

El pago de la deuda subnacional y el gasto en inversión pública en México. Un estudio exploratorio

*José Said Sánchez Martínez**

Resumen: La deuda pública subnacional ha aumentado en los últimos años. En consecuencia, los gobiernos están destinando más recursos para pagarla. Pero, ¿cuáles son los efectos del pago de la deuda sobre el gasto público? El objetivo de este artículo es explorar y evaluar la relación entre el pago de la deuda y el gasto en inversión pública durante el periodo 2001-2014. También se estudian cuatro casos extremos para identificar con detalle los rubros afectados. Los datos muestran que con altos niveles en el pago de la deuda, los gastos relacionados con la inversión pública disminuyen.

Palabras clave: deuda pública, pago de la deuda, inversión pública.

Subnational Public Debt Payment and Capital Expenditure in Mexico. An Exploratory Study

Abstract: The subnational public debt have increased in the last years. In consequence, the goverments are spending more resources to pay it. But, what are the effects of the public debt payment on the public spending? The purpose of this paper is to explore and assess the relationship between debt payment and public investment for the period 2001-2014. Also we study four extreme cases to identify the items affected. The finding is that with high levels in debt payments, the public investment reduces.

Keywords: public debt, debt payment, public investment.

* José Said Sánchez Martínez, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
Correo electrónico: jsmartinez@colmex.mx y conocimiento.123@gmail.com

Introducción

El aumento de la deuda pública en los últimos años es un tema que ha atraído la atención de los medios de comunicación y de la academia. Casi de la noche a la mañana resultó que algunos estados mostraban los máximos niveles de deuda (ASF, 2012, 2011; Villasana, 2015). Ante semejante incremento, diversas investigaciones se han realizado para explicar el fenómeno. Entre los principales hallazgos se ha destacado que la poca disciplina económica de los estados, la mayor oferta de crédito, la disminución de las tasas de interés, el déficit presupuestal, el tipo de regulación y la deficiente recaudación impositiva, entre otros, están relacionadas con el aumento (ASF, 2012; 2011; Carpizo, 2012; Kinto, 2014; Tépach, 2015, 2012). También se ha indagado si las variables partidistas inciden en sus niveles. En tal sentido, se observó que en los años previos a las elecciones (Carpizo, 2012), y con gobiernos de mayoría, los estados presentaron mayor deuda (Montemayor, 2003).¹

Otro tipo de estudios se han enfocado en los efectos de la deuda. Por ejemplo, Sánchez y García (2016) muestran que hay una relación positiva entre la deuda pública y la inversión pública, la cual a su vez genera crecimiento económico. Sin embargo, los autores advierten que tal asociación es débil. Por su parte, Franco y Solís (2009) analizan si los estados utilizan la deuda contratada para destinarla a la inversión física. Aunque encuentran una relación positiva entre ambas variables, también es débil.

A nivel internacional existen diversos estudios que se han encargado de analizar el efecto de la deuda pública sobre el crecimiento económico y los componentes del gasto público (Lora; 2007; Lora y Olivera, 2006; Mahdavi, 2004; Panizza y Presbitero, 2014; Ramos-Herrera y Sosvilla-Rivero, 2017). Según la variable examinada, el efecto de la deuda puede ser diferente. Por ejemplo, se ha demostrado que cuando aumenta la deuda pública, el gasto social (Lora y Olivera, 2006) y de capital (Mahdavi, 2004) disminuyen, pero otros encuentran que la inversión pública en infraestructura tiende a ser mayor (Lora, 2007).

¹ Para conocer el panorama de la deuda en los estados y los municipios, véase la obra coordinada por Peña y González (2015).

A pesar de la abundancia de estudios, es preciso señalar que hasta la fecha no se ha llegado a un consenso sobre los efectos de la deuda (Panizza y Presbitero, 2014; Ramos-Herrera y Sosvilla-Rivero, 2017).

Sin restar mérito a estas investigaciones, consideramos que también es preciso conocer cuáles son los efectos del *pago* de la deuda pública sobre el gasto de los estados. En otros términos, si los estados tienen disponible anualmente cierto presupuesto y una parte creciente de él se está destinando al pago de la deuda, ¿qué áreas del gasto público resultan afectadas?

En México, los medios de comunicación son los que han documentado y destacado que, a nivel federal, mientras los recursos para el pago de la deuda están aumentando, los destinados al gasto social y a la inversión pública están disminuyendo (por ejemplo, *El Financiero*, 13/10/2016; *Expansión*, 02/06/2017; *La Jornada*, 03/07/2017). Pero, ¿qué está ocurriendo a nivel subnacional?

El principal objetivo de esta investigación es realizar una exploración de los efectos del pago de la deuda subnacional sobre el gasto público. Para ello, analizamos y describimos el comportamiento del pago de la deuda durante el periodo 2001-2014. Como se observará, en promedio, a medida que se destinan más recursos al pago de la deuda, los estados reducen los recursos a la inversión pública. No obstante, es preciso entrar en el detalle de tales reducciones. En tal sentido, se estudian cuatro casos extremos para identificar los rubros que son afectados en el Presupuesto de Egresos.

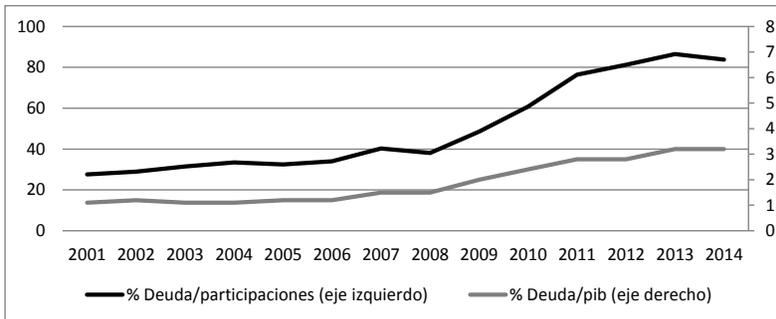
El documento se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se ofrece un breve panorama del nivel de deuda subnacional para el periodo 2001-2014 y se realiza un análisis del gasto en el *pago* de la deuda y en inversión pública. Los datos de esta sección provienen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En la segunda sección se realiza el estudio de cuatro casos extremos (Aguascalientes, Nuevo León, Quintana Roo y Tlaxcala) durante los años en los que se detectan importantes aumentos y reducciones en el pago de la deuda. Aquí se analizan con detalle los rubros que fueron afectados. Para esta sección, los datos provienen de los presupuestos de egresos de cada estado. Finalmente, cerramos con una serie de reflexiones.

El panorama reciente de la deuda pública subnacional

La deuda subnacional mexicana ha aumentado de manera importante en los últimos años. Aunque su nivel es menor al de países como Argentina y Brasil (Gómez y Jiménez, 2011; Montemayor, 2003), el incremento no ha pasado por alto para los analistas. En 1997, su magnitud con respecto al PIB fue de 2%, para 2009 llegó a 2.5% (Gómez y Jiménez, 2011) y en 2015 registró 3.1% (CEFP, 2016). Cuando se mide con respecto a los ingresos estatales, se aprecia que en 2003 la deuda fue de 20% y para 2013 llegó a 40% (CEPAL, 2016). En efecto, considerando los montos brutos, sólo entre 2008 y 2011 creció 92.4% en términos nominales y 67.9% en términos reales (ASF, 2012).

En la Gráfica 1 se muestran dos mediciones de la deuda promedio subnacional para el periodo 2001-2014: la primera con respecto a las participaciones y la segunda con respecto al producto interno bruto (PIB) estatal. Con ambas se puede distinguir claramente que la deuda aumentó de manera importante a partir de 2008. Con el primer indicador, el promedio pasó de 29% en 2001 a 83.8% en 2014. Con el segundo indicador pasó de 1.1 a 3.2%, respectivamente (SHCP).²

Gráfica 1. La deuda pública subnacional, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP.

² Los cálculos se realizaron con la base de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominada "Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto a participaciones". Se encuentra disponible en [http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/en/DISCIPLINA_FINANCIERA/2016VA].

Debido a semejante aumento, diversas investigaciones se han enfocado en identificar sus causas. Entre ellas se puede destacar la poca disciplina económica de los estados, la mayor oferta de crédito, la disminución de las tasas de interés, el déficit presupuestal, el tipo de regulación y la deficiente recaudación impositiva, entre otras (ASF, 2012, 2011; Carpizo, 2012; Kinto, 2014; Tépach, 2015, 2012). El análisis también ha abarcado variables partidistas. Entre los hallazgos se puede destacar que en los años preelectorales (Carpizo, 2012) y con gobiernos de mayoría (Montemayor, 2013) los estados muestran mayores niveles de deuda.

Aunque en menor medida, otros estudios se han enfocado en los efectos de la deuda subnacional. Uno de ellos es el de Sánchez y García (2016), quienes analizaron información de 1993 a 2012 para las 32 entidades federativas. Sus resultados muestran que hay una relación positiva entre la deuda pública y la inversión pública, y entre ésta con el crecimiento económico. No obstante, tal asociación es débil, es decir, un aumento de 1% en la interacción entre inversión pública y deuda genera un aumento del crecimiento económico de 0.0005%. Para estos autores, lo anterior sugiere que la deuda contratada se está utilizando para otros propósitos diferentes a la producción.

Un resultado similar se encuentra en Franco y Solís (2009), quienes analizan el efecto de la deuda pública subnacional sobre la inversión productiva, para el periodo 1993-2006. Muestran que por cada peso proveniente de la deuda se realiza una inversión que oscila entre los 16 y los 24 centavos. Para tales autores, lo anterior es una evidencia de que los recursos se están desplazando a otros objetivos distintos a la inversión.

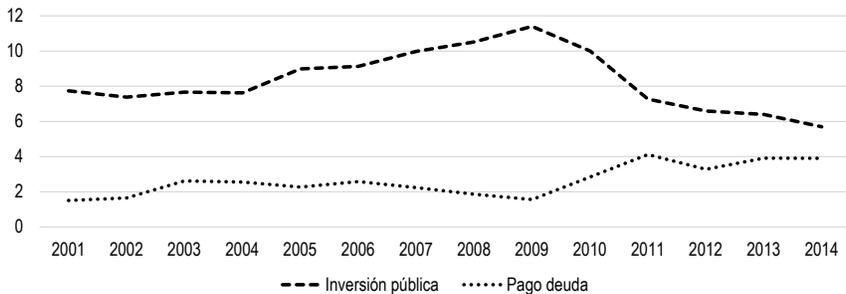
Ramírez y Erquizio (2012), estudiando el periodo 1993-2009, muestran que la deuda influye positivamente en el gasto público total, pero no en el gasto en obra pública. Finalmente, es preciso mencionar que, a nivel internacional, aún no hay un consenso de los efectos de la deuda sobre el gasto público (Panizza y Presbitero, 2014; Ramos-Herrera y Sosvilla-Rivero, 2017).

Como se señaló para el caso mexicano, a nivel federal se ha detectado que el pago de la deuda está absorbiendo una parte importante de los recursos, mientras que la parte del gasto en inversión ha dis-

minuido (*El Financiero*, 13/10/2016; *Expansión*, 02/06/2017; *La Jornada*, 03/07/2017). A pesar del aumento de la deuda en los estados, son escasos los estudios que buscan identificar los efectos del *pago* de la deuda sobre el gasto público. Por ello, es necesario realizar una exploración al respecto.

Cuando se comparan los gastos del pago de la deuda³ y de inversión pública⁴ como porcentaje de los egresos totales, se identifica un comportamiento interesante. Como se observa en la Gráfica 2, los estados han aumentado los recursos destinados al pago de la deuda, especialmente a partir de 2010. Al mismo tiempo, la parte del gasto en inversión pública ha disminuido. El gasto estatal del pago de la deuda en 2001 fue de 1.5%, en 2011 registró su nivel máximo con 4.1% y cerró el periodo en 2014 con 3.9%. Por su parte, el gasto de inversión pública en 2001 fue de 7.7%, llegó a su máximo en 2009 con 11.4%, para después descender de manera constante y registrar en 2014 sólo 5.7 por ciento.

Gráfica 2. Gasto en el pago de la deuda e inversión pública como porcentaje de los egresos totales, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de la base Finanzas Públicas de Estados y Municipios (INEGI).

³ El gasto en deuda pública son las asignaciones “destinadas a cubrir obligaciones del gobierno por concepto de deuda pública interna derivada de la contratación de empréstitos; incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda. Asimismo, incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS)” (INEGI).

⁴ La inversión pública se refiere a “las asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de preinversión y preparación del proyecto” (INEGI).

En la Gráfica 3 se compara el promedio del gasto en el pago de la deuda y en inversión pública como porcentaje de los egresos totales por cada estado (periodo 2001-2014).

Con relación a la primera variable, en un extremo se ubican aquellos con el menor nivel, como Guanajuato, con 0.8%; Querétaro, 1%; y Tabasco, 1%. En el extremo opuesto destacan Sonora, con 11.5%; Quintana Roo, 9%; Nuevo León, 7%; y el Estado de México, con 6.6%.

Por supuesto, los promedios ocultan los importantes cambios que se dan a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en 2008 Nuevo León destinó sólo 1.9% de sus egresos al pago de la deuda, pero en 2013 la cifra llegó a 25.6%. En Quintana Roo, en 2009 el monto fue de 5.3%, pero en 2011 llegó a 29.5%. Finalmente, Sonora en 2009 destinó 1.3% y en 2014 alcanzó 16 por ciento.

Con relación al gasto en inversión pública, los estados que dedican menos recursos son Tabasco, Yucatán, Jalisco y Baja California, con 1.5, 3.1, 3.3 y 4.2%, respectivamente. En contraste, los estados que más recursos destinan a este rubro son Sonora, Querétaro, Coahuila, Aguascalientes y Tamaulipas, con 11.5, 12.3, 13.9, 15.7 y 16%, respectivamente.

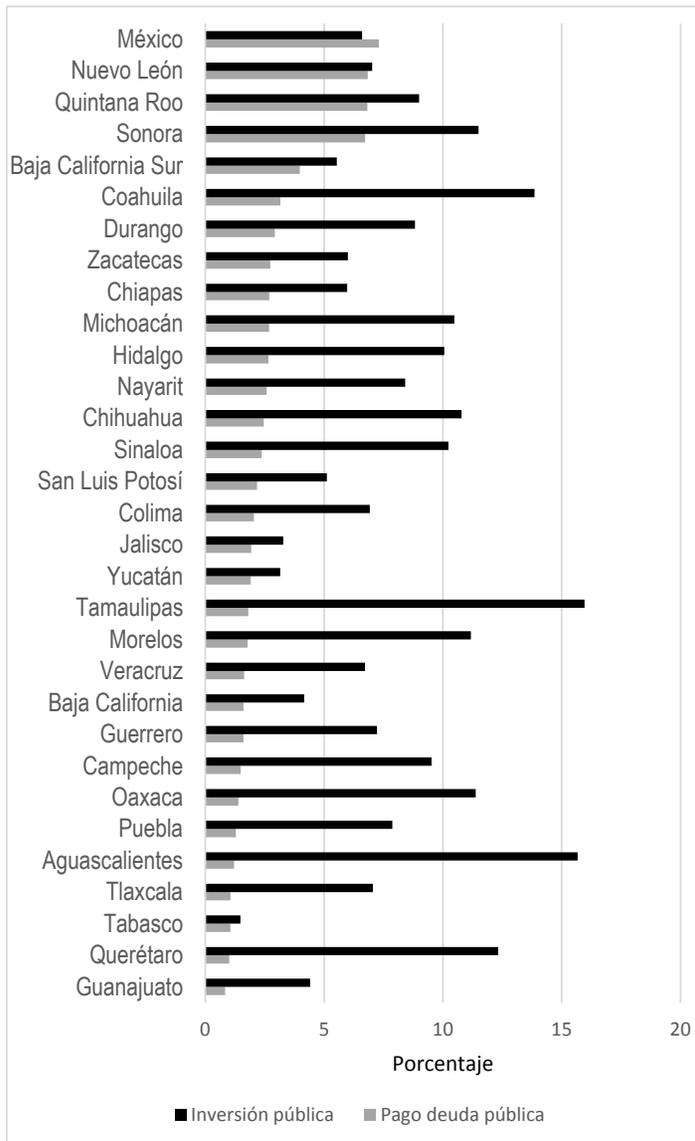
También es preciso destacar las diferencias entre ambos rubros. En primer lugar, sólo en el Estado de México el gasto en el pago de la deuda supera al gasto en inversión: con 7.3 y 6.6%, respectivamente.

En segundo lugar se ubican los estados en los que, a pesar de que el gasto en inversión supera al del pago de la deuda, la *diferencia* es pequeña, menor a 2%: Nuevo León, Tabasco, Yucatán, Jalisco y Baja California Sur. Finalmente, se encuentran los estados en los que la *diferencia* es más amplia, superior a 9%: Aguascalientes, Tamaulipas, Querétaro, Coahuila, Oaxaca y Morelos.

Aunque en promedio el gasto en inversión ha sido mayor que el del pago de la deuda, se pueden detectar varios años en los que la relación ha sido inversa.

En consecuencia, la pregunta que surge es: ¿cómo inciden estos cambios en la estructura del gasto público? ¿Qué rubros del gasto son afectados? En la siguiente sección se hace un análisis de cuatro casos extremos para dar cuenta de ello.

Gráfica 3. Gasto promedio en el pago de la deuda e inversión pública como porcentaje de los egresos totales por estado, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de la base Finanzas Públicas de Estados y Municipios (INEGI).

Explorando los efectos del pago de la deuda en casos extremos

En esta sección se realizará un estudio de cuatro casos extremos para explorar e identificar cuál ha sido el impacto del pago de la deuda sobre otros componentes del presupuesto de egresos. El criterio para seleccionar los casos es el valor extremo de la desviación estándar en la variable de interés (Gerring, 2007), es decir, el pago de la deuda pública. Sin embargo, cabe señalar que la disponibilidad y la homogeneidad de la información también influyeron en la selección. El primer par de casos posee la mayor desviación estándar: Nuevo León y Quintana Roo; el segundo par posee la menor: Aguascalientes y Tlaxcala (Tabla 1). Recurrimos a este análisis debido a su utilidad en investigaciones de carácter exploratorio (Gerring, 2007), como la nuestra. Los casos nos permitirán conocer qué es lo que sucede cuando el pago de la deuda absorbe recursos considerables del gasto y lo que ocurre en el escenario opuesto.

Casos con la mayor carga en el pago de la deuda: Nuevo León y Quintana Roo

En los últimos años, Nuevo León y Quintana Roo son dos de los estados que más recursos han destinado al pago de la deuda. Lo anterior se podría derivar, precisamente, porque también son los que poseen la mayor deuda pública del país, ya que en ambos estados hay aumentos

Tabla 1. Pago de la deuda como porcentaje de los egresos totales.
Estadística descriptiva de los casos seleccionados

	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Nuevo León	6.8	6.9	1.6	25.6
Quintana Roo	6.8	8.2	1	29.5
Aguascalientes	1.2	0.8	0.1	2.8
Tlaxcala	1.1	1.7	0	4.5

Fuente: Elaboración propia a partir de la base Finanzas Públicas de Estados y Municipios (INEGI).

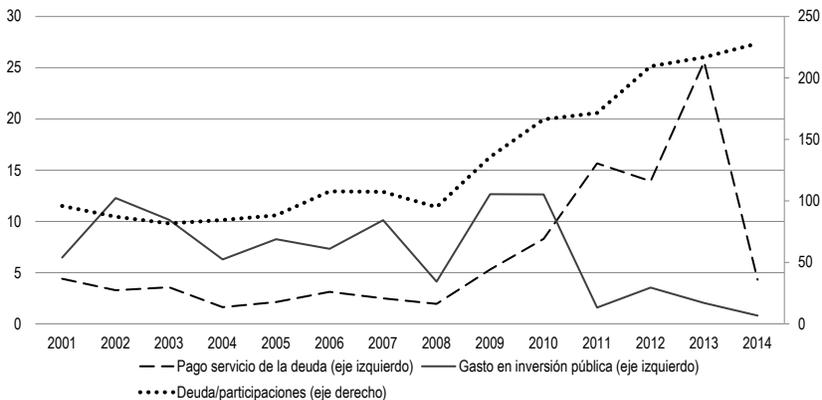
considerables en el pago de la deuda; son ideales para explorar cuál es su efecto sobre los demás componentes del gasto público.

En la Gráfica 4 se muestran tres variables para el estado de Nuevo León. En primer lugar, se observa la deuda pública como porcentaje de las participaciones que recibe de la federación, la cual presenta un promedio de 134%, con un mínimo de 81.7% en 2003 y un máximo de 228% en 2014. El promedio indicado es superior al promedio nacional de 50.3%. De hecho, con este indicador, Nuevo León es el estado que posee la mayor deuda de todo el país.

En segundo lugar, a medida que ha aumentado la deuda como proporción de las participaciones, también han aumentado los recursos destinados para su pago. Lo anterior es claro casi para todo el periodo, excepto en los años 2012 y 2014.

En tercer lugar, se aprecia que persiste la relación inversa que se mostró anteriormente entre el gasto en el *pago* de la deuda y el gasto en inversión pública, especialmente a partir de 2011. En el caso del pago de la deuda se cuenta con un promedio de 6.8%, con un mínimo

Gráfica 4. Deuda pública como porcentaje de las participaciones, gasto en el pago de la deuda e inversión pública como porcentaje de los egresos totales en Nuevo León, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia. Los datos del pago del servicio de la deuda y el gasto en inversión provienen del INEGI; los datos de la deuda como porcentaje de las participaciones son de la SHCP.

de 1.6% en 2004 y un máximo de 26% en 2013. Con respecto al gasto en inversión pública, hay un promedio de 7%, con un mínimo de 0.8% en 2014 y un máximo de 12.7% en 2009. Entre 2001 y 2010, el gasto en inversión pública fue superior al pago de la deuda; sin embargo, a partir de 2011 los porcentajes se invierten de manera importante y el pago de la deuda supera a la inversión pública. Este rubro no logró recuperar los niveles de años anteriores.

¿Cuál ha sido el impacto de lo anterior sobre el resto de los rubros del gasto público? A continuación realizamos un análisis de los componentes del presupuesto de egresos del estado. Lamentablemente, los formatos del presupuesto no permiten hacer una comparación para todo el periodo. No obstante, en los años fiscales de 2012, 2013 y 2014 los formatos son similares y es donde se detectan las principales variaciones en el pago de la deuda. Por tanto, sólo comparamos estos años. Primero analizamos 2012 y 2013, en los que se presenta un aumento del pago de la deuda de 14 a 26%. Posteriormente, comparamos los años 2013 y 2014, en los que se presentó una reducción de 26 a 4 por ciento.

La *clasificación funcional-programática* de los presupuestos de 2012 y 2013 distingue cuatro categorías generales: *gobierno*, *desarrollo social*, *desarrollo económico* y *otras*. Del lado de los aumentos, la categoría *Otras* tuvo la mayor tasa de crecimiento, con 25%; le sigue *gobierno*,⁵ con 6.9%; y *desarrollo social*,⁶ con sólo 0.7%. Dentro de la categoría *Otras* se encuentran los rubros *deuda pública interna* y *adeudos a ejercicios fiscales anteriores*. En el primer rubro el monto

⁵ Consiste en “las acciones propias de la gestión gubernamental, tales como la administración de asuntos de carácter legislativo, procuración e impartición de justicia, asuntos militares y seguridad nacional, asuntos con el exterior, asuntos hacendarios, política interior, organización de los procesos electorales, regulación y normatividad aplicable a los particulares y al propio sector público y la administración interna del sector público”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

⁶ Se trata de “los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como: servicios educativos, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

pasó de 2,562 millones de pesos a 4 mil millones; es decir, un crecimiento de 56%; el segundo pasó de 11,222 millones a 14 mil millones, un crecimiento de 25 por ciento.

En contraste, la categoría de *desarrollo económico*⁷ presentó reducciones, pasó de 3,218 millones de pesos a 1,900 millones; es decir, -41%. Esta categoría se compone de los siguientes rubros: asuntos económicos, comerciales y laborales en general; agropecuaria, silvicultura, pesca y caza; minería, manufacturas y construcción; transporte; turismo; ciencia, tecnología e innovación; y otras industrias y otros asuntos económicos. De ellas, cuatro concentraron las disminuciones. En primer lugar se encuentra *ciencia, tecnología e innovación*,⁸ con -61%; le sigue *transporte*,⁹ con -56%; agropecuaria, -51%; y minería, -11 por ciento.

Cuando analizamos la *clasificación económica* del presupuesto, el gasto corriente¹⁰ pasó de 47,694 millones de pesos a 51,230 millones, un aumento de 7.6%. Por su parte, el *Servicio de la deuda y disminución de pasivos* pasó de 2,562 millones a 4 mil millones, un incremento de 56%. Es preciso resaltar cómo se compone este rubro en ambos años. En 2012, 30% se dedicó a la amortización de la deuda, 58% al pago de sus intereses y 12% a adeudos de ejercicios fiscales anterior-

⁷ Consiste en “los programas, actividades y proyectos relacionados con la promoción del desarrollo económico y fomento a la producción y comercialización agropecuaria, agroindustrial, acuicultura, pesca, desarrollo hidroagrícola y fomento forestal, así como a la producción y prestación de bienes y servicios públicos, en forma complementaria a los bienes y servicios que ofrecen los particulares”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

⁸ Integra “los programas y actividades que realizan los entes públicos, orientados al desarrollo de las actividades científicas y tecnológicas, así como de innovación e infraestructura científica y tecnológica”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

⁹ Consiste en “la administración de asuntos y servicios relacionados con la explotación, la utilización, la construcción y el mantenimiento de sistemas e instalaciones del transporte por carretera, ferroviario, aéreo, agua, oleoductos y gasoductos y otros sistemas. Así como la supervisión y reglamentación”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

¹⁰ Se trata de “los gastos de consumo y/o de operación, el arrendamiento de la propiedad y las transferencias otorgadas a los otros componentes institucionales del sistema económico para financiar gastos de esas características”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Tipo de Gasto, 10 de junio de 2010.

res. Para 2013 los montos fueron de 43, 48 y 9%, respectivamente. Es importante señalar que el pago de los intereses representó la mayor parte del gasto destinado a la deuda.

La categoría que sufrió reducciones fue gasto de capital,¹¹ con -37.1%. Los rubros que la componen cambiaron de la siguiente manera: transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas,¹² -35.1%; bienes muebles, inmuebles e intangibles,¹³ -29.5%; e inversión pública, -66.9%. Finalmente, dentro del rubro inversión pública, las reducciones se distribuyeron de la siguiente manera: obra pública en bienes de dominio público,¹⁴ -74% y obra pública en bienes propios,¹⁵ -43 por ciento.

Como se señaló en la Gráfica 4, de 2013 a 2014 el porcentaje del pago de la deuda pasó de 26 a sólo 4%. ¿Qué implicaciones tuvo esta reducción en los componentes del presupuesto de egresos? Con base en la clasificación funcional-programática del presupuesto, en esta ocasión todas las categorías registraron aumentos: gobierno, 7.2%; desarrollo social, 10.4%; otras, 6.9%; y desarrollo económico, 29.5%.

¹¹ Se trata de los gastos “destinados a la inversión de capital y las transferencias a los otros componentes institucionales del sistema económico que se efectúan para financiar gastos de éstos con tal propósito”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Tipo de Gasto, 10 de junio de 2010.

¹² Son las asignaciones “destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto, 9 de diciembre de 2009.

¹³ Consiste en las “asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles, inmuebles e intangibles, requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto, 9 de diciembre de 2009.

¹⁴ Son las asignaciones “destinadas para construcciones en bienes de dominio público de acuerdo con lo establecido en el art. 7 de la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes aplicables. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto, 9 de diciembre de 2009.

¹⁵ Son las asignaciones “para construcciones en bienes inmuebles propiedad de los entes públicos. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto, 9 de diciembre de 2009.

A pesar de esto, los siete rubros que componen “desarrollo económico” presentaron variaciones diferentes. Los que disminuyeron su presupuesto fueron: asuntos económicos, comerciales y laborales en general,¹⁶ -6.9%; agropecuaria, silvicultura, pesca y caza,¹⁷ -10%; turismo,¹⁸ -27.3%; y otras industrias y otros asuntos económicos,¹⁹ -56.9%. En cambio, los que presentaron aumentos fueron: minería, manufacturas y construcción,²⁰ 8.6%; transporte, 93.5%; y ciencia, tecnología e innovación, 55.3 por ciento.

¹⁶ Integra “la administración de asuntos y servicios económicos, comerciales y laborales en general, inclusive asuntos comerciales exteriores; gestión o apoyo de programas laborales y de instituciones que se ocupan de patentes, marcas comerciales, derechos de autor, inscripción de empresas, pronósticos meteorológicos, pesas y medidas, levantamientos hidrológicos, levantamientos geodésicos, etc.; reglamentación o apoyo de actividades económicas y comerciales generales, tales como el comercio de exportación e importación en su conjunto, mercados de productos básicos y de valores de capital, controles generales de los ingresos, actividades de fomento del comercio en general, reglamentación general de monopolios y otras restricciones al comercio y al acceso al mercado, etc. Así como de la formulación, ejecución y aplicación de políticas económicas, comerciales y laborales”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

¹⁷ Consiste en “los programas, actividades y proyectos relacionados con el fomento a la producción, y comercialización agropecuaria, silvicultura, pesca y caza, agroindustrial, desarrollo hidroagrícola y fomento forestal”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

¹⁸ Consiste en “la administración, fomento y desarrollo de asuntos y servicios de turismo; enlace con las industrias del transporte, los hoteles y restaurantes y otras industrias que se benefician con la presencia de turistas, la explotación de oficinas de turismo en el país y en el exterior; organización de campañas publicitarias, inclusive la producción y difusión de literatura de promoción, entre otras”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

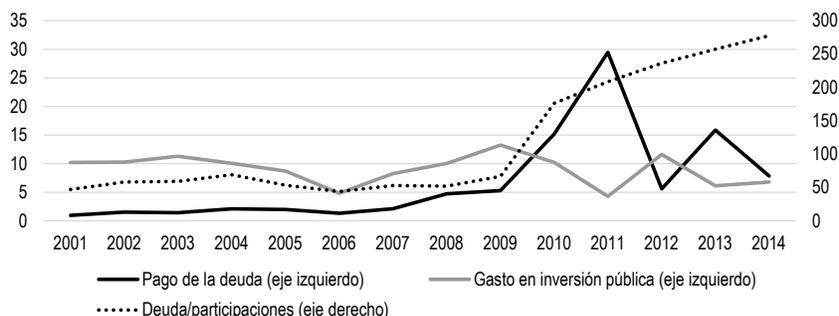
¹⁹ Integra “el comercio, distribución, almacenamiento y depósito y otras industrias no incluidas en funciones anteriores. Incluye las actividades y prestación de servicios relacionadas con asuntos económicos no consideradas en las funciones anteriores”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

²⁰ Integra “los programas, actividades y proyectos relacionados con la administración de asuntos y servicios relacionados con la minería, los recursos minerales (excepto combustibles minerales), manufacturas y construcción; la conservación, descubrimiento, aprovechamiento y explotación racionalizada de recursos minerales; desarrollo, ampliación o mejoramiento de las manufacturas; supervisión, reglamentación, producción y difusión de información para actividades de minería, manufactura y construcción”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 10 de junio de 2010.

La deuda pública pasó de 4 mil millones a 3,620 millones de pesos, una reducción de 9.5%. Dentro de este rubro, los recursos para la amortización de la deuda disminuyeron en 34.4% y los adeudos de los ejercicios fiscales anteriores en 12.9%. Únicamente los recursos para el pago de intereses aumentaron en 13.4%. Además, como sucedió en 2012 y 2013, el pago de los intereses absorbió la mayor cantidad, en esta ocasión, 60.3% del total de recursos. Considerando la clasificación económica del presupuesto, tanto el gasto corriente como el gasto de capital presentaron aumentos, con 10.2 y 34.4%, respectivamente.

Para el caso de Quintana Roo, la Gráfica 5 presenta los datos respectivos. La deuda como porcentaje de las participaciones tiene un promedio de 118%, con un mínimo de 44% en 2006 y un máximo de 278% en 2014. Entre 2001 y 2011 se detecta un comportamiento similar entre la deuda como porcentaje de las participaciones y los recursos destinados para su pago: a medida que aumenta la primera variable, también lo hace la segunda. Por otro lado, la relación inversa entre el *pago* de la deuda y el gasto en inversión pública sólo se presenta claramente a partir de 2010. El pago de la deuda presenta un promedio de 7%, con un mínimo de 1% en 2001 y un máximo de 29% en 2011. Por

Gráfica 5. Deuda pública como porcentaje de las participaciones, gasto en el pago de la deuda e inversión pública como porcentaje de los egresos totales en Quintana Roo, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia. Los datos del pago del servicio de la deuda y el gasto en inversión provienen del INEGI; los datos de la deuda como porcentaje de las participaciones son de la SHCP.

su parte, el gasto en inversión pública tuvo un promedio de 9%, con un mínimo de 4.2% en 2011 y un máximo de 13.2% en 2009.

¿Qué efectos podemos encontrar en el caso de Quintana Roo? Como se aprecia en la Gráfica 5, en 2009 el gasto en inversión fue mayor al de la deuda, pero en 2010 las proporciones se invierten. Cuando se analizan las variaciones en los *presupuestos de egresos* para estos dos años, se encuentran los siguientes datos: la deuda pública pasó de 458.6 millones a 3,110 millones de pesos, un aumento de 578%. Por su parte, el Ramo General de Reservas de Contingencia²¹ aumentó de 92 millones de pesos a 191 millones, es decir, un incremento de 108%. En contraste, el Ramo General de Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles²² pasó de 30 millones de pesos a 13 millones, una reducción de 56.3%; y el Ramo General de Inversión Pública²³ pasó de 631 millones de pesos a 557 millones, una reducción de 11.7 por ciento.

La gráfica también muestra que de 2010 a 2011 el gasto en la deuda siguió aumentando. Sin embargo, cuando se consultan los datos del presupuesto de egresos para estos años, el rubro deuda pública presenta una reducción, pasando de 3,110 millones a 411 millones de pesos, es decir, -87%. En contraste, aumentaron el Ramo General de Adquisiciones de Bienes Muebles e Inmuebles, con 110%; el Ramo General de Inversión Pública, 65%; y el Ramo General de Reservas de Contingencia, 45.9 por ciento.

²¹ Consiste en las provisiones “presupuestarias para hacer frente a las erogaciones que se deriven de contingencias o fenómenos climáticos, meteorológicos o económicos, con el fin de prevenir o resarcir daños a la población o a la infraestructura pública; así como las derivadas de las responsabilidades de los entes públicos”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto, 9 de diciembre de 2009.

²² Se refiere a “las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles, inmuebles e intangibles, requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto, 9 de diciembre de 2009.

²³ Son las asignaciones “destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de preinversión y preparación del proyecto”. *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto, 9 de diciembre de 2009.

De acuerdo con los datos de la Gráfica 5, para el año 2012 los recursos para la deuda disminuyeron, mientras que los de inversión pública aumentaron. Sin embargo, de nueva cuenta, el análisis del presupuesto de egresos indica otras decisiones previas. En primer lugar, según estos documentos, el ramo de deuda pública pasó de 411.6 millones de pesos a 823.8 millones, es decir, un aumento de 100%. En contraparte, el Ramo General de Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles tuvo una reducción de 44 por ciento.

Finalmente, de 2012 a 2013 vuelven a aumentar los recursos para el pago de la deuda, en tanto que los de inversión pública disminuyeron. En esta ocasión el análisis del presupuesto de egresos concuerda con los datos de la Gráfica 5. El Ramo de Deuda Pública pasó de 823.8 millones a 3,309 millones de pesos; es decir, un aumento de 302%, el mayor registrado en el periodo de análisis. No obstante, en esta ocasión, ni el Ramo General de Inversión Pública ni el Ramo General de Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles fueron afectados. Sólo el Ramo General de Reservas de Contingencias pasó de 335.9 millones a 119.9 millones de pesos, una reducción de 64.3 por ciento.

Casos con menor carga por el pago de la deuda: Aguascalientes y Tlaxcala

A diferencia de Nuevo León y Quintana Roo, los estados de Aguascalientes y Tlaxcala han destinado menos recursos para el pago de la deuda. Esto podría explicarse porque sus niveles de deuda no han crecido de manera considerable. Ya que en estos casos la parte destinada al pago de la deuda ha sido constante y no ha presentado aumentos importantes, será posible conocer el comportamiento de los otros rubros en este contexto particular.

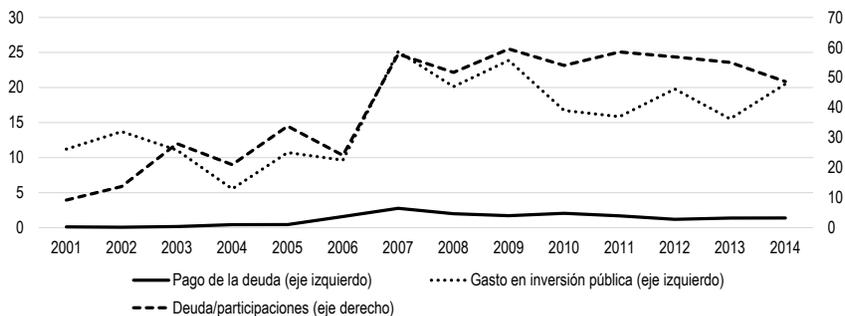
En Aguascalientes, el promedio de la deuda como porcentaje de las participaciones es de 40.8%, con un mínimo de 9.2% y un máximo de 60% en 2009. A diferencia de los dos casos anteriores, en primer lugar, el porcentaje destinado al *pago* de la deuda es menor, en promedio, de 1.2%, con un mínimo de 0.1% en 2002 y un máximo de 2.8% en 2007. En segundo lugar, el gasto en inversión pública siempre ha sido

mayor que la deuda: el promedio es de 15.7%, con un mínimo de 5.5% en 2004 y un máximo de 25.1% en 2007. Aunque este rubro presenta reducciones en algunos años, no son constantes y en general vienen acompañadas de aumentos posteriores. Además, las reducciones no son tan drásticas como en Nuevo León y Quintana Roo (Gráfica 6).

¿Qué sucede en este contexto? El análisis de los presupuestos de egresos de 2003 a 2014, que presentan un formato homogéneo, arroja los siguientes resultados. En efecto, el monto de los recursos para el pago de la deuda con respecto al presupuesto total del Estado es, en promedio, de 1.4%, con un mínimo de 0.5% en 2004 y un máximo de 2.5% en 2013.

La revisión de los presupuestos de egresos permite observar que el gasto en inversión pública ha presentado oscilaciones a lo largo del periodo, sin que se detecten reducciones constantes. Por ejemplo, aunque de 2005 a 2006 el gasto de capital se redujo en 52.1%, para el año siguiente tuvo un aumento de 306%. Otro ejemplo se presentó en 2007, con una reducción de 71%, pero en el año siguiente tuvo un aumento de 61 por ciento.

Gráfica 6. Deuda pública como porcentaje de las participaciones, gasto en el pago de la deuda e inversión pública como porcentaje de los egresos totales en Aguascalientes, 2001-2014

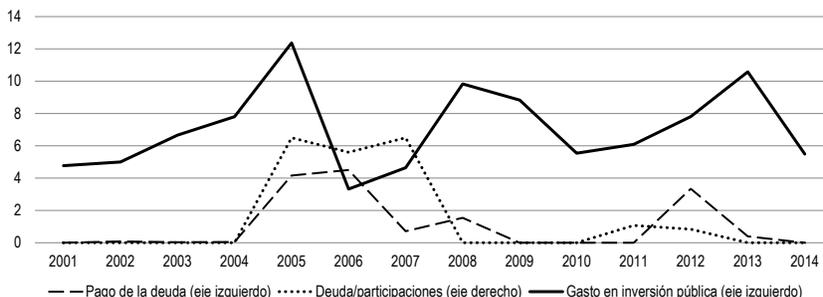


Fuente: Elaboración propia. Los datos del pago del servicio de la deuda y el gasto en inversión provienen del INEGI; los datos de la deuda como porcentaje de las participaciones son de la SHCP.

En Tlaxcala se aprecia algo similar. El estado posee una de las menores deudas del país. Derivado de lo anterior, son pocos los recursos que destina para su pago. El gasto en inversión pública generalmente ha sido mayor que el pago de la deuda, excepto en 2006. En promedio, el gasto en el primer rubro ha sido de 7.1%, con un mínimo de 3% en 2006 y un máximo de 12% en 2005. El monto promedio en el gasto de la deuda es de 1.1%, con un mínimo de 0% en varios años y un máximo de 4.5% en 2006. Estos datos se observan en la Gráfica 7. Al igual que en Aguascalientes, las reducciones en el gasto en inversión vienen acompañadas de aumentos posteriores.

De acuerdo con los presupuestos de egresos de 2004 a 2014, sólo en cuatro años (2005, 2006, 2007 y 2008) se destinaron recursos para el pago de la deuda, los cuales han representado entre 2.2 y 2.8%. De manera similar a lo que ocurre en Tlaxcala, aquí se observa que el gasto en inversión tiene oscilaciones; es decir, las reducciones que se presentan son acompañadas de aumentos posteriores. Por ejemplo, el presupuesto de inversión pública se redujo en 38% de 2007 a 2008, pero en el año siguiente aumentó 178%. Otro ejemplo se presentó de 2009 a 2010, con una reducción de 82% y un aumento de 562% en el año siguiente.

Gráfica 7. Deuda pública como porcentaje de las participaciones, gasto en el pago de la deuda e inversión pública como porcentaje de los egresos totales en Tlaxcala, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia. Los datos del pago del servicio de la deuda y el gasto en inversión provienen del INEGI; los datos de la deuda como porcentaje de las participaciones son de la SHCP.

Discusión y reflexiones

El objetivo de esta investigación fue realizar una exploración de las posibles consecuencias que tiene el pago de la deuda pública sobre los rubros del gasto, específicamente, los relacionados con la inversión pública. A nivel internacional, el debate continúa y está lejos de llegar a un consenso. Sin embargo, eso no debe ser un obstáculo para iniciar el análisis de lo que sucede a nivel subnacional.

Debido a que los recursos para el pago de la deuda han aumentado es preciso indagar cuáles podrían ser sus consecuencias para el resto del gasto público. Del estudio realizado podemos destacar los siguientes aspectos. En primer lugar, cuando se analizan los datos para todos los estados se observa que a medida que los recursos para el pago de la deuda aumentan, los dirigidos al gasto en inversión pública disminuyen. Por supuesto, esta relación supone que la dirección causal va de la deuda hacia la inversión pública. Los estudios a nivel internacional todavía no llegan a un consenso sobre la dirección de esta relación. Incluso, algunos señalan que la dirección depende de la temporalidad analizada (Chang, Lee, Feng y Ning, 2016). Además, los estados presentan diferencias considerables entre sí que es preciso explicar. Habrá que utilizar métodos cuantitativos robustos para dar cuenta de lo que sucede en el caso mexicano.

En segundo lugar, en el estudio de los casos de Nuevo León y Quintana Roo, se observa también que cuando aumenta la proporción del gasto en el pago de la deuda, los gobiernos deciden reducir los recursos a las áreas relacionadas con la inversión pública. No obstante, no cualquier aumento implica una reducción. Por ejemplo, en Nuevo León y Quintana Roo sólo cuando el pago de la deuda superó 8% del gasto total, hubo reducciones en inversión física que la colocaron por debajo de los niveles de aquella. Cuando la proporción del pago de la deuda fue menor a 8%, el gasto en inversión pública no tuvo reducciones importantes.

Asimismo, los casos de Tlaxcala y Aguascalientes permitieron observar que cuando la deuda absorbe pocos recursos del gasto total, es decir, menos de 5%, el gasto en inversión siempre es mayor. En este contexto, el gasto en inversión pública oscila entre aumentos y reducciones, pero no cae drásticamente, como en Nuevo León y Quintana

Roo. Otros estudios a nivel internacional han demostrado que la deuda tiene un efecto sólo a partir de ciertos niveles (Reinhart y Rogoff, 2010), aunque también se ha cuestionado este resultado (Herndon, Ash y Pollin, 2013). Se requiere más investigación para arrojar luz sobre este debate.

Otra tarea para desarrollar en el futuro es determinar si las variables partidistas tienen un efecto en las decisiones del gobierno para reducir ciertos rubros del gasto. Por ejemplo, ante un aumento del pago de la deuda, ¿reaccionan de igual forma los gobiernos de izquierda y de derecha con respecto al gasto en inversión? Benton y Smith (2014) han demostrado que a nivel municipal el manejo de la deuda es afectado por la ideología del partido en el gobierno. Habrá que indagar si algo similar ocurre en los gobiernos estatales. Como se puede notar, quedan por realizar diversas tareas en torno al tema de la deuda subnacional. Esta investigación intenta ser un pequeño aporte para conocer mejor este fenómeno.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2012), *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*, México, Cámara de Diputados.
- (2011), *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*, México, Cámara de Diputados.
- Benton, Allyson y Heidi Smith (2014), “A rational partisan explanation for irrational (sub) sovereign debt behavior: Evidence from municipal Mexico”, Documento de Trabajo núm. 264, CIDE.
- Carpizo, Carlos (2012), “Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010”, (mimeo) trabajo presentado en el marco del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2012, México, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2016), *Diagnóstico de la deuda pública de las entidades federativas*, México, Cámara de Diputados.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*, Chile, Naciones Unidas.
- Chang, Chun-Ping, Chien-Chiang Lee, Gen Fu Feng y Shao-Lin Ning (2016), “Does higher government debt link to higher social expenditure? New method, new evidence”, *Applied Economics*, vol. 48, núm. 16, pp. 1429-1451.
- Diario Oficial de la Federación* (9 de diciembre de 2009), Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto de Gasto.
- (10 de junio de 2010a.), Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto.
- (10 de junio de 2010b.), Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Tipo de Gasto.
- El Financiero* (13/10/2016), “Gobierno gastará más por la deuda que en invertir”, en [<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/gobierno-gastara-mas-por-la-deuda-que-en-invertir.html>].
- Expansión* (02/06/2017), “El costo de la deuda de México se come al gasto social y de inversión”, en [<http://www.jornada.unam.mx/2017/07/03/economia/020n1eco>].
- Franco, Édgar y María Solís (2009), “Impacto del endeudamiento público estatal sobre la inversión productiva en México, 1993-2006”, *Finanzas Públicas*, vol. 1, núm. 2, pp. 31-55.
- Gerring, John (2007), *Case Study Research. Principles and Practices*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Gómez, Juan y Juan Jiménez (2011), “El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos”, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 111.
- Herndon, Thomas, Michael Ash y Robert Pollin (2013), “Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, núm. 2, pp. 1-23.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s/f), “Finanzas públicas estatales y municipales”, en [<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/>] (consulta: 7 de marzo de 2017).

- Kinto, Manuel (2014), “¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria”, Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, México, Cámara de Diputados.
- La Jornada* (03/07/2017), “Inversión en infraestructura se desploma; crece costo de deuda”, en [<http://www.jornada.unam.mx/2017/07/03/economia/020n1eco>].
- Lora, Eduardo (2007), “Public investment in infrastructure in Latin America: Is debt the culprit?”, *Working Paper* 595, Inter-American Development Bank.
- y Mauricio Olivera (2006), “Public debt and social expenditure: Fries or foes?”, *Working Paper* 563, Inter-American Development Bank.
- Mahdavi, Saeid (2004), “Shifts in the composition of government spending in response to external debt burden”, *World Development*, vol. 32, núm. 7, pp. 1139-1157.
- Montemayor, Oscar (2003), “Determinantes del endeudamiento subnacional. Un estudio para los estados y municipios de México, 1993-1999”, *Ensayos*, vol. 22, núm. 1, pp. 35-88.
- Panizza, Ugo y Andrea Presbitero (2014), “Public debt and economic growth: Is there a causal effect?”, *Journal of Macroeconomics*, vol. 41, pp. 21-41.
- Peña, Víctor y Carlos González (coords.) (2015), *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*, Hermosillo, El Colegio de Sonora y Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, AC.
- Ramírez, Roberto y Alfredo Erquizio (2012), “Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009”, *Paradigma económico*, año 4, núm. 2, pp. 5-27.
- Ramos-Herrera, María y Simón Sosvilla-Rivero (2017), “An empirical characterization of the effects of public debt on economic growth”, *Applied Economics*, vol. 49, núm. 35, pp. 3495-3508.
- Reinhart, Carmen y Kenneth Rogoff (2010), “Growth in a time of debt”, *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 100, núm. 2, pp. 573-578.

- Sánchez, Issac y Rosa García (2016), “Public debt, investment and economic growth in Mexico”, *International Journal of Financial Studies*, vol. 4, núm. 2, pp. 1-14.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (s/f), “Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto a participaciones”, en [http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/en/DISCIPLINA_FINANCIERA/2016VA] (consulta: 1 de mayo de 2017).
- Tépach, Reyes (2015), “El flujo de deuda pública de las entidades federativas de México analizado desde el enfoque del federalismo fiscal”, México, Cámara de Diputados.
- (2012), “La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo mexicano”, México, Cámara de Diputados.
- Villasana, Jaime (2015), “Análisis no financiero de las deudas subnacionales en México; conclusiones y propuestas más allá de las reformas financieras”, en Víctor Peña y Carlos González (coords.), *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*, pp. 53-77, Hermosillo, El Colegio de Sonora y Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, AC.