de Lydia Erika Zúñiga Castro certifica que esta es la versión aprobada de la siguiente disertación:

DEUDA PUBLICA SUBNACIONAL Y FEDERALISMO FISCAL: ANÁLISIS DE LA ARMONIZACIÓN DE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA

Comité:

Dr. Irvin Mikhail Soto Zazueta
Director

Dra. Nancy García Vázquez
Asesor

Dr. Antonio Ruiz Porras
Asesor

Agradecimientos

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo ofrecido para llevar a cabo la presente investigación.

A la Universidad Autónoma de Sinaloa, por ser potenciadora de conocimiento en la sociedad sinaloense.

A mi director de tesis, el Dr. Irvin Mikhail Soto Zazueta, por su disposición y ayuda para realizar esta tesis.

A mis lectores de tesis la Dra. Nancy García Vázquez y el Dr. Antonio Ruiz Porras, por su interés en el tema y por compartir sus conocimientos.

A todos mis maestros (as) de la Maestría en Ciencias Económicas y Sociales, compañeros (as) y amigos (as) que me instruyeron tanto académica como profesionalmente.

A Nancy y a Citlaly, por impulsarme a seguir adelante.

Dedicatoria

A Dios, que me ha brindado una vida llena de alegrías y aprendizaje.

A mi madre, pareja y familia que siempre están para escucharme, aconsejarme, y en muchas ocasiones guiarme. Gracias por el amor infinito, sacrificio y apoyo incondicional.

A mi hija, simplemente te amo.

Índice

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO 1. EL ENDEUDAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO 6

1.1. Evolución de la deuda pública subnacional 6

CAPÍTULO 2. EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO 19

2.1. Antecedentes y evolución del federalismo fiscal en México 22

2.1.1. Primera Convención Nacional Fiscal 23

2.1.2. Segunda Convención Nacional Fiscal 24

2.1.3. Tercera Convención Nacional Fiscal 25

2.2. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 27

2.3. Situación actual del federalismo fiscal en México 32

2.4. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios 34

CAPÍTULO 3. TEORÍAS QUE EXPLICAN EL FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES A TRAVÉS DEL ENDEUDAMIENTO 40

3.1. Teoría de la deuda 40

3.2. Teoría del federalismo fiscal 42

3.3. Teoría de las Relaciones intergubernamentales 45

3.4. Teoría de las Políticas Públicas 47

3.4.1. Definición del problema 50

3.4.2. Agenda de gobierno 51

3.4.3. Formulación de la Política Pública 52

3.4.4. Implementación de la Política Pública 55

3.4.5. Evaluación de políticas 56

3.5. - La teoría de la Elección Pública 58

CAPÍTULO 4. ARMONIZACIÓN DE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS 63

4.1 Concepto y características de la armonización 63

4.2. Formas de medir la armonización: diseño metodológico de la investigación. 68

4.2.1. Desarrollo de la investigación 69

4.3. Análisis de la armonización de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios 72

CONCLUSIONES 80

ANEXOS 84

BIBLIOGRAFÍA 95

EFECTOS DEL FEDERALISMO FISCAL EN LA DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL: ANÁLISIS DE LA ARMONIZACIÓN DE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS

INTRODUCCIÓN

En los últimos treinta años la evolución del federalismo en materia fiscal en el país ha permitido no solo la descentralización de recursos desde el Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y municipales, sino también, las responsabilidades de provisión de ciertos bienes y servicios. La ventaja principal de la oferta local y regional, tanto de bienes como de servicios, es que permite que estos niveles de gobiernos se acomoden a una amplia gama de gustos y demandas, según sean las preferencias de los ciudadanos locales.

En de palabras Hyman (2010), cada unidad de gobierno local con sus propias instituciones políticas, puede articular las demandas de los servicios suministrados dentro de su propio proceso de elección colectiva. Esto agrega una flexibilidad sorprendente al proceso político y permite a los ciudadanos la opción de ubicar sus residencias en comunidades que cuentan con al menos alguno de los servicios de su preferencia que proporciona el gobierno. En cierto sentido, el proceso político es más eficiente cuando las personas con preferencias relativamente similares pueden congregarse en comunidades locales, donde pueden satisfacer mejor sus preferencias para servicios públicos. En estas condiciones, es probable que tanto los costos de transacción como que los costos externos de la acción política sean más bajos.

Para llevar a cabo las nuevas responsabilidades que se les otorgaron a las Entidades Federativas estas recurren a los ingresos propios, la transferencia de recursos federales, así como, a los empréstitos autorizados por el Congreso del Estado como fuentes de financiamiento para obtener sus ingresos. Debido a que los ingresos propios de los estados cuentan con una parte etiquetada para usos

específicos, de que las transferencias federales solo las participaciones son de libre uso y que los empréstitos deben ser utilizados totalmente en inversiones públicas productivas, los gobiernos estatales se han visto en la necesidad de contratar deuda pública con la finalidad de hacerse de recursos en el presente que le proporcionen una mayor capacidad de desarrollo, aunque esto signifique el comprometer los recursos disponibles en el futuro (ASE, 2016).

Así mismo, el nuevo papel que obtienen los municipios trajo consigo la promesa de un mejor suministro de bienes y servicios públicos, así como de una administración responsable de la hacienda pública. En México los municipios tienen la obligación constitucional, tanto de llevar acabo como de prestar, las siguientes funciones y los servicios públicos: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (CPEUM, 2019)

Los municipios para poder cumplir con sus obligaciones obtienen ingresos por medio de la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, de igual forma, obtienen ingresos por la transferencia de recursos provenientes del estado y de la federación, así como empréstitos que deben ser autorizados por el Congreso del Estado. Al igual que sucede con las entidades federativas, una gran cantidad de los ingresos de los municipios se etiquetan para ser ejercidos de manera específica, ejemplo de ello es lo que concierne al impuesto predial rustico, impuestos adicionales, las transferencia federales y estatales, únicamente las participaciones son de libre uso, ya que los ingresos provenientes de la deuda pública tienen que ser utilizados en su totalidad a la inversión de infraestructura productiva (ASE, 2014,2015). El ingreso por medio del endeudamiento consiente a

los municipios la obtención de recursos que les permita financiar su inversión a corto plazo, sin embargo, será una restricción de los recursos disponibles en el largo plazo.

Aunado a los grandes desafíos que enfrentan los gobiernos subnacionales para la captación de ingresos propios a través del actual sistema fiscal se encuentran las demandas ciudadanas que cada vez más exigen mejores servicios públicos y mayor número de programas sociales, etc., que satisfagan sus necesidades más apremiantes, lo que aumenta la presión en las administraciones locales para brindar soluciones a corto plazo, puesto que el no hacerlo podría traer un gran costo político para el gobernante y su partido, por lo que la recurrir al uso de la adquisición de deuda parece la opción más factible.

Sin embargo, el incremento de la deuda pública de los estados y municipios en México durante los últimos años, es motivo de preocupación para los analistas económicos, empresarios, académicos especializados en el tema, así como, en la sociedad civil, razón por la cual se ha transformado en foco importante de análisis, debido no solo a que es una problemática que envuelve a las finanzas públicas, sino también porque deja al descubierto las deficiencias del sistema fiscal del país

Por tal motivo, la presente investigación parte de la pregunta ¿Cuáles son los efectos que han generado los mecanismos legales respecto al endeudamiento de los gobiernos subnacionales en el marco del federalismo fiscal? A pesar que, diversas investigaciones sostienen que entre las razones que pueden explicar el aumento de la deuda pública se encuentran la mayor oferta del crédito, la disminución de las tasas de interés, el déficit presupuestal, el tipo de regulación y la deficiente recaudación de los gobiernos subnacionales, entre otros, pero estos estudios solo han sido realizados desde la perspectiva económica dejando de lado otras variables que se derivan de las relaciones intergubernamentales.

De igual manera, la relevancia de esta investigación radica en comparar los mecanismos legales que aplican los gobiernos subnacionales en el marco del federalismo fiscal para regular el endeudamiento, debido a la incidencia en ésta de una serie de factores desfavorables entre los que se pueden mencionar las relaciones intergubernamentales, la poca transparencia, así como la discrecionalidad en el manejo de los recursos, los cual ayuda a que se presenten sospechas de corrupción e impunidad en torno a la contratación de la deuda y de su ejercimiento.

Así mismo, se plantea el supuesto que los mecanismos legales derivados del federalismo fiscal que emplean los gobiernos subnacionales favorecen a su endeudamiento, por lo que es importante recalcar que una problemática tan técnica se ha transformado -gracias a la presión pública y social- en un asunto casi enteramente político al cual se le han formulado una serie de respuestas legislativas.

La siguiente investigación presenta la siguiente estructura: en el capítulo uno se desarrolla el papel de los gobiernos subnacionales, cómo se financian y porque se endeudan, así como, quien les concede la facultad de endeudarse y su situación financiara actual.

El capítulo dos, es una amplia descripción del federalismo fiscal en México, sus antecedentes, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Las teorías que explican el financiamiento de los gobiernos subnacionales a través del endeudamiento se encuentras descritas en el tercer capítulo de la presente investigación, en él se describen la Teoría de la deuda, del Federalismo Fiscal, de las Relaciones Intergubernamentales, de las Políticas Públicas, de la Evaluación de políticas y de la Elección Pública.

Por último, en el capítulo cuatro se plantea el concepto y características de la armonización, las formas de medir la armonización, el diseño metodológico de la investigación - el desarrollo de la investigación y las fórmulas-, el análisis de la armonización de la ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios y las conclusiones.

CAPÍTULO 1. EL ENDEUDAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO

A pesar de que la deuda pública es solo uno de los diferentes instrumentos financieros a los que pueden acceder los gobiernos para cubrir su déficit de financiamiento, en México un acelerado endeudamiento público está acechando las administraciones locales.

El presente capítulo describe de forma detallada la evolución de la deuda pública en los gobiernos subnacionales. Si bien, este aumento reciente de la deuda subnacional tiene una explicación en las circunstancias por las cuales ha atravesado el ambiente económico este se ha agudizado por los vacíos que presenta el esquema legal en el que se fundamenta el federalismo fiscal mexicano.

En la fracción VIII del artículo 117 de nuestra Carta Magna se señala expresamente que los estados y municipios solo podrán contraer este tipo de obligaciones cuando se destinen a inversiones públicas productivas, así como para su refinanciamiento o reestructura, de igual manera se menciona que, deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas así como fideicomisos y que en ningún caso se podrá destinar la deuda pública para cubrir el gasto corriente (CPEUM,2019).

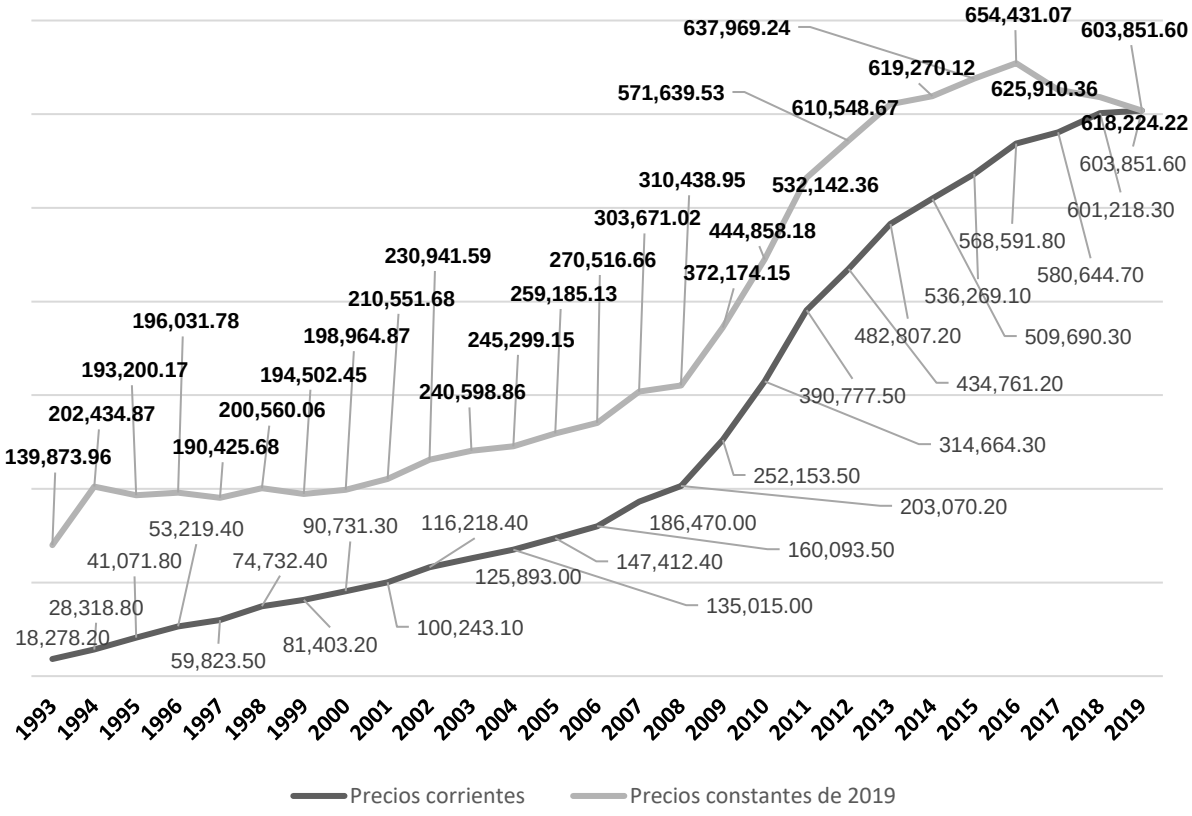
Así mismo, en el año 2015 se publicó una reforma constitucional en la cual se otorga facultades al Congreso de la Unión para establecer leyes generales para que los estados y municipios puedan contratar deuda pública, de igual forma señala los montos máximos de endeudamiento, los cuales deben de ser aprobados por las legislaturas locales.

1.1. Evolución de la deuda pública subnacional

Como ya se ha mencionado con anterioridad la deuda de los gobiernos subnacionales se ha acelerado en los últimos años la figura 1, nos presenta la

evolución del saldo de los Financiamientos de Entidades Federativas, Municipios y sus Entes públicos desde el año 1993 al cierre del año 2019, el cual se puede observar que ha crecido 33 veces más en términos reales, mientras que si se analiza a precios constantes del 2019 esta ha crecido 4.3 veces.

Figura 1. Evolución de los Financiamientos de Entidades Federativas, Municipios y sus Entes públicos 1993-2019 (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP y Banxico (2020)

Analizando la Figura 1 se pueden observar diferentes picos en el flujo de endeudamiento de las Entidades Federativas, Municipios y sus Entes públicos, como coincidencia durante el periodo en el que dichos picos se presentaron la economía mexicana atravesaba por periodos de recesión, así mismo, coinciden vacíos o reformas legales en materia de deuda publica subnacional:

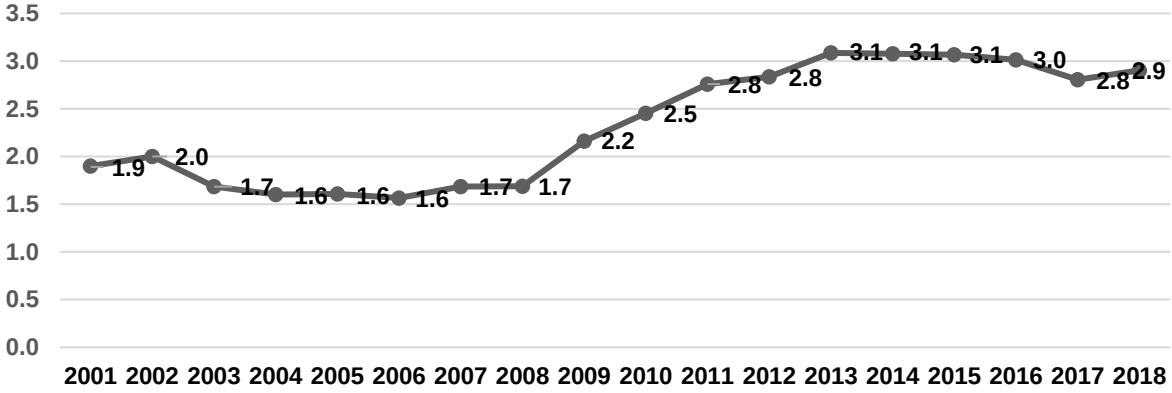
1. El primer pico se presenta entre los años de 1996 a 1999, etapa posterior de la crisis de1995. La deuda tuvo un incremento a precios corrientes de 6,604.1 mdp a 14,908.9 mdp. Mientras que, a precios constantes de 2019 se observa que el incremento más alto de este pico fue en el año 1998 en donde se contrataron 10,134.38 mdp. Durante esta época no existían en el país restricciones normativas en materia de contratación de deuda salvo lo antes mencionado en la fracción VIII del artículo 117 Constitucional.
2. El segundo pico de endeudamiento tuvo lugar durante el periodo del 2000 al 2003, a pesar de que los efectos negativos que presentaba la economía de ese tiempo no fueron tan profundos como los del primer periodo, la desaceleración económica provocó que la deuda de los estados pasara de 9,321.8 mdp a 15,975.3 mdp (precios constantes). Así mismo, si se analiza este periodo a precios de 2019 se puede observar que el aumento más considerable del endeudamiento subnacional se presenta en el año 2002, cuando se contrataron 20,389.91 mdp. La reforma del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) del año 2003 obliga a los gobiernos subnacionales a registrar sus deudas en la SHCP, de igual forma se crea un fideicomiso maestro -con la finalidad de garantizar los créditos- y se instaura la calificación de la deuda.
3. El tercer pico de endeudamiento se registró entre los años 2006 al 2011, época en la que se presenta la recesión del 2009 y donde el incremento del endeudamiento subnacional a precios constantes fue de 26,376.5 mdp a 76,113.2 mdp, mientras que, a precios de 2019 paso de 270,516.66 mdp a 532,142.36 mdp, presentando el pico mas alto del que se tiene registro en el año 2011 cuando los estados y municipios contrayeron deuda por 87,284.18 mdp. Durante este periodo, específicamente en el año 2007 se modifica el artículo 50 de la LCF, permitiendo que hasta un 25% de los recursos del del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), puedan servir como garantía o fuente de pago, es decir, se les concede a los

gobiernos subnacionales una mayor cantidad de recursos para garantizar los créditos, lo que les otorgó más oportunidades de contratar deuda.

Los años posteriores a estos tres picos de endeudamientos la tendencia de endeudamiento subnacional fue a la alza, alcanzando su máximo histórico a precios constantes de 2019 en el año 2016 ubicándose en los 654,431.07 mdp, de igual forma, se puede observar que los años 2017, 2018 y 2019 ha presentado tendencia a la baja lo cual se puede atribuir a la estabilidad económica que presenta el país y a la entrada en vigor en 2016 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Una forma de otorgarle una dimensión a la magnitud de la deuda publica subnacional es contrastándola con el PIB Estatal, por lo que, de acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Saldo de los Financiamientos de Entidades Federativas, Municipios y sus Entes públicos como porcentaje de PIB Estatal se ubicó en un 2.9%, observándose un incremento de casi un 53% si se contrasta con al 1.9% presentado en el año 2001 (Figura 2).

Figura 2. Saldo de los Financiamientos de Entidades Federativas, Municipios y sus Entes públicos como porcentaje de PIB[1] 2001-2018

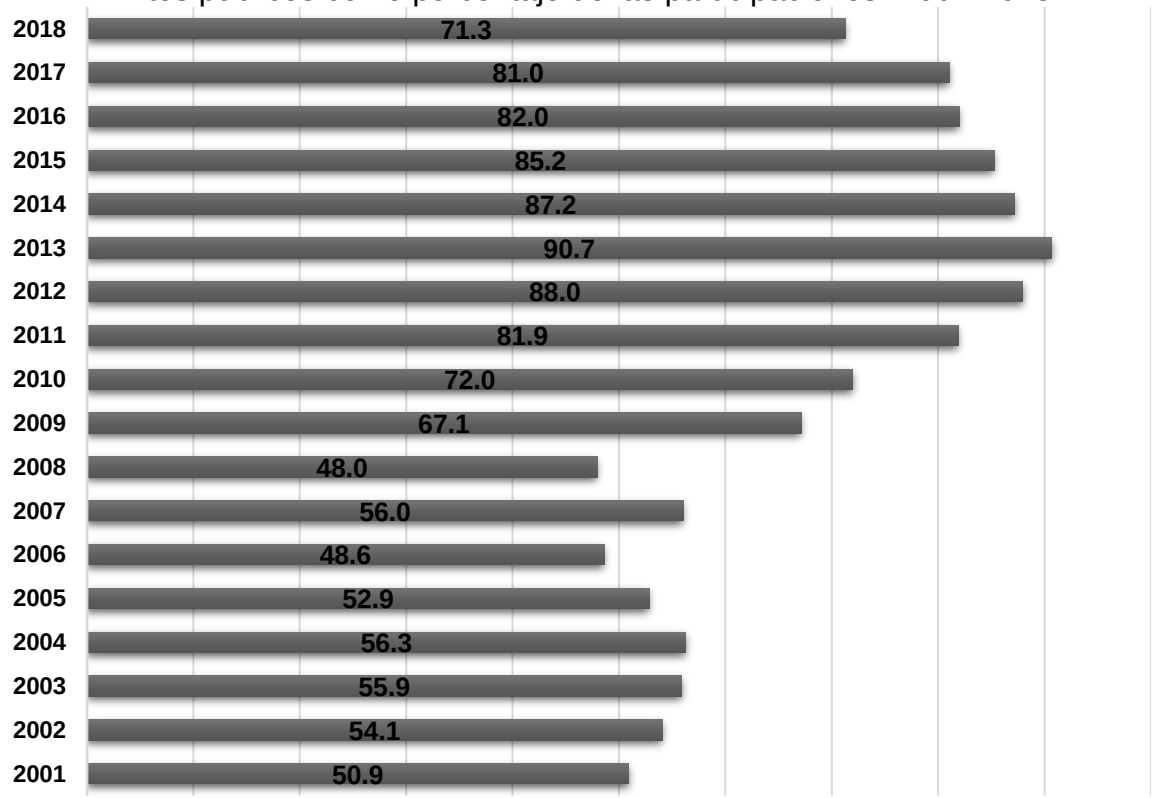


Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP (2020)

[1] El PIBE utilizado es el PIB Estatal y fue tomado de la página del INEGI, para 2018 se utilizó el último dato publicado oficialmente que corresponde al PIBE de 2017.

Así mismo, cotejar la deuda pública subnacional con las participaciones federales es un asunto obligado puesto que, la dependencia de los gobiernos locales a este tipo de recursos es de suma importancia ya que con ellos se garantiza en su mayoría el pago de los financiamientos adquiridos. La Figura 3 permite observar que mientras el 2001 el porcentaje que se veía comprometido era del 50.9% para el 2018 se ubica en el 71.3%, es decir sufrió un incremento de alrededor de un 40%.

Figura 3. Saldo de los Financiamientos de Entidades Federativas, Municipios y sus Entes públicos como porcentaje de las participaciones[2] 2001-2018



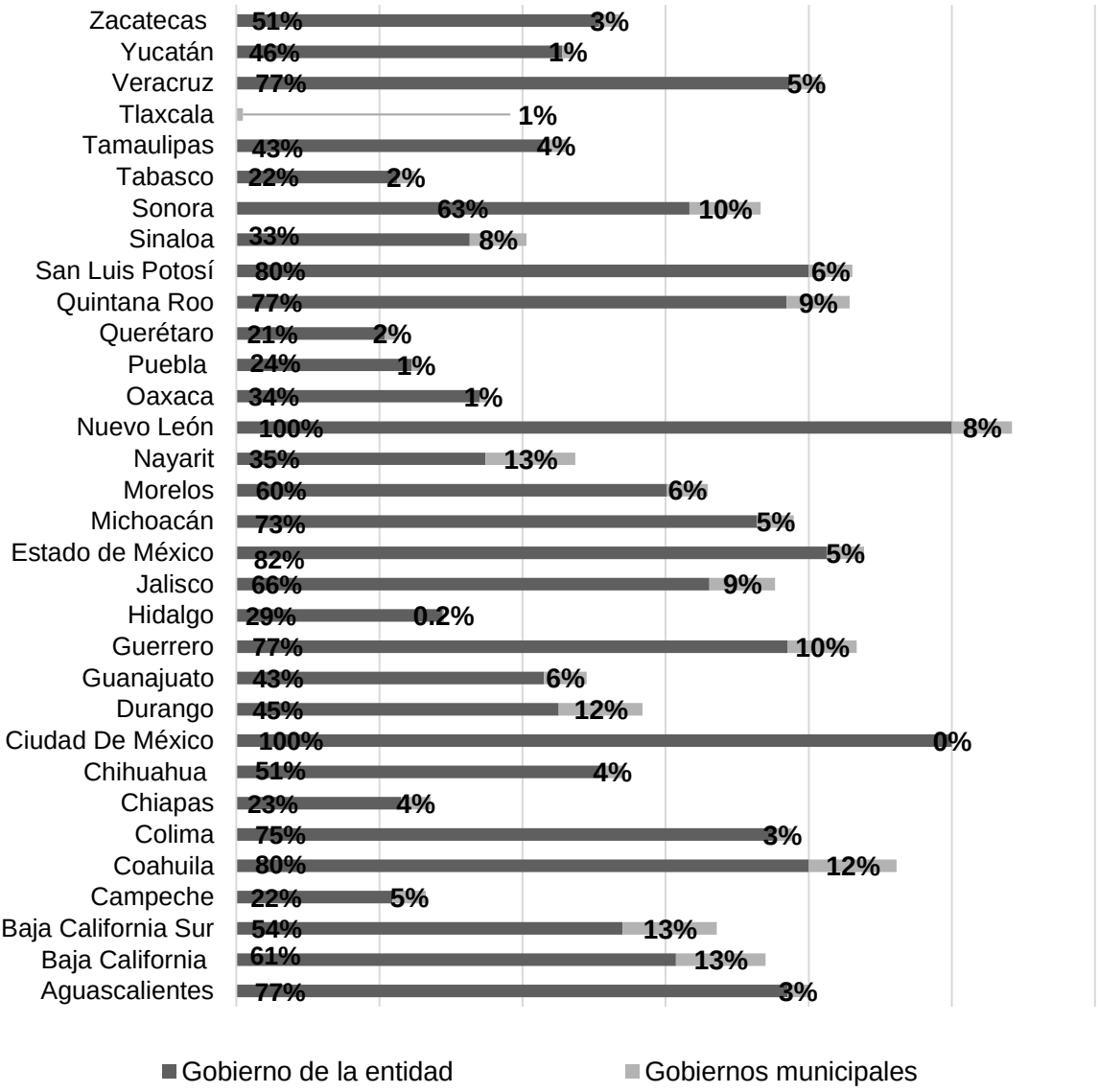
Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP (2020)

En el año 2019 las entidades federativas que tuvieron un porcentaje mayor de afectación de sus participaciones por concepto de deuda a nivel estatal y municipal son Nuevo León (108%), Ciudad De México (100%), Coahuila (92%), Estado de México (88%) y Guerrero (87%).Mientras que, las entidades federativas que tuvieron un porcentaje menor de afectación en sus participaciones por concepto de

[2] Las participaciones son las correspondientes al Ramo 28 pagadas a las Entidades Federativas y Municipios.

deuda a nivel estatal y municipal estatal fueron Tlaxcala (1%), Querétaro (23%), Puebla (26%), Campeche y Chiapas (27%).

Figura 4. Porcentaje de participaciones afectado a nivel estatal y municipal por concepto de deuda en al año 2019



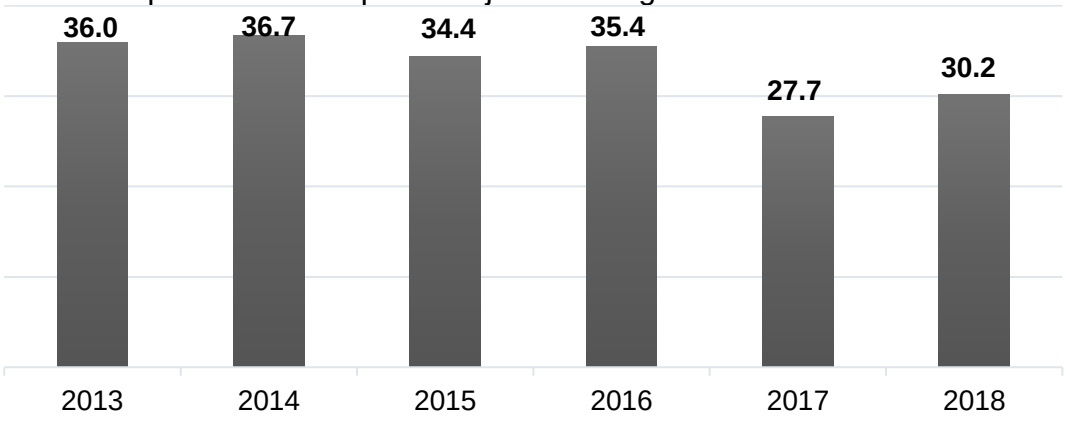
Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP (2020)

A nivel estatal las entidades federativas que presentaron el mayor porcentaje de afectación de participaciones en el 2019 son Ciudad De México (100%), Nuevo León (100%), Estado de México (82%), San Luis Potosí (80%) y Coahuila (80%). Los

estados de Tlaxcala (0%), Querétaro (21%), Campeche (22%), Tabasco (22%) y Chiapas (23%) son los menos afectados en este rubro. A nivel municipal los estados que presentaron el mayor porcentaje de afectación de participaciones en el 2019 fueron Baja California, Baja California Sur, Nayarit (13%), Coahuila y Durango (12%). Las entidades federativas menos afectadas en este rubro de Ciudad De México (0%), Hidalgo (0.2%), Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Yucatán (1%).

Otra forma de comparar el Saldo de los Financiamientos de Entidades Federativas, Municipios y sus Entes públicos es como porcentaje de los ingresos totales, en donde se incluyen participaciones federales, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, transferencias federales, y excluye ingresos extraordinarios e ingresos por financiamiento. Así mismo, incluyen los ingresos recabados municipalmente por concepto de predial y derechos de agua. Es importante mencionar que si la SHCP manejara cifras sin incluir las participaciones federales los porcentajes que se observan en la Figura 5 se incrementarían significativamente.

Figura 5. Saldo de los Financiamientos de Entidades Federativas, Municipios y sus Entes públicos como porcentaje de los ingresos totales[3] 2013-2018



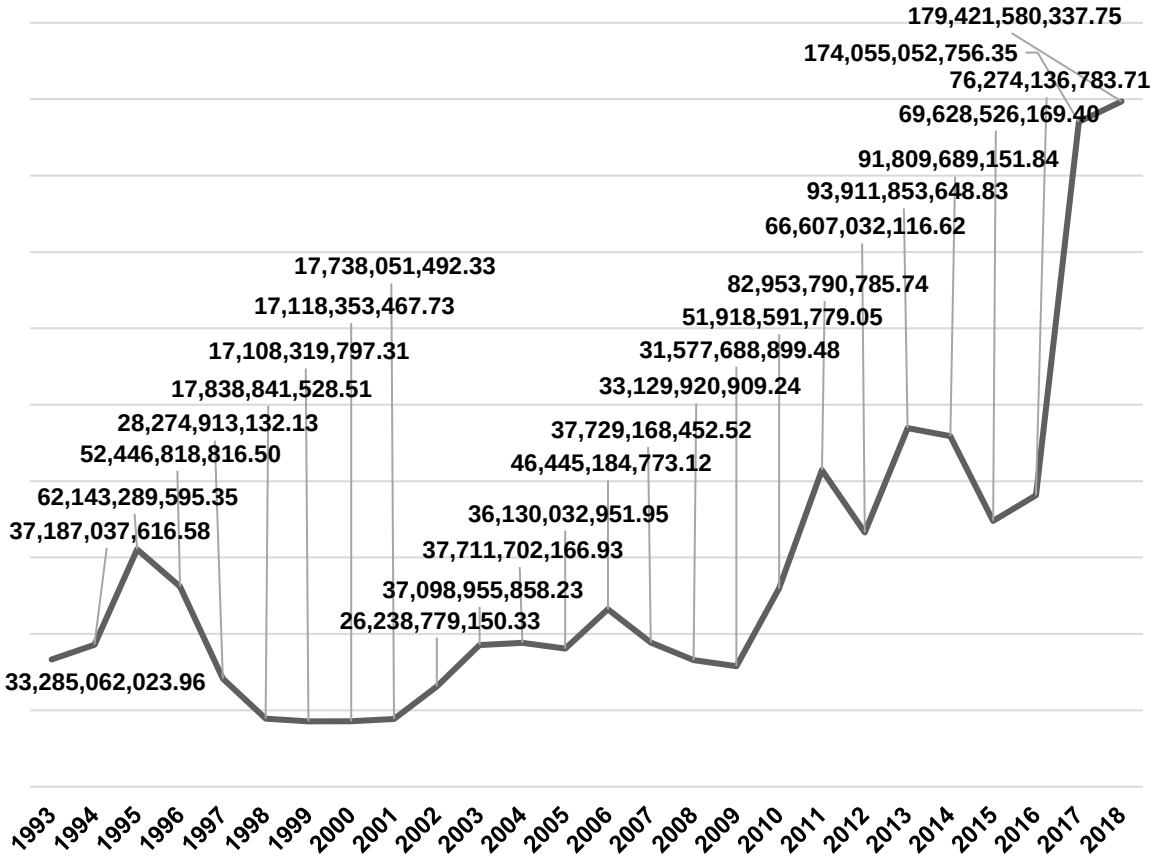
Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP (2020)

En otro orden, la figura 6 nos muestra la evolución de los egresos anuales que han presentado las entidades federativas por concepto de deuda pública desde al año

[3] Los ingresos totales se obtuvieron de las cuentas públicas de las Entidades para el periodo 2011-2014, y para 2015, 2016,2017 y 2018 provienen de las leyes de ingresos estatales.

de 1993 hasta el año 2018 a precios de 2019, en donde se puede observar que en el año 1993 las entidades federativas presentaron egresos por la cantidad de $33,285,062,023.96 por concepto de deuda pública, cantidad que aumentó alrededor de un 539% situándose en una cantidad de $ 179,421,580,337.75.

Figura 6. Saldo histórico de los Egresos anuales de las entidades federativas por concepto de deuda pública 1993-2018 (millones de pesos a precios de 2019)



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y Banxico (2020)

Durante el año 2018 las entidades federativas que tuvieron los mayores egresos por concepto de deuda pública fueron Estado de México con $ 43, 007, 779,800 y Sonora con $ 28,851,670,465, seguidas de Nuevo León con $19,758,471,243, Veracruz $13,110,387,037 y Tamaulipas $12,105,233,12. Es importante recalcar que, en el año 2018 el estado de Tlaxcala no presentó deuda, así mismo los estados del país que registraron los menores egresos por concepto de deuda pública ese

año fueron Querétaro $ 239,459,406 pesos, Campeche $ 477,040,102 pesos y Aguascalientes $ 490,718,981 (INEGI, 2019).

Igualmente, según información del INEGI (2019) para el 2018 los estados del país que presentaron mayores egresos por concepto de deuda a nivel municipal fueron: el Estado de México con $4,802,382,180, Jalisco $1,748,799,110, Sonora $1,083,634,889, Quintana Roo $ 898,890,134 y Nuevo León con $ 824,451,612. Asimismo, los municipios el estado que menor egreso por concepto de deuda registro fueron los de Tlaxcala con $ 5,487,057, seguido de Hidalgo con $41,693,634, Puebla $66,774,137 y Baja California Sur con $88,835,894.

Hasta el 31 de marzo de 2020, el saldo de los Financiamientos y Obligaciones de los gobiernos subnacionales y sus entes públicos se ubica en alrededor de $597,792 millones de pesos de los cuales $553,926 millones de pesos corresponden a los gobiernos subnacionales y $43,865 millones de pesos a sus entes públicos (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Financiamientos y Obligaciones de los gobiernos subnacionales y sus entes públicos al 31 de marzo de 2020 (millones de Pesos)

Nivel de gobierno	Total	Gobierno Subnacional					Entes públicos		
		Sub-total	Particip.	Aportac.	Ingr. locales	C. plazo quirogra-fario	Sub-total	Particip.	Ingr. locales
Estados	553,729	512,759	456,580	9,797	22,422	23,960	40,970	4,545	36,425
Municipios	44,063	41,167	37,390	631	2,117	1,030	2,895	1,074	1,821
Total	**597,792**	**553,926**	**493,970**	**10,428**	**24,539**	**24,990**	**43,865**	**5,619**	**38,246**

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP (2020)

Así mismo, como se puede observar en el Cuadro 2, hasta el 31 de marzo del 2020 la deuda de los gobiernos subnacional a largo plazo es de $572,802.1 millones de pesos, concentrando los gobiernos de las entidades federativas y sus entes públicos en conjunto el 96% del total de la deuda, así mismo, en el corto plazo los

financiamientos de los gobiernos subnacionales rondan los $ 24,989.9 millones de pesos.

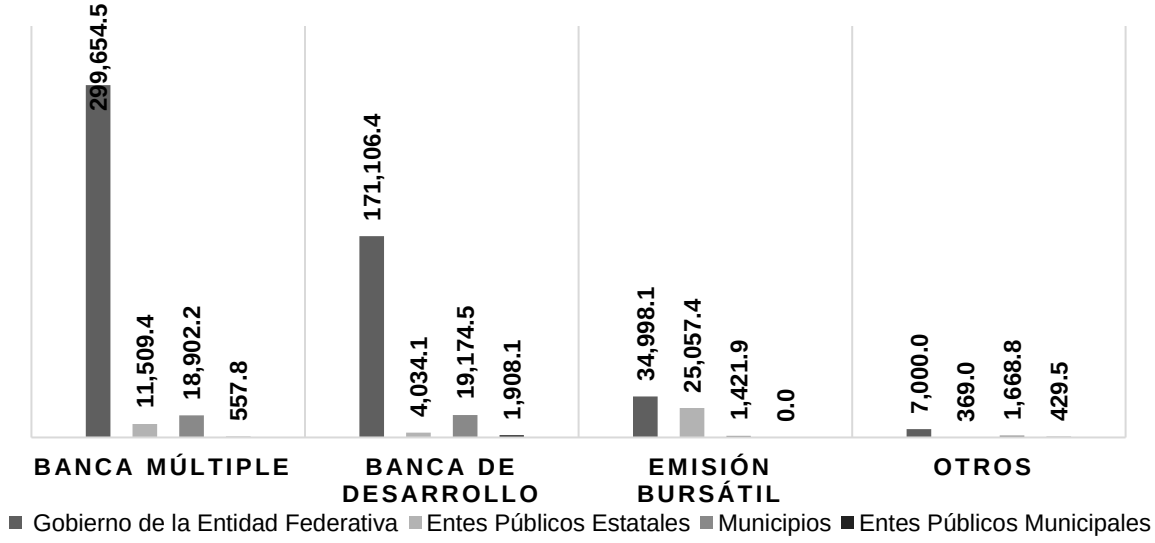
Cuadro 2. Deuda de los gobiernos subnacionales por tipo de acreditado y plazo al 31 de marzo de 2020 (Millones de pesos)

Concepto	Subtotal	Largo Plazo	Corto Plazo
Gobierno de la Entidad Federativa	512,758.9	488,798.6	23,960.3
Entes Públicos Estatales	40,969.9	40,969.9	0.0
Municipios	41,167.6	40,138.0	1,029.6
Entes Públicos Municipales	2,895.6	2,895.6	0.0
Total	**597,792.0**	**572,802.1**	**24,989.9**

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP (2020)

Así mismo, el saldo de la Deuda de los gobiernos subnacionales por tipo de acreditado y tipo de acreedor hasta el 31 de marzo de 2020 se componía de la siguiente forma: Banca Múltiple con $330,623.9 mdp, Banca de Desarrollo con $196,223.0 mdp, Emisión Bursátil con $61,477.6 y Otros con $9,467.6 mdp (ver detalle Figura 7).

Figura 7. Deuda de los gobiernos subnacionales por tipo de acreditado y tipo de acreedor al 31 de marzo de 2020 (Millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP (2020)

De igual manera, los estados que presentaron mayor saldo total de los Financiamientos y Obligaciones de los gobiernos subnacionales y sus entes públicos hasta el 31 de marzo de 2020 son: Ciudad de México con $83,592 mdp, Nuevo León con $78,021 mdp, Chihuahua con $50,342 mdp, Estado de México con $49,353 mdp y Veracruz con $44,175 mdp (Figura 8). Mientras que Tlaxcala (37 mdp), Querétaro (361 mdp), Baja California Sur (2,495 mdp), Campeche (2,907 mdp) y Aguascalientes (2,939 mdp) son las entidades que presentan el nivel más bajo.

Figura 8. Nivel de Financiamientos y Obligaciones de los gobiernos subnacionales y sus entes públicos al 31 de marzo de 2020 (saldo total)

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP (2020)

Es preciso mencionar que el que una entidad federativa presente un nivel elevado de deuda en términos absolutos no implica forzosamente una insostenibilidad de

sus finanzas públicas, por lo que es necesaria dimensionarla con diferentes métricas, una de ellas es su población.

Cuadro 3. Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos per cápita al 31 de marzo de 2020 (pesos por persona)

	ENTIDAD FEDERATIVA	DEUDA SUBNACIONAL PER CÁPITA		ENTIDAD FEDERATIVA	DEUDA SUBNACIONAL PER CÁPITA
1	Nuevo León	14,100.72	**17**	Oaxaca	3,222.58
2	Chihuahua	13,759.68	**18**	Baja California Sur	3,165.81
3	Quintana Roo	13,369.98	**19**	Morelos	3,130.39
4	Coahuila	11,826.99	**20**	Campeche	2,953.73
5	Sonora	9,340.55	**21**	Estado de México	2,861.76
6	Ciudad de México	9,255.90	**22**	Tabasco	2,536.08
7	Nayarit	5,854.06	**23**	Sinaloa	2,197.46
8	Baja California	5,620.70	**24**	Aguascalientes	2,076.41
9	Veracruz	5,204.14	**25**	Yucatán	1,840.82
10	Colima	5,137.14	**26**	San Luis Potosí	1,566.64
11	Zacatecas	5,043.86	**27**	Hidalgo	1,553.70
12	Tamaulipas	4,695.90	**28**	Guerrero	1,084.43
13	Durango	4,458.37	**29**	Puebla	1,035.69
14	Michoacán	3,782.08	**30**	Guanajuato	992.38
15	Chiapas	3,713.13	**31**	Querétaro	161.03
16	Jalisco	3,257.73	**32**	Tlaxcala	26.79

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP, CONAPO (2020)

El Cuadro 3 nos muestra la deuda per cápita de las entidades federativas, es decir, cuánto tendría que pagar cada habitante del país por concepto de deuda publica según el estado que le corresponde. Como se puede observar los saldos per cápita más a altos los manejan los estados de, Nuevo León, Chihuahua y Quintana Roo los cuales superan los $13,000 pesos, contraponiéndose a los estados de Querétaro y Tlaxcala en donde se muestran cifras que no rebasan los $200 pesos. Si se toma en cuenta que la media nacional de la deuda per cápita de $4,650.83 se puede decir que la mayoría de las entidades federativas están por debajo de ella.

En conclusión, el análisis de la deuda pública de los gobiernos subnacionales permite esclarecer que, si bien en los últimos tres años la tendencia de los

Financiamientos y Obligaciones de los Gobiernos Subnacionales y sus Entes Públicos ha sido a la baja, estos se han incrementado como porcentaje del PIBE, de las participaciones y de sus egresos, situación que manifiesta implícitamente la garantía que otorga el respaldo del Gobierno Federal para su contratación.

CAPÍTULO 2. EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

En el presente capítulo se hará una descripción de los antecedentes y la evolución del Federalismo Fiscal en México, explicando las tres convenciones fiscales que fueron la antesala para lo que hoy se conoce como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de igual forma, se describe el escenario actual del Federalismo Fiscal en México, los que nos ayudara a entender como están otorgados los ingresos a los gobiernos subnacionales. El capítulo se cierra con la exposición de los aspectos generales de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

El federalismo es la organización del poder de un Estado, en donde lo primordial es el entorno político de las relaciones establecidas entra cada uno de sus niveles de gobierno, en donde cada uno de ellos conserva su autonomía y capacidad de decisión (Guillén López, 2001).

Así mismo, Faya Viesca (1998) plantea que el federalismo no es otra cosa que un pacto, dispuesto por participantes que tienen capacidad y libertad para llevarlo a cabo, es decir, quienes lo pacten son entidades autónomas y la federación es el vínculo entre ellas, ya que sin esta característica el pacto no tendría sentido.

Como se observa, ambos planteamientos, hechos desde una perspectiva de la ciencia política, señalan que las entidades que conformen la federación deben de ser autónomas y conservar su poder de actuación, sin embargo, en el caso mexicano, los gobiernos subnacionales parecen haber cedido su soberanía a la federación.

Por otro lado, a la relación establecida entre el federalismo y las finanzas públicas (Ramírez, 2011) se le conoce como federalismo fiscal y puede entenderse como el reparto de las responsabilidades económicas de la federación y las entidades que la integran (Stiglitz, 2000), dicho en otras palabras, analiza la forma como se asignan y distribuyen los recursos de una nación.

Sin embargo, Musgrave & Musgrave (1989) en el desarrollo del enfoque económico del federalismo plantean una serie de dificultades al momento de asignar cada una de las funciones fiscales al nivel de gobierno correspondiente, mismas que a continuación se describen:

1. Asignación: existen bienes y servicios públicos que benefician a toda la nación por lo tanto es conveniente, debido a su naturaleza, que su distribución y ejecución sea ejercida por el nivel federal. Tal es el caso de las fuerzas armadas de una nación, una disposición independiente por parte de las jurisdicciones miembros sería un desperdicio.
2. Distribución de los ingresos: para que la política de redistribución sea factible dentro de una federación, la política de la distribución de los ingresos debe de realizarse desde el gobierno central, ya que solo de esta forma los miembros de una federación sentirán que el reparto fue justo.
3. Distribución de la capacidad fiscal: la principal preocupación del gobierno central en una federación es brindar equidad no solo entre la población en general, sino también entre los estados que lo conforman. Entre las entidades federativas de los Estados Unidos, al igual que en mucho de los países que se rigen por un sistema federal, es notable la diferencia en su ingreso per cápita y por lo tanto en capacidad fiscal. Por tal razón, el gobierno federal considerar que los servicios proporcionados reflejaran grandes diferencias, por lo que tendrá que implementar políticas de subvención que permitan la utilización de los recursos bajo los mismos términos. El concepto de "mismos términos" es explicado por Musgrave & Musgrave como la fijación del mismo precio impositivo (dólares de impuestos por residente), el cual debe comprar el mismo nivel de servicio. Así mismo, los "mismos términos" pueden definirse como solicitar el mismo esfuerzo fiscal (o tasa de impuestos) para producir el mismo rendimiento. Estas reglas pueden aplicarse a todos los bienes locales o solo elementos seleccionados.
4. Niveles iguales de provisión: el nivel federal de gobierno debe garantizar paridad en el suministro de ciertos bienes y servicios provistos, a pesar de

> que estos sean suministrados por un nivel de gobierno inferior. Por ejemplo, los gobiernos estatales pueden sentir que los niños deberían tener la misma disponibilidad de niveles dados de educación, a pesar de que se brinda educación a los residentes locales, por lo que el gobierno nacional puede exigir un servicio uniforme niveles en las jurisdicciones miembros, ni más altos ni más bajos que el nivel especificado. Por lo tanto, un nivel uniforme de servicios escolares puede ser deseable para obtener "igualdad de oportunidades en la línea de partida" para todos los niños.

Los argumentos anteriormente descritos y planteados por Musgrave & Musgrave hacen suponer que la centralización de la política fiscal en mucho más beneficiosa para lograr la equidad en el suministro de bienes y servicios en un sistema federal, sin embargo, existen planteamientos que se contraponen a esta teoría, tal es caso de los desarrollados por Charles M. Tiebout (1956), quien plantea que hay servicios, tales como la protección policial y contra incendios, la educación, los hospitales y los tribunales que son proporcionados por los gobiernos locales, por lo que su operación no debe estar supeditado a las asignaciones del gobierno federal. Así mismo, describe el conocido enunciado de “votar con los pies”, en el que el consumidor-votante elegirá como su residencia la localidad que mejor bienes y servicios públicos le proporcione a sus preferencias.

En el mismo orden, se encuentran los planteamientos presentados por Oates (2008) quien replantea su propio “Teorema de la descentralización”, describiendo la magnitud de las ganancias de bienestar de la descentralización fiscal, las cuales se presentan en mayor medida conforme el abasto de bienes y servicios se van adaptando a las circunstancias locales. Sin embargo, estas ganancias ciertamente dependen bajo la presunción de que la provisión local se aproximará más eficientemente resultados. Así mismo, hace una crítica a la teoría de Tiebout puesto que para Oates las ganancias de la descentralización fiscal incorporadas en el “Teorema de la descentralización" no dependen de la movilidad de los hogares. Puesto que Incluso si no había movilidad alguna a través límites jurisdiccionales

(según lo previsto en el teorema de Tiebout), todavía existiría ganancias de bienestar de la descentralización fiscal. Sin embargo, admite que la clasificación de Tiebout puede aumentar estas ganancias al permitir a las personas con preferencias similares agruparse, pero incluso sin tal clasificación, existirán ganancias potenciales de los productos que sufrieron una adaptación a las circunstancias locales.

En los últimos tiempos el federalismo fiscal mexicano, ha sido una temática preponderante de análisis, sobre todo en lo concerniente a la cuestión de los ingresos y el gasto público, puesto que ambas cuestiones están fuertemente centralizadas, asunto que dista mucho del antes mencionado concepto de federalismo.

Ante tal situación, los acontecimientos políticos y económicos de las tres últimas décadas del pasado siglo, fueron de gran importancia para impulsar el federalismo mexicano, puesto que solo de esta forma se podía hacer frente a los problemas sociales que inquietaban al país.

2.1. Antecedentes y evolución del federalismo fiscal en México

En nuestro país el desarrollo tanto del federalismo como del federalismo fiscal tiene una fuerte vinculación con los principales sucesos políticos, basta con revisar la constitución de 1824 en donde queda plasmada la intermitente lucha entre la centralización y la descentralización (Díaz, 2002). En palabras de Ramon Castañeda (2003):

> Antes de que se diera inicio a lo que serían los primeros intentos de coordinación fiscal, se distinguía el sistema fiscal del país por la multiplicidad de tributos tanto federales como estatales y municipales, un sistema tributario complejo e inequitativo para los contribuyentes, la existencia de demasiadas leyes fiscales frecuentemente contradictorias,

exacciones en gravámenes concurrentes desproporcionadamente altas y la multiplicidad de funciones similares de administración tributaria.

Lo anteriormente descrito, generaba en la hacienda del país una serie de distensiones debido a lo oneroso de dicho sistema fiscal. Sin embargo, después de la promulgación de la Constitución Política de 1917, se llevaron a cabo una serie de convenciones nacionales a fin de afinar el sistema tributario del país (Serna de la Garza, 2004), lo que se pretendía era la Convención Nacional Fiscal se instituyera como un órgano del Estado que organizara el régimen fiscal del país , por lo que entre sus funciones se encontraban la de proponer los limites tributarios entre Federación, Entidades Federativas y Municipios, sus propuestas se dirigían a su Comisión Permanente, con lo que se formulaba un proyecto de iniciativa, el cual tenía que ser aprobado por el Congreso de la Unión (Castañeda, 2003).

2.1.1. Primera Convención Nacional Fiscal

Esta se llevó a cabo en el año de 1925, época en donde la nula coordinación entre las leyes impositivas de la nación provocó que se viviera una especie de desgobierno fiscal, puesto que se gravaba todo bajo un impuesto indirecto, dando mayor importancia a la capacidad del consumo que la capacidad contributiva de los ciudadanos. Por tal motivo era preciso la creación de un órgano que estudiara los cambios en la economía del país de forma permanente, así como, que se delimitaran las competencias locales y federales, por lo que la aprobación de un plan nacional de árbitros era apremiante.

En esta convención se debatieron importantes temas, tales como, la delimitación de competencias, la evaluación del sistema tributario nacional, así como, la eficiencia y el rendimiento de los impuestos. En el año de 1926 se plantea el primer proyecto de reformas, el cual planteaba una separación temporal de diversas fuentes impositivas entre la federación y las entidades federativas, dejando las facultades tributarias como se describe a continuación:

Cuadro 4. Facultades tributarias Federales y estatales en 1926

A Poderes Federales	A Jurisdicción Estatal
Al comercio exterior, a la renta, sobre herencias y legados, así como, sobre materias enumeradas en las fracc. IV y V del art. 27 constitucional	Predial, a los actos jurídicos no comerciales, sobre capitales invertidos en la propiedad inmobiliaria, sobre vegetales y derechos sobre servicios públicos.

Fuente: Retomado de Castañeda, 2003

Sin embargo, los acuerdos establecidos en esta convención al no quedar asentados en la Constitución fueron rápidamente dejados de lado, por lo que fue necesario convocar a una segunda convención.

2.1.2. Segunda Convención Nacional Fiscal

Debido a la crisis mundial que prevalecía en la época y a que en la Cámara de Diputados no se habían discutido las reformas constitucionales de la primera convención, en febrero de 1933, el gobierno federal convoca a una segunda convención nacional fiscal, en donde se retomaron asuntos como la delimitación de jurisdicciones fiscales y se plantearon algunas propuestas para resolver el problema de la múltiple tributación.

Algunos de los acuerdos pactados en esta reunión se tradujeron en ordenamientos legislativos, sobre todo, los que favorecían a la eficacia y al desempeño des sistema de tributación fiscal. Existieron algunos otros que, en lugar de beneficiar al federalismo fiscal del país lo hicieron retroceder, puesto que, les restó facultades a las entidades federativas ya que quedó establecido que esta convención podía modificar las leyes fiscales necesarias en lo que se refería a los impuestos locales, mientras que, en lo referente a los impuestos federales, la convención solo podía emitir su opinión.

A pesar de lo anterior, a raíz de esta Segunda Convención surgieron una serie de reformas constitucionales:

1. Reforma Constitucional de 1934: consistía en la modificación de la fracción X del artículo 73, en la cual se le otorgaba al Congreso de la Unión a legislar en materia energética, por lo que los impuestos recargados por dicha actividad serian exclusivos de la Federación, sin embargo, estados y municipios participarían de su rendimiento.
2. Reformas Constitucionales de 1934 y 1940: modificando el mismo artículo y fracción que en el año 1934, se le agrega al Congreso de la Unión competencia en la industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y minería.
3. Reformas Constitucionales de 1942: continuando con la modificación de la fracción X del artículo 73, en esta reforma se faculta al Congreso de la unión para actuar en materia de la industria de tabaco en ramo y elaborados, a fin de decretar impuestos sobre su producción venta, así como para fijar el porcentaje del rendimiento de los mismos que les corresponde a los estados. Ese mismo año se reformó la fracción XXIX del antes mencionado artículo en donde se instituyó la participación de las entidades federativas en el rendimiento de contribuciones energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; y producción y consumo de cerveza.

2.1.3. Tercera Convención Nacional Fiscal

Realizada en el año de 1947, los temas tratados en esta convención son la columna vertebral ideológica del nuevo sistema de coordinación fiscal, ya que en ella se determinaron las bases de colaboración entre estados, municipios y la federación, así como, las fórmulas para bajar los costos de recaudación y hacer más eficiente su control. Castañeda (2003) detalla que en esta convención se lograron los siguientes acuerdos:

> El desarrollo de un sistema fiscal que permita el aprovechamiento coordinado de las principales fuentes de gravamen entre la Federación, los

> Estados y los Municipios; la elaboración de un "Plan Nacional de Arbitrios", que por su carácter y naturaleza deberá ser formulado de común acuerdo entre la Federación y los Estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios. Se acordó la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, integrada por tres representantes Federales, cinco de las entidades federativas y dos de los causantes (estos últimos sólo con voz informativa), la cual tenía la función de proponer medidas para coordinar la acción impositiva Federal y Local, actuar como consultor técnico y gestionar el pago oportuno de las participaciones. Se estableció la necesidad de revisar el Plan Nacional de Arbitrios cada tres años o cada vez que fuera necesario con la intervención de la Federación, Estados y Municipios.

Algunas de las propuestas que se aprobaron en esta convención dieron pie a leyes transcendentales que incorporaban el sistema de participaciones y responsabilidad fiscal en cada orden de gobierno, tales como: la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles y la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas en 1948, así como la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados en el año 1953.

Se puede pensar que el trabajo realizado en las antes descritas convenciones fue demasiado lento para el sistema fiscal del país, sin embargo, sirvió para enmarcar, desde la experiencia propia, que el régimen de coincidencia tributaria trae mayores beneficios al gobierno federal y genera debilidad en las haciendas locales.

Así mismo, se marcaron una nueva etapa en la relación fiscal entre las entidades federativas y la federación, que empezó en 1973 cuando todos los estados se coordinaron para efectos del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, mismo que en 1980 se convirtió en el Impuesto al Valor Agregado, dando paso así a la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, y a la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Tello, 2006).

2.2. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El sistema nacional de coordinación fiscal (SNCF),es uno de los instrumentos mediante el cual se ejerce el Federalismo mexicano (Castañeda, 2003) puesto en marcha en 1980, instituyó las reglas enmarcaron las relaciones entre los tres niveles de gobierno en lo concerniente a la recaudación de impuestos y su redistribución (Aguilar Villanueva, El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes, 1996) . Sus objetivos principales son (SNCF, 2019):

- Armonización Fiscal: con éste se busca la coordinación entre el Sistema Fiscal de la Federación y las Entidades Federativas, al igual que con las demás demarcaciones territoriales y su finalidad es la armonización y simplificación del Sistema Fiscal Nacional.
- Distribuir Participaciones: con la finalidad de fortalecer los ingresos locales, así como, de subsanar las fuentes tributarías que se dejaron pausadas con la adhesión al SNCF, es necesario establecer la participación correspondiente a las haciendas públicas en los ingresos federales.
- Regular la Colaboración Administrativa: para acrecentar la eficacia y la eficiencia en la recaudación nacional es necesario que se fijen las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- Distribuir Aportaciones Federales: mediante este objetivo el SNCF busca establecer las aportaciones federales que los gobiernos subnacionales recibirán de la Federación, así como, el condicionamiento de su ejercicio a la consecución y al cumplimiento de ciertos criterios específicos de gasto social.
- Constituir Organismos del SNCF: establecer los organismos en materia de coordinación fiscal, así como sentar las bases para su organización y funcionamiento.

Dicho en otras palabras, el SNCF pretende concentrar, homologar y fortalecer la recaudación, mediante convenios entre los estados y la federación, mediante la uniformidad los gravámenes existentes, eliminando así la multiplicidad tributaria,

buscando con ello mejorar las relaciones administrativas entre los tres órdenes de gobierno en lo concerniente en la aplicación y cobro de impuestos

Se puede decir, que el SNCF es el cimiento de las relaciones intergubernamentales del federalismo fiscal en México, sin embargo, a su acuerdo original le fueron adheridos varios convenios en aspectos fundamentales del mismo (ASF, 2017; Soria, 2004), por ejemplo, en su política fiscal el sistema destermina cuales son los impuestos y derechos que cada orden de gobierno tiene que cobrar. Fija las tasas y las exenciones tributarias, así como otras cuestiones que tengan relación con los instrumentos mediante los cuales el sector público obtiene ingresos. En este aspecto las entidades federativas que firmaron el Convenio de Adhesión al Sistema de Nacional de Coordinación Fiscal están obligadas a no modificar de forma independiente las tasas de determinados impuestos y derechos.

Al antes mencionado convenio de adhesión se ha estado reforzando con diversos anexos, todos ellos sumamente necesarios para el correcto funcionamiento de la Administración tributaria, los que del 1 al 5 (tomando en cuenta a los estados petroleros[4]) son adiciones que establecen el incremento del porcentaje de participación de los estados en el Fondo General de Participaciones, mientras que los anexos del 5 al 7 (incluyendo a los estados petroleros) instauran la suspensión de atribuciones para las Entidades Federativas. A continuación, se hace una breve descripción de cada uno de ellos:

- Anexo 1 al Convenio de Adhesión, 1980: Cálculo del Sacrificio Fiscal por Entidad. En este convenio se anuncia que los impuestos subnacionales vigentes en el año de 1978 se suspenderían a partir del 1 de enero de 1980, de igual forma, se adicionó a la suspensión de los impuestos el monto de los gastos de administración que en 1979 percibió el Estado gracias a los impuestos federales que administraba.

[4] Entendiendo que los estados petroleros son: Veracruz, Tabasco, Campeche, Chiapas y Tamaulipas.

- Anexo 2 al Convenio de Adhesión, 1980: Ajustes Entidades Petroleras. Concerniente solo a los estados petroleros, a los cuales se les otorgaba participaciones de los impuestos al petróleo, con la finalidad de no afectar a los demás estados se incorpora una participación especial, tomando como año base 1979, se incrementa el Fondo General de Participaciones con el porcentaje que representa la cantidad que le corresponde a cada estado petrolero en la recaudación federal total por impuestos en dicho año.
- Anexo 3/4 al Convenio de Adhesión, 1981: Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Con el compromiso de cada uno de los estados en participar en el SAM, se suspendieron la ejecución de las leyes subnacionales que gravaban la producción y propiedad de animales, vegetales y diferentes alimentos que conformaban la canasta básica, de tal manera que la SHCP con la intención de no afectar a las haciendas locales, pactó subsanar el monto de los mismos.
- Anexo 4/5 al Convenio de Adhesión, 1981: Reformas IVA y Distribución Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Con la reforma al IVA se derogaron diversos impuestos locales sin embargo se les otorgo su respectivo resarcimiento. Así mismo, se estableció una nueva Distribución Fondo Financiero Complementario de Participaciones mediante un pacto con los tesoreros de las entidades federativas. Por último, en este anexo se estableció el Impuesto Especial Sobre Producción de Bienes y Servicios, de igual forma, se amplió el objeto del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Automóviles.
- Anexo 5/6 al Convenio de Adhesión, 1992: 8% Espectáculos Públicos. Se establece un pacto entre los estados y la SHCP para que los impuestos a los espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo o cine conjuntamente no sobrepasaran el 8%, por lo que la Federación suspendía la aplicación del IVA los mismos.
- Anexo 6/7 al Convenio de Adhesión, 1995: Impuestos Sobre Artes Plásticas. Se acordó que los gravámenes pagados en obras de su producción por parte de las personas físicas dedicadas a las artes, no formaran parte del Fondo

General de Participaciones; sin embargo, los estados estarían obligados a exhibirlas al público.

Así mismo, en el sistema existen acuerdos de colaboración entre los gobiernos federales en lo concerniente a la recaudación y la administración de diferentes impuestos federales, tales acuerdos definen la estructura de los acuerdos fiscales en cuestiones de cooperación mediante un Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en este asunto el gobierno estatal se convierte en una autoridad fiscal, por lo que, a cambio recibe ingresos, en otras palabras no es otra cosa que un incentivo económico que obtienen estados y municipios por tal colaboración. En este caso la federación planea, regula y evalúa gestión tributaria en los estados.

En lo concerniente a la distribución de participaciones*,* en sus inicios el sistema de participaciones se consideró el eje primordial del SNCF, siendo las participaciones los recursos no condicionados que la federación transfiere a los niveles subordinados de gobierno, esto como compensación del convenio de adhesión y representa un elemento muy importante en los ingresos de los gobiernos locales. Por último, el gasto descentralizado*,* es elemento más nuevo del sistema se incorporó en 1998, cuando el Ramo 33 quedó consolidado y a diferencia de las participaciones, estas aportaciones si son de uso condicionado.

Por otro lado, el SNCF está vigilado por cuatro organismos intergubernamentales, la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF), b) la Comisión Permanente, c) el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) d) la Junta de Coordinación Fiscal.

La RNFF es considerado el máximo órgano del SNCF, se encuentra integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, así como, los representantes de las haciendas públicas de cada estado. Se reúnen al menos una vez al año y entre sus facultades se encuentran la de aprobar los reglamentos para todos los organismos

que integran al SNCF, así como, las aportaciones que deben cubrir tanto la Federación como los estados para el mantenimiento de los mismos, de igual manera, puede proponer al Ejecutivo Federal medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el SNCF.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF), órgano integrado por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y por ocho entidades (las cuales son elegidas por cada uno de sus grupos), los cuales sesionan durante el año en la atención de sus asuntos. Tiene entre sus funciones organizar y establecer los asuntos de las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales, desarrollar los proyectos de distribución de aportación es ordinarias y extraordinarias deben cubrir la Federación y los estados para el mantenimiento de los organismos de la coordinación, entre otras.

El INDETEC, por su parte, es un organismo público del SNCF que cuenta con personalidad jurídica y patrimonios propios, entre sus funciones se encuentran la realización de estudios relativos al sistema, así como, estudios permaneces de la legislación tributaria vigente en cada una de las Entidades y en la Federación, proponer medidas enfocadas a la coordinación del ejercicio impositivo, tanto local como federal, a fin de lograr una distribución de los ingresos entre ambos. Otras de las funciones del INDETEC es la de consultor técnico de las haciendas públicas, así como la promoción del desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales, mediante la capacitación de los funcionarios fiscales y el desarrollo de los programas que apruebe la RNFF.

La Junta de Coordinación Fiscal, se integra por los representantes que designe la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que conforman la CPFF. Es el organismo que se encarga de la formulación de los dictámenes técnicos que le solicite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando las personas que resulten afectadas con el incumplimiento de las disposiciones del SNCF.

2.3. Situación actual del federalismo fiscal en México

La culminación de lo establecido en el pacto fiscal se implementa mediante la transferencia de los recursos que otorga la federación a estados y municipios, dentro del concepto de gasto federalizado, el cual es transferido a través de los mecanismos que a continuación se describen (CONEVAL, 2017).

Ramo 28, su principal antecedente son el sistema de participaciones federales, sin embargo, en la actualidad concierne a los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales que corresponden de las participaciones, su carácter es resarcitorio y su finalidad es la asignación de recursos de tal forma que esta sea proporcional a la participación de las entidades subnacionales en la actividad económica y recaudatoria, promoviendo de esta manera el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio.

Este ramo se compone por el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización y Recaudación, Incentivos Específicos del IEPS, Fondo de Compensación, Fondo de Extracción de Hidrocarburos, Incentivos a la Venta Final de Diesel y Gasolina, Participaciones para Municipios que realizan Comercio Exterior, Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Impuesto sobre la Renta por Salarios, Fondo de Compensación REPECOS e Intermedios y Otros incentivos económicos, a cada uno de estos fondos le corresponde una fórmula para la distribución de los recursos, la cual toma en cuenta el tamaño de la población, la tasa del crecimiento del PIB en las entidades federativas, el incremento en la recaudación tanto de impuestos como de derechos locales y el crecimiento de los impuestos locales con respecto a la recaudación de los demás estados (CONEVAL, 2017).

Ramo 23, este instrumento tiene como objetivo atender aquellos compromisos del Gobierno Federal en los que las asignaciones de recursos no sean correspondientes al gasto directo de los gobiernos subnacionales.

Este ramo se compone de una serie de fondos que a su vez se dividen en tres modalidades: la Modalidad N, orientada a cumplir las obligaciones federales en lo que a desastres naturales respecta; la Modalidad R, concerniente a aquellas actividades específicas o relevantes que no están relacionadas con las demás actividades y la Modalidad U, que consiste en una serie de subsidios encaminados a sectores específicos, ya sean sociales, así como a determinados estados y municipios, esta modalidad se conforma por el Fondo para Fronteras, Fondo de Apoyo a Migrantes, Fondo Regional, Fondos Metropolitanos, Fondo para la Accesibilidad para las Personas con discapacidad, Fondo para el fortalecimiento de la infraestructura estatal y municipal, Proyectos de Desarrollo Regional, Fondo de Cultura, Fondo Sur-Sureste, Fondo de Infraestructura Deportiva, Fondo de Capitalidad, Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad, así como, el Fondo de pavimentación; espacios deportivos; alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa para municipios y demarcaciones territoriales.

El problema fundamental con este ramo es la ausencia de una normatividad clara, la ausencia de reglas de operación, así como las facultades otorgadas al poder Ejecutivo para hacer modificaciones al presupuesto sin la necesidad de regular las circunstancias específicas (CONEVAL, 2017).

Ramo 33, creado bajo la administración de Ernesto Zedillo en 1997, en este ramo se instituyeron los fondos que se utilizan como mecanismo para la descentralización del gasto público.

Los ocho fondos que componen este ramo son: el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las

Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Publica de los Estados y del Distrito Federal (FASP), así como, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

El propósito de la creación de este ramo es la de otorgar a los gobiernos subnacionales los recursos económicos para llevar a cabo políticas públicas diseñadas atendiendo las necesidades específicas de cada localidad, por lo que la descentralización del gasto era sumamente necesaria y de esta forma lograr un equilibrio entre las regiones del país.

A fin de lograr el propósito para el que fue creado el Ramo 33 los fondos antes mencionados poseen dos instrumentos: el primero, recursos financieros para solventar áreas concretas de política pública, y el segundo, reglas claras en lo concerniente a su distribución. Así mismo, las decisiones sobre los recursos se norman desde el Gobierno Federal, mientras que, los estados y municipios las orientan a sus necesidades al ejecutarlas (CONEVAL, 2017).

2.4. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

Desde su creación el SNCF ha mostrado una evolución jurídica, al igual que las leyes en las que se sustenta, por lo que en mayo del 2015 el Congreso de la Unión aprobó una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios la cual otorgó al congreso facultades para para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, dando paso así a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM)

La LDFEFM fue aprobada y promulgada en abril del 2016, con el fin de frenar el creciente endeudamiento en el que los gobiernos subnacionales han incurrido, marcando pautas de disciplina financiera, así como un uso responsable de la deuda, a fin de mantener unas finanzas públicas locales sostenibles. En decir en esta ley se plantean los lineamientos concernientes a presupuesto, endeudamiento, transparencia y rendición de cuentas para la presupuestación y ejercicio de los ingresos y egresos quedan establecidos, de igual manera esta ley plantea los lineamientos para que los estados y municipios contraten deuda.

El objetivo principal de esta ley es la promoción de finanzas sanas en los gobiernos locales, así como un uso de la deuda responsable, así mismo, pretende fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en los mismos. La LDFEFM cuenta con cinco ejes principales los cuales se describen a continuación:

1. Reglas de disciplina financiera, las cuales tienen como finalidad la promoción de finanzas públicas sanas en los gobiernos subnacionales.
2. Contratación de deuda y obligaciones, este eje pretende garantizar que la deuda contraída se hizo de forma transparente y fue la de menor costo financiero.
3. Sistema de alertas, mediante el mismo se procura conocer los niveles de deuda alcanzado por los estados y municipios.
4. Deuda estatal garantizada, al ser la Federación aval los financiamientos que se pretenden obtener sean más accesibles.
5. Registro Público Único, con este padrón se pretende la inscripción y la transparencia de las obligaciones contraídas por los gobiernos locales.

Una de las reglas fundamentales que enmarca esta ley es que estados y municipios deben presentar balances presupuestarios sostenibles, de igual forma, regula que las estimaciones que hacen los gobiernos subnacionales sobre las Participaciones y Transferencias Federales no deben sobre pasar a las que la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la

Federación prevé. Así mismo, plantea que cualquier incremento en el gasto se tendrá que acompañar de una Iniciativa de Ley de Ingresos o compensarse mediante la reducción de otros gastos.

Entre otras de las normas que señala la LDFEFM se encuentra el monto de los recursos a los que los gobiernos subnacionales pueden acceder para atender los daños causados por los desastres naturales, marca también el porcentaje en el que se puede incrementar el gasto en servicios personales, las obligaciones a las que se someten los entes públicos que pretendan contratar Asociaciones Público Privadas, entre otras (CEFP, 2016).

Por otro lado, es importante explicar que si bien se cuenta con una LDFEFM la disciplina financiera se apoya en distintas leyes, reformas, reglamentos, lineamientos, disposiciones y formatos, tales como:

- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios: publicado en el Diario Oficial de la Federación en 26 de mayo de 2015 faculta al Congreso de la Unión para la expedición de leyes en materia de responsabilidad hacendaria cuyo objeto sea el manejo sostenible de las finanzas públicas tanco de la Federación como de los gobiernos subnacionales.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios: En esta reforma del año 2018 se modifican los artículos 16, 22, 23, 26, 29, 32, 43, 44, 47, 48, 51 y 53 con fin de frenar y transparentar el endeudamiento de las entidades federativas y los municipios. De igual manera, en esta reforma se presenta el acuerdo por el cual se da a conocer el informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones

federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de diciembre de 2017.

- Ley de Coordinación Fiscal: esta ley que data de diciembre de 1978 y cuya última reforma fue en julio del 2016, tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los gobiernos subnacionales, estableciendo y distribuyendo la participación que les corresponda a las haciendas públicas locales en los ingresos federales, fijando las reglas de colaboración administrativa entre las distintas autoridades fiscales, constituyendo los organismos en materia de coordinación fiscal, dando las bases para su organización y funcionamiento.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación: promulgada el 18 de julio de 2016 y su objeto es el de reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la CPEUM en lo referente a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, las situaciones irregulares que sean denunciadas respecto al ejercicio fiscal en curso o anteriores diferentes a la Cuenta Pública en revisión, la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, así como, el destino y ejercicio de los recursos que provengan de financiamientos contratados por los gobiernos subnacionales que cuenten con garantía de la Federación.
- Reglamento del Registro Público Único (RPU): publicado en el Diario Oficial en octubre de 2016, establece las disposiciones que regulan la inscripción, modificación, cancelación y transparencia de los Financiamientos y Obligaciones que hayan contraído las Entidades Federativas y los Municipios en el Registro Público Único, de igual forma, establece las disposiciones para la operación y funcionamiento del RPU.
- Decreto por el que se reforma el artículo 30 del Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios: esta reforma llevada a cabo en junio del 2017 establece que para la inscripción en el Registro Público Único de Financiamientos u Obligaciones que tengan como Fuente de Pago participaciones federales el Solicitante Autorizado de la Entidad Federativa y Municipio deberá establecer

en el instrumento jurídico en el que conste el Financiamiento u Obligación, así como, los fondos a afectar.

- Reglamento del Sistema de Alertas: expedido en marzo de 2017, establece las disposiciones que regulan la evaluación que en términos de la LDFEFM debe realizar la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a los Estados y Municipios que presenten Financiamientos y Obligaciones inscritos en el RPU, según su nivel de endeudamiento.
- Lineamientos para el Cálculo del Menor Costo Financiero: publicados en 2016, establecen la metodología para el cálculo y comparación del costo financiero de los Financiamientos y Obligaciones que los gobiernos subnacionales pretenden contratar, determinando de esta forma de dicha contratación se lleve a cabo bajo las mejores condiciones de mercado, según los dispuesto en la LDFEFM.
- Lineamientos del Sistema del Registro Público Único: emitidos en abril de 2017, instauran las bases para la operación del RPU en donde los Entes Públicos deben realizar los trámites de registro de los Financiamientos y Obligaciones contraídos, la actualización y el envío de la información, para de esta forma dar seguimiento a los convenios mediante los cuales se otorga la Deuda Estatal Garantizada y llevar a cabo la medición en el Sistema de Alertas, así como, el envío y seguimiento de los convenios establecidos en el artículo 47 de la LDFEFM.

Así mismo, los Formatos de CONAC, del Registro Público Único y para la asignación de perfiles del SRPU, al igual que, las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Emisoras de Valores y las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones Financieras, también forman parte la normatividad en materia de disciplina financiera.

En conclusión, el capítulo anterior nos muestra claramente que después de un extenso periodo de descentralización y fortalecimiento del federalismo la política fiscal en México atraviesa por una especie de estancamiento, las necesidades y

obligaciones actuales de los gobiernos subnacionales reclaman más recursos, mismos que tienen que gestionar ante la Federación, situación que ha llevado que los ha llevado a financiar el gasto público mediante el endeudamiento puesto que, política y fiscalmente, la recaudación propia genera pocos beneficios.

Es importante recalcar que la deuda subnacional en si aún no representa un problema grave para las finanzas públicas en la mayoría de las entidades federativas, pero si es una consecuencia debido a su falta de autonomía, poco esfuerzo fiscal y a su dependencia a los recursos federales. Ante tales consideraciones el siguiente capítulo nos plantea teóricamente las distintas aristas de esta problemática.

CAPÍTULO 3. TEORÍAS QUE EXPLICAN EL FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES A TRAVÉS DEL ENDEUDAMIENTO

Existen diversos planteamientos teóricos que explican el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, en este capítulo se plantearan los que resultan más relevantes para la presente investigación tales como: la Teoría de la deuda; la Teoría del Federalismo Fiscal, ya que es la forma de organización fiscal establecida en México, misma que se apoya en los argumentos de la descentralización, pereza fiscal y el *"flypaper effect"*; de igual forma se retoma la Teoría de las Relaciones Intergubernamentales, explicada desde la óptica del Principal y el Agente. Otra de las teorías retomadas para explicar la problemática analizada es la de las Políticas Públicas, en donde se expone cada una de las etapas de su ciclo. El capítulo cierra con la Teoría de la Elección Pública, la cual se apoya en los planteamientos de la ilusión fiscal y el sesgo deficitario, la deuda como elección estratégica, así como, la tragedia de los comunes.

3.1. Teoría de la deuda

En los años recientes la utilización de la deuda pública ha cobrado fuerza como instrumento alterno por parte de los gobiernos subnacionales para obtener recursos que les permitan satisfacer las demandas ciudadanas de mejores servicios y mayores apoyos públicos a los cuales se encuentran obligados.

Stiglitz (2000) plantea que endeudarse para financiar una carretera, una escuela o un proyecto los cuales se utilizaran durante muchos años puede ser benéfico para la sociedad, sin embargo, endeudarse para financiar proyectos que nunca se terminan o para sufragar el pago de los sueldos de la administración pública proyecta graves problemas para las finanzas públicas.

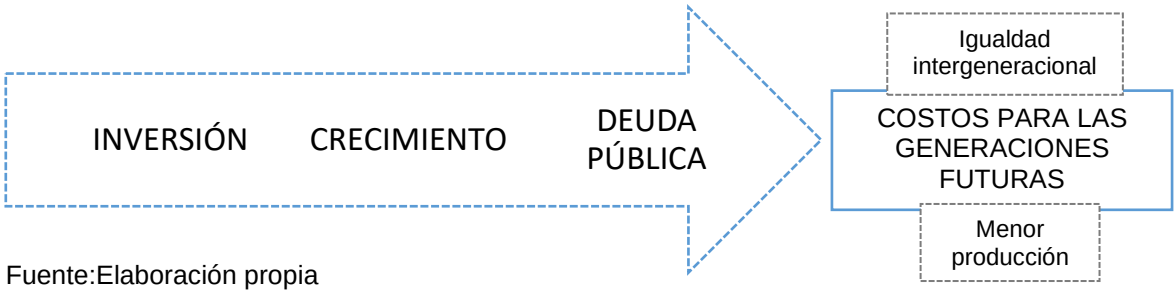
Coincidiendo con el mismo argumento, la CEPAL (2016) recomienda el uso de la deuda en proyectos que ayuden a potencializar la inversión y en infrestructura que

impulse el crecimiento económico, incidiendo de esta forma en la igualdad de oportunidades.

Siguiendo en la relación inversión- crecimiento el FMI, así como, Hernaiz, Pineda y Rasteletti (en CEPAL,2016) señalan que, si la inversión sufragada a través de la deuda es rentable en el largo plazo se autopagará, evitando así problemas de solvencia y de igual forma si lo anterior no pudiera lograrse el costo de la misma se podrá repartir en el tiempo, promoviendo así una igualdad intergeneracional puesto que los beneficios de la inversión también serán aprovechados por las generaciones futuras.

Lo anterior retoma argumentos previamente presentados por Stiglitz (2000), sin embargo estos no concuerdan del todo con lo expuesto en el párrafo antes descrito, ya que si bien el menciona que cuando un gobierno se endeuda la reducción la carga del consumo de las futuras generaciones se traslada de dos formas: primera, la producción disminuirá en el futuro debido a la reducción de la inversión; segunda, una parte de la carga del gasto actual se traslada a las generaciones futuras, el último argumento como se puede observar no está planteado con el positivismo que lo hacen el FMI, Hernaiz, Pineda y Rasteletti.

Esquema 1. La deuda pública



Fuente:Elaboración propia

Por su parte Musgrave y Musgrave (1992) plantean que:

> El problema de la equidad entre generaciones surge con mas agudeza en los niveles estatal y local, en los que se realiza y financia el grueso del gasto

> en inversion pública…un ayuntamiento que financie su construccion de escuelas emitiendo y amortizando deuda a lo largo de la vida del activo, establece una pauta equitativa de distribucion de la carga no solamente entre los grupos de edad sino tambien entre los grupos de residentes, a medida que la poblacion vaya cambiando en respuesta a la inmigracion y a la emigracion.

Aunados al desarrollo de proyectos de inversion e infraestructura existen otra serie de factores que llevan a los gobiernos subnacionales a la contratacion de deuda, diversos autores plantean los politico institucionales, proveniente de las relaciones intergubernamentales (RIG´s), como los mas incisivos en el tema, mientras que algunos otros ven a las deficiencias del sistema fiscal como la mayor causa y justificación de esta forma de financiamiento.

3.2. Teoría del federalismo fiscal

Uno de los enfoques que explican la hacienda pública y de esta forma ayuda a estudiar la deuda pública es el del Federalismo Fiscal, según Oates (2008), uno de sus máximos teóricos, este enfoque trata la estructura vertical del sector público, explica los roles de los diferentes niveles de gobierno y su relación a través de mecanismos como las transferencias. “En lo esencial trata de responder a tres preguntas ¿Qué funciones debe asumir cada nivel de gobierno? ¿Cuáles bienes públicos deben ser provistos por cada uno de ellos? y ¿Cuáles son los medios adecuados para financiarlas? (Ramírez y Poom: 2017). En este mismo tenor Merino (2016) menciona que, “mantener la estabilidad económica, alterar la distribución de recursos y promover la eficiencia en la asignación de los recursos públicos” son las tres funciones económicas de los gobiernos.

Del enfoque del federalismo fiscal se desprenden una serie de argumentos que sostienen que dependiendo de la forma en que el federalismo fiscal este diseñado generará diversos efectos sobre la deuda pública subnacional. Uno de ellos es, el

argumento de la descentralización, este proceso generado en la década de los ochenta es el causante de los problemas financieros de los gobiernos locales (Flamand, 2006), ya que generó dependencia de los fondos gubernamentales y el endeudamiento. Esta dependencia mina la responsabilidad local y la suplanta con convenios políticos (Sovilla, Saragos, & Morales, 2018), generando la preocupación de que sean cada vez más frecuentes las indisciplinas financieras puesto que abre la posibilidad de rescate por parte de un nivel superior si se llegaran a presentar problemas fiscales graves.

Así mismo, el argumento de la descentralización en la teoría del federalismo fiscal plantea que, para mejorar el suministro de los servicios públicos los gobiernos federales conceden a los gobiernos locales una descentralización fiscal, tornándose de esta forma más perceptivos a sus preferencias lo que propiciará nuevas y mejores alternativas para proveerlos (Rabell, 2010).

Por su parte, para reforzar el argumento de que la descentralización fiscal genera efectos negativos en los gobiernos locales Rodden & Ackerman (1997) planteando que un aumento en su autonomía propiciará acciones individuales por parte de los actores subnacionales, generando resultados ineficientes al nivel nacional, este planteamiento si bien no está propiamente descrito como un argumento que sostenga que la descentralización fiscal incentiva la deuda subnacional está describiendo un comportamiento que si se ha encontrado como causa de incremento de la deuda, que es la acción de los gobernantes locales ante la posibilidad de acceder a esta forma alterna de financiamiento.

El esfuerzo fiscal es otro de los argumentos derivados de federalismo fiscal que genera efectos en la deuda publica subnacional, éste se sostiene que los gobiernos locales realizan poco esfuerzo en la recaudación de ingresos lo cual ayuda a la generación de deuda (Aguilar en Ramírez y Poom: 2017). Romo de Vivar, Chauca y Gómez (2010) explican que las transferencias que reciben los gobiernos subnacionales incrementan la “pereza fiscal” de los mismos, puesto que es

preferible este tipo de dependencia del gobierno central a asumir los costos políticos y administrativos que generaría el incremento de sus propios ingresos.

Así mismo, es importante que las fórmulas de transferencias libres incluyan las necesidades, la capacidad y el esfuerzo fiscal de forma clara en su distribución, ya que en múltiples ocasiones las necesidades se encuentran mejor establecidas en la fórmula de las transferencias, mientras que la capacidad y el esfuerzo fiscal presenta mayor dificultad conceptual (Rabell, 2010).

De igual forma el "flypaper effect" o efecto papel matamoscas, derivado del sistema de transferencias diseñado por el federalismo fiscal, influye para que la contratación de deuda se lleve a cabo, bajo el argumento de que los recursos otorgados por parte del gobierno federal se utilizan en los fines paro los cuales fueron conferidos, ejerciéndolos en su totalidad, con poca eficacia y eficiencia (Romo de Vivar, Chauca, & Gómez, 2010). Ante una disminución en las transferencias los gobiernos subnacionales trataran de cubrir este déficit presupuestal mediante otras formas de financiamiento (Sour, 2016), generando un endeudamiento en éstos (Díaz & Montelongo, 2017).

Por su parte Enrique Rabell (2010) plantea que:

> … el efecto de papel matamoscas "*fly paper effect*" señala que, en vez de generar dependencia, los recursos extraordinarios en cuestión generan nuevos programas y servicios, los cuales a su vez crean el incentivo para que los gobiernos receptores aumenten sus ingresos propios y continuar financiando dichas actividades nuevas.

Un aumento en los fondos a transferirse a los gobiernos locales generara un efecto que sobre el ingreso que transfiera a las diferentes categorías presupuestarias, lo que provocara nuevos gastos o servicios estimulados por estos ingresos extraordinarios. Oates (1999) señala que, los gobiernos subnacionales son más

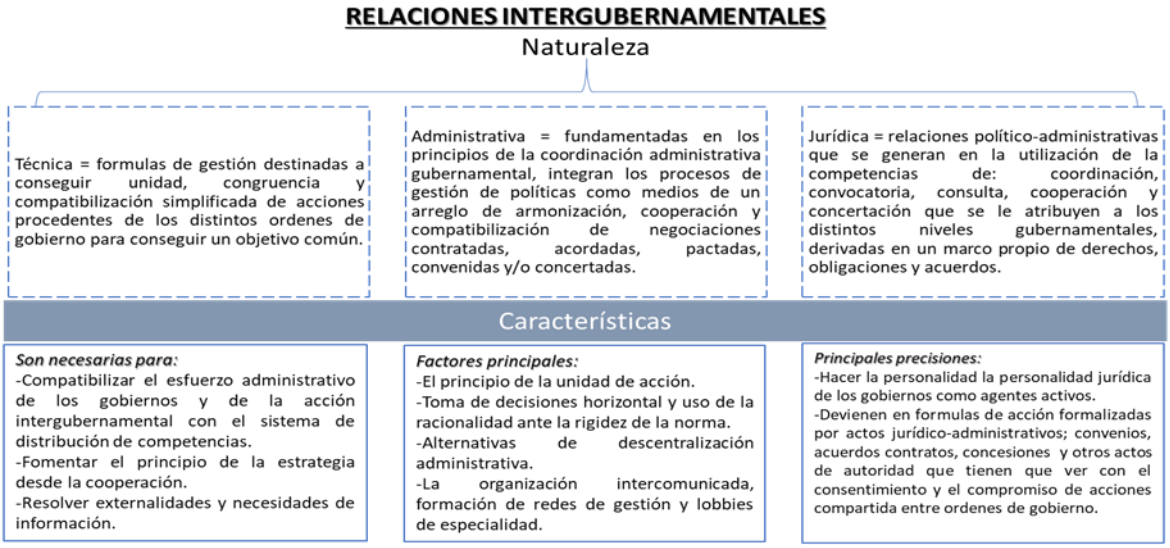
propensos a tener un aumento en su gasto como efecto de un aumento en las transferencias que cuando lo que se va a gastar proviene del ingreso que obtuvo proviene de los recursos recaudados por mérito propio, lo cual describe como efecto papel matamoscas, puesto que el dinero se adhiere de donde se gasta:

3.3. Teoría de las Relaciones intergubernamentales

La presencia de necesidades de orden nacional o regional hacen necesaria la participación de los distintos niveles de gobierno y agencias de diferentes órdenes que tienen injerencia en la búsqueda de soluciones.

Pontifes Martínez (2002) define a las relaciones intergubernamentales (RIG) como "vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de dos o más instancias de gobierno", y pueden ser descritas desde su naturaleza técnica, administrativa y jurídica cada una de ellas con características propias de su entorno.

Esquema 2. Naturaleza y características de las Relaciones intergubernamentales



Fuente: Elaboración propia con información de Pontifes Martínez (2002)

Las RIG entre los diversos actores político-institucionales son primordiales para promover proyectos de inversión, programas sociales e incluso la contratación de

deuda pública para que éstos se puedan llevar a cabo, en donde las influencias que cada uno tenga demostraran su debilidad o fortaleza en la relación interinstitucional.

Un argumento que puede ayudar a reforzar a la Teoría de las RIG como teoría explicativa de la deuda subnacional es el modelo del Principal y el Agente, el cual fue desarrollado en la Teoría de los Incentivos de Laffont & Martimort (2001) y plantea una situación en la que el Principal, el cual puede ser representado por un gobierno o una compañía, encarga una tarea a un agente mediante un contrato, en el caso de estudio el Principal está representado por el Gobierno Federal y el agente serían los gobiernos subnacionales siendo el contrato el pacto mediante el cual se constituye el Federalismo Fiscal Mexicano.

Siguiendo con la explicación del modelo del Principal y el Agente en este se describen tres etapas: la primera, en la que el Principal le confiere al agente una tarea sin posibilidad de discutirla, y en donde se asume que el contrato es eficiente y es fácil para el Principal tomar acciones en contra del agente, sin embargo, genera complicaciones de información lo cual puede resultar costoso para las instituciones.

En la segunda etapa del modelo se toma en cuenta al Principal con diversos agentes. En este tipo de convenios la información representa un gran obstáculo ya que la desigualdad con la que se maneja genera una serie de situaciones que si no son tratadas con habilidad pueden resultar contraproducentes para el Principal.

En la última fase hace referencia a las complicaciones que se originan por imperfecciones en los contratos, tales como: responsabilidad condicionada, renegociaciones, incentivos implícitos, la aparición de varios principales, poca coordinación, entre otros.

Así mismo, Gallagher (1998) considera que el modelo del Principal y el agente está presente en las relaciones fiscales intergubernamentales, puesto que los gobiernos subnacionales, funcionan bajo las reglas del gobierno central. Si bien las

autoridades locales son electas de manera popular, éstas no siempre pueden garantizar los servicios solicitados por los ciudadanos, ya sea porque no le competen o sus recursos son limitados, por lo que, algunos la provisión de los mismos es financiada por el gobierno central.

Como se puede observar este modelo es sumamente adecuado para describir las finanzas públicas multinivel, ya que claramente podemos identificar el rol que juega cada uno de los actores, incluso se pueden verificar comportamientos de cada uno, pues el Principal buscará la forma de evitar la asimetría entre los agentes, ya sea de recursos, capacidades e incluso de información e incluso mediante incentivos económicos buscará que los agentes sigan sus pautas y no se retiren de los convenios. Mientras que, los agentes estarán más conscientes de las necesidades de la región y tendrán más información sobre la estructura y el desarrollo de su localidad.

3.4. Teoría de las Políticas Públicas

La importancia de concederle a la elaboración y análisis de políticas un carácter científico tiene sus inicios en la década de los años cincuenta del pasado siglo con las aportaciones de Lasswell, las cuales dieron pie al origen de las policy *Sciences* o "ciencias de las políticas públicas" como son conocidas en nuestro idioma, .estas ciencias de política incluían: tanto los métodos de investigación del proceso de la política como los resultados de los estudios, de igual forma contenían los descubrimientos de otras disciplinas que contribuyen de forma significativa a la solución de los problemas públicos (Lasswell & Lerner, 1951). Estos planteamientos significaron un gran impulso para el área de la Administración Pública

Para poder hacer alusión a la resolución de problemas en el ámbito público es necesario describir el concepto de política pública, el cual para Kernaghan & Siegel, (1995) es la decisión de los gobiernos de hacer o no hacer, convirtiendo entonces a las políticas como cursos de acción especificas en las que no es necesario que

los actores involucrados en las mismas muestren un consenso y en donde las “no decisiones” adquieren la misma importancia que una decisión.

En palabras de Subirats, Knoepfel, Laurre, & Varone, (2008) una política pública son las decisiones y las acciones que resultan de las frecuentes interacciones entre los diversos actores, ya sean públicos o privados, mismas que están condicionadas por los recursos disponibles y las reglas institucionales.

Por su parte, Aguilar Villanueva (2007) plantea que una política pública debe cumplir con un conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas, así como, con ciertas características principales tales como: los objetivos deben de estar guiados hacia un beneficio público, que incluyan a la participación ciudadana junto a la del gobierno para su definición, así como en el diseño de los instrumentos y las acciones de la política, el gobierno en cuestión debe ser legítimo y apegado a la legalidad.

Así mismo, para Franco (2013), el campo disciplinario de las políticas públicas son el conocimiento del proceso de la toma de decisión de los gobiernos, siendo su objetivo primordial mejorar la calidad y la eficacia de estas decisiones. De igual forma alude que las decisiones tomadas deben de atravesar por un análisis de factibilidad y presentar un proyecto de evaluación una vez que la política pública es implementada.

Subirats, Knoepfel, Laurre, & Varone (2008) por su parte, exponen un modelo de análisis que compone un espacio sustantivo e institucional, presentando seis tipos de productos: la definición de problema público (DP), el programa de actuación política administrativa (PPA), el Acuerdo Político–Administrativo (APA), los Planes de Acción (PA), los actos formales de implementación (AFI) y los enunciados evaluativos (EE). Este modelo facilita la interpretación de las políticas públicas ya que permite identificar y analizar en cada una de sus etapas elementos y actores limitados.

Parsons (2007) plantea que el ciclo de las políticas públicas es la base principal tanto de su análisis como de su proceso y diseña el ciclo de vida de las políticas públicas (Esquema 3), sin embargo, aclara que este modelo heurístico hay que tratarlo con precaución.

Esquema 3. El ciclo de vida de las políticas públicas

Fuente: Retomado de Parsons (2007)

Al igual que los autores anteriormente descritos Kernaghan y Siegel (1995) plantean el ciclo de una política pública comienza con el surgimiento de problema y se extiende hasta la evaluación, por lo tanto, es definido como un proceso dinámico conformado por: la definición del problema, la formulación, implementación y evaluación de una política.

Ante tales consideraciones, es necesario plantear a las políticas como un proceso continuo de decisiones y procedimientos a los que hay que dar sentido conforme estas van avanzando y no como un ciclo exacto marcado por un inicio y un final, ya que es muy probable encontrar políticas incompletas o inclusive algunas que ya fueron implementadas sin haberse formulado.

3.4.1. Definición del problema

Esta es sin duda una de las etapas más complicadas del proceso de las políticas públicas ya que el analista de políticas debe responder a una serie de cuestionamientos antes de empezar a elaborar una política ¿Por qué es un problema? ¿Para quién es un problema? ¿Qué pasa si se le da solución al problema? ¿Qué pasa si no se le da solución al problema? ¿Vale la pena resolver el problema?

Bardach (2001) menciona que el primer acercamiento que tiene un analista con algún problema proviene del "cliente" y se deriva del contexto político del mismo, pudiendo ser un problema técnico o estar sumergida en una vasta controversia de interés social, sin importar el caso que sea el analista tiene el deber de ir más allá del discurso y definir el problema de manera tal que los recursos políticos e institucionales que dispone tengan un buen manejo.

De igual forma, Bardach (1981) señala que el elemento principal de los problemas de políticas se produce en los sentimientos de angustia, insatisfacción, desagrado o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía. Si los problemas tienen este origen es elementar cuestionarse que inclinación tienen y hacia donde operan, por lo que el analista trabaja en la ambigua situación de clarificar el problema y encontrar soluciones aceptables por tal razón "la definición del problema debe de ser tan sobria e imparcial como sea posible".

Por otro lado, Aguilar Villanueva (2003) expresa que existen un sin número de problemas que provienen de diferentes puntos del estado, que presentan situaciones y causas heterogéneas, afectando a un mayor o menor número de personas y que estos problemas fluyen de manera habitual hacia el gobierno en busca de atención y solución, sin embargo no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental por lo que algunas cuestiones que pueden ser de carácter vital para los afectados son descartadas desde sus primeros pasos en busca de atención de la sociedad y del gobierno.

3.4.2. Agenda de gobierno

Como se mencionó anteriormente no todos los problemas se vuelven públicos y no todos los problemas públicos son objeto de acción gubernamental, es decir entran en la agenda de gobierno. Nelson (1978) menciona que al proceso mediante el cual los conflictos y preocupaciones consiguen atención gubernamental y son candidatos a ser resueltos por parte del sector público se le conoce como formación de la agenda.

Aguilar Villanueva (2003) define a la agenda de gobierno como:

> El conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción, y más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que deben actuar…Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político.

Por su parte Elder y Cobb (1984) distinguen entre dos tipos de agenda la sistémica, también conocida como pública o constitucional, conformada por los asuntos que los miembros que conforman la comunidad política distinguen como dignos de atención pública, sin embargo, estos asuntos deben caer dentro de la competencia legal de la autoridad gubernamental existente y aclaran que cada comunidad política ya sea local, estatal y nacional tiene su propia agenda sistémica. La institucional: llamada de igual manera formal o gubernamental, la cual se defina como el conjunto de cuestiones claramente aprobados para consideración seria y activa por el tomador de decisiones, por lo que cualquier asunto aceptado por cualquier instancia gubernamental ya sea local, estatal o nacional constituye una agenda institucional.

Es significativo mencionar que el que un asunto pase de ser una preocupación de un grupo de interés, ya sea público o privado, a obtener un lugar en la agenda no garantiza su solución gubernamental.

3.4.3. Formulación de la Política Pública

Una vez que el asunto o problema que agobia a la ciudadanía es definido como un problema público que capta el interés de los actores gubernamentales logrando de esta forma entrar a la agenda, ya sea sistémica o institucional, empieza la búsqueda de una solución para el mismo. En esta etapa de la política el analista se encuentra ante las interrogantes nada fáciles de responder tales como ¿Qué hacer? ¿Cómo hacerlo? ¿Por qué hacerlo? ¿Con que recursos se cuenta? entre muchas otras.

Unos de los métodos más empleados por los analistas de políticas son los desarrollados por Lindblom (1959) el primero es el Racional-Exhaustivo (a la raíz) y el segundo es de Comparaciones Sucesivas Limitadas (por las ramas) mismos que se observan en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. A la raíz o por las ramas

Racional-exhaustivo (a la raíz)	**Comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas)**
1. Clarificación de valores u objetivos distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas. 2. La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines y después se buscan los medios para lograrlos. 3. La prueba de una "buena" política es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados. 4. El análisis es exhaustivo; se toma en cuenta cada factor pertinente importante. 5. Usualmente se basa en teoría.	1. La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción para lograrlas no son distintos uno del otro, sino que están estrechamente interrelacionados. 2. Como los medios y fines no son distintos, el análisis medios-fines es inadecuado o limitado. 3. La prueba de una "buena" política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos). 4. El análisis es drásticamente limitado: i) No se presta atención a posibles consecuencias importantes, ii) No se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes, iii) No se presta atención a valores afectados importantes 5. Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.

Fuente: elaboración propia con información de Lindblom (1959)

Como se puede observar ambos modelos tienen sus limitaciones, si bien el racional-exhaustivo es ciertamente el más viable y efectivo en cuestiones relativamente simples y aun así solo de forma modificada, puesto que supone el uso de capacidades intelectuales y de fuentes de información que son imposibles de obtener para cualquier persona. Por otro lado, el modelo de Comparaciones Sucesivas Limitadas es utilizado en problemas más complejos parte de la base del pasado, de experiencias previas que se han agregado a la teoría y es el mismo modelo el que muestra sus limitaciones.

Lindblom (1979) consiente de las carencias de sus modelos anteriores propone tres clases de análisis basados en su método incremental, el cual consiste en ir tomando decisiones en pequeños pasos (ver cuadro 5).

Cuadro 6. Análisis incremental para la toma de decisiones

Incremental Simple	**Incrementalismo desarticulado**	**Análisis estratégico**
Este tipo de análisis se limita a la consideración de políticas alternativas que difieren sólo incrementalmente de lo que está establecido.	Es el análisis que se caracteriza por un conjunto de estrategias interdependientes de simplificación y selectividad, de las cuales el análisis incremental es solo una. Las otras son: a) La limitación del análisis a unas pocas alternativas políticas más o menos conocidas; b) El entrelazamiento en el análisis de las metas políticas y otros valores con los aspectos empíricos del problema; c) La mayor preocupación analítica por los males a remediar que por las metas positivas a alcanzar; d) Una secuencia de ensayos, errores y corrección de los ensayos; e) Un análisis que explora solo algunas, no todas, las consecuencias posibles importantes de la alternativa en consideración; f) La fragmentación del trabajo analítico entre muchos participantes en la toma de decisiones, con distintas posiciones y partidos tomados.	El análisis limitado a cualquier conjunto de estrategias calculadas o elegidas deliberadamente para poder simplificar los problemas complejos de políticas, ello es, para recortar el análisis “científico” convencionalmente exhaustivo.

Fuente: elaboración propia con información de Lindblom (1979)

De la misma forma que los dos primero modelos de Lindblom presentaban una serie de inconvenientes a la hora de formular una política, los incrementalismos que desarrolló veinte años después tienen sus limitaciones, por lo que para que estos funcionen es necesario atender las bases teóricas a la par de la parte experimental, dl mismo modo hay que entender que hay situaciones en las que su respuesta no exija una solución a paso pequeños, sino que es necesario resolverla en grande.

Por otro lado, Franco (2013) propone una metodología para el diseño de políticas públicas enfocada a convencer a los tomadores de decisión con explicaciones concretas la cual se compone de las siguientes fases:

1. Análisis del problema: en esta etapa hay que examinar el problema público, cuantificarlo, llevar a cabo el estudio causal y emplear el enfoque 80/20.
2. Análisis de las soluciones: aquí hay que crear los objetivos y la población potencial, efectuar una lluvia de ideas, explorar acciones actuales y de mejores prácticas de políticas, seleccionando de esta forma las mejores opciones y cuantificando sus costos, para de esta forma poder establecer a la población objetivo.
3. Análisis de factibilidad: para esto es necesario llevar a cabo el análisis presupuestal, el socioeconómico, el legal, el político, el ambiental y el administrativo, creando con ellos una matriz de alternativas de políticas públicas.
4. Recomendación de política pública: se redacta un memorándum en el que se da la recordación de política pública para posteriormente tomar una decisión.
5. Plan de acción de política pública: se escriben los planes de acción legales, los administrativos y de programación presupuestal, las reglas de operación, el cabildeo, las recomendaciones de evaluación y monitoreo, así como las estrategias de comunicación.

Una vez que se cuenta con el diseño de la política se procede una de las etapas más difíciles del ciclo de las políticas públicas que es la implementación.

3.4.4. Implementación de la Política Pública

Se puede pensar que, si un problema reconocido como público, al cual los actores gubernamentales decidieron incluir en su agenda y se le ha diseñado una solución analíticamente estructurada, está prácticamente resuelto, sin embargo, no es así puesto que la etapa de las políticas que esta por atravesar es una de las más delicadas de todo el ciclo, la implementación de la política puesto que, como lo plantea Bardach (1977), este proceso se encuentra caracterizado por la participación de múltiples actores semiautónomos, mismos que intentan tener acceso y control a los diversos elementos de la política, tratando al mismo tiempo de obtener las mejores ventajas de otros actores que también persiguen tener acceso a elementos que les den control.

Así mismo, Bardach (1977) define la implementación de las políticas como, el proceso de enlazar cuantiosos y diversos elementos del programa mismos que se localizan en manos de diferentes partes y que son independientes entre sí, motivo por lo que la persuasión y la negociación son la única forma de conseguir que cada una de las partes coopere facilitando la parte del programa que están bajo su intervención.

Por otro lado, Rein y Ravinovitz (1978) plantean que si la implementación es una manifestación de las preferencias del gobierno, en la cual intervienen diversos actores que crean un proceso que se caracteriza por relaciones de poder y negociación recíprocas, se tiene que asumir que los actores tienen en cuenta la presencia de tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí:

1. El imperativo legal de cumplir con los requerimientos legislativos.
2. El imperativo racional burocrático de llevar a cabo lo que sea justificable en términos racionales.
3. El imperativo consensual de hacer posible el acuerdo entre las partes contendientes que presenten interés en el resultado y que cuenten con probabilidades de ejercer influencia.

Por su parte, Aguilar Villanueva (2007) describe a la implementación como:

> La secuencia programada de acciones … que conlleva muchos actores y muchas operaciones reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos… producir el evento aspirado como fin… es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo.

De igual forma Aguilar Villanueva (2007) sostiene que los gobiernos son mejores cuando opinan y legislan acerca de las reformas sociales que cuando las llevan a cabo y que más allá del diseño de la política se encuentra la implementación de la decisión, así como, más allá del presidente y de la legislatura se encuentra una complicada red de organizaciones públicas, mismas que con sus intereses y sus costumbres, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos.

3.4.5. Evaluación de políticas

Con lo anteriormente expuesto y apoyándonos en los argumentos de Aguilar Astorga (2017) se puede decir que si una política es una hipótesis la evaluación de dicha política es la comprobación de la hipótesis, por supuesto entendiendo que tal afirmación tiene un marcado enfoque positivista, en un aspecto más centrado al campo curricular de la disciplina de las políticas públicas, la evaluación tiene como centro explicativo las relaciones causa-efecto.

Merino y Ruiz (2010) exponen en su definición que:

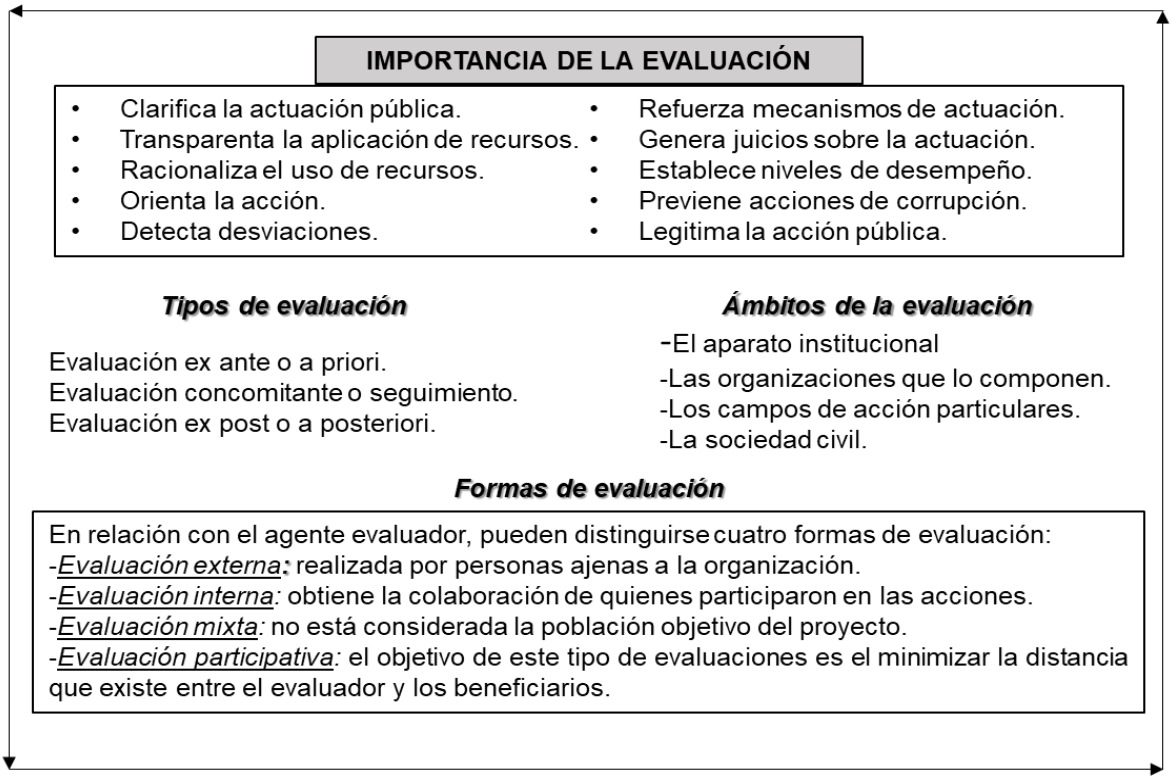
> La evaluación de políticas públicas apunta a un nuevo tipo de control político democrático en consonancia con los principios de la Nueva Gobernanza: responsabilidad, transparencia y participación. Esta nueva forma de gobernar se apoya en modelos de gestión pública, que persiguen mayor eficacia y eficiencia del Sector Público en sus diferentes niveles de

gobierno, estratégico y operativo. Estos niveles se complementan, pero la lógica para su valoración no es exactamente la misma.

Cardozo (2009) por su parte plantea que, la evaluación es una investigación pluridisciplinaria que tiene como objetivo conocer, explicar y valorar, a través de la aplicación de un método sistemático, el nivel logros, así como resultados e impactos, que las políticas y programas públicos han alcanzado, de forma tal que se puedan agregar al proceso de toma de decisiones elementos que mejoren la actividad evaluada.

En el mismo orden de ideas, Mejía Lira (2003) identifica a la evaluación como un proceso de investigación de suma importancia y plantea que se presenta en distintos tipos, formas y ámbitos como se observa en el siguiente esquema.

Esquema 4. Importancia, Tipos, Formas y Ámbitos de la evaluación de políticas



Fuente: elaboracion propia con informacion de Mejía Lira (2003)

Así mismo Mejía Lira (2003) sostiene que como elemento del ciclo de las políticas la evaluación es un proceso de aprendizaje ya que presume la detección de fallas y cuestiona tanto orientaciones como la determinación del uso de los recursos ya que en el espacio publico en donde la política es llevada a cabo se brindad diversos satisfactores y los niveles de actuación no están claramente definidos.

Por otro lado, Roth (2002) distingue entre distingue dos formas más de evaluación según el interés que motiva a los evaluadores:

1. Evaluación recapitulativa cuando tiene como fin informar a la sociedad civil o a los actores externos sobre un programa o política en particular y de esta forma se formen una opinión sobre la misma.
2. Evaluación endoformativa cuando su objetivo es advertir a los actores relacionados con el programa o política a fin de que puedan modificar sus acciones y decisiones, lo cual resulta útil para determinar su seguimiento o cancelación.

Se puede definir entonces a la evaluación como una herramienta para el análisis de las políticas, cuyo carácter pluridisciplinar cuyo objeto es valorar la eficacia de la política o programa, contrastando sus resultados con los objetivos planteados exponiendo un juicio de valor que los refuercen.

3.5. - La teoría de la Elección Pública

Otro de los enfoques que ayuda a analizar la deuda pública subnacional es el de la elección pública, el cual está centrado en la toma de decisiones públicas y sostiene que los individuos involucrados en la política hacendaria se comportan buscando maximizar sus propios beneficios generando sesgos hacia el endeudamiento:

La teoría de la elección pública plantea cómo las decisiones en la asignación de los recursos y los ingresos de redistribución se efectúan mediante el sistema político de

un país. El proceso político está, por supuesto, influenciado por factores distintos de la economía, como ideologías, presiones de los grupos de interés, etc. No obstante, desde un punto de vista económico, el propósito de la política es para proveer a los ciudadanos bienes y servicios útiles. La teoría de la elección pública. explora cómo se usa el proceso político para determinar la cantidad de bienes y servicios que deben ser suministrados por los gobiernos. Este proceso también es utilizado para competir por los favores del gobierno. En otras palabras, la política establece quién obtiene ingresos apoyo del gobierno, así como, qué empresas son los afortunados receptores de subsidios del gobierno (Hyman, 2010).

Una elección pública se lleva a cabo mediante la interacción política de muchas personas según a las reglas establecidas. La provisión de un bien público por medio de instituciones políticas demanda acuerdos sobre la cantidad del bien público y los medios de financiación. A continuación, se describen una serie de argumentos que refuerzan el planteamiento de la Teoría de la elección pública como explicación de la deuda publica subnacional.

-La ilusión fiscal y el sesgo deficitario: Esta teoría parte de dos supuestos primordiales: el primero, los gobernantes en el poder quieren ser relegidos, en el caso de México en donde no existe la figura de la reelección se puede aludir al partido en el poder, por lo que valiéndose de las herramientas de la política económica “mejoran” la economía antes de las elecciones, incurriendo en déficits fiscales; el segundo, el sector privado no internaliza del todo con el presupuesto público por lo que se pretende una expansión económica mediante la emisión de deuda (Bonilla, Echeverry, & Moya, 2006).

En otras palabras, parte del deseo del político de mantenerse en el poder, por lo que evita elevar la carga impositiva y para que su gestión sea exitosa genera deuda que le ayuda a obtener sus propósitos propiciando así un efecto conocido como ilusión fiscal y que hace que a la hora de la justa electoral el ciudadano vote por el

político que sin la necesidad de aumentar los impuestos pudo satisfacer sus necesidades (Ramírez y Poom,2018)

Como se puede observar, el uso de la deuda subnacional no siempre tiene como objetivo proyectos de inversión o programas sociales que incentiven el desarrollo regional, en diversas ocasiones ésta forma de financiamiento es utilizada para tomar ventaja de los recursos para alcanzar fines políticos.

-La deuda como elección estratégica: El eje principal de esta teoría es la utilización de la deuda por parte de los gobiernos en turno para favorecer sus intereses políticos sobre los marcadamente opuestos de sus contrincantes en épocas de elecciones, obteniendo de esta forma recursos para utilizarlos de la forma que considere conveniente y limitar la disponibilidad de los mismos para el partido oponente en caso de resultar favorecido, lo anterior se encuentra referenciado (ver cuadro 4) en los trabajos de Alesina et al descritos por Bermeo (2012).

Cuadro 7. La deuda como variable estratégica desarrollada por Alesina et al

Alesina y Tabellini (1990)	Desde una vertiente política el uso de la deuda permitirá al Gobierno que está en el poder gastar más y, además, trasladar su pago al gobernante futuro, sobre todo si el gobernante en turno tiene altas probabilidades de ser reemplazado por alguien de un partido de oposición.
Alesina y Drazen (1991)	A causa de la polarización política el pago de la deuda es postergado, creando así una guerra de espera, aguante o desgaste, en donde el que tenga la mayor capacidad de resistencia trasladará el mayor costo de la carga fiscal al perdedor.
Alesina y Perotti (1995)	El entorno político de la deuda genera una redistribución intergeneracional, las generaciones actuales heredan la carga a las futuras.

Fuente elaboración propia con información de Bermeo (2012).

En resumen, el gobierno en turno contrata deuda con el fin de aumentar su gasto generando un déficit que tiene que ser sufragado por el próximo gobierno (Alesina y Tabellini en Bermeo:2012).

-La teoría de la tragedia de los comunes: teoría desarrollada por Ostrom (2000), en donde cualquier grupo de interés que tenga acceso a un recurso que sea propiedad de un colectivo intentara tomar una parte del mismo sin importarle el costo para la comunidad.

En esta teoría se plantea la sobreexplotación de los recursos naturales en donde cada una de las partes involucradas tiene cierta responsabilidad en las consecuencias catastróficas que se generan. Por su parte el Gobierno pide nuevas leyes a pesar de que la existente no es cumplida como se debe, mientras que, quienes explotan el bien culpan al Gobierno central y a sus intentos de poner en orden tal situación. El problema con la administración de recursos ya sean naturales o públicos va más allá de que es lo mejor o lo más razonable hacer, es que en el mundo de la política son demasiadas las aristas que intervienen para alcanzar un acuerdo.

En la descripción de esta teoría se utilizan tres modelos uno de ello es *El juego del dilema del prisionero*, el cual esta descrito como un juego no cooperativo, en el que los jugadores tienen la información completa de un evento sobre el cual se tiene que tomar una decisión la cual de no ser la correcta puede perjudicar al jugador, sin embargo, la comunicación entre ellos está prohibida, o no es de vital importancia si la que existe no tiene que ver con el juego. En dado caso, que haya existido comunicación ningún acuerdo verbal lo compromete, a menos que se incorpore en el juego la posibilidad de un acuerdo obligatorio. Una información completa alude a que todos los jugadores conocen los beneficios de cada decisión a tomar, pero, puede o no conocer la decisión de los demás jugadores, depende que tan observable es. Cuando los jugadores han tomado su mejor decisión, ya no

encontraran ningún incentivo que los haga cambiar de opinión, puesto que será la que mayor beneficio personal le permita alcanzar.

La descripción del modelo anterior pareciera que nada tiene que ver con el tema estudiar, sin embargo, está fuertemente comprobado que decisiones racionales tomadas individualmente pueden llevar a resultados que son colectivamente catastróficos, como es el caso de la deuda publica subnacional, en donde el representante en turno toma la decisión de acceder a esta forma de financiamiento de forma individual, comprometiendo los recursos futuros de una colectividad.

En la economía política esta teoría explica la acumulación de deuda como una consecuencia de la sobre explotación de los recursos públicos, los cuales forman parte de una “piscina común”, en la satisfacción de las demandas de ciertas regiones o grupos de interés que se encuentran representados políticamente de manera ventajosa (Bonilla, Echeverry, & Moya, 2006).

Como conclusión del presente capitulo se puede decir que las teorías aquí mencionadas fungirán como eje estructural en la interpretación de los resultados nos permitirán definir si la hipótesis planteada se acepta, partiendo de que el papel desempeñado por parte de los gobiernos tanto a nivel federal como local juega un papel preponderante en la generación de unas finanzas públicas sanas, ambos deben de asumir el papel que les corresponde y coexistir con el firme propósito del generar mecanismos de desarrollo económico y social, dejando de lado la codicia política y el sometimiento financiero con el que se ha planteado el actual sistema federal en el país.

CAPÍTULO 4. ARMONIZACIÓN DE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS

El presente capítulo nos acerca conceptualmente a la armonización legislativa, puesto que, si bien la labor principal es dar orden y coherencia a la multiplicidad de leyes y tratados concernientes al derecho internacional, es un ejercicio que resulta indispensable llevar a cabo en el contexto nacional, sobre todo en asuntos concernientes a los recursos públicos. Así mismo, este capítulo muestra la metodología utilizada en la presente investigación, así como los resultados de los mismos.

4.1 Concepto y características de la armonización

Rodríguez (2009) plantea que por armonización normativa se hace referencia a los procedimientos modifican la legislación de diversos Estados los cuales a pesar de no alcanzar una unificación completa crean una aproximación notable entre diversas legislaciones. Así mismo, Lerner (2004) concibe a la armonización como un proceso en el cual las barreras de los sistemas jurídicos desaparecen mediante la incorporación de normas comunes o similares. Mientras que, Keily (Keily, 2003) sencillamente la describe como un acercamiento de las disposiciones y hacerlas similares. Por su parte, Bonilla (2013) afirma que:

> La armonización normativa es un proceso mediante el cual se busca reducir las divergencias existentes entre los distintos sistemas jurídicos, con el propósito de lograr la consecución de las mejores soluciones que se puedan extraer de los ordenamientos y establecer aspectos afines entre las diversas regulaciones que las hagan compatibles entre sí

La armonización consiste entonces en un proceso de búsqueda de disminución la pluralidad legal estableciendo relación entre los diversos ordenamientos y ordenes jurídicos generando así una mayor semejanza entre los mismos.

A pesar de que el objetivo de la armonización normativa no es la eliminación de todas las diferencias que existen entre los diversos sistemas jurídicos reconoce que algunas de ellas son difíciles de subsanar, por lo que, cuando nos referimos a la armonización podemos encontrarla en distintos grados, los cuales varían dependiendo de la demarcación elegida para el proceso legislador, de la posibilidad de efectuar cambios al instrumento y la adopción de este por los otros sistemas jurídicos. Siendo estas tres variantes las que determinan el grado de armonización. Por ejemplo, si un ordenamiento legal no es adoptado por un número significativo de sistemas jurídicos (Estados, entidades federativas, etc.) o es adoptado por sistemas que no son notables dentro del tema que trata, se tendrá entonces un grado bajo de armonización, puesto que será utilizado en pocas ocasiones y la diversidad legal que existe al momento de su promulgación se conservará casi intacta. Contrariamente, si el ordenamiento legal es ampliamente acogido por los demás sistemas jurídico presentará por consiguiente un alto grado de armonización, puesto que gran parte de las acciones realizadas estarán bajo su regulación lo que dejaría poco margen para la diversidad legal (Bonilla, 2013).

De igual forma, los procesos de armonización se pueden desarrollar de dos formas, una denominada positiva y otra, negativa:

- La armonización positiva: implica el uso de un instrumento a través del cual se busca el acatamiento de dicho proceso. Por ejemplo, una convención, una ley, reglas estándar, etc.
- La armonización negativa: se desarrolla sin la que sea necesaria la existencia de un instrumento legal que ejerza la función de medio para el desarrollo del proceso (Alfaro, 2009).

Existen un sinfín de instrumentos legales expedidos con la finalidad de armonizar, el poco éxito de algunos de ellos genera debate sobre la importancia de la armonización de las leyes. Sin embargo, coexisten también diversos planteamientos

que sostienen la necesidad de la armonización, entre los más relevantes se encuentra el de la certeza jurídica, que no es otra cosa más que la seguridad acerca de cuál es el régimen legal aplicable, el adecuado entendimiento de este y su correcta aplicación (Bonilla, 2013).

El surgimiento de diversos problemas jurídicos, en los diferentes ámbitos del derecho, han conducido a la búsqueda de soluciones que llevan a procesos de armonización los cuales tienen como objetivo:

- La unificación del derecho. En determinadas situaciones y cumpliendo determinados factores a través de un armonizador se puede lograr la unificación de una regulación.
- La reducción del riesgo legal. En un sistema jurídico en el que no haya lugar a las dudas al momento de interpretar algún instrumento legal condescenderá conocer con certidumbre el resultado de alguna discrepancia futura.
- El mejoramiento de normas. Los nuevos instrumentos legales serán creados para sustituir aquellos que no van acorde con el ámbito a regular, cumpliendo así su propósito de una manera mejor el propósito para el cual fueron creados.
- El mejoramiento de los conocimientos y cualidades de los distintos agentes que participan en la creación y ejecución del instrumento legal.

Por otro lado, Garita (2015) distingue distintos tipos de armonización normativa tales como:

- Armonización constitucional: proceso mediante el cual las Constituciones locales pretenden asemejarse unas a las otras, sin embargo, conservan su identidad de Constitución Local.

- Armonización de leyes: es cuando las leyes locales en una materia determinada se asemejan a las de las otras entidades federativas guardando su identidad propia como leyes locales.
- Armonización jerárquica: realizada por el poder legislativo jerárquico, con la finalidad de que la legislación local presente concordancia en su contenido y dirección con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás leyes federales.
- Armonización jurisprudencial: proceso en donde la interpretación judicial de un estado se asemeja a la de otras Entidades Federativas.

Mientras que, Lerner (2004) plantea que al comparar los distintos sistemas jurídicos el armonizador se puede enfrentar a cuatro escenarios, mismo que facilitarán o dificultarán su trabajo (Esquema 3).

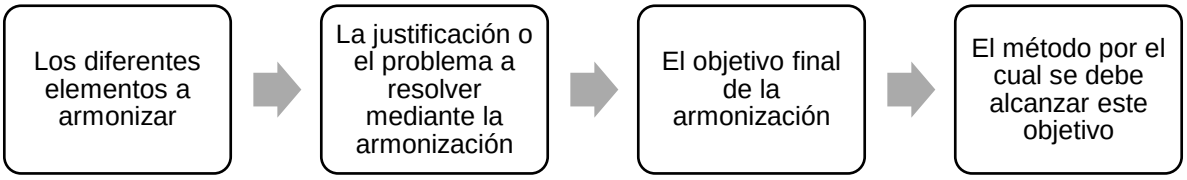
Esquema 5. Escenarios de armonización de Lerner

Caso I. Normativa similar - mismo resultado: la armonización se presenta de forma natural.	**Caso II. Normativa diferente - distinto resultado:** la adopción de un texto armonizante significa que uno o más sistemas jurídicos reemplazaran su normativa vigente.
Caso III. Normativa diferente - mismo resultado: aquí muchas veces se trata de diferencias semánticas o de la construcción jurídica que se utiliza.	**Caso IV. Normativa similar - distinto resultado:** encierra dos alternativas. Primera, los dos sistemas le conceden un significado distinto a la ley. Segunda, las leyes a pesar de su similitud se aplican de forma distinta.

Fuente: elaboración propia con información de Lerner (2004)

La necesidad de armonizar ha llevado a los juristas -sobre todo en materia de derecho comparado e internacional- a buscar las bases metodológicas de este proceso. Para Boodman (1991), un proyecto para la armonización de una ley se compone de cuatro características básicas (Esquema 0):

Esquema 6. Características para la armonización de una ley de Boodman



Fuente: elaboración propia con información de Boodman (1991).

El método consiste básicamente en recopilar, revisar y analizar los acuerdos internacionales, los regionales, las jurisprudencias[5], los estudios especializados, entre otros, así como, los cuerpos legales que regulan el ejercicio sobre la materia a tratar.

En nuestro país, los pasos para lograr la armonización legislativa entre los derechos y obligaciones establecidos en los Tratados Internacionales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) presentan el orden siguiente:

1) Celebración del Tratado Internacional por parte del Ejecutivo Federal, conforme a lo establecido en el artículo 89 constitucional.
2) Envío al Senado de la Republica para su discusión, conforme a las facultades exclusivas que le otorga el artículo 76 de la Constitución.
3) Aprobación del Tratado Internacional por parte de la Cámara de Senadores.
4) Publicación en el Diario Oficial de la Federación.
5) Manifestación del Consentimiento.
6) Entrada en vigor.
7) Armonización legislativa con el orden jurídico nacional.
8) La armonización legislativa se lleva a cabo mediante iniciativas de Ley presentadas ante el Congreso de la Unión.
9) Acorde al procedimiento legislativo federal, se discutirán y aprobarán dichas iniciativas.
10) Una vez aprobadas las iniciativas pasan a ser parte del orden jurídico nacional.

[5] Resolución de un problema jurídico por una pluralidad de sentencias concordes (UNAM, 2020)

11) Procedente de esa legislación se crearán las políticas públicas convenientes para hacer valer los derechos y obligaciones reconocidos en el Tratado (Ávila de la Paz, 2018)

De igual manera, Ávila de la Paz (2018) plantea los lineamientos a seguir para la armonización legislativa para los casos locales de acuerdo a la CPEUM: 1) Aprobación de una reforma a la Constitución de acuerdo al artículo 135, 2) Publicación de la reforma en el Diario Oficial de la Federación, 3) Entrada en vigor de la reforma a la Constitución 4) Cumplir con los plazos para que los congresos locales armonicen su legislación de acorde con la reforma constitucional, mismos que aparecen en los artículos transitorios, 5) Los Congresos de los Estados inician su procedimiento legislativo mediante la presentación de iniciativas, 6) Se discuten las Iniciativas de Ley, mismas que deben estar afines a los principios de la reforma constitucional, 7) Aprobación de la Iniciativa, 8) Se publica la nueva ley o reforma en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa, 9) Entra en vigor.

4.2. Formas de medir la armonización: diseño metodológico de la investigación.

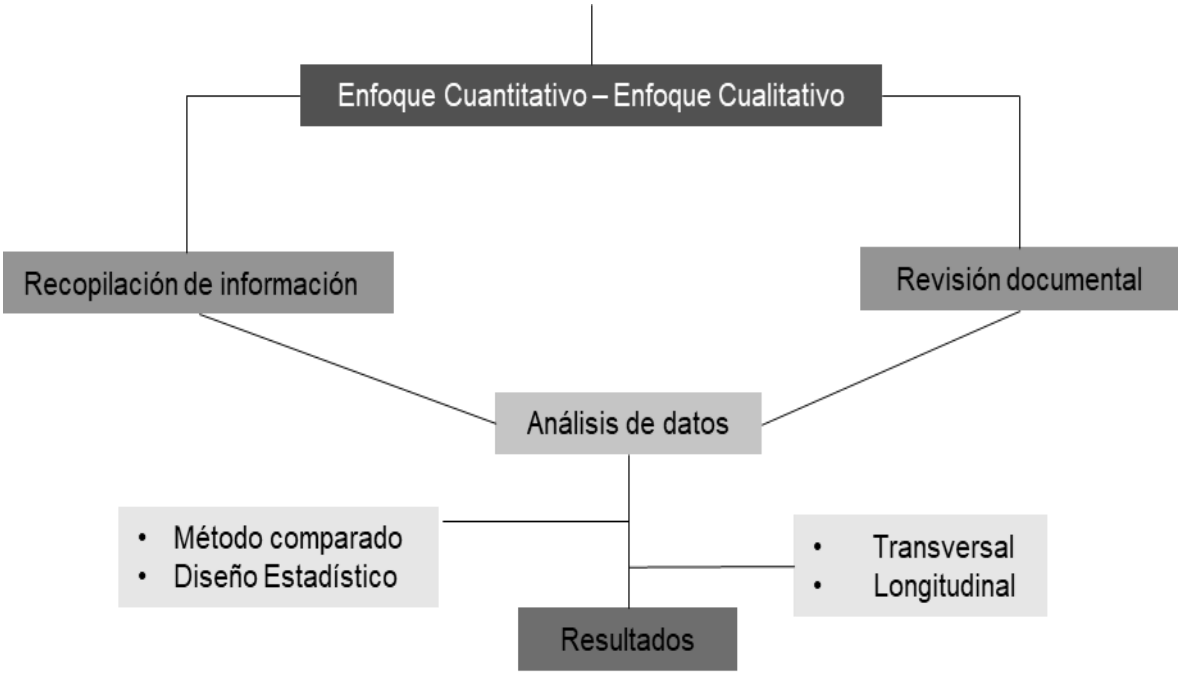
Esta investigación se centra el análisis de los factores que establecen el ejercicio de la deuda subnacional en México y los efectos que genera el federalismo fiscal en la misma. En este orden la metodología a utilizar para la obtener y analizar la información, es una combinación de los enfoques cuantitativo y cualitativo. El enfoque cuantitativo, puesto que, se apoya en la recolección de datos para la aprobación de la hipótesis, basándose en la medición numérica y el análisis de las estadísticas (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014). El enfoque cualitativo, debido a que, a que su enfoque permite describir de forma detallada y cuidadosa situaciones particulares a fin de captar una realidad social mediante la percepción que se tiene del contexto enriqueciendo de esta forma el estudio del fenómeno. El contraste entre estos dos métodos en esta investigación, nos permitirá partir de los

datos que nos muestra el objeto de estudio, realizar referencias sobre contextos más extensos.

Las tareas de recopilación de información y revisión documental son el punto de partida que nos permite llevar a cabo la presente investigación descriptiva, en donde los datos a analizar se cotejan mediante el método comparado con un diseño estadístico. De igual forma, se examinan los datos de forma transversal contrastando sus resultados de manera longitudinal.

Esquema 7: Método de investigación

DEUDA PUBLICA SUBNACIONAL Y FEDERALISMO FISCAL: ANÁLISIS DE LA ARMONIZACIÓN DE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA



Fuente: elaboración propia (2020)

4.2.1. Desarrollo de la investigación

La presente investigación parte de la recolección de información bibliográfica y documental sobre la situación financiera actual de los gobiernos subnacionales. Así mismo, se detalló el funcionamiento del federalismo fiscal en México, con la cual se

planteó un amplio análisis descriptivo, de igual forma, se elaboraron diagramas, tablas, etc.

Posteriormente, se describieron las teorías sobre las cuales se estructura el estudio, mismas que nos llevaron a analizar la legislación de las entidades federativas en materia de disciplina financiera y deuda pública, dando pie al análisis de la armonización de las antes mencionadas leyes subnacionales respecto a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, siendo estas nuestro universo de análisis.

La armonización de la presente investigación se respalda en el análisis efectuado sobre las leyes estatales, apoyándose en la metodología utilizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2010) en su *Armonización de la legislación de las entidades federativas respecto de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, traduciendo la cuantificación de artículos contenidos de la ley federal en las leyes locales en porcentajes de armonización. La escala de porcentajes se sitúa desde el 100%, el cual corresponde a los estados en los que sus cuerpos legales retoman íntegramente a la LDFEFM, hasta el 0% (ver formulas en los anexos), situación que sucede cuando la entidad federativa carece de legislación en la materia, en otras palabras, el ejercicio refleja el grado de concordancia de los ordenamientos locales con la ley federal

Se procura que el estudio parta desde un nivel descriptivo y aterrice en un nivel explicativo. Descriptivo debido a que como lo explican Hernández, Fernández y Baptista (2014) recoge y mide informacion sobre las variables identificadas para de esta forma obtener de los resultados una explicación el fenómeno de la deuda pública subnacional y la inferencia que tiene la legislación en la misma. Con base a lo anterior podemos decir que las variables de la investigación se establecen de la siguiente forma:

- Variable dependiente: La deuda pública subnacional

- Variable independiente: La armonización de la LDFEFM respecto a las leyes locales en la materia

Los datos utilizados en la investigación provienen de las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Banco de México (Banxico) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

4.3. Análisis de la armonización de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

Como ya se ha señalado con anterioridad, la deuda pública subnacional es un fenómeno digno de análisis debido a las múltiples aristas que lo componen, como lo expresa Bardach (2001) muchos de los problemas públicos emanan de la arena política en el que se desarrollan y este no es la excepción, por lo que en los párrafos posteriores mostramos los resultados de la presente investigación mediante el análisis de la armonización de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, como una de las soluciones que los tomadores de decisión le han brindado a la problemática antes mencionada.

El gobierno federal reconoce que, si bien no simboliza un riesgo alarmante y que se ha conseguido contener su ritmo de crecimiento, la deuda pública presenta un alto nivel en algunos gobiernos subnacionales lo que provocaría que sus recursos futuros se vieran sumamente comprometidos tal como lo señalan Musgrave & Musgrave (1989). Ante tal escenario la administración de Enrique Peña Nieto consideró corregir dicha situación de forma exhaustiva realizando una reforma a la Constitución que promueva de forma categórica la sostenibilidad de las finanzas públicas subnacionales.

La reforma constitucional del 2015, marca la entrada oficial de la disciplina financiera a la agenda sistémica de gobierno, ya que sin un ordenamiento legal es imposible dar solución a los asuntos que preocupan a los grupos de interés (Elder & Cobb, 1984), de esta forma se concedieron las facultades al Congreso de la Unión para expedir de leyes en materia de responsabilidad hacendaria.

Después de un proceso legislativo de casi nueve meses la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios fue publicada el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016, otorgando un plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la última para que, las

legislaturas de las Entidades Federativas lleven a cabo las reformas necesarias para armonizar su legislación con la ley antes citada.

El proceso de armonización legislativa por parte de las entidades federativas a tenido un avance distinto, tanto de forma como de tiempos, tal como lo explica la teoría, la implementación de una política implica la intervención de diversos actores políticos e institucionales que actúan conforme a sus intereses y para comprender mejor el proceso de aceptación de esta ley por parte de los gobiernos subnacionales es importante entender la LDFEFM es un candado al endeudamiento que se suma a los cambios hechos a la Ley de Coordinación Fiscal -relativos a las transferencias presupuestales- así como a la Ley General de Contabilidad Gubernamental -concernientes a la homologación y transparencia de las cuentas públicas- estos cambios aunados al contexto político durante la entrada en vigor de la ley nos brindan una imagen más clara del proceso de armonización por el que ha transitado.

En este orden, se presenta el cuadro 7 el detalla cómo han atendido los estados el mandato constitucional de la procuración de unas finanzas sanas mediante la disciplina fiscal, que entidades federativas se dieron a la tarea de crear un a ley nueva y cuales accedieron a realizar simples reformas, igualmente se dibuja en cierta medida el entorno político especificando el nombre de los actores que estaban a la cabeza del gobierno federal y estatal cuando la LDFEFM fue promulgada y cuando cada estado la retomó. La situación que a continuación se muestra coincide con lo planteado anteriormente por Rein y Ravinovitz (1978) aludiendo a que la implementación de una política obedece a las preferencias del gobierno en turno convirtiéndola en un proceso en donde se establecen relaciones tanto de poder como de negociación y que solo cuando dicha política sea objeto de su interés permitiéndoles ejercer algún tipo de influencia se hará todo lo posible para que esta se lleve a cabo, en una época en donde el partido en el poder retorna después de dos sexenios esta explicación cobra sentido.

Cuadro 7. Contexto político de la armonización de la LDFEFM

Año	Ley nueva	Reforma
2016 (PRI) *Enrique Peña Nieto*	1. **Baja California Sur** (Carlos Mendoza Davis - PAN) 2. **Campeche** (Rafael Alejandro Moreno Cárdenas - PRI) 3. **Coahuila** (Rubén Ignacio Moreira Valdez - PRI) 4. **Colima** (José Ignacio Peralta Sánchez - PRI) 5. **Guanajuato** (Miguel Márquez Márquez - PAN) 6. **Jalisco** (Jorge Aristóteles Sandoval Díaz - PRI) 7. **Michoacán** (Silvano Aureoles Conejo - PRD) 8. **Nayarit** (Roberto Sandoval Castañeda - PRI) 9. **Quintana Roo** (Carlos Manuel Joaquín González - PRI) 10. **San Luis Potosí** (Juan Manuel Carreras López - PRI)	11. **Durango** - Ley de deuda pública (Jorge Herrera Caldera - PRI) 12. **Guerrero** - Ley en materia de disciplina fiscal (Héctor Antonio Astudillo Flores -PRI) 13. **Morelos** (Graco Luis Ramírez Garrido Abreu -PRD) 14. **Sonora** (Claudia Artemiza Pavlovich Arellano PRI) 15. **Tlaxcala** (Mariano González Zarur - PRI)
2017 (PRI) *Enrique Peña Nieto*	16. **Aguascalientes** (Carlos Lozano de la Torre -PRI / Martín Orozco Sandoval - PAN) 17. **Oaxaca** (Gabino Cué -MC / Alejandro Ismael Murat Hinojosa - PRI) 18. **Sinaloa** (Mario López Valdez – PAN / Quirino Ordaz Coppel - PRI) 19. **Zacatecas** (Miguel Alejandro Alonso Reyes PRI / Alejandro Tello PRI)	20. **Guerrero** - Ley de deuda pública (Héctor Antonio Astudillo Flores -PRI) 21. **Tamaulipas** (Francisco Javier García Cabeza de Vaca - PAN)
2018 (PRI) *Enrique Peña Nieto*	22. **Baja California** (Francisco Arturo Vega de Lamadrid - PAN) 23. **Hidalgo** (José Francisco Olvera PRI / Omar Fayad Meneses PRI) 24. **Yucatán** (Rolando Rodrigo Zapata Bello - PRI)	
2019 (MORENA) *Andrés Manuel López Obrador*	25. **Durango** - Ley de disciplina financiera (Jorge Herrera Caldera - PRI / José Rosas Aispuro Torres - PAN)	26. **Chihuahua** (César Horacio Duarte PAN / Javier Corral Jurado PAN) 27. **Querétaro** (Francisco Domínguez Servién - PAN) 28. **Tabasco** (Arturo Núñez PRD / Adán Augusto López Hernández MORENA) 29.
----Entidades federativas sin nueva ley o reforma----		
*1. **Chiapas** (Manuel Velasco - PVEM / Rutilio Cruz Escandón Cadenas - MOR)* *2. **Cd. de Mx** (Miguel Ángel Mancera - PRD / Claudia Sheinbaum -MOR)*	3. **Edo. de México** (Eruviel Ávila PRI / Alfredo del Mazo -PRI) 4. **Nuevo León** (Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón - IND)	5. **Puebla** (Rafael Moreno Valle - PAN / Miguel Barbosa - MOR) 6. **Veracruz** (Javier Duarte PRI / Cuitláhuac García Jiménez - MOR)

Fuente: Elaboración propia con información de las paginas oficiales de las entidades federativas (2020)

Como se puede observar en el cuadro anterior, la mayoría de los gobernadores que han atendido la orden constitucional y el mandato federal de atender la disciplina financiera en las entidades federativas corresponden al Partido Revolucionario Institucional, posiblemente como se menciona en los párrafos anteriores por la conformación del mapa político del país antes del 2018, sin embrago, es importante aclarar que lo anterior no significa que los gobernadores de este partido político sean los que menos deuda contratan o van a contratar, es algo que va un poco más allá, es recuperar los espacios vacíos centralistas -debido al papel preponderante que adquiere la SHCP- que persisten en el actual sistema federal, mismos durante los dos sexenios que el Partido Acción Nacional gobernó freno laxamente.

Por otro lado, el estudio nos muestra que los estados de Baja California y Campeche cuentan con una ley que regula expresamente su disciplina financiera. Por su parte Aguascalientes y Jalisco tienen una ley que reglamenta la disciplina financiera y la deuda pública en el mismo ordenamiento. Durango y Guerrero cuentan con una ley específica para la disciplina financiera y otra para la regulación de la deuda pública.

Por su parte, los estados de Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas solo cuentan con legislación en cuestión de deuda pública. Por otro lado, los estados de Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León y Veracruz carecen de legislación tanto en la cuestión de disciplina financiera como en la cuestión de deuda pública.

De igual manera, la investigación exhibe en términos generales que la LDFEFM presenta una armonización del 34%. El estado de Durango con un nivel de concordancia del 72% es el mayormente armonizado, seguido de los estados de Colima (68%), Zacatecas (60%), Michoacán (57%) y Yucatán (55%). Dejando de lado a los estados que no poseen legislación alguna en la materia el estudio muestra que el que menos armonizado se encuentra es el estado de Querétaro con un 6%,

seguido de los estados de Puebla (9%), Chihuahua (12%), Tamaulipas (14%) y Tlaxcala con un 26% (Figura 9).

Figura 9. Armonización de la LDFEFYM en las Entidades Federativas

Fuente: Elaboración propia con información extraída de la revisión documental de las leyes (2020)

En lo referente en materia de disciplina financiera, la ley analizada pretende construir un marco institucional más firme, así como alinear los instrumentos presupuestarios y financieros con los que cuentan los gobiernos subnacionales y de esta forma asegurar el uso correcto de los recursos y con ello se cumplan los objetivos de desarrollo local planeados.

En este orden, las Reglas de disciplina financiera que marca la LDFEFM presentaron una armonización del 8%, en donde las restricciones establecidas al aumento del gasto, las de las acciones de prevención y mitigación de situaciones que pongan en riesgo las finanzas estatales que deben de tomar los gobiernos subnacionales, las de la asignación de recursos en materia de servicios personales, a las disposiciones para el ejercicio del gasto y al reintegro de las Transferencias Federales que no hayan sido devengadas por los Entes Públicos subnacionales,

fueron los apartados menos retomadas en las leyes locales, en pocas palabras las entidades federativas se negaron a recibir más restricciones a sus facultades financieras, así como a recibir mayores responsabilidades en este mismo orden, a pesar de que la reforma del 2018 les otorga permiso de utilizar el 5% de sus excedentes en el gasto corriente, así como a no realizar análisis costo-beneficio de gastos de capital cuando se lleven a cabo proyectos como consecuencias de desastres naturales, situaciones que no estaban permitidas en la ley original. Así mismo, la reforma que fue aprobada en lo general y particular por la Cámara de Diputados, misma que se encuentra turnada en el Senado de la Republica -desde octubre del 2020 - con estatus de pendiente, propone que en lo referente a los servicios personales presupuestados los estados tengan mayor margen de erogación a fin de atender la emergencia de salud que se está viviendo, esta misma situación les permite balances negativos y de esta forma solicitar financiamientos en caso de ser necesario.

En este orden, el estado que cuenta con una en materia de disciplina financiera que mayor armonización presentó en este título es Durango, el cual retomó un 100% los lineamientos establecidos en el ordenamiento federal. Mientras que, los menos armonizados de los que tienen leyes en materia de disciplina financiera son: Aguascalientes, Baja California y Jalisco, puesto que ninguno de estos retomó alguno de los artículos de la ley federal para su legislación estatal.

Por otro lado, en lo concerniente a la deuda pública y sus obligaciones, un 78% de las entidades federativas acordaron a contratar financiamientos y obligaciones bajo las mejores condiciones de mercado, de igual forma ratificaron su potestad de contratar Obligaciones a corto plazo sin requerir autorización de los congresos locales, así como, la utilización de los recursos obtenidos de esta forma de financiamiento para cubrir necesidades a corto plazo debido a insuficiencia de liquidez temporal, siendo retomado por el 72% de los estados. En este sentido, la última iniciativa de reforma, permitirá a los gobiernos subnacionales diferir los pagos

de la deuda de corto y largo plazo hasta por 12 meses cuando el PIB estatal registre una caída.

En lo que respecta al Sistema de Alertas, el cual pretendía ser uno de los candados mas fuertes de la ley puesto que permitiría detectar oportunamente el riesgo de endeudamiento de los entes públicos, se observa una armonización del 13%, cabe de señalar que el hecho de que las entidades federativas no retomen en sus legislaturas locales los lineamientos que expresa la ley federal no significa que no los cumplan, ya que los efectos vinculantes que posee al determinar el Techo de Financiamiento Neto al cual las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos podrán acceder en el próximo ejercicio fiscal incentiva su cumplimiento. En otras palabras, si el Ente Público presenta un Nivel de Endeudamiento:

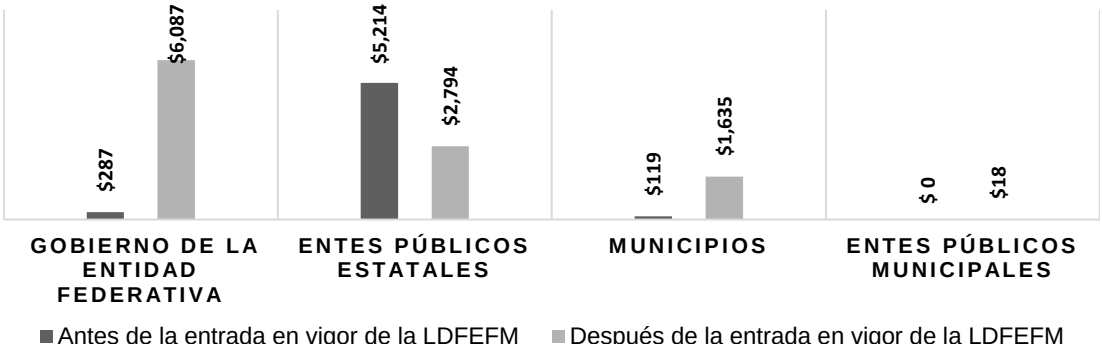
- Sostenible: solo podrá incurrir en un endeudamiento adicional equivalente al 15% de sus Ingresos de Libre Disposición como máximo.
- En observación: en este caso el endeudamiento adicional al que podrá acceder seria del 5% sobre dichos ingresos.
- Elevado: no podrá contratar un endeudamiento adicional sin un convenio de ajuste en sus finanzas públicas.

En cualquiera de los tres casos anteriores los financiamientos adicionales deben de ser aprobados por los Congresos Locales. Por otro lado, el resultado que obtengan los Entes Públicos en el Sistema de Alertas determinará el uso que estos le podrán dar a sus ingresos excedentes disponibles. A pesar de lo bien intencionado que se pueda manifestar este sistema y de que durante las primeras etapas de su implementación los gobiernos subnacionales lo pudieran sentir un poco coercitivo, empiezan a aparecer evidencias de que entidades federativas con comportamientos hacendarios preocupantes no se encuentran en semáforo rojo.

Por su parte, los lineamientos referentes al Registro Público Único (RPU) reflejan una armonización del 41% y contrariamente a lo que se esperaba con la entrada en

vigor de la LDFEFM el saldo de los financiamientos de entidades federativas, municipios y sus entes públicos no reportados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ha incrementado (ver figura 10), posiblemente esta situación cambie con la entrada en vigor de la próxima reforma a la ley puesto que se espera que para el ejercicio fiscal del 2020 los entes públicos que presenten financiamientos inscritos en el RPU puedan diferir total o parcialmente los pago a capital o de intereses por un tiempo de hasta doce meses.

Figura 10. Financiamientos de entidades federativas, municipios y sus entes públicos no reportados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al 31 de diciembre de 2019 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SCHP (2020)

Por último, los lineamientos referentes a la deuda estatal garantizada presentan una armonización del 34%, los que tratan sobre la información y rendición de cuentas un 38, mientras que los de las sanciones mostraron una concordancia del 54%.

Los resultados presentados nos muestran que los mecanismos legales derivados del federalismo fiscal que emplean los gobiernos subnacionales favorecen a su endeudamiento, dado que si bien el diseño original de la ley se mostraba firme a hacer de la contratación de deuda por parte de los gobiernos subnacionales una actividad mas regulada, la reforma del 2018 y la que actualmente se encuentra a discusión han flexibilizado los candados para que de esta forma sea más fácil la contratación de obligaciones.

CONCLUSIONES

La teoría de las políticas publicas plantea que los problemas públicos no son un ente sin vida que se pueden mantener estáticos y que la implementación de la política puede generar otra serie de problemas ya no de carácter público sino político puesto como lo menciona Aguilar Villanueva (2007) en esta etapa de la política intervienen muchos actores que llevan a cabo una seria de actividades progresivas, mismas que pueden ser de carácter individual y colectivo a fin de convertirla en algo mas que en un enunciado.

El presente análisis de la deuda pública subnacional nos permite exponer que, si bien en los años posteriores a la entrada en vigor de la LDFEFM la tendencia de esta ha sido a la baja, los financiamientos se han incrementado como porcentaje del PIBE, de las participaciones y de sus egresos, este escenario que manifiesta la importancia de la garantía que otorga el respaldo del Gobierno Federal para su contratación.

En este mismo orden, se muestra que posterior a un largo periodo de descentralización los esfuerzos por fortalecer el federalismo fiscal en México atraviesan por una etapa de paralización, por lo que la acción preponderante para cubrir las necesidades y obligaciones actuales de los gobiernos subnacionales es el financiamiento mediante a contratación de deuda.

Por otro lado, como se describe anteriormente la armonización de la LDFEFM es una actividad que va más allá de una simple acción por parte de los poderes legislativos locales, es la aceptación por parte de las entidades de reglas fiscales dictadas por el gobierno federal, situación que nos lleva a recordar el modelo del Principal y el agente el cual según Gallagher (1998) se encuentra sumamente principal en las relaciones fiscales intergubernamentales y que ha generado agitación política en diversas entidades federativas que ven en ello una situación desigual propiciada -según su visión- por el desigual acuerdo Federal en el que se

encuentra nuestro país mismo que ha mermado las relaciones intergubernamentales entre estos estados y el gobierno federal.

Los resultados de la investigación detectan sutilmente estas fricciones, las podemos observar desde el tiempo que tomaron los estados en cumplir el mandato constitucional legislar localmente en materia de disciplina financiera hasta la forma en que lo hicieron, ya sea creando una ley que exprese lo mandatado en la constitución o haciendo una simple reforma. Así mismo, basta con observar cuales disposiciones se dieron a la tarea de retomar y cuales dejaron de lado.

El contexto actual en el que se tiene escenario de emergencia sanitaria, las finanzas de los tres niveles de gobierno han mermado no solo por lo que se ha tenido que gastar sino también por lo que se ha dejado de percibir, situación que ha generado preocupación en los mandatarios locales pues ante una inminente reducción de los recursos que reciben de la federación, así como con una perspectiva social y económica que se complica cada vez más, tal situación ha llevado al surgimiento de una Alianza Federalista conformada por los estados de Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila, Durango, Michoacán, Jalisco, Colima, Guanajuato, Chihuahua, Aguascalientes, Querétaro y San Luis Potosí que busca entre otras cosas una renegociación replantear los términos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Así mismo, el gobierno federal a fin de asignar mas recursos a mitigar los efectos de la emergencia sanitaria extinguido 109 fideicomisos públicos puesto que su ejercicio presenta opacidad y la discrecionalidad, tal situación aumento la inconformidad de los estados miembros de la Alianza Federalista puesto que sin los recursos que pudieran obtener del Fortaseg, Fonden, del Fondo de Estabilización, entre otros los gobiernos subnacionales prácticamente tienen que buscar otras alternativas para la subsanar las diversas necesidades que han surgido.

Por otro lado, en la Cámara de Diputados se aprueba una serie de reformas a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, las

cuales, a grandes rasgos, introducen diversos esquemas de excepción y flexibilización de los controles de endeudamiento subnacional ante situaciones de extraordinarias de salud general y ante súbitas caídas de la economía nacional. En otras palabras, la ley a fin de generar mayor maniobrabilidad financiera a las haciendas locales da facilidades transitorias para la reestructuración financiera de los financiamientos.

Ante tal razón, la discusión no debe girar entre es si debe mantenerse o no el sistema federal, el debate debe ser entre como distribuir correctamente las responsabilidades y tanto el gobierno federal como el subnacional deben de asumir el papel que les atañe y coexistir con la firme intención del generar mecanismos de desarrollo económico y social, dejando de lado la avaricia política y el sometimiento financiero con el que se ha planteado el actual sistema federal en el país, ya que como lo indica la teoría de la deuda una administración pública local no debe solo pensar en el presente y ejercer recursos que aun no ha generado ni recaudado, intentando satisfacer su agenda actual a costa de reducir el margen de operación para las futuras.

Así mismo, cabe de señalar que la reforma del 2018 también flexibilizo las reglas y los candados que se les habían puesto a los gobiernos subnacionales tanto en materia de contratación como de reestructuración de deuda y es importante señalar también que dicha reforma fue llevada a cabo en un año electoral.

Lo anterior, nos lleva a observar una vez más como los esfuerzos por transparentar y eficientar la deuda de los gobiernos nacionales se convierte en una estira y afloja entre la federación y los estados, sin embargo, la respuesta a esta situación está clara los gobiernos locales deben dejar de ver y de exigir la contratación de deuda como el método mas viable para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, se tiene que empezar a recaudar, este es un momento propicio para dejar de lado la ilusión fiscal que llevan años practicando, los momentos de crisis son siempre una

buena oportunidad para concientizar a los ciudadanos que el cumplimiento de sus obligaciones ayudan a sus gobiernos a actuar mejor.

Por su parte, el gobierno federal tiene que otorgar mayores facultades recaudatorias, así mismo replantear las formulas de transferencias a fin de que quede claro que el esfuerzo fiscal será garante de mayores ingresos, puesto que como bien lo explican Romo de Vivar, Chauca y Gómez (2010) los gobiernos locales prefieren depender de los recursos que manda la federación en lugar de asumir los costos político-administrativos que se derivarían del incremento de sus propios ingresos sumiéndose así en una pereza fiscal.

El presente trabajo sirve como estudio del endeudamiento subnacional desde un punto legislativo, puesto que contempla aspectos jurídicos y de ordenación en materia de endeudamiento y disciplina fiscal, de igual forma el trabajo puede extenderse a largo plazo o generar nuevas líneas de investigación en donde se midan los índices de endeudamiento real de las entidades federativas así como los índices de suficiencia financiera en los gobiernos subnacionales y que incluyan diversas variables que nos permitan diseñar mejores índices de análisis.

ANEXOS

A manera de anexo se incluye el análisis cualitativo de la armonización de la ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. Para el estudio de la armonización de la LDFEFYM se examinaron las de donde se puede retomar que solo los estados de Baja California y Campeche cuentan con una ley que regula expresamente su disciplina financiera.

Por su parte Aguascalientes y Jalisco tienen una ley que reglamenta la disciplina financiera y la deuda pública en el mismo ordenamiento. Durango y Guerrero cuentan con una ley específica para la disciplina financiera y otra para la regulación de la deuda pública.

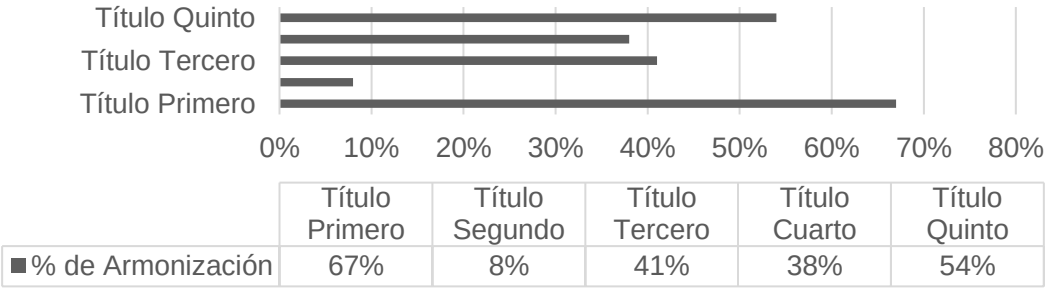
Los estados de Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas solo cuentan con legislación en cuestión de deuda pública. Mientras que, los estados de Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León y Veracruz carecen de legislación tanto en la cuestión de disciplina financiera como en la cuestión de deuda pública.

El análisis de los resultados de la presente investigación nos muestra que el estado que se encuentra mayormente armonizado con la LDFEFYM es el de Durango con un 72%, seguido de Colima (68%), Zacatecas (60%), Michoacán (57%) y Yucatán (55%). Dejando de lado a los estados que no poseen legislación alguna en la materia el estudio muestra que el que menos armonizado se encuentra es el estado de Querétaro con un 6%, seguido de los estados de Puebla (9%), Chihuahua (12%), Tamaulipas (14%) y Tlaxcala con un 26%.

Por otro lado, LDFEFM presenta una armonización general del 34% (Figura 11). De los cinco títulos que la componen el que se encuentra más armonizado es el Título Primero -concerniente al Objeto y definiciones de la ley- con un 67%. Mientras que,

el Título Segundo -el cual trata sobre las Reglas de Disciplina Financiera- es con un 8% el menor armonizado.

Figura 11. Nivel de Armonización Títulos de la LDFEFM

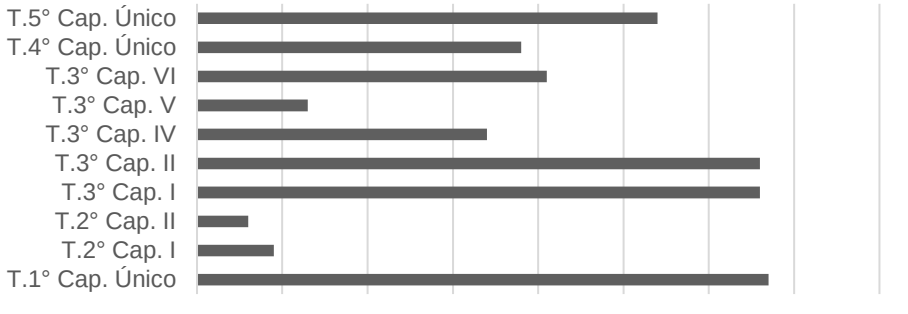


	Título Primero	Título Segundo	Título Tercero	Título Cuarto	Título Quinto
% de Armonización	67%	8%	41%	38%	54%

Fuente: Elaboración propia con información extraída de la revisión documental de las leyes (2020)

En el mismo orden, el Capítulo de la LDFEFM que mayor nivel de concordancia presenta es el Único del Título Primero con un 67%, mismo que fue retomado por un promedio de 21 entidades federativas. En contraste, el Capítulo II del Título Segundo es el que menor nivel de armonización presenta con un 6%.

Figura 12. Nivel de Armonización los capítulos de la LDFEFM



	T.1° Cap. Único	T.2° Cap. I	T.2° Cap. II	T.3° Cap. I	T.3° Cap. II	T.3° Cap. IV	T.3° Cap. V	T.3° Cap. VI	T.4° Cap. Único	T.5° Cap. Único
% de Armonización	67%	9%	6%	66%	66%	34%	13%	41%	38%	54%

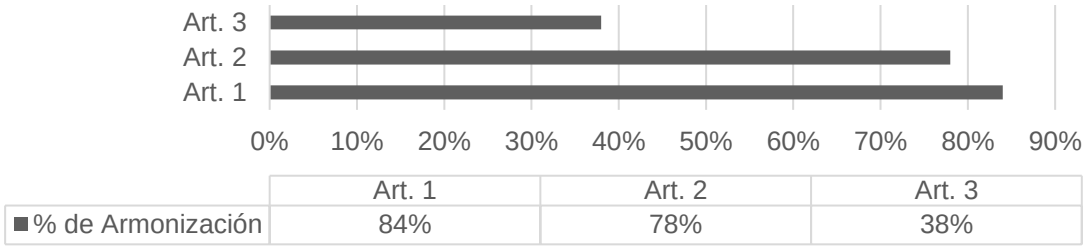
Fuente: Elaboración propia con información extraída de la revisión documental de las leyes (2020)

Título Primero: objeto y definiciones de la ley

En el Título Primero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios se plantea el objeto de la misma, el cual es establecer los lineamientos generales tanto de responsabilidad hacendaria como financiera que regirán a los gobiernos subnacionales y a sus Entes Públicos, con la finalidad de direccionarlos a unas finanzas públicas sostenibles.

El presente título cuenta con un capítulo único, el cual está compuesto por cuatro artículos y su nivel general de armonización es del 67%[6] (Figura 13). El artículo 1, relativo al objeto y a las especificaciones generales, es el que mayor armonización presenta en este capítulo con un 84%, ya que fue retomado por las 27 entidades federativas que cuentan con normatividad en materia de disciplina fiscal.

Figura 12. Nivel de Armonización del Capítulo Único del Título I de la LDFEFM



Fuente: Elaboración propia con información extraída de la revisión documental de las leyes (2020)

Los estados que cuentan con leyes en materia de disciplina financiera que mayor armonización presentaron en este título son: Baja California, Durango y Jalisco, retomando un 100% los lineamientos federales. Mientras que, los menos armonizados de los que tienen leyes en materia de disciplina financiera son: Aguascalientes, Campeche y Guerrero.

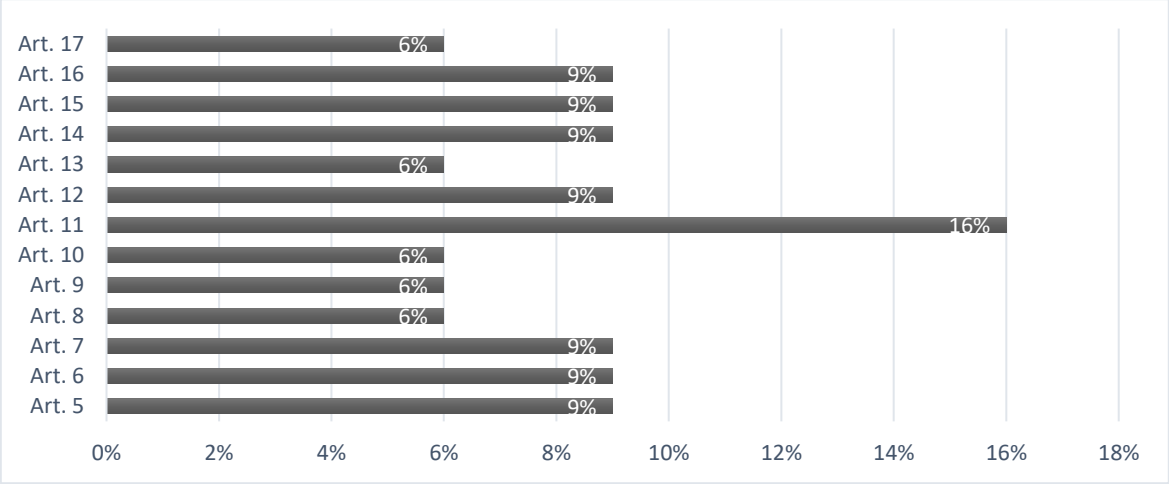
[6] Sin tomar en cuenta el artículo 4, ya que éste plantea un ordenamiento específico para el Consejo Nacional de Armonización Contable por lo que ninguna entidad federativa lo retomó para sus legislaciones, de lo contrario el nivel de armonización del capítulo sería del 50%.

Por otro lado, las entidades federativas que solo cuentan con legislación en materia de deuda pública que mayor concordancia mostraron en el presente título respecto a la LDFEFM son: Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas mostrando una correspondencia del 100%. Contrario a lo anterior, los estados de Chihuahua y Tamaulipas son los que presentaron una menor armonización.

Título Segundo: Reglas de Disciplina Financiera

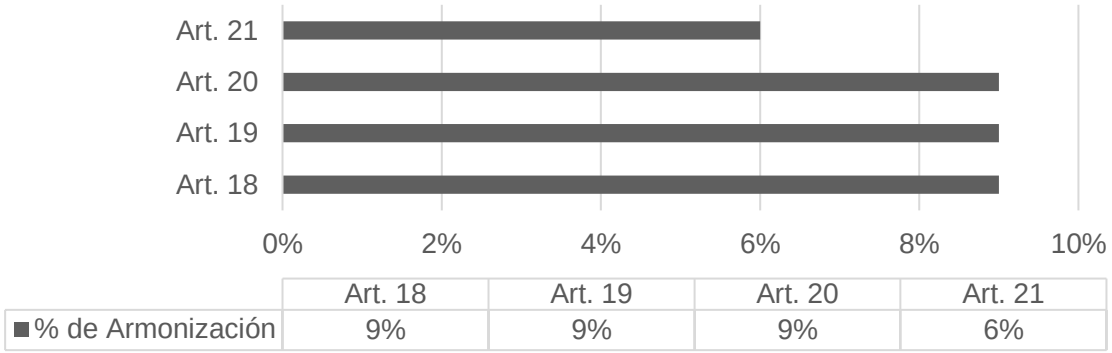
El segundo título de la ley contiene las Reglas de Disciplina Financiera, el cual presenta una armonización general del 8% y se compone por dos capítulos. El Capítulo I, concerniente a lo relacionado con el Balance Presupuestario Sostenible y la Responsabilidad Hacendaria de las Entidades Federativas muestra una armonización del 9%, siendo el articulo 11 el que mayor nivel de concordancia alcanzó con un 16%. Mientras que, los artículos 8,9,10,13 y 17 -referentes al aumento del gasto, a las acciones de prevención y mitigación de situaciones que pongan en riesgo las finanzas estatales, a la asignación de recursos en materia de servicios personales, a las disposiciones para el ejercicio del gasto y al reintegro de las Transferencias Federales que no hayan sido devengadas por los Entes Públicos subnacionales- presentan el menor nivel con un 6% (Figura 14).

Figura 14. Nivel de Armonización del Capítulo I del Título Segundo de la LDFEFM



Por otro lado, el Capítulo II que trata del Balance Presupuestario Sostenible y la Responsabilidad Hacendaria de los Municipios, manifestó un nivel de armonización del 6%. El articulo 18 –el cual trata de los lineamientos y leyes a seguir para la elaboración de las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de los Municipios- fue retomado solo por los estados de Campeche, Durango y Guerrero, aun así, fue el mayor armonizado del capítulo con un 9%. Por su parte, el articulo 21 –concerniente a las disposiciones establecidas que deben observar los Municipios y sus Entes Públicos- presentó el nivel de armonización más bajo del capítulo con un 3%, siendo retomado solo por el estado de Durango (Figura 15).

Figura 15. Nivel de Armonización del Capítulo II del Título Segundo de la LDFEFM



	Art. 18	Art. 19	Art. 20	Art. 21
% de Armonización	9%	9%	9%	6%

Fuente: Elaboración propia con información extraída de la revisión documental de las leyes (2020)

Por otro lado, el estado que cuenta con una en materia de disciplina financiera que mayor armonización presentó en este título es Durango, el cual retomó un 100% los lineamientos establecidos en el ordenamiento federal. Mientras que, los menos armonizados de los que tienen leyes en materia de disciplina financiera son: Aguascalientes, Baja California y Jalisco, puesto que ninguno de estos retomó alguno de los artículos de la ley federal para su legislación estatal.

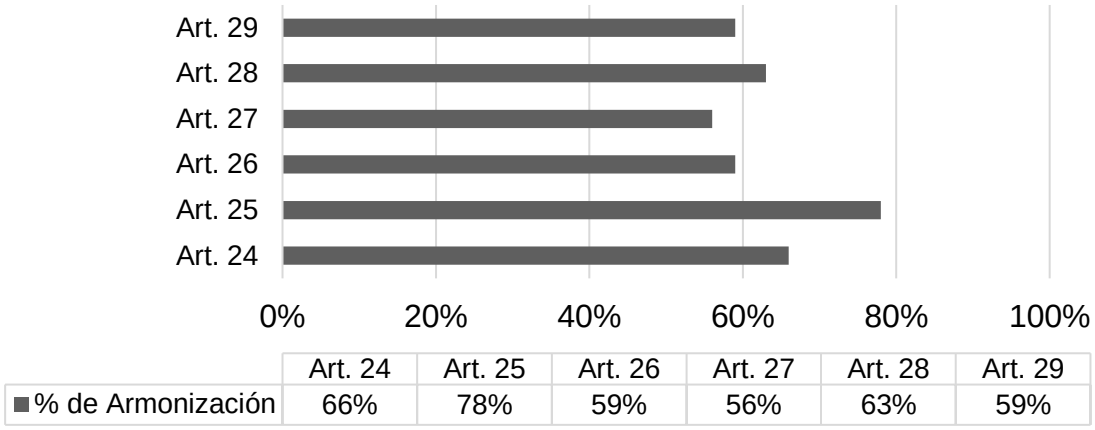
Las entidades federativas que solo cuentan con legislación en materia de deuda pública que lograron alguna concordancia en el presente título respecto a la

LDFEFM son: Colima y Michoacán mostrando cada uno una correspondencia del 3%. Los demás estados presentaron una nula armonización entre este Capítulo y sus leyes locales.

Título Tercero: De la Deuda Pública y las Obligaciones

El Título Tercero, el cual plantea lo referente a la Deuda Pública y las Obligaciones, presenta una armonización total del 41%[7] (Figura 16). El primer capítulo concerniente a la Contratación de Deuda Pública y Obligaciones muestra una armonización general del 66%, en donde el articulo 25 -el cual trata sobre la obligación de contratar los Financiamientos y Obligaciones bajo las mejores condiciones de mercado- fue retomado por 25 entidades federativas logrando ser el mayor armonizado con un 78%. Por otro lado, el artículo 27 –concerniente a los lineamientos para la contratación de Obligaciones se deriven de arrendamientos financieros o de esquemas de Asociaciones Público-Privadas- es el menos armonizado con un 56%.

Figura 16. Nivel de Armonización del Capítulo I del Título Tercero de la LDFEFM



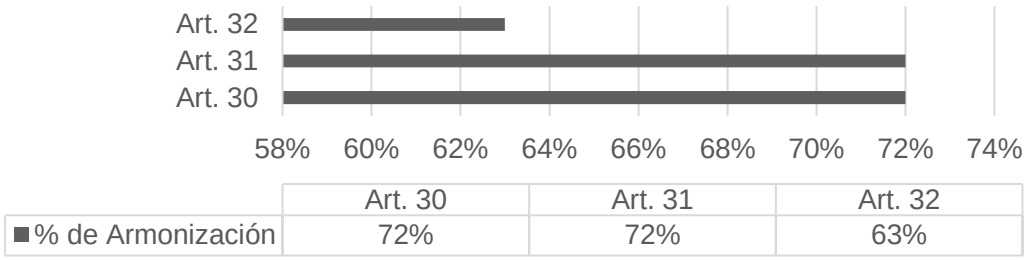
	Art. 24	Art. 25	Art. 26	Art. 27	Art. 28	Art. 29
% de Armonización	66%	78%	59%	56%	63%	59%

Fuente: Elaboración propia con información extraída de la revisión documental de las leyes (2020)

[7] Dejando de lado el Capítulo III al tratarse de la Contratación de Deuda Pública por parte de la Ciudad de México.

En el segundo capítulo trata la Contratación de Obligaciones a Corto Plazo y exhibe una armonización del 69%, los artículos 30 y 31 –concernientes a la contratación de Obligaciones a corto plazo sin requerir autorización de los congresos locales y el destino de los recursos obtenidos de esta forma de financiamiento- son los mayor armonizados con un nivel del 72%. Por su parte, el artículo 32 –referente al refinanciamiento o reestructuras de este tipo de obligaciones- presenta el nivel más bajo de armonización de este capítulo con un 63% (figura 17).

Figura 17. Nivel de Armonización del Capítulo II del Título Tercero de la LDFEFM



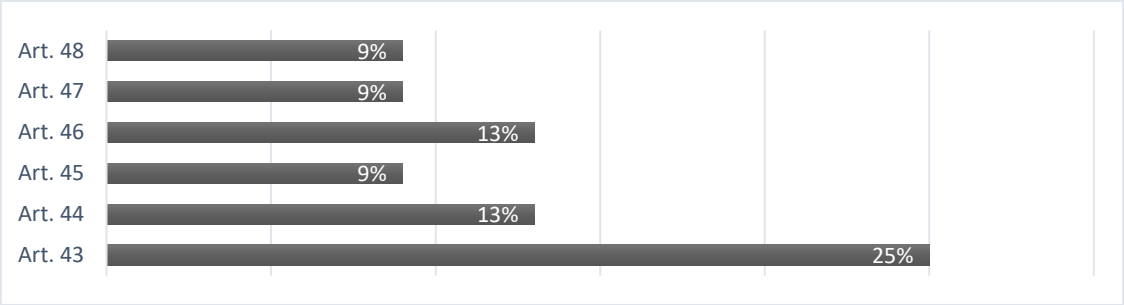
Fuente: Elaboración propia con información extraída de la revisión documental de las leyes (2020)

Por otro lado, el análisis del Capítulo IV -el cual aborda lo referente a la Deuda Estatal Garantizada- nos muestra que este presenta una armonización promedio del 34%. El articulo 34 -concerniente a los lineamientos de adhesión al mecanismo de contratación de Deuda Estatal Garantizada- con un 53% muestra el nivel de armonización más alto de este capítulo. Contrastando con lo anterior, el artículo 41 -relativo al termino de convenios referentes a la Deuda Estatal Garantizada- presenta el nivel más bajo con un 19%

En ese mismo orden, el Capítulo V –el cual trata lo pertinente al Sistema de Alertas- presenta un nivel de armonización del 13% (figura 18), es decir, solo cuatro estados en promedio retomaron los lineamientos federales en sus leyes locales. El articulo 43 -referente a las evaluaciones de los Financiamientos y Obligaciones inscritos en el Registro Público Único- posee un 25% de armonización, siendo el más retomado por las entidades federativas. Mientras que, los artículos 45,47,48 -concernientes a

la clasificación del Sistema de Alertas, a los convenios que deben firmar los Entes Públicos que se ubiquen en un nivel de endeudamiento elevado y a la actualización del Sistema de Alertas- tienen una armonización del 9%.

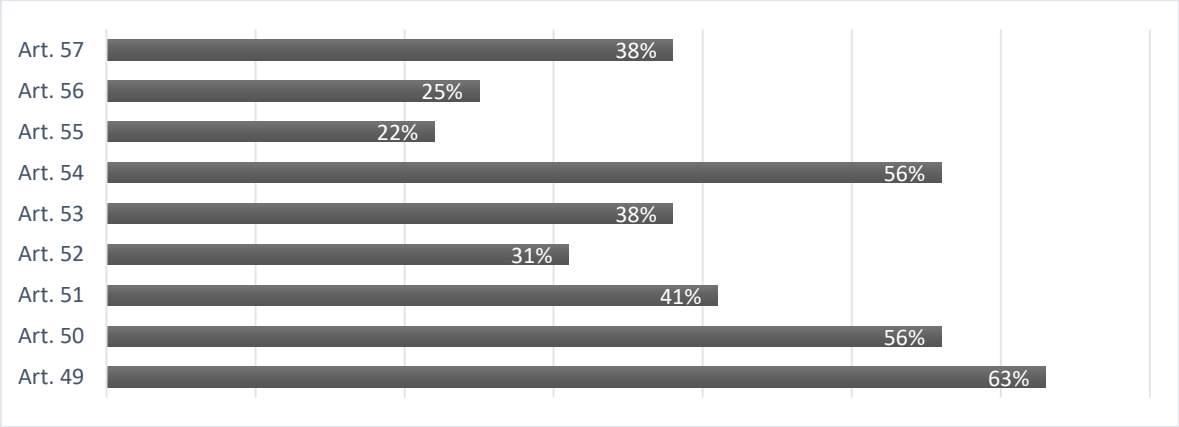
Figura 18. Nivel de Armonización del Capítulo V del Título Tercero de la LDFEFM



Fuente: Elaboración propia con información extraída de la revisión documental de las leyes (2020)

Pasando al capítulo VI -relacionado con el Registro Público Único[8] (RPU)- mismo que, refleja una armonización del 41%, en donde, el artículo 49 -el cual describe el objeto y funciones del RPU- es el más armonizado con un 63%. Mientras que el articulo 55 -concerniente a la facultad de la SHCP para solicitar la información correspondiente a las Obligaciones y Financiamientos de los Entes Públicos- es el que menos concordancia muestra con un 22%.

Figura 19. Nivel de Armonización del Capítulo VI del Título Tercero de la LDFEFM



Fuente: Elaboración propia con información extraída de la revisión documental de las leyes (2020)

[8] El registro para la inscripción de Obligaciones y Financiamientos que contraten los Entes Públicos

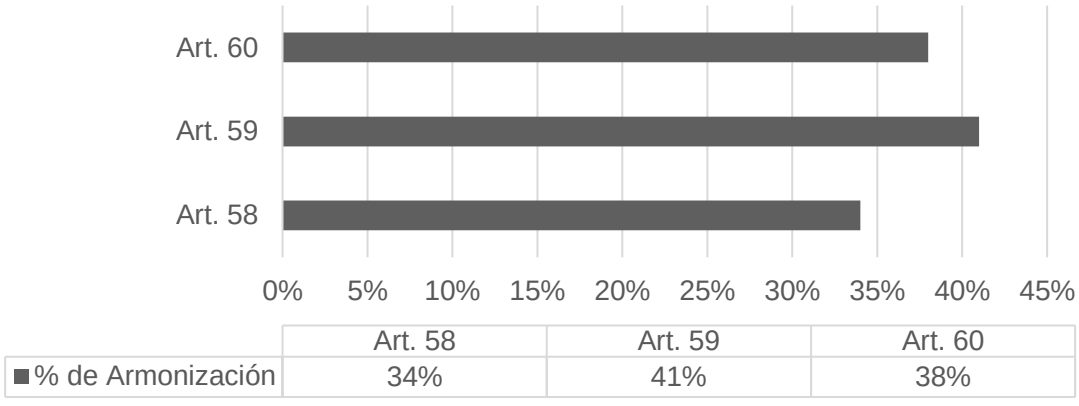
Para concluir el análisis del Título Tercero, los estados que cuentan con leyes en materia de disciplina financiera que mayor armonización presentaron en este título son: Aguascalientes y Durango, retomando un 53% los lineamientos federales. Mientras que, el menos armonizado de los que tienen leyes en materia de disciplina financiera es Campeche, exhibiendo nula armonización.

Por otro lado, de las entidades federativas que solo cuentan con legislación en materia de deuda pública la que mayor concordancia muestra en el presente título es Colima mostrando una correspondencia del 94%. Contrario a lo anterior, el estado de Querétaro, con un 6%, es el que presenta una menor armonización.

Título Cuarto: De la Información y Rendición de Cuentas

El Título Cuarto relativo a la Información y Rendición de Cuentas muestra un nivel de concordancia del 38% (Figura 20). El articulo 59 -relacionado con el deber de los Entes Públicos de entregar a la SHCP la información financiera que esta les solicite- presenta un 41% de armonización siendo el más retomado por las entidades federativas. Mientras que, el articulo 58 – concerniente a la ley que se sujetarán los Entes Público para presentar la información financiera- es el menos armonizado con un 34%.

Figura 20. Nivel de Armonización del Título Cuarto de la LDFEFM



Fuente: Elaboración propia con información extraída de la revisión documental de las leyes (2020)

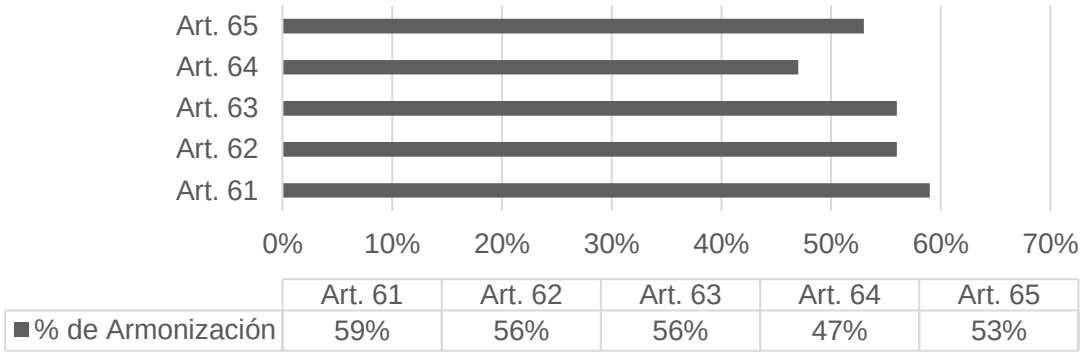
Las Entidad Federativas que cuentan con leyes en materia de disciplina financiera que mayor armonización presentan en este título son: Durango y Guerrero, con un 100%. Mientras que, Aguascalientes, Baja California y Campeche no presentaron armonización alguna.

Por otro lado, los estados que solo cuentan con legislación en materia de deuda pública que mayor correspondencia mostraron en el presente título respecto a la LDFEFM son: Baja California Sur, Coahuila, Colima, Michoacán, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Yucatán mostrando una correspondencia del 100%. Contrariamente, los estados de Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco y Tamaulipas presentaron una armonización del 0%.

Título Quinto: De las Sanciones

El Título Quinto, el cual plantea lo referente a las Sanciones, presenta una armonización total del 54% (Figura 21). Como se observa el artículo 61 – referente a la forma en que serán sancionados los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la LDFEFM- es el mayor armonizado con un 61%. Mientras que, el artículo 64 es el que obtuvo un porcentaje menor, alcanzado solamente un 47%

Figura 21. Nivel de Armonización del Título Quinto de la LDFEFM



Fuente: Elaboración propia con información extraída de la revisión documental de las leyes (2020)

Los estados que cuentan con leyes en materia de disciplina financiera que mayor armonización presentaron en este título son: Baja California, Campeche, Durango y Jalisco, retomando un 100% los lineamientos establecidos en la ley federal. Aguascalientes fue el estado menos armonizado de los que tienen leyes en materia de disciplina financiera con un 0%.

Por último, las entidades federativas que solo cuentan con legislación en materia de deuda pública que mayor concordancia mostraron en el presente título respecto a la LDFEFM son: Coahuila, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas mostrando una correspondencia del 100%. Los estados de Chihuahua, Guanajuato, Puebla, Querétaro, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala no mostraron armonización con la ley federal.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Astorga, C. R. (2017). *Evaluacion de Politicas Publicas. Una Aproximacion.* Ciudad de Mexico: Universidad Autonoma Metropolitana.

Aguilar Villanueva, L. F. (1996). El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. *Revista Mexicana de Sociología*, 3-37.

Aguilar Villanueva, L. F. (2003). *Problemas públicos y agenda de gobierno.* México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2007). *La implementacion de las politicas.* Mexico, D.F.: Porrua.

Aguilar, V. L. (2007). *El estudio de las Políticas Públicas.* México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrua.

Alfaro, J. (2009). Contra la armonización positiva: la propuesta de la Comisión para reforzar el private enforcement del Derecho de la Competencia. *InDret Revista para el Análisis del Derecho*.

ASE, A. S. (2014). *Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del Segundo Semestre de 2014.* Culiacán, Sin.

ASE, A. S. (2015). *Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del Segundo Semestre de 2015.* Culiacán, Sin.

ASE, A. S. (2016). *Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del Segundo Semestre de 2016.* Culiacán, Sin.

ASF, A. S. (2012). *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios.* Cd. de México.

Ávila de la Paz, C. E. (2018). La Armonización Legislativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales. En I. d. Parlamentarias, *La armonización legislativa en el marco del primer Congreso de la Ciudad de México* (págs. 18-33). Ciudad de México: Senado de la República.

Banxico. (31 de agosto de 2020). Obtenido de https://www.banxico.org.mx/tipcamb/main.do?page=inf&idioma=sp

Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law .* Cambridge: The MIT press.

Bardach, E. (1981). Problems of problems definition in policy analysis. *Research in Public Policy Analysis and Management*.

Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas.* México, D.F.

Bonilla, J. (2013). La armonización del Derecho, concepto y críticas en cuanto a su implementación. *Revist@ E-Mercatoria*.

Cabrera. (s.f.).

Cabrera, L. F., & Lozano, L. (2018). Crisis de deuda subnacional en México: posibilidades de insolvencia. En A. Mendoza, *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano* (págs. 199-223). Cd. de México.

Cardozo, M. (2009). *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social.* Ciudad de Mexico: UAM - Xochimilco.

Castañeda, R. (2003). Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinacion Fiscal. *INDETEC*, 26-41.

CEFP, C. d. (2019). *Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México Cuarto Trimestre de 2018. .* Ciudad de México: Camara de Diputados.

CONEVAL. (2017). *Estudio sobre el Proceso de Descentralización en México 1997-2017.* Ciudad de México.

CPEUM, C. P. (2019).

Díaz, M. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *Economía, Sociedad y Territorio*, 387-407.

Elder, C. D., & Cobb, R. W. (1984). Agenda-Building and the Politics of Aging. *Policy Sciences Journal*.

Faya Viesca, J. (1998). *Finanzas públicas.* Cd. de México: Porrúa.

Federación, A. S. (2017). *Distribución de las Participaciones Rederales. Marco de referencia.* Cd. de México: Camara de Diputados.

Franco, C. J. (2013). *Diseño de Políticas Públicas.* México: Iexe Editorial.

Fretes, C. V., & Ter-Minassian, T. (2016). *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina ¿por qué y cómo?* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Fretes, C. V., & Ter-Minassian, T. (2016). *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina Por qué y cómo.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gallagher, M. (1998). *Choices in Fiscal Federalism.* Washington D.C.: Center for Applied Studies in Economics.

Garita, A. (2015). *Armonización Normativa.* Cd. de México: Senado de la República.

Guillén López, T. (2001). *Federalismo, gobiernos locales y democracia.* Cd de México: Instituto Federal Electoral.

Hernández, S. R., Fernández, C. C., & Baptista, L. M. (2014). *Metodología de la investigación.* Cd. de México: McGRAW-HILL.

Hernández-Trillo, F. (2018). ¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? Rediseño del federalismo fiscal mexicano. En A. Mendoza, *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano* (págs. 64-86). Cd. de México.

Humanos, C. N. (2010). *Armonización de la legislación de las entidades federativas respecto de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.* México, D.F: CNDH.

Hyman, D. (2010). *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy.* Mason, OH: South-Western Cengage Learning.

INEGI. (20 de OCTUBRE de 2019). Obtenido de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem_fest

INEGI. (5 de septiembre de 2020). Obtenido de https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/

Keily, T. (2003). Harmonisation and the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods. *Nordic Journal of Commercial Law*, 14.

Kernaghan, K., & Siegel, D. (1995). *Public Administration in Canada.* Ontario: Nelson Canada.

Laffont, J. J., & Martimort, D. (2001). *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model.* Princeton, University Press.

Lasswell, H. D., & Lerner, D. (1951). The Policy Orientation. *Standford University Press*, 3-15.

Lerner, P. (2004). Sobre Armonización, Derecho Comparado y la relacion entre ambos. *Boletin Mexicano de Derecho Comparado*, 919-966.

Lindblom, C. E. (1959). The Sience of Muddling Trough. *Public Administration Review* , 317-336.

Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling-not yet Through. *Pubic Administration Review*.

Mejía Lira, J. (2003). *La evaluación de la gestión y las políticas públicas.* México: Miguel Ángel Porrua.

Merino, C. M., & Ruiz, M. A. (2010). *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas.* Madrid.

Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice.* Nueva York: McGraw-Hill.

Nelson, B. J. (1978). Setting the Public Agenda. *The Policy Cicle*.

Oates, W. (1999). An Essay in Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1120-49.

Oates, W. E. (2008). On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, 313-334.

Parisi, F. (2007). Harmonization of European Private Law: An Economic Analysis. *SSRN eLibrary* .

Parsons, W. (2007). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, D. Wayne Parsons.* Cd. de México: Flacso.

Pérez, N., & Villarreal, H. (2018). El espacio fiscal de los estados: definicion de las implicaciones. En A. Mendoza, *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano* (págs. 19-40). Cd. de México.

Públicas, C. d. (2016). *El ABC de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios.* Ciudad de México: Camara de Diputados.

Rabell, E. (2010). *Federalismo Fiscal en México.* Santiago de Querétaro, Qro.: Consejo de Ciencia.

Ramírez, E. (2011). Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México. *Economía, UNAM*, 15-36.

Rein, M., & Ravinovitz, F. F. (1978). Implementation: a Theorical Perspective. *American Politics a Public Policy*, 307-335.

Rodden, J., & Ackerman, S. R. (1997). Does Federalism Preserve Markets? *Virginia Law Review*, 1521-1572.

Rodríguez, M. (2009). *Introducción al Derecho Comercial Internacional.*

Romo de Vivar, M. M., Chauca, M. P., & Gómez, M. R. (2010). Las transferencias condicionadas y el efecto de pereza fiscal: el caso del gobierno municipal de Morelia, Michoacán, México. *Inceptum*, 37-67.

Romo de Vivar, M. R., Chauca, P. M., & Gómez, R. (2010). Las transferencias condicionadas y el efecto de pereza fiscal: el caso del gobierno municipal de Morelia, Michoacán, México. *Las transferencias condicionadas y el efecto de* , 37-67.

Roth, A.-N. (2002). *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación.* Bogota, D.C.: Ediciones Aurora.

SAE, S. d. (2012). *"La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano".* Ciudad de México: Camara de Diputados.

Serna de la Garza, J. M. (2004). *Las Convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México.* Cd. de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Serna, D. (2004). El sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En *Las convenciones nacionales fiscales* (págs. 23-33). Cd. de México.

SHCP. (16 de OCTUBRE de 2019). Obtenido de https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2019

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. (15 de 11 de 2019). Obtenido de http://sncf.gob.mx/#id_objetivos

Sorbazo, F. (2004). Federalismo fiscal en México. . *Economía, Sociedad y Territorio*, 103-121.

Soria, R. (2004). *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de descisiones en una esfera institucional.* Cd. de México.

Sour, V. L. (2016). Una revisión del "efecto flypaper" mexicano (1992-2012). *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 9-28.

Stiglitz, J. (2000). *La economía del Sector Público.*

Subirats, J., Knoepfel, P., Laurre, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas.* España: Ariel.

Tello, C. (2006). Federalismo Fiscal. En R. Cordera, D. Ibarra, C. Tello, I. Martínez, & R. Del Cueto Legaspi, *Ciclo de Conferencias "Derecho y Economía"* (págs. 31-46). Cd. de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Tiebout, C. M. (1956). Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 416-424.

UNAM. (30 de junio de 2020). *Repositorio Universitario*. Obtenido de http://ru.juridicas.unam.mx/

Urzúa, C., & Velázquez, A. (2018). Errores fiscales en el ámbito federal. En A. Mendoza, *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano* (págs. 43-63). Cd. de México.

Valenzuela-Reynaga, R., & Hinojosa-Cruz, A. V. (2017). Las transferencias federales, los contrapesos políticos y los ingresos fiscales estatales en México. *ECONOMÍAunam*, 47-71.