

Análisis del endeudamiento público municipal en Quintana Roo: una visión desde la sostenibilidad financiera

Felipe Flores Vichi ^a

Resumen

México se caracteriza por estar delimitado por un contexto de recursos insuficientes derivado de la baja recaudación impositiva del sistema fiscal. Por lo que, la opción del endeudamiento público como herramienta para el crecimiento económico ha sido una estrategia del gobierno en las últimas décadas. El objetivo del presente trabajo es describir el comportamiento del endeudamiento público estatal y municipal en el estado de Quintana Roo, identificando las señales de sostenibilidad financiera a partir de las herramientas normativas e indicadores para la gestión eficiente de los pasivos internos y externos. Se analiza la deuda pública y su impacto en el crecimiento económico desde una perspectiva histórica del comportamiento estableciendo como marco conceptual las ideas económicas que vinculan esta interacción entre endeudamiento sostenible y aumento de la producción, considerando que debe existir un “umbral óptimo” de pasivos que permita sostener la actividad económica en el largo plazo. Metodológicamente se propone un Índice de Endeudamiento Real a nivel estatal con el objetivo de identificar los niveles de deuda pública, se hace énfasis en la sostenibilidad financiera a nivel municipal en el estado de Quintana Roo. De acuerdo con los resultados, se verificó que los municipios de Solidaridad, Benito Juárez, Cozumel y Othón P. Blanco muestran signos de debilitamiento en materia de sostenibilidad de la deuda.

Palabras clave: deuda pública, sostenibilidad financiera, recaudación tributaria, crecimiento, Quintana Roo

Clasificación JEL: H74, O40

^a Profesor Investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo. División de Ciencias Políticas y Económicas. Correo electrónico: ffloresvichi@uqroo.edu.mx <https://orcid.org/0000-0002-4225-6069>

Abstract

Mexico is characterized by being delimited by a context of insufficient resources derived from the low tax collection of the tax system. Therefore, the option of public debt as a tool for economic growth has been a government strategy in recent decades. The objective of this work is to describe the behavior of state and municipal public debt in the state of Quintana Roo, identifying signs of financial sustainability based on regulatory tools and indicators for the efficient management of internal and external liabilities. Public debt and its impact on economic growth are analyzed from a historical perspective of behavior, establishing as a conceptual framework the economic ideas that link this interaction between sustainable debt and increased production, considering that there must be an "optimal threshold" of liabilities that allows sustaining economic activity in the long term. Methodologically, a Real Debt Index is proposed at the state level in order to identify public debt levels, with emphasis on financial sustainability at the municipal level in the state of Quintana Roo. According to the results, it was verified that the municipalities of Solidaridad, Benito Juárez, Cozumel and Othón P. Blanco show signs of weakening in terms of debt sustainability.

1. Introducción

La recaudación tributaria como proporción del PIB mide los ingresos tributarios (incluidas las contribuciones a la seguridad social que reciben las administraciones públicas) como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). El análisis de la desde esta relación permite realizar una comparación adecuada de los sistemas fiscales a nivel mundial. Esto coadyuva a identificar la capacidad de los gobiernos para fondar inversiones destinadas a atender las necesidades y demandas de la población.

En 2022, el promedio de recaudación tributaria como proporción del PIB en la región de América Latina y el Caribe se situó en 21.5%. Todos los países de esta región registraron una recaudación inferior al promedio de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cual se ubicó en el 34%. En México, los recursos públicos son limitados de acuerdo con la dinámica de la recaudación impositiva del sistema fiscal. Desde el año 2000, el ratio impuestos/PIB más alto fue 17.7% en 2020, y el más bajo fue 11.4% en 2005. En 2019, del conjunto de países de la OCDE, México fue el país que menos recaudó como proporción del PIB, al reportar un 16.3% (OCDE, 2024).

Los datos anteriores enmarcan a México en un contexto de limitados recursos por la vía de los impuestos, por lo que, la opción del endeudamiento público como herramienta para el crecimiento económico ha sido una estrategia del gobierno en las últimas décadas.

Las directrices del manejo de la deuda pública del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) establecen que el principal objetivo de la gestión de la deuda pública consiste en "hacer posible la satisfacción de las necesidades de financiamiento del sector público y el cumplimiento de sus obligaciones de pago en el mediano y largo plazo al más bajo costo posible, en forma compatible con un nivel prudente de riesgo" (Martner & Tromben, 2004).

Una adecuada gestión de la deuda pública permitirá lograr la sostenibilidad financiera, entendida como el cumplimiento de todas las obligaciones de pago actuales y futuras, por parte del gobierno, sin asistencia excepcional o sin caer en incumplimiento (Hakura, 2020). Por lo que, los especialistas de política económica deben generar las estrategias para estabilizar el endeudamiento que permita un crecimiento económico sostenido a lo largo del tiempo. Para identificar las herramientas de políticas disponibles, se debe estudiar el fenómeno a partir de sus patrones de comportamiento y características inherentes, y vincular los niveles “adecuados” de deuda pública con base en la naturaleza de cada país o región.

La importancia del estudio de la deuda pública radica en que un adecuado manejo de la misma, puede constituir un instrumento de política económica eficaz para minimizar fluctuaciones en el presupuesto, estabilizar el crecimiento económico y disminuir los efectos derivados de factores externos, tales como las tasas de interés, el precio del petróleo y el tipo de cambio, entre otros (CEFP, 2016).

La idea del uso de la deuda pública para financiar el déficit fiscal¹ que pretenda influir en la dinámica de una economía deriva fundamentalmente del pensamiento keynesiano, según el cual la expansión del gasto público puede ser un instrumento eficaz para elevar los niveles de demanda agregada, producción, ingreso y empleo (Barcelata & Vela, 2019).

El objetivo del presente trabajo es describir el comportamiento del endeudamiento público estatal y municipal en su “umbral” óptimo para generar crecimiento económico, identificando las señales de insostenibilidad financiera a partir de las herramientas normativas y los indicadores para la gestión eficiente de los pasivos internos y externos.

Para tal fin, se presentan cinco apartados. El primero establece el contexto para analizar la deuda pública y su impacto en el crecimiento económico. El segundo analiza el comportamiento de la deuda interna y externa desde una perspectiva histórica basada en los modelos de crecimiento económico. Un tercer apartado expone las principales ideas económicas que vinculan al endeudamiento público con el crecimiento, haciendo énfasis en el “umbral óptimo” para sostener la actividad económica en el largo plazo. El cuarto, presenta una serie de datos de las finanzas públicas a nivel local, para comprender el comportamiento de la deuda pública a nivel estatal y subnacional, y su vínculo con la sostenibilidad financiera, haciendo énfasis en las particularidades del estado de Quintana Roo y sus municipios. Por último, en el quinto apartado se exponen las conclusiones asociadas a un manejo eficiente de la deuda pública, a partir de las condiciones propias de los territorios, con el objetivo final de proporcionar recomendaciones para el logro de la sostenibilidad financiera de la deuda subnacional y las posibles líneas de investigación que pueden derivar del presente trabajo.

¹ El balance fiscal muestra las necesidades de recursos financieros del gobierno o el sector público (general, central, estatal o municipal) y se evalúa restando a sus ingresos los gastos incurridos en un periodo determinado. Cuando en dicho periodo el gasto es mayor que sus ingresos se obtiene un déficit fiscal (faltante de recursos), y cuando el gasto es menor que sus ingresos se obtiene un superávit (remanente de recursos). Normativamente, el déficit fiscal se formula a partir del contenido del Artículo 2, fracciones VII, XLVII y XLIX de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), el cual señala los tres elementos que determinan la magnitud de la diferencia entre ingresos y egresos del gobierno: déficit presupuestario, requerimientos financieros del sector público y saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHCP, 2022).

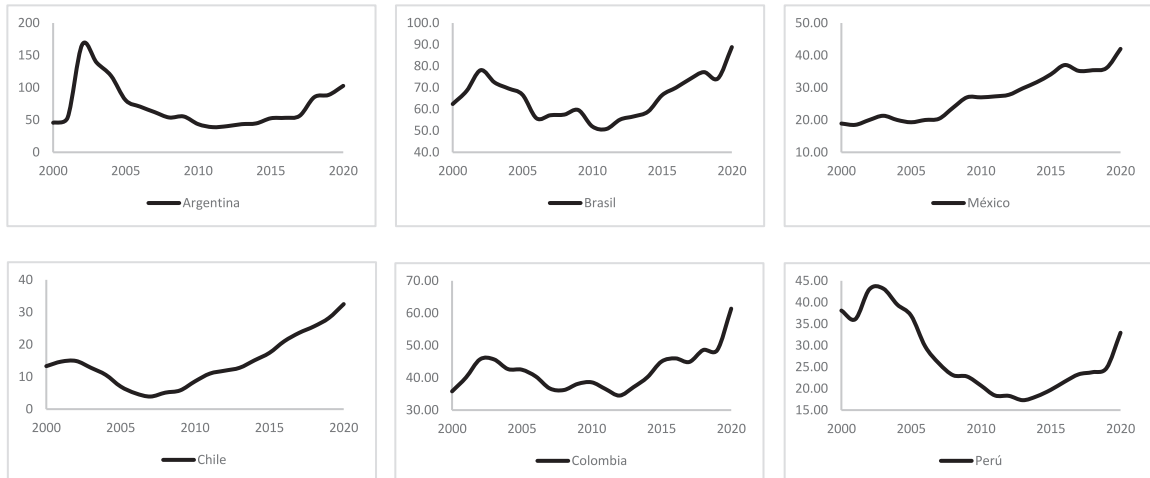
II. Marco de referencia: Dinámica y evolución de la deuda pública

La literatura actual sugiere que la deuda pública tiene una relación no lineal y de “U” invertida con el crecimiento: la deuda pública tiene inicialmente un impacto positivo en la economía, ya que impulsa a la demanda agregada mediante el consumo, así como a través del financiamiento de actividades e inversiones productivas de recursos privado, pero el mecanismo es útil en el corto plazo (Vaca, Vaca, & Mora, 2020).

Sin embargo, existe un nivel de endeudamiento público que ya no genera el mismo impacto en algún punto del tiempo, incluso condiciona a que la economía se comporte con poco dinamismo hasta presentar tasas de crecimiento negativo, esto se debe principalmente, a la incertidumbre y especulación de los agentes respecto a la capacidad de pago de los gobiernos, por lo tanto, el capital inicia una búsqueda de nuevos proyectos u oportunidades de inversión en otros países o sectores, viéndose reducida la inversión productiva financiada mediante el endeudamiento y provocando un estancamiento al crecimiento de la economía.

Con base en el gráfico 1, al analizar el comportamiento de la deuda pública, se describe una “U”, lo que es un indicio de este efecto negativo provocado por la inversión financiada con deuda pública interna o externa. En países seleccionados de América Latina, se muestra un patrón muy claro (Argentina, Brasil, Colombia y Perú), sin embargo, existen otros casos, como Chile y México, en los que el comportamiento no se define claramente.

Gráfico 1 Endeudamiento Público en países seleccionados de América Latina (deuda pública/PIB en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La explicación a este comportamiento se debe al impacto de largo plazo de la deuda, por lo que, el efecto negativo de la inversión pública sobre el crecimiento requiere de un horizonte mayor a los diez años. Identificar el punto máximo de la inversión en el cual el crecimiento se detiene, o incluso, se vuelve negativo, resulta primordial para el manejo eficiente de la política económica. Los resultados que han permitido verificar el “umbral” o límite de la deuda pública que genera crecimiento, se han centrado en el estudio de países y sus estados (o provincias). Lo que ha limitado los alcances del análisis a nivel local.

El trabajo empírico que permita identificar el comportamiento positivo y negativo de la deuda pública, en diferentes horizontes de tiempo, se debe realizar no sólo a nivel nacional, sino también a escalas menores. Por lo que, estudiar el fenómeno en los estados y municipios, redundará en resultados locales inherentes a sus características, y evitando con ello generalizaciones sobre el territorio. Será fundamental demostrar, que las características propias del territorio, en materia financiera, determinarán las potencialidades de crecimiento económico.

Una primera aproximación al estudio del endeudamiento del sector público, se puede realizar a partir del análisis del peso que representan los pasivos respecto al total de la producción de un territorio. El cociente deuda pública/PIB permitirá reconocer la magnitud del endeudamiento de las entidades gubernamentales y prever la sostenibilidad financiera de los estados y municipios.

Históricamente, la evolución reciente de la deuda pública se puede explicar a partir de su composición (deuda interna y externa) y ponderación respecto al PIB. En una muestra de países seleccionados de América Latina, y que comparten similitudes estructurales con México, se comprobó que desde el año 2010, el peso de la deuda pública se centra en los pasivos internos, a diferencia de décadas pasadas, en la cual el financiamiento para el crecimiento dependió de los pasivos con el exterior, como será analizado más adelante. Sin embargo, en países como Argentina y Uruguay, aún persiste una dependencia a los créditos externos que supera, en promedio, el 20% del PIB.

De acuerdo con la Tabla 1, durante el periodo 2010-2020, países como Brasil (5.1%), Chile (3.7%), Colombia (14.0%), México (7.2%) y Perú (9.6%), promediaron una deuda externa en relación a su PIB, por debajo del 15%. Por otro lado, la deuda interna se ubicó por encima del 30% con respecto del PIB, en países como Brasil (61%), Argentina (36.6%) y Colombia (30.1%). Para el caso de México (26%), Uruguay (16.6%), Chile (15.2%) y Perú (12.1%), se ubicó el indicador por debajo de dicho promedio. A pesar de que en este último grupo de países la deuda interna no muestra señales de un comportamiento que derive en la insostenibilidad financiera, se debe estudiar a partir de otros indicadores los riesgos que podrían llevar a los gobiernos al incumplimiento o a presentar una espiral de crecimiento de la deuda.

Tabla 1 Saldo de la deuda pública en América Latina, 2010-2020
(porcentaje del PIB)

| <i>País</i> | <i>2010</i> | <i>2011</i> | <i>2012</i> | <i>2013</i> | <i>2014</i> | <i>2015</i> | <i>2016</i> | <i>2017</i> | <i>2018</i> | <i>2019</i> | <i>2020</i> |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Argentina | 43.5 | 38.9 | 40.4 | 43.5 | 44.7 | 52.6 | 53.3 | 56.5 | 85.2 | 88.8 | 102.8 |
| <i>Interna</i> | 28.9 | 26.9 | 29.2 | 31.7 | 32.1 | 38.7 | 35.5 | 33.4 | 43.9 | 46.0 | 56.2 |
| <i>Externa</i> | 14.6 | 12.0 | 11.2 | 11.8 | 12.6 | 13.9 | 17.8 | 23.1 | 41.3 | 42.8 | 46.6 |
| Brasil | 52.0 | 50.8 | 58.7 | 56.7 | 58.9 | 66.5 | 70.0 | 74.0 | 77.2 | 74.3 | 88.8 |
| <i>Interna</i> | 49.2 | 48.3 | 55.8 | 53.6 | 55.5 | 62.1 | 66.3 | 70.5 | 67.4 | 64.8 | 77.8 |
| <i>Externa</i> | 2.8 | 2.5 | 2.9 | 3.1 | 3.4 | 4.4 | 3.7 | 3.5 | 9.8 | 9.4 | 11.0 |
| Chile | 8.7 | 11.0 | 11.9 | 12.8 | 15.1 | 17.4 | 21.0 | 23.6 | 25.6 | 28.2 | 32.5 |
| <i>Interna</i> | 7.2 | 9.1 | 10.0 | 10.8 | 12.3 | 13.9 | 17.3 | 19.2 | 20.3 | 22.2 | 25.0 |
| <i>Externa</i> | 1.5 | 1.9 | 1.9 | 2.0 | 2.8 | 3.5 | 3.7 | 4.4 | 5.3 | 6.0 | 7.5 |
| Colombia | 38.6 | 36.5 | 34.5 | 37.0 | 40.3 | 45.0 | 46.0 | 44.9 | 48.6 | 48.6 | 61.4 |
| <i>Interna</i> | 27.8 | 26.2 | 25.6 | 27.4 | 28.5 | 28.9 | 30.5 | 29.4 | 31.8 | 32.1 | 38.6 |
| <i>Externa</i> | 10.8 | 10.3 | 8.9 | 9.6 | 11.8 | 16.1 | 15.5 | 15.5 | 16.8 | 16.4 | 22.8 |
| México | 27.0 | 27.3 | 27.9 | 29.8 | 31.7 | 34.8 | 37.0 | 35.2 | 35.4 | 36.1 | 42.0 |
| <i>Interna</i> | 21.7 | 21.5 | 22.4 | 24.2 | 25.3 | 27.4 | 27.9 | 27.0 | 27.4 | 28.4 | 32.3 |
| <i>Externa</i> | 5.3 | 5.8 | 5.5 | 5.6 | 6.4 | 7.4 | 9.1 | 8.2 | 8.0 | 7.7 | 9.7 |
| Perú | 20.7 | 18.4 | 18.2 | 17.3 | 18.2 | 19.7 | 21.6 | 23.3 | 23.8 | 24.8 | 32.9 |
| <i>Interna</i> | 9.5 | 8.9 | 8.4 | 8.5 | 8.6 | 9.0 | 11.2 | 15.5 | 16.5 | 17.7 | 19.3 |
| <i>Externa</i> | 11.2 | 9.5 | 9.8 | 8.8 | 9.6 | 10.7 | 10.4 | 7.8 | 7.3 | 7.1 | 13.7 |
| Uruguay | 39.9 | 38.4 | 40.2 | 37.0 | 39.2 | 44.3 | 45.5 | 44.6 | 45.6 | 48.8 | 61.4 |
| <i>Interna</i> | 13.6 | 14.9 | 15.1 | 12.2 | 11.8 | 14.6 | 18.4 | 19.6 | 19.0 | 18.8 | 25.0 |
| <i>Externa</i> | 26.3 | 23.6 | 25.1 | 24.8 | 27.4 | 29.7 | 27.1 | 25.0 | 26.6 | 30.0 | 36.4 |

Fuente: Base de datos y publicaciones estadísticas (CEPALSTAT) en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El comportamiento contemporáneo de los saldos de la deuda pública en México, pueden ser explicados a partir de los orígenes de la deuda. Durante cuarenta años de implementación del Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI), México había logrado altas tasas de crecimiento del PIB, así como niveles de inflación relativamente bajos (Hernández & Villagómez, 2000). En esta etapa, el financiamiento para el desarrollo puede identificarse a partir de tres estrategias:

Primera (1940-1955): El modelo económico sustituye los bienes de consumo no duraderos y se importan principalmente bienes intermedios de manufactura ligera. Las compras al exterior se realizan con divisas provenientes de las exportaciones del sector agrícola.

Segunda (1955-1970): La producción de bienes duraderos, insumos complejos y bienes de capital de origen nacional dependió de inversiones en tecnología financiadas mediante el endeudamiento con acreedores externos y con la Inversión Extranjera Directa (IED).

Tercera (1970-1982): La necesidad de desarrollar sectores estratégicos (petróleo y electricidad, principalmente) para el crecimiento acelerado de la economía nacional, requirieron de recursos provenientes de las exportaciones petroleras y de un incremento en los créditos con el exterior.

La evolución y debilitamiento del MSI heredó un incremento del financiamiento para el crecimiento económico, anclado a la disponibilidad de los créditos y préstamos con el exterior. La Tabla 2 permite identificar la tendencia creciente de una dependencia hacia la deuda externa².

Tabla 2 Deuda Externa del Sector Público, 1965-1982

| <i>Año</i> | <i>Millones de USD</i> | <i>% del PIB</i> | <i>Año</i> | <i>Millones de USD</i> | <i>% del PIB</i> |
|------------|------------------------|------------------|------------|------------------------|------------------|
| 1965 | 2,140 | 10.70% | 1974 | 9,975 | 13.85% |
| 1966 | 2,343 | 10.46% | 1975 | 14,446 | 16.42% |
| 1967 | 2,805 | 11.31% | 1976 | 19,600 | 22.07% |
| 1968 | 3,174 | 11.67% | 1977 | 22,912 | 27.96% |
| 1969 | 3,778 | 12.76% | 1978 | 24,265 | 23.61% |
| 1970 | 4,262 | 12.11% | 1979 | 29,757 | 22.10% |
| 1971 | 4,545 | 11.59% | 1980 | 33,813 | 17.36% |
| 1972 | 5,064 | 11.30% | 1981 | 52,961 | 21.15% |
| 1973 | 7,071 | 12.81% | 1982 | 58,874 | 33.99% |

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Es a partir de la segunda mitad de los años sesenta que la Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA) de la deuda externa del sector público se ubicó en 15.3%, representando un 11.38% del PIB. Es en la década de los setenta que, la dinámica de crecimiento de los pasivos con el exterior experimentó una TCMA de 24.1%, y significó un 17.38% respecto del PIB.

² En general, por deuda externa de un país se entienden las obligaciones financieras de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, contraídas con organismos internacionales instituciones o particulares extranjeros (Moyano & Ortiz, 1994). Entre los actores que pueden ser acreedores de este tipo de deuda, podemos citar a los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; también los organismos públicos de estados extranjeros como el Export-Import Bank de China, los bancos comerciales del exterior; así como los particulares, cuya actividad no es de tipo financiero o crediticio, como son los proveedores de maquinaria, tecnología y materias primas.

La situación de recurrencia a los créditos y préstamos con acreedores del exterior se pone de manifiesto, y entra en una etapa crítica en la década de los ochentas, periodo durante el cual la deuda bruta externa pasó del 12.9% del PIB en 1980 a un máximo de 73% en 1987. Este contexto derivó en renegociaciones de la deuda con los principales acreedores durante la década de los noventa, ya que los gastos financieros representaron una presión para las finanzas públicas.

El modelo económico neoliberal, impuesto a partir de 1982, tuvo una fuerte dependencia con el financiamiento externo. Al analizar la estructura de la deuda pública, a partir de la Tabla 3, durante el periodo de 1980-1997, la deuda externa representó en promedio el 70% de los pasivos y alcanzó su punto máximo en el año de 1995, cuando la deuda con el exterior representó el 99% de la deuda pública total.

Tabla 3 Estructura de la Deuda Pública, 1980-1997
(en porcentaje)

| <i>Año</i> | <i>Interna</i> | <i>Externa</i> | <i>Año</i> | <i>Interna</i> | <i>Externa</i> |
|------------|----------------|----------------|------------|----------------|----------------|
| 1980 | 47 | 53 | 1989 | 32 | 68 |
| 1981 | 42 | 58 | 1990 | 40 | 60 |
| 1982 | 28 | 72 | 1991 | 44 | 56 |
| 1983 | 33 | 68 | 1992 | 34 | 66 |
| 1984 | 34 | 66 | 1993 | 39 | 61 |
| 1985 | 27 | 73 | 1994 | 15 | 85 |
| 1986 | 24 | 76 | 1995 | 1 | 99 |
| 1987 | 24 | 76 | 1996 | 19 | 81 |
| 1988 | 29 | 71 | 1997 | 26 | 74 |

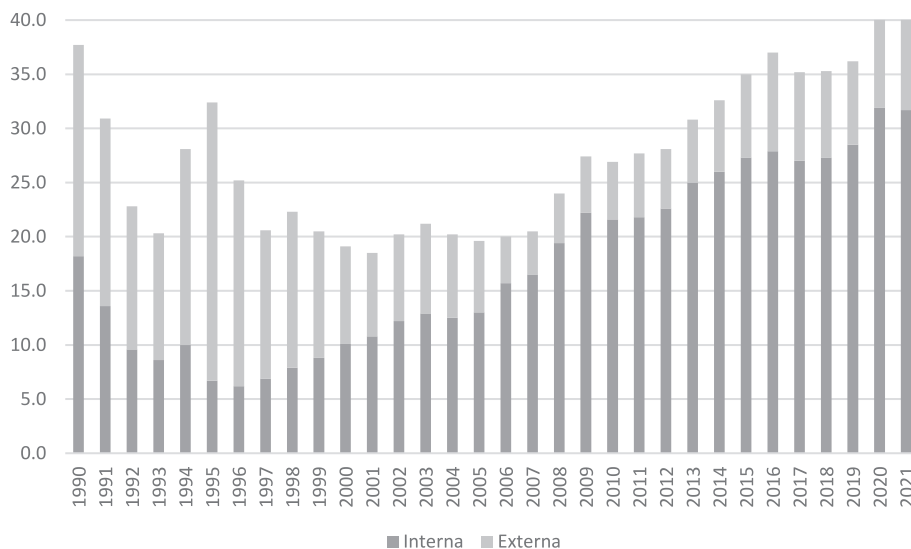
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Fue en el año de 1994 que el gobierno federal inició la sustitución de la deuda externa por la interna para financiar su déficit presupuestario. Fue un proceso que avanzó primero de modo gradual, en 2006 el saldo de la deuda interna llegó a superar, por primera vez en muchos años, el monto de la deuda externa del sector público. Una causa importante de este fenómeno fue el rescate de los ahorradores e instituciones bancarias de la crisis financiera de 1995 y el apoyo a las empresas constructoras de carreteras³ (Díaz, 2010).

³ Entre 1989 y 1994 se otorgaron 52 concesiones de obra pública para construir 5 mil kilómetros de carreteras. Con la crisis financiera de 1995, el gobierno administró 20 concesiones (22 autopistas) mediante el Fideicomiso de Apoyo Al rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), la Federación asumió el 40% del programa de rescate (5,000 millones de dólares) de créditos bancarios. Fue a partir de 2005 que, el gobierno manejó 45 carreteras de cuota y la deuda se incrementó en 14,545 millones de dólares (Expansión, 2008).

El estudio de la composición y evolución de la deuda pública bruta⁴ permite establecer que en México, durante el periodo 1990-2021, el ratio deuda pública/PIB fue de 27.5% en promedio. Sin embargo, desde el año 2013 se presentó un patrón de crecimiento sin precedente, alcanzando niveles superiores al 30%. A partir del Gráfico 2, durante los últimos tres años (2019,2020 y 2021) el peso de la deuda en relación al PIB, ha sido de 36.1%, 41.4% y 40.7%, respectivamente. Estos niveles han superado el umbral del ratio, que señala la literatura, a partir del cual el crecimiento económico es negativo. Siguiendo los argumentos de Vaca, Vaca y Mora (2020), un ratio superior al 27% contribuye a una contracción del crecimiento, y al superar el umbral del 55% la expectativa de crecimiento se acerca a cero o incluso se torna negativo. De continuar con una TCMA de 6.18%, tal y como lo ha reflejado durante el periodo 2019-2021, para el año 2026 se alcanzará el umbral del 55%.

Gráfico 2 Deuda Bruta del Sector Público, 1990-2021
(porcentaje del PIB*)



Fuente: Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

* La información como porcentaje del PIB, se presenta utilizando el PIB anual con base al cálculo trimestral base 2013.

⁴ La deuda pública bruta, de acuerdo con las guías internacionales, es un subconjunto de los pasivos y se integra por los pasivos derivados de la obtención de financiamiento, lo que implica que excluye las participaciones de capital y los derivados financieros. En este mismo sentido, se entiende como deuda pública neta a la presentación de los pasivos derivados de financiamiento restando los activos financieros de la misma naturaleza. En el caso de México, la Ley General de Contabilidad Gubernamental define la deuda pública como las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos federal, estatal o municipal, en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento (SHCP, 2022).

Por otra parte, la composición de la deuda bruta pone de manifiesto que la deuda externa ha perdido peso con respecto a la deuda interna; durante el periodo analizado, los pasivos con el exterior promediaron el 9.9% con respecto al PIB, mientras que la deuda interna se ubicó en un promedio de 17.5% en relación con el PIB. La TCMA para la deuda externa e interna, fue de -2.5% y 1.8%, respectivamente. Por lo que, de continuar con esta dinámica de crecimiento, para el año 2033 la deuda interna representará 39.3% del PIB, mientras que, los pasivos con el exterior mostrarán un nivel cercano al 6.6% del PIB. Y en aproximadamente veinte años, estos indicadores se ubicarán alrededor del 47% y 5%, respectivamente. Por lo que, es necesario profundizar en el estudio de los instrumentos y mecanismos de financiamiento interno que permitan un manejo eficiente de los pasivos en el largo plazo. Las presiones que se deriven de la deuda interna estarán sujetas a la dinámica contractual y financiera de la banca múltiple, la banca de desarrollo y las emisiones bursátiles con carácter interno, principales fuentes de fondeo para los estados y municipios de México.

Interpretar la evolución histórica de la deuda pública de México, no es suficiente sin el análisis del debate teórico y el contraste de resultados empíricos, a partir de las diversas posturas en cuanto a la incidencia del endeudamiento sobre el crecimiento económico. Para tal efecto, se desarrolla en la siguiente sección una descripción de las ideas económicas dominantes y el abordaje metodológico aplicado en los estudios del fenómeno de la deuda.

III. Metodología: Debates entre la relación Deuda Pública y Crecimiento Económico

Es a partir de las ideas keynesianas que se argumentó que la política económica basada en el *laissez-faire* equivale a conducir un automóvil sin volante y el resultado son las crisis recurrentes. Por ello, se propuso que a partir de una economía de control keynesiana, en la cual el gobierno utilice las finanzas funcionales (el volante), se logrará un proceso económico que se desarrolle de manera estable y eficiente (Lerner, 1941). Es el gobierno quien debe decidir sobre la magnitud del déficit fiscal a partir del comportamiento de una demanda razonable.

Los críticos de las posturas keynesiana consideran que el gasto público expulsa al gasto privado; es decir, existe una relación negativa entre ambos, ya que el gasto privado disminuye en la misma magnitud que el gasto público financiado con deuda, generando una competencia por los fondos prestables en el mercado. Esta situación deriva en un aumento de las tasas de interés, ya que el gobierno compite con el sector privado por los recursos financieros disponibles. En otros términos, un mayor endeudamiento público influye de forma negativa en el crecimiento económico, ya que el incremento de las tasas de interés generado por la demanda de los recursos del sector financiero, disminuye los incentivos para invertir.

Por otra parte, una disminución del déficit fiscal provoca una reducción en la demanda de los fondos prestables y con ello las tasas de interés tienden a disminuir, por lo que, el crédito se hace atractivo para el sector privado, y ello impulsa el crecimiento económico y el empleo en el largo plazo. Esta dinámica económica, favorece la productividad y un aumento de los salarios, lo que redundará en mayores niveles de bienestar para la población y en menores presiones inflacionarias (Aschauer, 1989).

Robert Barro propuso el “Teorema de la equivalencia ricardiana” de la deuda pública, que analiza la disyuntiva entre utilizar deuda o impuestos para financiar el déficit público. El autor concluye que la elección es irrelevante, porque ninguna de las dos alternativas tiene consecuencias para el crecimiento económico (Barro, 1974). La idea de la *equivalencia ricardiana* sugiere que la magnitud del déficit fiscal no impacta las tasas de interés, no aumenta la inversión productiva, ni promueve el crecimiento económico en el largo plazo; por lo que, las acciones gubernamentales para influir sobre la demanda agregada mediante la política fiscal serán irrelevantes.

Como se ha presentado hasta el momento, han existido a nivel teórico una serie de posturas que promueven una participación activa del gobierno mediante el endeudamiento público como palanca para el crecimiento económico. Pero también, se encuentra en la literatura trabajos que sustentan el impacto negativo de la deuda sobre las variables fundamentales que promueven la actividad económica. Así como ideas sobre la nula efectividad del gobierno, mediante el uso de la política fiscal, para promover un crecimiento económico.

Es a partir de la crisis financiera mundial del año 2008 y del aumento de las deudas soberanas, que se empiezan a generar un buen número de trabajos empíricos en los cuales se relaciona al crecimiento económico con el papel activo del gobierno mediante el endeudamiento público.

El debate entre la deuda y su influencia sobre el crecimiento económico cobra relevancia con la publicación de *Esta vez es diferente: ocho siglos de necesidad financiera*, de los autores Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff de la Universidad de Harvard. Los economistas analizaron a 20 países avanzados durante el periodo 1946-2009, y concluyeron que: cuando la deuda pública cruza el umbral del 90% sobre el PIB, el resultado es un crecimiento económico notablemente más bajo. Antes de llegar a ese límite superior, el PIB avanza a una tasa anual que oscila entre el 3% y 4%; al traspasarlo, la media se desploma al -0.1% (Reinhart & Rogoff, 2010). Esta conclusión se aplica también a los países emergentes, sin embargo, al analizar la deuda pública externa se demostró que al alcanzar una relación con el PIB del 60%, el crecimiento disminuye cerca de dos puntos porcentuales, y para niveles de deuda mayor, la tasa de crecimiento se reduce casi a la mitad.

No obstante, y a pesar de las implicaciones del trabajo de Reinhart y Rogoff (2010) sobre las decisiones de política económica durante los tres años posteriores a su publicación, profesores de la Universidad de Massachusetts advirtieron que las conclusiones eran equivocadas. Concretamente, mostraron que se excluyeron datos intencionalmente y cometieron errores estadísticos y de codificación, por lo que llegaron a un resultado que representa de forma inexacta la relación entre deuda pública y crecimiento del PIB en 20 economías avanzadas durante el período de posguerra. Los autores encontraron que cuando se calcula correctamente la relación, la tasa de crecimiento del PIB es en realidad de 2.2% y no del -0.1%, por lo que, el crecimiento medio del PIB con un ratio de *deuda pública/PIB* superiores al 90% no es muy diferente cuando este ratio es más bajo (Herndon, Ash, & Pollin, 2014).

Otro estudio empírico, aplicado en la zona del euro, relacionó el impacto de la deuda pública sobre el PIB *per cápita* en 12 países durante el periodo 1970-2008. Las conclusiones del trabajo detectaron que a partir de nivel de deuda cercanos al 90-100% del PIB, o incluso al 70-80%, ésta tendrá efectos adversos sobre el crecimiento, lo cual apoya la teoría de Reinhart y Rogoff (Checherita & Rother, 2010).

En el año de 2017, se publicaron dos estudios relevantes que buscaron determinar el umbral de la relación entre *deuda pública/PIB*, a partir del cual, el crecimiento económico será negativo. En el primero de ellos, no se encontró evidencia sobre el umbral, no obstante, se demostró que la trayectoria de la deuda pública en el largo plazo puede tener consecuencias más importantes sobre el crecimiento de la actividad económica, que el análisis de los niveles de deuda sobre el PIB (Chudik, Mohaddes, Pesaran, & Raissi, 2017).

El segundo trabajo, utiliza los datos de Reinhart y Rogoff (2010) para probar la existencia del umbral del 90% mediante un modelo de regresión. Estos autores no pudieron demostrar la existencia del umbral. Sin embargo, propusieron que, en caso de existir un porcentaje de deuda que cause un dramático efecto negativo sobre el crecimiento, estaría alrededor del 30% del PIB, y no del 90%. Aunque admitieron que, haría falta un estudio de mayor profundidad para demostrar este nuevo umbral (Lee, Park, Seo, & Shin, 2017).

Recientemente, se publicó un estudio para el caso mexicano, en el cual se buscó determinar la relación entre la deuda pública y su impacto en el crecimiento económico, y tuvo como objetivo encontrar el umbral más allá del cual los aumentos de la deuda generan disminuciones marginales del crecimiento. Los resultados indican que el umbral se ubica en el 27% del PIB, por lo que, más allá de este límite aproximado, las contribuciones al crecimiento se vuelven negativas. Además, si la relación entre deuda y PIB supera el umbral del 55%, la expectativa es que las tasas de crecimiento se acerquen al 0% o incluso que sean negativas (Vaca, Vaca, & Mora, 2020).

Las conclusiones del trabajo realizado para el caso mexicano, muestran umbrales muy inferiores a los encontrados en otros países. Por lo que, el umbral definido por el ratio *deuda pública/PIB* dependerá de las características propias de cada país. Es tarea pendiente de los futuros trabajos de investigación, proporcionar estudios detallados sobre las características que se deben considerar para clasificar a los países de acuerdo con diversos niveles del ratio, y a partir de los mismos, aplicar medidas de política económica coherentes con el contexto y contenido macroeconómico.

Como se ha demostrado con la presentación de los debates teóricos y empíricos anteriores, no existe un acuerdo generalizado y claro del efecto de la deuda pública sobre el comportamiento de la actividad económica. Esta situación se vuelve aún más incierta al analizar el fenómeno a escala local. En el ámbito subnacional, la literatura sobre el vínculo entre deuda pública estatal y el crecimiento económico es muy escasa. Los análisis realizados se centran en el comportamiento del endeudamiento y su impacto en el gasto público, sin considerar otras variables macroeconómicas, dejando de lado las implicaciones económicas y sociales que derivan de su contratación. Sin embargo, algunos trabajos destacan aspectos que son importantes para entender el posible impacto que el acelerado aumento de la deuda ha tenido sobre las economías estatales (Barcelata & Vela, 2019).

Aunado a lo anterior, un análisis integral del endeudamiento público se debe fortalecer a partir de las herramientas e instrumentos disponibles, es por ello que, la magnitud de la deuda pública de los estados en términos de la riqueza producida por cada entidad, analizada a partir del Índice de Endeudamiento Real (IER), puede ser una adecuada aproximación del fenómeno estatal. Este indicador se calculó mediante:

$$IER_i = \left(\frac{DP_i}{PIBE_i} \right) \times 100$$

Donde IER_i = Índice de Endeudamiento Real en el estado “i”; Dpi = Deuda Pública en el estado “i”; y $PIBE_i$ = Producto Interno Bruto en el estado “i”. Las cifras expresadas en millones de pesos corrientes.

El índice analizó la fortaleza económica de los estados para enfrentar pasivos derivados del endeudamiento público. La medición analizó el periodo 2006-2020 y permitió identificar a los estados de acuerdo a una tipología creada para tal efecto. Para una adecuada comparación entre los territorios se agruparon las entidades de la República Mexicana mediante “clústeres”. Se aplicó el algoritmo k-means para encontrar cinco agrupamientos que segmentaran a las entidades en las categorías de “Muy alto” (Clúster I), “Alto” (Clúster II), “Medio” (Clúster III), “Bajo” (Clúster IV), y “Muy bajo” endeudamiento (Clúster V). La ventaja del método aplicado es que permitió segmentar a los territorios con base en sus características e identificar datos atípicos. El procesamiento de la metodología se realizó mediante el programa IBM SPSS Statistics 21.

IV. Resultados: Un análisis empírico de la deuda pública en Quintana Roo

El endeudamiento público se convierte en un problema cuando las entidades estatales o municipales deben destinar una proporción importante de sus ingresos al costo de la deuda. Esta situación limita las capacidades financieras para la provisión de bienes y servicios públicos, así como la implementación de inversiones productivas que desencadenen un crecimiento económico en el corto plazo.

De acuerdo con la Tabla 4, si consideramos a los municipios con obligaciones financieras superiores a los 100 millones de pesos, encontramos que los 25 municipios más endeudados del país destinan, en promedio, el 64.4% de sus participaciones⁵, cinco municipios del norte del país comprometen poco más del 70% de sus partidas de origen federal. El estado de Quintana Roo, al primer trimestre de 2022, cuenta con Othón P. Blanco (67.1%) y Solidaridad (61.0%), como los municipios con mayor afectación en sus participaciones.

Tabla 4 Los 25 municipios con las mayores afectaciones de sus Participaciones** (porcentaje)

| | | | |
|-----------------------|------|--------------------------|-------------|
| Ensenada | 74.9 | Nogales | 63.3 |
| Guadalupe | 74.8 | Los Cabos | 62.1 |
| Santa Catarina | 73.2 | Zapotlán el Grande | 61.2 |
| General Escobedo | 72.3 | Durango | 61.2 |
| Nuevo Laredo | 70.9 | Guaymas | 61.0 |
| Acapulco de Juárez | 69.6 | Solidaridad | 61.0 |
| Guasave | 68.0 | Ecatepec de Morelos | 57.5 |
| San Pedro Tlaquepaque | 67.7 | León | 57.5 |
| Othón P. Blanco | 67.1 | Puerto Peñasco | 56.9 |
| San Luis Potosí | 67.0 | Guadalajara | 56.6 |
| Tonalá | 66.4 | San Nicolás de los Garza | 55.3 |
| Agua Prieta | 64.7 | Puerto Vallarta | 55.1 |
| La Paz | 64.3 | Promedio | 64.4 |

Fuente: Elaborado por el Centro de las Finanzas Públicas con información de la SHCP

**Información al primer Trimestre de 2022

Para evitar y controlar el nivel de endeudamiento de los estado y municipios, es que se publicó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, el 27 de abril de 2016, en la cual se establecieron los criterios para el uso del financiamiento de los gobiernos locales, éstos se centran en mecanismos de equilibrio presupuestario y de distribución de ingresos excedentes, en un sistema de alertas que mide los niveles de endeudamiento y las condiciones de liquidez de las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos, y un Registro Público Único que permite la inscripción de la totalidad de los pasivos y obligaciones de los gobiernos locales. La aplicación de la norma ha permitido dar un seguimiento puntual a nivel estatal y municipal del comportamiento sostenible de la deuda.

⁵ Las participaciones federales son recursos que se transfieren por la Federación a las entidades federativas y por medio de éstas también a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, por su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; mediante las mismas se les compensa por los recursos que dejan de captar y que se reservan a la Federación, al dejar en suspenso el cobro de un conjunto de impuestos que antes recaudaban (Auditoría Superior de la Federación, 2018).

De acuerdo con los indicadores⁶ más recientes que integran el Sistema de Alertas de la deuda de las entidades federativas, se muestra que al primer trimestre de 2022, Durango es el único estado con un endeudamiento elevado; mientras que, cinco estados (Coahuila, Colima, Chihuahua, Nuevo León y Quintana Roo) muestran un nivel de endeudamiento en observación, es decir, existen elementos coyunturales que pueden definir un rumbo negativo en materia de deuda pública. Los estados que presentan un criterio de insostenibilidad de la deuda y una capacidad de pago insuficiente o limitada, fueron Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Quintana Roo (Instituto Belisario Domínguez, 2022).

A partir de los datos de la Tabla 5, durante el periodo 2006-2010, los estados con mayores niveles de endeudamiento fueron el estado de México (3.5%), Sonora (3.0%), Chiapas (2.9%), Nuevo León (2.7%), Michoacán (2.6%), Chihuahua (2.5%) y Quintana Roo (2.5%), todos ellos con un endeudamiento real superior al 2.5% con respecto a su producto interno bruto estatal (PIBE).

Tabla 5

Índice de Endeudamiento Real

| <i>Estado</i> | <i>2006-2010</i> | <i>2011-2015</i> | <i>2016-2020</i> | <i>Promedio</i> | <i>Estado</i> | <i>2006-2010</i> | <i>2011-2015</i> | <i>2016-2020</i> | <i>Promedio</i> |
|---------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|---------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|
| AGS | 1.81 | 1.74 | 0.98 | 1.51 | MOR | 0.5 | 2.35 | 2.4 | 1.75 |
| BC | 1.85 | 2.96 | 2.79 | 2.53 | NAY | 2.09 | 5.81 | 4.28 | 4.06 |
| BCS | 1.37 | 1.78 | 1.31 | 1.48 | NL | 2.68 | 4.53 | 4.51 | 3.91 |
| CAMP | 0.01 | 0.19 | 0.46 | 0.22 | OAX | 2.07 | 3.53 | 4.12 | 3.24 |
| CDMX | 2.32 | 2.36 | 2.34 | 2.34 | PUE | 1.7 | 1.7 | 1.04 | 1.48 |
| CHIH | 2.57 | 6.83 | 6.79 | 5.4 | QRO | 0.91 | 0.54 | 0.15 | 0.54 |
| CHIS | 2.96 | 6.34 | 6.31 | 5.2 | QROO | 2.54 | 7.8 | 6.86 | 5.73 |
| COAH | 0.66 | 6.52 | 4.78 | 3.99 | SIN | 1.83 | 2.11 | 1.47 | 1.8 |
| COL | 1.71 | 2.86 | 2.83 | 2.46 | SLP | 1.62 | 1.44 | 0.93 | 1.33 |
| DGO | 2.42 | 2.86 | 3.24 | 2.84 | SON | 3.03 | 3.46 | 3.94 | 3.48 |
| GRO | 1.6 | 1.46 | 1.6 | 1.55 | TAB | 0.61 | 0.77 | 1.15 | 0.84 |
| GTO | 1.13 | 1.31 | 0.8 | 1.08 | TAMPS | 1.03 | 2.41 | 2.23 | 1.89 |
| HGO | 1.86 | 1.83 | 1.49 | 1.73 | TLAX | 0.12 | 0.03 | 0.02 | 0.05 |
| JAL | 1.96 | 2.49 | 1.91 | 2.12 | VER | 1.86 | 5.02 | 4.91 | 3.93 |
| MEX | 3.52 | 2.89 | 2.47 | 2.96 | YUC | 0.75 | 1.12 | 1.45 | 1.1 |
| MICH | 2.62 | 4.41 | 3.88 | 3.64 | ZAC | 0.44 | 3.82 | 4.24 | 2.83 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Público Único (SHCP) y Sistema de Cuentas Nacionales de México (INEGI).

⁶ El Sistema de Alertas se integra por tres indicadores: 1) deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición (vinculado con la sostenibilidad de la deuda); 2) servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición (relacionada con la capacidad de pago); y 3) obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales (muestra la disponibilidad financiera para hacer frente a las obligaciones contratadas a plazos menores de 12 meses).

Es a partir del año de 2011, que el estado de Quintana Roo, Chihuahua y Chiapas muestran un patrón de endeudamiento creciente. El IER en estas tres entidades superó el 6.5% durante los quinquenios de 2011-2015 y 2016-2020. Con base en la dinámica de endeudamiento, analizada a partir del IER, Quintana Roo (5.7%), Chihuahua (5.4%) y Chiapas (5.2%) se clasifican como estados con “Muy alto” nivel de endeudamiento.

Por otra parte, Nayarit (4.1%), Coahuila (4.0%), Veracruz (3.9%), Nuevo León (3.9%), Michoacán (3.6%) y Sonora (3.5%), la tipología indica que son entidades con “Alto” nivel de endeudamiento. Situación que se magnifica al comparar los niveles de deuda del quinquenio 2006-2010 que alcanzaron un máximo de 3% respecto a la riqueza estatal.

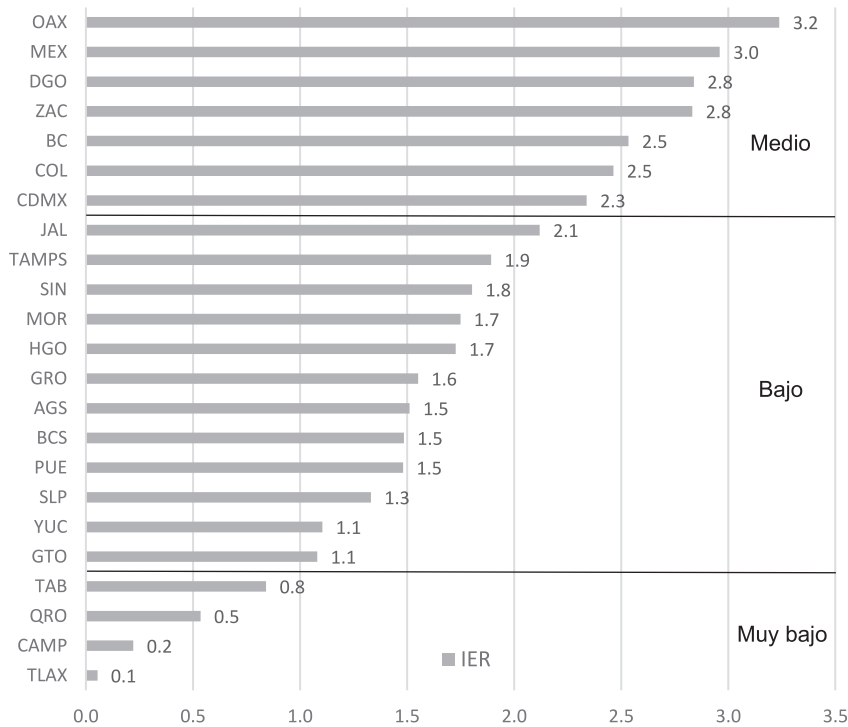
La combinación de indicadores con los mecanismos de equilibrio presupuestario y de distribución de ingresos excedentes propuestos en el marco normativo mexicano, permiten el logro de la sostenibilidad financiera de las entidades, permitiendo con ello que, los municipios atiendan a las demandas sociales y cuenten con un manejo adecuado de los pasivos internos y externos.

A pesar que, en la literatura de carácter financiero existen una diversidad de indicadores que remiten a la identificación de fortalezas y debilidades de las unidades territoriales, es la combinación de indicadores pertinentes con el contexto local y con los objetivos que marca la ley en materia financiera, que se podrán generar los instrumentos y estrategias para un control y vigilancia de la deuda pública a partir de las características y dinámicas propias de los estados y municipios. Por ejemplo, en términos de endeudamiento por habitante, la interpretación del indicador tenderá a sobrestimar el fenómeno de la deuda en territorios con una tasa de crecimiento poblacional importante, y no por ello, estaremos ante una posibilidad de incumplimiento en materia de sostenibilidad de la deuda pública. Por lo que, el agrupamiento de los estados y municipios de acuerdo a estas particularidades, facilitará el análisis e interpretación de las condiciones de sostenibilidad de la deuda.

Atendiendo a los datos mostrados por el Gráfico 3, que agrupa a los estados de acuerdo con una tipología creada para tal efecto, indicó que aquellos estados cuyo nivel de endeudamiento con respecto a su PIB se ubica entre 3.2 y 2.3%, su nivel de endeudamiento es considerado como “Medio”. Mientras que, aquellos que mostraron niveles de entre 2.1 y 1.0% se clasificaron como entidades con nivel de endeudamiento “Bajo”. Finalmente, los estados de Tabasco (0.8%), Querétaro (0.5%), Campeche (0.2%) y Tlaxcala (0.1%) representaron niveles de deuda “Muy bajo”, al mostrar un indicador inferior al 1%.

A partir de estos resultados, se sugiere un análisis espacial del comportamiento de la deuda a nivel estatal y su correspondencia con la deuda subnacional. De manera que se determine si el fenómeno de vecindad describe el comportamiento del endeudamiento a nivel local. De ser así, se deberán formular estrategias regionales para la gestión sostenible de la deuda pública. Y no únicamente, analizar desde una perspectiva municipal e independiente.

Gráfico 3 Índice de Endeudamiento Real de entidades con niveles de endeudamiento Mediano, Bajo y Muy bajo



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Público Único (SHCP) y Sistema de Cuentas Nacionales de México (INEGI)

El comportamiento de la deuda estatal difiere de manera significativa respecto al de la deuda subnacional⁷. El análisis de ésta última permite obtener un acercamiento al comportamiento financiero y productivo a nivel local.

⁷ La deuda subnacional incluye a todas las obligaciones de pago o pasivos, contratadas directa o indirectamente, derivadas de crédito o financiamiento a cargo de los estados, municipios, entes estatales o municipales, la Ciudad de México y sus alcaldías. Asimismo, incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones que genera la contratación del pasivo. En esta tipología de la deuda, no existe distinción por el destino, es decir, puede ser usada para un propósito productivo (inversiones físicas y financieras). Por otra parte, la deuda estatal incluye únicamente a la deuda de los gobiernos estatales y sus entes públicos, excluyendo municipios, alcaldías, sus organismos paramunicipales o entes públicos (IMCO, 2021).

Durante los últimos diez años se observa una paulatina disminución de la participación de la deuda municipal en el total subnacional, pasando de 11.2% durante el primer trimestre de 2012 a 5.9% durante el mismo periodo de 2022, una reducción de poco menos de la mitad de su participación durante este tiempo. Por ello, se deduce que, no obstante el crecimiento de la deuda municipal en términos absolutos durante algunos segmentos del periodo, la deuda contratada por otros acreedores terminó creciendo más (CEFP, 2022).

Casi la mitad del fondeo de los municipios (49.3%) pertenece a los acreedores pertenecientes a la banca múltiple; en segundo lugar, se encuentra la banca de desarrollo (42.5%); y de manera marginal, las emisiones bursátiles se asociaron al 3.7% de los acreedores totales. Esta composición de la deuda, a partir del tipo de acreedor, se ha mantenido constante durante los últimos diez años. Sin embargo, se ha comprobado empíricamente que, la participación de la banca múltiple y las emisiones bursátiles presentan un crecimiento de un 3% y 0.7%, respectivamente. Por lo que, se deben generar los mecanismos de seguimiento y vigilancia sobre la dinámica de los acreedores, para evitar presiones y un impacto negativo a la sostenibilidad de la deuda.

Si enlistamos a los municipios con deudas superiores a los mil millones de pesos, encontramos que los 25 municipios más endeudados concentran casi una cuarta parte (24%) del total de la deuda de este orden de gobierno. Es posible establecer que, Benito Juárez (8vo. lugar), Solidaridad (14vo. lugar) y Cozumel (posición 22), pertenecientes al estado de Quintana Roo, se encuentran en el listado de los municipios con mayor endeudamiento.

Puede sostenerse que la concentración de la deuda municipal en México es muy alta, si se considera que estos 25 municipios (4.3% de los 580 municipios que cuentan con deuda pública registrada ante la SHCP) corresponden a la más de la mitad (57.2%) de la deuda municipal total (CEFP, 2022).

De acuerdo con el informe del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), una forma de dimensionar la deuda pública en una entidad, es posible mediante la cuantificación de la deuda municipal per cápita, al término del primer trimestre de 2022, los municipios que presentan las mayores deudas por habitante son los siguientes: Puerto Peñasco, Sonora (4,106.0 pesos); Cozumel, Quintana Roo (4,073.8 pesos); Solidaridad, Quintana Roo (2,398.4 pesos); Agua Prieta, Sonora (2,316.7 pesos) y Nogales, Sonora (1,911.9 pesos).

Con base en la información anterior, es posible determinar que existen señales de consideración, tanto en el orden estatal como municipal de Quintana Roo, que muestran una presión de los indicadores vinculados con la sostenibilidad financiera del endeudamiento público. Situación que podrá agravarse en un contexto de restricción económica, procesos inflacionarios y elevadas tasas de interés, provocadas principalmente, por la pandemia de COVID-19 y el conflicto ruso-ucraniano.

V. Conclusiones y recomendaciones

Los niveles de recaudación de impuestos en México no permiten atender de manera eficiente las demandas sociales y los problemas públicos. Para ello, ha recurrido al endeudamiento para financiar el déficit público. Esta estrategia ha permitido a los estados y municipios disponer de recursos financieros para generar crecimiento económico. Sin embargo, las acciones gubernamentales en materia de deuda, no se caracterizan por persuadir la sostenibilidad financiera. Por lo que, el financiamiento del crecimiento económico de los territorios no se caracteriza por un manejo eficiente de los pasivos internos y externos.

El endeudamiento público puede ser analizado a partir del ratio deuda pública/PIB. Este indicador permite identificar el grado de sostenibilidad financiera de las entidades gubernamentales, así como la incidencia de la deuda interna y externa sobre el crecimiento económico.

El análisis del comportamiento de la deuda pública en México debe partir de la herencia del MSI, que configura una composición de los pasivos hacia instrumentos de financiamiento interno.

Estudios empíricos han determinado, para el caso mexicano, que la proporción del endeudamiento público con respecto al PIB, no debe superar el 27%. Sin embargo, las tasas de crecimiento experimentadas por el indicador, desde el año de 2019, indican que para el año 2026 el país experimentará tasas negativas de crecimiento, es decir, alcanzará el 55% del PIB, lo que de acuerdo a la literatura es el umbral a partir del cual la economía experimentará graves impactos en su dinámica, haciendo que la política fiscal aplicada para corregir el rumbo sea ineficaz. En el mismo sentido, la dinámica de crecimiento de la deuda interna se agudizará en el año 2033, alcanzando un nivel del 39.3% del PIB; mientras que, la deuda externa se ubicará alrededor del 6.6% del PIB.

Los debates en la literatura relacionados con el impacto del endeudamiento público sobre el crecimiento, no han mostrado de forma clara la relación entre ambas variables. Estos análisis son más inciertos al analizar el fenómeno de la deuda a una escala local. En el ámbito subnacional, las referencias teóricas y empíricas sobre el vínculo entre la deuda pública estatal o municipal, y el crecimiento económico local es muy escasa.

El análisis del endeudamiento a nivel subnacional indica que el estado de Quintana Roo cuenta con dos municipios (Solidaridad y Othón P. Blanco) que han comprometido sus participaciones federales de manera importante con sus niveles de endeudamiento público. Lo cual puede comprometer la sostenibilidad financiera de la deuda en el mediano plazo.

A pesar de la existencia de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016), la cual provee de mecanismos de control y vigilancia a las deudas estatales y municipales, se han identificado seis estados (Durango, Coahuila, Colima, Chihuahua, Nuevo León y Quintana Roo) que mantienen una debilidad en su capacidad de pago y muestran una insostenibilidad financiera.

Durante el periodo 2006-2010, los estados con mayores niveles de endeudamiento fueron el estado de México (3.5%), Sonora (3.0%), Chiapas (2.9%), Nuevo León (2.7%), Michoacán (2.6%), Chihuahua (2.5%) y Quintana Roo (2.5%), todos ellos con un endeudamiento real superior al 2.5% con respecto a su PIB. Es a partir del año de 2011, que el estado de Quintana Roo, Chihuahua y Chiapas muestran un patrón de endeudamiento creciente. El IER en estas tres entidades superó el 6.5% durante los quinquenios de 2011-2015 y 2016-2020. Con base en la dinámica de endeudamiento, analizada a partir del IER, Quintana Roo (5.7%), Chihuahua (5.4%) y Chiapas (5.2%) se clasifican como estados con “Muy alto” nivel de endeudamiento.

La incorporación de estrategias para el manejo eficiente de la deuda pública deberá partir de la integración de los indicadores disponibles y de los marcos normativos existentes, sin embargo, este diseño deberá obedecer a las particularidades y características propias de los estados y municipios, evitando con ello el sobredimensionamiento de la deuda pública a nivel local.

Los resultados sobre el comportamiento de los niveles de endeudamiento de los estados, a partir de agrupamientos, requieren de la incorporación del análisis espacial y su correspondencia con la deuda subnacional. Se recomienda la integración de estudios y líneas de investigación que estudien y verifiquen la propuesta metodológica de carácter espacial, con la cual se podrá verificar si la evolución y comportamiento de la deuda puede ser explicado por el concepto de vecindad territorial. En caso de ser cierta la operatividad de este concepto, se tendrán importantes implicaciones en el análisis, ya que las unidades de observación dejarán de ser independientes y locales, para pasar a ser unidades interdependientes.

Finalmente, al analizar la dinámica de los pasivos municipales en el estado de Quintana Roo, fue posible verificar que los municipios de Solidaridad, Benito Juárez, Cozumel y Othón P. Blanco muestran signos de debilitamiento en materia de sostenibilidad de la deuda.

Bibliografía

- Aschauer, D. (1989). Does Public Capital Crowd-Out Private Capital? *Journal of Monetary Economics*(24), 171-188.
- Auditoría Superior de la Federación. (2018). *Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios*. Ciudad de México: ASF Cámara de Diputados.
- Barcelata, H., & Vela, R. (2019). Deuda pública subnacional y desarrollo económico local. *Economía Teoría y Práctica*(51), 165-199.
- Barro, R. (1974). Are governments bonds net wealth? *Journal of Political Economy*(6), 1095-1117.
- CEFP. (2016). *Análisis y Evolución de la Deuda Pública*. Ciudad de México: Cámara de Diputados LXIII Legislatura.
- CEFP. (2022). *Obligaciones Financieras de los Municipios de México. Primer Trimestre de 2022*. Ciudad de México: Camara de Diputados. LXV Legislatura.
- Checherita, C., & Rother, P. (2010). The impact of high and growing government debt on economic growth. *Working Paper Series. European Central Bank*. (1237), 1-42.
- Chudik, A., Mohaddes, K., Pesaran, H., & Raissi, M. (2017). Is there a debt-threshold effect on output growth? *IMF Working Paper*, 1-59.
- Díaz, E. (2010). Deuda pública interna, tasa de interés y restricciones a la inversión productiva. *Comercio Exterior*; 60(1), 38-55.
- Expansión. (21 de Octubre de 2008). *Revista Expansión*. Obtenido de <https://expansion.mx/obras/pulso-de-la-construccion/nadie-salvo-a-los-construtores>
- Hakura, D. (2020). ¿Qué es la sostenibilidad de la deuda? *Finanzas y Desarrollo*, 60-61.
- Hernández, F., & Villagómez, A. (2000). *La estructura de la deuda pública en México: lecciones y perspectivas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Herndon, T., Ash, M., & Pollin, R. (2014). Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. *Cambridge Journal of Economics*, 257-279.
- IMCO. (2021). *Hablemos de deuda en los estados*. CDMX: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
- Instituto Belisario Domínguez. (2022). *Reporte trimestral sobre la deuda de las entidades federativas y los municipios, correspondiente al primer trimestre de 2022*. Ciudad de México: Senado de la República. LXV Legislatura.

- Lee, S., Park, H., Seo, M., & Shin, Y. (2017). Testing for a Debt-Threshold effect on output growth. *The Journal of Applied Public Economics*, 38(4), 701-717.
- Lerner, A. (1941). The economic steering wheel. *The University Review*.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. (27 de Abril de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>
- Martner, R., & Tromben, V. (2004). *La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto de bola de nieve y el "pecado original"*. Santiago de Chile : ILPES-CEPAL.
- Moyano, C., & Ortiz, L. (1994). *La deuda externa y la responsabilidad internacional del Estado*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- OCDE et al. (2024). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ec57392c-es>
- Reinhart, C., & Rogoff, K. (2010). Growth in a Time of Debt. *American Economic Review*, 573-578.
- SHCP. (2022). *Balance Fiscal en México. Definición y Metodología*. CDMX.
- Vaca, J., Vaca, G., & Mora, C. (2020). El impacto de la deuda pública en el crecimiento económico: un estudio empírico de México (1994-2016). *Revista de la Cepal*(130), 179-194.