



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Sociales y
Económico Administrativas**

**El impacto de la deuda pública en el gasto social en
Quintana Roo: 2007-2012**

**TESIS
Para obtener el título en**

MAESTRÍA EN ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

Presenta

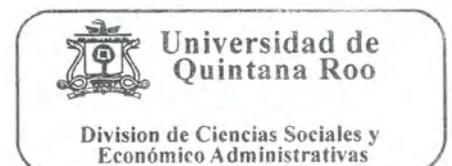
Lic. Yazeli Paulina Díaz Montero

Directora de tesis

Dra. Crucita Aurora Ken Rodríguez



Chetumal, Quintana Roo, México; Junio de 2015.



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económicas Administrativas



Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de asesoría y aprobada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRA EN ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

COMITÉ DE TESIS

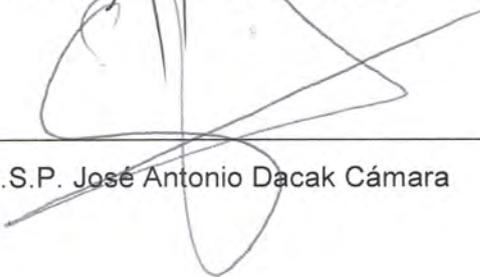
Director:


Dra. Crucita Aurora Ken Rodríguez

Asesor:


Dra. René Leticia Lozano Cortés

Asesor:


M.E.S.P. José Antonio Dacak Cámara



Chetumal, Quintana Roo, México, Junio de 2015.

Los estudios de grado fueron financiados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT.



AGRADECIMIENTOS

Muchas gracias a todas las personas que me acompañaron en esta etapa. A mi familia por su apoyo incondicional, a mis maestros por su orientación y a mis amigos por la motivación y ánimo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. LA DEUDA PÚBLICA Y SU RELACION EL GASTO SOCIAL	6
1.1 LA FUNCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA	6
1.1.1 NATURALEZA Y ORIGENES DE LA DEUDA PÚBLICA.....	7
1.1.2. CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA.....	11
1.1.3. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA.	15
1.2 EL GASTO SOCIAL.....	17
1.2.1 EL GASTO PÚBLICO	18
1.2.2. EL GASTO SOCIAL.....	23
1.2.3. LA POLÍTICA SOCIAL	30
1.3 LA DEUDA PÚBLICA Y SU RELACION CON EL GASTO SOCIAL	35
2 EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, 2005-2012	41
2.1 MARCO LEGAL Y NORMATIVO DE DEUDA PÚBLICA PARA EL ESTADO.....	41
2.2 EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.....	46
2.3 FUENTES DE FINANCIAMIENTO ESTATALES.....	56
2.3.1. FUENTES DE FINANCIAMIENTO	56
2.3.2. REGISTRO DE DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO	63
2.4. EL IMPACTO DE LA DEUDA EN LA DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO DE QUINTANA ROO.	64
3 EL GASTO SOCIAL EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. 2005-2012	66
3.1 EL GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO.....	66
3.1.1. CLASIFICACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE.	70
3.1.2 CLASIFICACIÓN ECONÓMICA.....	71
3.1.3 CLASIFICACIÓN FUNCIONAL.....	73
3.2 POLÍTICA SOCIAL Y GASTO SOCIAL EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO.	78
3.2.1 POLÍTICA SOCIAL.	78
3.2.1 TRANSFERENCIAS FEDERALES Y GASTO SOCIAL EN QUINTANA ROO.....	85
3.2.2 GASTO SOCIAL EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO.	81
3.3 EL IMPACTO DE LA DEUDA PÚBLICA EN EL GASTO SOCIAL EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO 2007-2012	88
3.3.1 EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA Y EL GASTO SOCIAL	89
3.3.2 EL IMPACTO DE LA DEUDA PÚBLICA EN EL GASTO SOCIAL EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. 2005-2012	90

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Deuda total del estado de Quintana Roo 1993-2014. Millones de pesos.	47
Gráfica 2 Composición de la deuda total del estado de Quintana Roo 2005-2012.	49
Gráfica 3 Endeudamiento por ejercicio fiscal en el estado de Quintana Roo 2005-2013 en miles de pesos.	50
Gráfica 4 Saldos de la deuda directa del estado de Quintana Roo 2005-2012 en miles de pesos.	51
Gráfica 5 Composición de la deuda directa según su plazo de contratación para el estado de Quintana Roo, 2006-2013 en millones de pesos.	52
Gráfica 6 Balance primario del estado de Quintana Roo 2006-2013 en millones de pesos.	54
Gráfica 7 Deuda per cápita en el estado de Quintana Roo 1993-2013.	55
Gráfica 8 Fuentes de financiamiento de la deuda del estado de Quintana Roo 2014.	62
Gráfica 9 La relación del servicio de la deuda con el gasto total del estado de Quintana Roo 2005-2013.	65
Gráfica 10 Evolución del gasto público como porcentaje del PIB en el estado de Quintana Roo. 2003-2013.	68
Gráfica 11 Evolución del gasto público en Quintana Roo según la clasificación económica 1999-2013.	72
Gráfica 12 Distribución promedio de los egresos de Quintana Roo por clasificación funcional 1994-2013.	76
Gráfica 13 Evolución del gasto público en Quintana Roo de acuerdo a la clasificación funcional 1994-2013.	77
Gráfica 14 Evolución del gasto social como porcentaje del PIB a nivel internacional 1995-2013.	83
Gráfica 15 El gasto en educación como porcentaje del PIB a nivel internacional 2000-2012.	84
Gráfica 16 El gasto en salud como porcentaje del PIB a nivel internacional 1995-2012.	84
Gráfica 17 Composición del gasto en educación para el estado de Quintana Roo 1994-2013.	87
Gráfica 18 Composición del gasto en salud para el estado de Quintana Roo 1994-2013.	87
Gráfica 19 Evolución del endeudamiento y el gasto social por ejercicio fiscal para el estado de Quintana Roo 1994-2012 en millones de pesos.	90

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Componentes de la Deuda Pública en México según el origen de los recursos..	16
Tabla 2 Evolución de la deuda pública del estado de Quintana Roo, 1993-2014 en millones de pesos.	48
Tabla 3 Calificación del riesgo soberano 2014.....	58
Tabla 4 Fuentes de financiamiento de la deuda pública en Quintana Roo.	61
Tabla 5 Registro de acreedores del estado de Quintana Roo en la SHCP 2014.	63
Tabla 6 . Clasificación económica del gasto en el estado de Quintana Roo por periodo gubernamental, 1999-2013.....	72
Tabla 7 Composición de las categorías de gasto según la clasificación funcional del estado de Quintana Roo 1994-2013.	75
Tabla 8 Ejes de la Política Social incluida en los Planes Estatales de Desarrollo del estado de Quintana Roo 2005-2016.....	80

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Clasificación del gasto público	21
Ilustración 2 Categorías del gasto social.....	28
Ilustración 3 Marco legal de la deuda pública.	42
Ilustración 4 Clasificación de la deuda pública en Quintana Roo.	45

INTRODUCCIÓN

Hoy en día a nivel mundial vivimos en un entorno económica y financieramente complicado. La república mexicana atraviesa por problemas macroeconómicos, aunado a esto en los últimos años en el país se ha incrementado exponencialmente el nivel de deuda pública subnacional. Son varios los estados que han incrementado el saldo de la deuda pública, entre estos estados se encuentra Quintana Roo. El acelerado crecimiento del endeudamiento subnacional registrado sobre todo a partir de 2009, en el contexto de la crisis financiera y económica internacional, manifiesta indicios sobre situaciones que pueden representar riesgos para la estabilidad macroeconómica del país y presiones en las finanzas públicas federales y locales (ASF, 2012).

Al 31 de diciembre del 2011 y de acuerdo con la información publicada por la SHCP con base en el registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios, el saldo de la deuda subnacional tuvo un crecimiento nominal del 92.4 % con respecto al cierre de 2008, siendo las entidades federativas con variaciones reales más altas son los siguientes: Campeche con 2,420.5%; Coahuila con 1,639.2%; Tamaulipas con 552.9%; Morelos con 412.9%; Zacatecas con 406% Quintana Roo con 312.4 % Nayarit con 213.7% y Yucatán con 199.1% (FEDERACIÓN, 2012). De acuerdo al análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios de la Auditoría Superior de la Federación entre 2008 y 2011 el déficit público de los estados pasó de 203 mil millones a 390 mil 777 millones de pesos (CAMARA DE DIPUTADOS, 2013). Esta situación es consecuencia de la mala planeación y administración pública de las entidades y municipios propiciando un deterioro financiero a nivel nacional.

La adquisición de deuda pública se debe a diversos factores, pero sobre todo es una forma, entre lo que cabe, sencilla de adquirir recursos para financiar al Estado. En la mayoría de los casos los estados tienen una recaudación de ingresos propios insuficientes, por lo cual posee gran dependencia en las

transferencias federales. Lo mismo sucede en el caso de Quintana Roo, por lo cual es relativamente más sencillo adquirir financiamiento mediante la adquisición de deuda, que incrementar los ingresos propios. La motivación de la adquisición de deuda pública debería depender de los proyectos que tenga contemplado el gobierno, pero en muchas ocasiones se adquiere por factores financieros, derivados de los altos costos de contratación de deuda pública en ejercicios fiscales anteriores, que merman los recursos actuales para la operatividad estatal, a causa de solventar el pago de amortizaciones e intereses.

Esta situación impacta directamente sobre el presupuesto de egresos de las entidades federativas. A pesar que la deuda pública sirve como inyección de recursos para el año fiscal en el que se adquiere, permitiéndole al Estado mayores recursos que programar mediante la distribución presupuestaria de ese año, en los periodos posteriores la deuda pública impacta reduciendo la restricción presupuestaria de las entidades debido a que un porcentaje de los recursos son destinados al pago de intereses o amortizaciones. Los efectos del costo financiero de la deuda pública son intergeneracionales, es por esto que los beneficios de su adquisición también lo deberían serlo. Esto significa que la justificación de la adquisición de deuda pública debe estar bien sustentada bajo proyectos altamente rentables a largo plazo, ya sea que generen beneficios monetarios o sociales.

Los ingresos de la deuda adquirida deben estar orientados hacia inversión pública productiva que sirvan para generar bienestar en la sociedad, debido a que tendrán un costo financiero que se reflejara en la reducción de los egresos futuros. Es así como la deuda pública impacta directamente en el gasto público, sin embargo dentro del mismo gasto público existen categorías de gasto. Los recursos según su función, se clasifican en sociales, económicos o administrativos. La adquisición de deuda pública debería ser benéfica para el gasto social, o en el peor de los casos no generar repercusiones en ella.

Analizando ahora el caso de la deuda del estado de Quintana Roo según los registros de deuda pública subnacional existentes en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es observable que el importe en los saldos de deuda para la entidad ha incrementado, sobre todo en los últimos años. En la actualidad el estado de Quintana Roo se encuentra entre las diez entidades federativas más endeudadas de la república y ocupa la segunda posición en la deuda por habitante, los cuales no representan buenos indicadores, debido a que al igual que en una persona el exceso de deuda adquirida puede llevar al colapso financiero. Derivado de las anteriores administraciones, en la actualidad puede observarse en la entidad un ambiente de deterioro financiero, por el cual el estado de Quintana Roo se ha visto obligado a tomar medidas de austeridad y de control de gasto público.

Es importante llevar a cabo esta investigación porque en la actualidad Quintana Roo es uno de los estados de la república mexicana que en los últimos años ha tenido un mayor incremento en los saldos de deuda pública, con lo cual el estado ha incrementado los recursos que posee para llevar a cabo acciones que mejoren las condiciones de vida de sus habitantes en el período que se contrae la deuda pública. Sin embargo el bienestar de la sociedad no ha tenido mejoras notables. En lugar de eso el estado ha tenido que tomar decisiones financieras para afrontar la deuda pública que posee, como la austeridad y el recorte de gasto público estatal. Estas decisiones han impactado la disponibilidad de los recursos con los que cuenta la entidad, siendo de gran importancia conocer cuál ha sido la afectación del gasto social, que esta directamente ligado al bienestar de la sociedad. Por esto es relevante averiguar con exactitud cuál es el efecto que tiene un mayor endeudamiento en la distribución de los recursos del estado, en específico cual ha sido la evolución del gasto público social en el periodo de endeudamiento ya que estos recursos son importantes para la generación bienestar en los habitantes del estado de Quintana Roo. De esta forma la presente investigación servirá a los organismos públicos como referencia para realizar una mejor planeaciones de las finanzas estatales con la finalidad de beneficiar lo más

posible a la sociedad. Así también le servirá a los ciudadanos quintanarroenses para que se encuentren informados de la situación financiera estatal debido a que el problema impacta directamente en la calidad y cantidad de bienes y servicios que reciben.

Esta investigación se analiza el impacto de la deuda pública en la disponibilidad de recursos del gasto social en el estado de Quintana Roo en el periodo 2007-2012. Se Analizan primeramente las bases teóricas de la deuda pública y el gasto público social. Posteriormente se estudia cual ha sido la evolución de la deuda pública adquirida en el estado de Quintana Roo para el periodo 2007-2012. También se examina la distribución del gasto público y la evolución del gasto social en el periodo de estudio. Todo esto con la finalidad de poder hallar el impacto que tiene el incremento de la deuda pública en los recursos orientados al gasto social en el estado de Quintana Roo en el periodo 2007-2012. La hipótesis que se plantea es que la deuda pública reduce los recursos orientados al gasto social debido a que el estado debe hacer frente al costo de la adquisición de deuda pública.

Este trabajo se encuentra dividido en tres apartados, en el primer capítulo se abordaran los conceptos teóricos en lo que se refiere a deuda pública y gasto social, así como la relación entre ambos, también se hablará de como se vislumbra esta relación desde una perspectiva económica, para poder crear el contexto teórico y poder realizar un mejor análisis.

El segundo capítulo se adentra a la información que corresponde al estado de Quintana Roo en materia de deuda pública, para poder observar cual ha sido su evolución y su composición a través de los años, así como observar cuales son sus principales fuentes de financiamiento.

Finalmente en el tercer capítulo se analizará cual ha sido el comportamiento del gasto social en los últimos veinte años, para conocer cuales han sido las áreas

prioritarias del estado. Se podrá observar el gasto del estado de Quintana Roo desde la perspectiva económica y funcional. Para posteriormente definir el concepto de gasto social para la entidad y conocer como ha sido su evolución a través de los años. Pero sobre todo probar mediante un modelo econométrico cual es su relación con la deuda pública en el estado, para conocer el impacto que tiene la adquisición de deuda pública sobre el gasto social del estado de Quintana Roo.

CAPÍTULO 1.

LA DEUDA PÚBLICA Y SU RELACION EL GASTO SOCIAL.

Los Estados son en muchas ocasiones los proveedores de bienes y servicios de los que goza la sociedad, existen diversos tipos de servicios, desde los que ningún ente privado los proporciona hasta los bienes y servicios que se encuentran en el mercado a un precio determinado, por lo cual una porción de la sociedad se encuentra excluidos.

Para poder realizar estas acciones los Estados necesitan recursos, la forma de obtener los recursos en las entidades federativas de México es mediante la recaudación de ingresos propios que corresponden a impuestos, derechos, aprovechamientos y productos. También las entidades federativas obtienen recursos mediante las transferencias federales, aportaciones y participaciones, Sin embargo en muchas ocasiones los estados de la república deben hacer uso de la deuda pública para adquirir mayores recursos y llevar a cabo acciones en beneficio de la sociedad.

La inyección de recursos puede ir orientada al gasto social, el cual está dedicado a realizar acciones que impacten directamente en el bienestar de la sociedad, el gasto social financiara la política social, lo cual permitirá ponerla en acción. En el presente capítulo se sentarán las bases teóricas de la deuda pública, el gasto social y la relación que existe entre ambas.

1.1 LA FUNCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA.

La deuda pública en muchas ocasiones es un instrumento mal entendido, debido a que la sociedad posee una percepción negativa hacia el endeudamiento. En muchas ocasiones se piensa que una persona, una empresa u Estado endeudado posee problemas financieros.

Sin embargo los resultados que tendrá la adquisición de deuda dependen de la planeación y del uso que se le dé a los recursos adquiridos mediante endeudamiento. En muchas ocasiones las instituciones privadas contratan financiamiento, es decir se endeudan, a esto se le conoce como apalancamiento. Sin embargo esta es una opción rentable cuando se realizan los análisis pertinentes, por lo cual en las finanzas se habla que la empresa está generando ingresos con recursos ajenos.

El caso del endeudamiento público resulta similar, los efectos que se tengan sobre las finanzas públicas y por ende sobre el bienestar de la sociedad, depende en gran medida del uso que se le dé a la inyección de recursos

1.1.1 NATURALEZA Y ORIGENES DE LA DEUDA PÚBLICA

Para que un país, región o localidad mantenga un desarrollo estable es importante que posean finanzas públicas sanas. Hoy en día la inestabilidad en las finanzas es un problema que aqueja algunas de las entidades federativas de la república mexicana. Es importante conocer cuáles son los motivos que lo están ocasionando. Por lo cual para tener una mejor comprensión de este tema es de suma importancia conocer sus principales componentes y la forma en que se relacionan entre ellos.

El estudio de las finanzas públicas comprende la administración de los ingresos y los egresos del gobierno y otros conceptos importantes para esta investigación. Es relevante la forma en que los gobiernos realizan la administración de las finanzas públicas porque ello impactará directamente sobre los habitantes y sobre la calidad de los bienes y servicios que el Estado proveerá. Es primordial el buen uso de los recursos públicos. Estos recursos que el gobierno ejerce se denominan gasto público y el cual se distribuye a través del presupuesto dependiendo las prioridades de la administración en curso. La estabilidad presupuestaria resulta un pilar indispensable en la gestión de las finanzas públicas y es necesaria además,

una sostenibilidad financiera. El funcionamiento conjunto de dichos pilares debe garantizar la financiación adecuada de servicios públicos de calidad (Belio Sánchez, 2013).

En muchas ocasiones los Estados deben satisfacer las amplias necesidades de bienes y servicios que demanda la sociedad y los recursos con los que cuentan son finitos y algunas veces insuficientes para efectuarlos. También es posible que sea necesario realizar algún tipo de obra o inversión para solucionar algún problema público y el recurso para llevarlo a cabo no es suficiente por lo que es necesario adquirir financiamiento. Es entonces cuando para completar los recursos que un estado necesita en muchas ocasiones se incurre en adquisición de deuda pública. La deuda pública representa un instrumento útil dentro de la economía de cada país, porque permite la inversión pública no dependa exclusivamente del nivel de ahorro del gobierno, si no a través de créditos externos e internos se pueda financiar el déficit que se tenga (CEFP, 2009).

Cuando la necesidad del gasto es superior a los ingresos se dice que existe desequilibrio presupuestario. La corrección del desequilibrio presupuestario resulta necesaria para poder realizar una adecuada política de asignación del gasto público que está fuertemente condicionado por el elevado peso alcanzado por la carga de intereses (Belio Sánchez, 2013).

La deuda pública es muy importante para las finanzas de los gobiernos debido a que permite llevar a cabo grandes proyectos de inversión y satisfacer las necesidades de la población más allá de las restricciones de recursos, sin tener que esperar a recaudar los ingresos necesarios para poner en marcha los proyectos. Somers (1952), en su libro Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, sitúa a la deuda pública como el medio del que se sirve el gobierno para proveernos de dinero que en otra forma no tendríamos, enmarcando a la deuda como un acto de gobierno de las finanzas gubernamentales.

Es así como la deuda pública se origina de una necesidad de financiamiento por parte de los Estados para obtener recursos y así poder desarrollar acciones que finalmente ocasionarán un beneficio en la sociedad. Dentro de las funciones macroeconómicas primarias de la deuda esta cubrir el déficit fiscal, es decir financiar el sector público. Esto incorpora el financiamiento de gasto corriente, social y de inversión, concepto que suma todas las categorías de gasto en educación, reducción de la pobreza extrema, seguridad, pago de pensiones e inversión en infraestructura (González Aréchiga, 2004).

La deuda pública puede concebirse en cualquier nivel de gobierno: ser adquirida por la federación o por los gobiernos subnacionales, estados y municipios. Actualmente México hace uso de este instrumento para poder financiarse, así también lo realizan diversos estados en la república. Entre estos se encuentra Quintana Roo, el cual en los últimos años ha incrementado exponencialmente el importe de recursos adquiridos por deuda pública.

La deuda pública ha sido considerada desde el punto de vista económico como un instrumento adicional de ahorro interno. De este modo el crédito externo permite complementar el monto de los recursos de inversión que ha generado la economía nacional para el desarrollo de proyectos y actividades de carácter prioritario y estratégico (Osorio Corres, 1992). El endeudamiento ha sido importante para México a lo largo de toda su historia independiente, ha suplido la falta de un sistema impositivo, ha financiado el déficit fiscal y la cuenta corriente y ha permitido nacionalizar empresas y fondar infraestructura pública, empresas paraestatales y créditos de la banca de desarrollo (González Aréchiga, 2004).

Comúnmente los Estados se encuentran en situaciones críticas donde sus ingresos son menores a sus gastos por lo que incurren en déficit y deben buscar alguna manera para financiar dicho déficit. Cuando un estado gasta más de lo que

recauda en impuestos, pide prestado para financiar el déficit presupuestario. La acumulación de préstamos obtenidos en el pasado es la deuda pública (Mankiw, 2000). Al igual que una persona física, el Estado también debe recurrir a créditos, Retchkiman (1978) señala que el crédito es un acto de confianza que puede ser privado y público; el primer caso, se refiere a promesas de pago con las que se comercia entre particulares, siendo el crédito público aquél en que interviene el Estado, que entrega instrumentos de pago futuro a inversionistas de todo tipo, tanto institucionales como individuales, por recursos monetarios.

La base económica de las finanzas públicas es la restricción presupuestal que confronta el gobierno. De acuerdo con la restricción presupuestal, el déficit fiscal convencional (exceso de gasto público más los intereses pagados por deuda menos los ingresos tributarios y no tributarios) es la suma del incremento de la deuda. Es decir, el déficit se financia con nueva deuda interna y externa. Muchos mal entendidos se derivan de no ubicar la deuda en el contexto de los grandes equilibrios de la macroeconomía, en los que inciden no solamente en el déficit corriente del sector público, sino también el peso de la deuda acumulada y los flujos financieros por emisión y creación de dinero (González Aréchiga, 2004).

Anteriormente se mencionaron algunos beneficios de la adquisición de deuda pública y como esta es un apoyo en las acciones del gobierno. En muchas ocasiones la deuda pública ha sido mal interpretada por lo que se encuentra marcada como algo negativo por gran parte de los ciudadanos. Sin embargo el endeudamiento en si no es el problema, si no el uso que se le hace a los recursos adquiridos para que puedan ocasionar realmente un beneficio y no un perjuicio. Se considera pertinente establecer medidas apropiadas en el ámbito legal sobre la deuda pública subnacional, que defina criterios precisos acerca de la administración de la deuda pública, para lo cual también sería conveniente definir reglas fiscales que contribuyan a la prudencia y responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas, así como a una evolución ordenada del balance presupuestario y su financiamiento (Reyes Tépac, 2006). Por eso es importante

que existan organismos públicos que sirvan como reguladores para determinar la pertinencia de adquirir o incrementar la deuda de un estado. El endeudamiento de los estados debe estar autorizado previamente por el Congreso estatal (OCDE, 2009).

Es por esto que la transparencia en la administración de la deuda pública es importante porque permitirá a la sociedad conocer qué se realiza con dichos recursos, lo cual obligaría a las autoridades a ejercer de la mejor manera la deuda pública, debido a que su adquisición tendrá un costo financiero futuro, que podrían tener un impacto negativo superior al beneficio de los recursos que se adquirieron mediante endeudamiento. Las autoridades deben informar sobre el uso que se le da a la deuda, también debe aportar información que permita el análisis sobre la aplicación, eficiencia y eficacia en el cumplimiento de esos fines. Esta información debe incluir resultados económicos y sociales (González Aréchiga, 2004).

1.1.2. CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Al momento de tomar la decisión de endeudarse, un Estado debe conocer todas las implicaciones que esta tendrá en las finanzas públicas. Mucho de esto depende del tipo de financiamiento que se contraiga, existen diversas clasificaciones de la deuda pública dependiendo ciertas características

La deuda se asume de diferentes formas dependiendo de la estabilidad económica con la que cuente el sector público. Así mismo de esto depende cuales son las mejores opciones de financiamiento para cada uno de los diferentes gobiernos. Por ejemplo existe imposibilidad para un país emergente endeudarse externamente con su propia moneda o de endeudarse a largo plazo incluso en el mercado doméstico (Martner&Varinia, 2004). En América Latina, en general, la deuda pública se encuentra expresada en moneda extranjera mientras los ingresos del gobierno dependen en gran medida del producto doméstico (Reyes Tépach, 2006).

Es entonces que la deuda pública se ajusta a las necesidades y posibilidades con las que cuenta la entidad que la solicitará. Por eso el tipo de deuda pública que se contrate puede ser muy diverso. Esto dependerá del análisis que realicen los encargados de la administración de la deuda pública. El tipo que se contraiga será el que mejor se ajuste al portafolio de deuda con el que cuenta un estado, así como al contexto en el que se encuentre, para que esta genere los mayores beneficios posibles. La clasificaciones más recurridas en lo que a deuda pública respecta dependen de tres factores principales, el origen de la deuda pública, es decir de donde provienen los recursos para el financiamiento, de su periodo de amortización, el plazo de vencimiento que existe para el pago de los recursos, y finalmente por el instrumento o tipo de acreedor financiero.

Por su origen la deuda se clasifica en interna y externa, tomando en cuenta el criterio de residencia del poseedor de la deuda, el cual está en función de la ubicación y no de la nacionalidad del acreedor. El criterio de clasificación de la deuda interna y externa, es consistente con la definición de residencia del Manual de Balanza de Pagos del FMI, quinta edición (Saldaña Pérez, 2005).

La deuda interna se obtiene a través de agentes financieros, en el mercado doméstico mediante la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones, cuyas características principales son el ser pagaderos dentro del país y en pesos mexicanos y por deuda externa bruta se considera a los créditos contratados por el sector público en forma directa o a través de sus agentes financieros con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero en moneda diferente a la moneda nacional. (CEFP, 2009). Es decir la deuda pública interna se contrata o contrae con los propios súbditos del Estado o con extranjeros dentro del Estado, en moneda nacional, sujetándose a las leyes y tribunales del Estado. Además, es controlada por el Estado deudor a través de diversos mecanismos e instrumentos económicos que las leyes le otorgan como la devaluación, encaje legal, emisión de moneda y contribuciones entre otros (Saldaña Pérez, 2005).

También dependiendo el origen de la deuda Pública puede denominársele como externa cuando se contrata en moneda extranjera con sujetos residentes en el extranjero, ya sea que se trate de personas físicas o morales, entidades privadas o públicas (Saldaña Pérez, 2005). A diferencia de la deuda interna la deuda externa se encuentra en la moneda que el mercado internacional utilice como divisa. En la mayoría de las ocasiones la moneda utilizada es el dólar. Con esto la deuda externa adquiere un peso adicional debido a que el valor de la deuda estará sujeto a la estabilidad del tipo de cambio y la fortaleza de la moneda nacional del adquiridor de deuda.

Entre los principales elementos de la deuda externa podemos encontrar los siguientes:

- a) La moneda. Se refiere al tipo de moneda en que se haya pactado el crédito correspondiente. En teoría se puede contraer crédito externo en pesos mexicanos, pero en realidad esto no sucede. Desde luego que en el mercado financiero internacional la divisa mejor aceptada es el dólar, que es la moneda en que México ha contraído la mayor parte de sus créditos.
- b) Plazo. Es el periodo de tiempo en el cual se debe cubrir el crédito contraído. Es importante señalar que los créditos se pagan en pagos parciales y el plazo representa el periodo de tiempo en que acabará de cubrir tanto el capital como los intereses.
- c) Tasa de interés. Económicamente la tasa de interés se considera el precio que debe de pagarse por el dinero prestado. En este sentido se puede contraer crédito a tasa fija o bien a tasa variable dependiendo del comportamiento del mercado financiero internacional. De esta manera, se pacta la tasa de interés, su periodicidad, forma de documentación, retribuciones al banco que funge como mandatario así como los intereses moratorios (Osornio Corres, 1992). Los préstamos de interés variable se fijan en tasa LIBOR (London Interbank Offered Rate – Tasa Interbancaria de

Oferta en Londres) o en tasa PRIME RATE (tasa prima de New York)(Saldaña Pérez, 2005).

Por su periodo de contratación la deuda pública se clasifica de acuerdo con su plazo original de contratación en corto y largo plazo: el primero se refiere a los préstamos que se obtiene a plazo menor de un año, mientras en el segundo se refiere a préstamos que se contratan a un plazo mayor a un año (CEFP, 2009).

Cuando la deuda es a corto plazo se le denomina deuda flotante, y es aquella en que el pasivo es exigible dentro del mismo ejercicios fiscal en que se asume la obligación; si no se cubre dicho pasivo afecta ejercicios fiscales subsecuentes reportándose como adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Saldaña Pérez, 2005). Se considera deuda a corto plazo a toda deuda nacional que vence dentro de un periodo de un año, independientemente del plazo de vencimiento inicial (Dadush, Dasgupta, & Ratha, 2000).

Deuda a largo plazo se define como la deuda que tiene vencimiento mayor a un año. Suelen ser con vencimiento de 5 a 20 años y poseen características especiales; cuando la deuda ya está venciendo usualmente muchos contadoras colocan esta parte como pasivo a corto plazo (Higuerey Gomez, 2007). La deuda a largo plazo ofrece menos carga por costo del servicio de la deuda en los ejercicios fiscales, debido a que los pagos por la amplitud temporal del pago disminuyen, sin embargo se comprometen los recursos de varios ejercicios posteriores al de la adquisición de deuda.

Por su tipo de acreedor financiero para la deuda externa son: Mercado de capitales, organismos financieros internacionales, mercado bancario, comercio exterior, deuda estructurada y proyectos de infraestructura a largo plazo también denominados Pidiregas. Para la deuda interna son: valores gubernamentales, banca comercial, banca de desarrollo, sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR),

sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (Siefores), entre otros (CEFP, 2009).

El tipo de deuda pública que se adquiriera por cualquier nivel de gobierno no necesariamente se clasifica únicamente en uno de los apartados, la deuda pública se ajusta a las necesidades del Estado por lo que las fuentes de financiamiento son muy diversas, por lo mismo existen distintos plazos de vencimiento y diferentes monedas en las que se puede contratar. La deuda puede ser externa a corto plazo o largo plazo o puede ser interna a cualquier plazo de vencimiento dependiendo de la fuente de financiamiento.

1.1.3. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA.

Como se mencionó anteriormente el tipo de deuda pública que se adquiriera depende de la fuente de financiamiento que se seleccione, es por esto que es importante conocer cuáles son las principales fuentes de financiamiento en México. Es decir ubicar con quienes el gobierno mexicano contrae obligaciones financieras para poder identificar como se compone el portafolio de financiamiento, lo cual es importante para poder realizar la mejor administración de la deuda y obtener los mejores beneficios.

Actualmente según la información proporcionada en el plan anual de financiamiento del gobierno federal para el año 2014 que se encuentra en la SHCP, la estructura del portafolio de deuda del Gobierno Federal mantiene la mayor parte de sus pasivos denominados en moneda nacional, esto quiere decir que la mayor parte de la deuda contraída se encuentra en pesos lo cual proporciona cierta estabilidad. Como resultado de la consolidación de la estabilidad macroeconómica y de la recomposición del portafolio de deuda, que ha buscado una mayor proporción de deuda interna en mayor plazo, el costo financiero del endeudamiento público se ha reducido significativamente y se ha vuelto más estable. Al respecto, dentro de los pasivos internos, la mayor parte se

encuentra en instrumentos a tasa fija en pesos y en udis. Dentro de los pasivos externos la mayor parte corresponde a bonos emitidos en los mercados internacionales sesenta y siete por ciento, siguiendo en importancia los créditos con OFIs con un treinta por ciento y en menor proporción los créditos bilaterales de comercio exterior (SHCP, 2013).

La deuda pública puede tener dos grandes divisiones dependiendo del agente financiero por el que se contraiga, ya que estos pueden ser nacionales o extranjeros, es por esto que la deuda pública puede dividirse en interna y externa. La deuda pública interna federal está formada por instrumentos que el gobierno emite para financiar su gasto público como CETES, BONDES, TESOBONOS, AJUSTABONOS y recientemente UDIBONOS (Jiménez Rosas, 2004).

Como se mencionó anteriormente la deuda pública puede clasificarse en interna o externa. Dependiendo de la clasificación de la deuda existen agentes que proporcionan financiamiento para los Estados

Tabla 1 Componentes de la Deuda Pública en México según el origen de los recursos.

Interna	CETES
	BONDES
	BONDES D
	UDIBONOS
	SAR
Externa	Emisiones de Bonos Públicos
	Pagares a mediano plazo y de papel comercial
	BID
	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
	Comercio exterior

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CEFP 2009.

Para comprender mejor como está conformada la deuda pública mexicana es importante conocer en qué consisten sus componentes. La deuda interna se conforma por la emisión de papel nacional que corresponden a títulos de deuda emitidos por el Gobierno Federal a través del Banco de México en su papel de agente financiero. A su vez la deuda externa del gobierno federal se contrae principalmente con el Mercado de capitales y son las colocaciones públicas que se efectúan en los mercados internacionales de capital, a través de emisiones de bonos públicos, de los programas de pagarés a mediano plazo y de papel comercial. Otro de los agentes componentes de la deuda externa son los organismos financieros internacionales estos son financiamientos contratados con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Fondo internacional de Desarrollo Agrícola. Y finalmente el último componente de la deuda externa es el que se contrae por comercio exterior que son los préstamos otorgados entre los Gobiernos a través de sus bancos oficiales, o bien, contratados a través de la banca comercial con la garantía de un organismo oficial (CEFP, 2009).

1.2 EL GASTO SOCIAL

Una vez hablado de la importancia de la deuda pública y sus beneficios tanto positivos como negativos, y como afectando especialmente al gasto público, primero como una inyección de recursos hacia el estado, y posteriormente como una carga financiera afectando la programación de los egresos. El estado es el administrador del gasto público, el cual es un instrumento poderoso, que puede traer grandes beneficios a la sociedad de acuerdo a su utilización, las necesidades son infinitas y los recursos públicos son escasos, en ocasiones insuficientes y es ahí cuando el Estado debe decidir recurrir hacia deuda pública para poder financiarse. Por ello es importante priorizarse las áreas que se atenderán con los recursos públicos.

En la actualidad existe una gran desigualdad entre los bienes y servicios que pueden adquirir los diferentes estratos de la sociedad, por lo que el estado ha enfocado parte de sus recursos a abatirla, este recurso es conocido como gasto social, el cual busca la redistribución de los recursos para mejorar los niveles de vida de la sociedad.

1.2.1 EL GASTO PÚBLICO

El Gobierno en curso es el encargado de administrar los recursos del Estado. Los diferentes niveles de gobierno obtienen recursos de diferentes formas. A nivel federal, los ingresos del Estado están dados en su mayoría por la recaudación del IVA y el ISR, así como por ingresos petroleros. A nivel estatal los recursos que administra el gobierno pueden ser ingresos propios adquiridos por el estado mediante derechos, aprovechamientos e impuestos. También puede que se obtengan ingresos por transferencias de la federación mediante aportaciones y participaciones o por contratación de deuda pública. Dichos recursos son los que posteriormente conformarán el gasto público.

En el caso del estado de Quintana Roo al igual que en diversas entidades federativas, la principal fuente de ingresos son las transferencias federales, en segundo lugar se encuentra la obtención de ingresos propios y en tercer lugar pero igual siendo significativo se encuentran la adquisición de recursos por contratación de deuda.

El gobierno es el encargado de mantener el orden social y también debe ser proveedor de bienes y servicios a la sociedad para satisfacer sus necesidades. Tradicionalmente la tarea básica del sector público ha sido garantizar la administración del estado: servicios generales de administración, defensa nacional, orden y justicia. A esta se le ha unido 2 funciones esenciales: desarrollar la política de bienestar social y organizar servicios comunes que de otra forma no

se podrían en la medida socialmente deseable servicios como infraestructura, sanidad, educación, entre otros (Albi, Zubiri, & Gonzalez- Paramo, 2009).

Para poder cumplir sus funciones es necesario que el Estado posea recursos y dependiendo de la cantidad de recursos con los que cuenta un gobierno es el alcance de las acciones que podrá llevar a cabo debido a que las necesidades de la sociedad son infinitas y los recursos son escasos. Es por esto que el mejor lugar para comenzar a analizar la influencia del estado en la economía es el gasto público, que resume los tres tipos de influencia en la demanda agregada: el gasto público- o compra de bienes y servicios-, las transferencias y los impuestos (Hall & Taylor, 1992). El gasto público de un Estado se distribuye a través del presupuesto público, que lejos de ser un proceso aislado, está ligado al orden social y económico de un país, y forma parte de su desarrollo político-administrativo. A su vez, el presupuesto plasma los postulados, metas y prioridades de un sistema administrativo, en un periodo determinado, y los expresa en cifras y montos, tanto de los objetivos buscados como de los recursos financieros necesarios para lograrlos. Al ser una estimación de los resultados previstos por planes y políticas, el presupuesto se convierte en el instrumento de política económica que mejor revela la agenda sociopolítica del gobierno (www.cide.edu, 2007).

Al ser los recursos públicos limitados, su asignación y distribución es muy importantes, así como los criterios para realizarla. Porque de la adecuada asignación del gasto público dependerán los objetivos que el gobierno pueda lograr. Es por esto que su asignación no debe ser discrecional y debe estar orientada a satisfacer las necesidades de la sociedad. Para que la asignación del gasto público se realice de forma ordenada y transparente existe un marco legal que la regula. Así como todo un proceso para la aprobación de la distribución de los recursos que formarán el gasto público a través del presupuesto de egresos. La programación del gasto público federal se concreta en el anteproyecto de presupuesto elaborado de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con el reglamento de dicha ley y con los lineamientos

específicos que emite la Secretaría de Hacienda, como el manual para el Ejercicio del Gasto del Gobierno Federal. En el caso de los gobiernos subnacionales llevan un proceso similar al de la federación, específicamente el estado de Quintana Roo plasma la distribución de su gasto público en la ley de egresos del estado, que es aprobada por el congreso local.

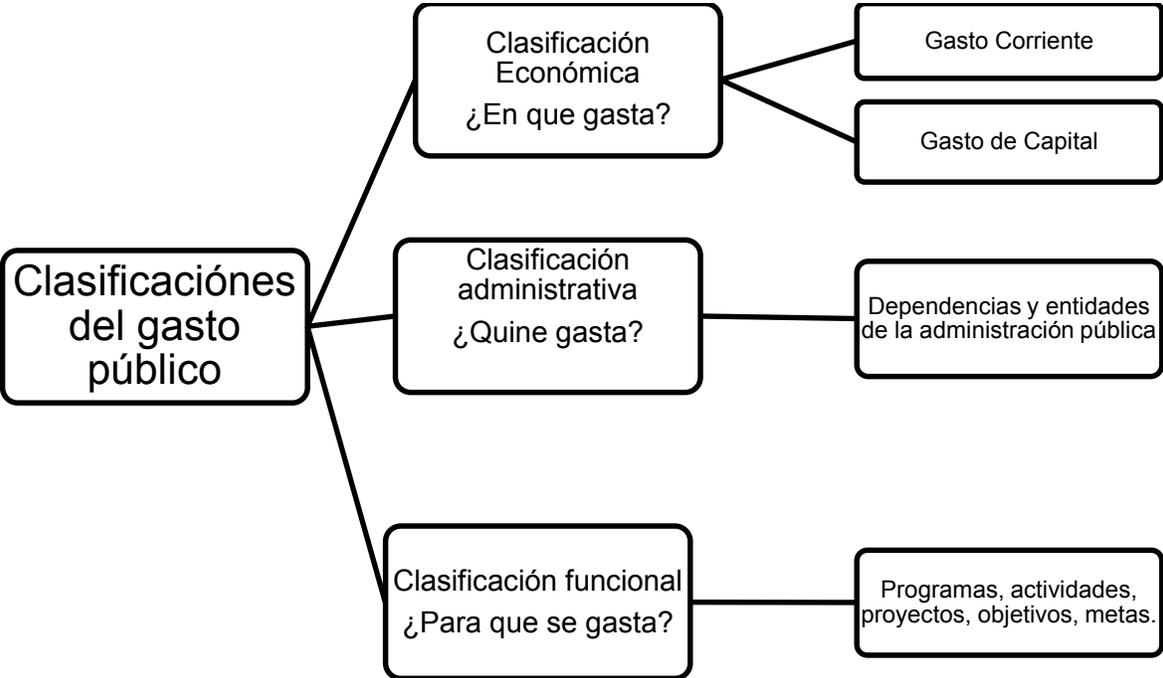
Pero para el estudio e interpretación del gasto público se admiten diversas segmentaciones dependiendo del enfoque que se quiera dar. En México el gasto neto total se integra por el gasto primario más las erogaciones derivadas del costo financiero de la deuda. El gasto primario a su vez se distribuye en gasto programable el cual está integrado por el poder legislativo federal, poder judicial de la federación, poder ejecutivo federal, instituto federal electoral y comisión nacional de derechos humanos (Barnes García, 2000).

El gasto programable es el conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones y entidades de los poderes de la nación y los organismos autónomos. Al sustraer del gasto primario las ADEFAS y las participaciones a estados y municipios se obtiene el gasto programable. Este agregado mide la disponibilidad de recursos del estado para proveer de bienes y servicios a la sociedad conforme a sus funciones y responsabilidades (Barnes García, 2000). Gasto no programable es el costo financiero de la deuda, participaciones a entidades federativas, adeudos de ejercicios fiscales anteriores y programas de saneamiento al sistema financiero. A nivel federal las participaciones se encuentran transferidas a estados y municipios, en el caso de los estados las participaciones únicamente se transfieren al orden inferior de gobierno el cual es el municipal.

A su vez el gasto público programable admite diversas clasificaciones cuya variedad deriva de las prácticas y uso en los diferentes países para el análisis del presupuesto, los diversos autores coinciden en que la clasificación del gasto público más utilizada son: financiero administrativo o funcional. La importancia de

las clasificaciones radica en la utilidad que tienen para la interpretación y elaboración del presupuesto ya que permiten analizar la política presupuestaria y su incidencia en el ámbito nacional, de forma tal que favorecen la toma de decisiones y una mejor asignación de los recursos (Arriaga 1996).

Ilustración 1 Clasificación del gasto público



Fuente: Elaboración propia con datos del CIDE 2007.

Como se puede observar en el esquema, y en lo que coinciden varios autores, las principales clasificaciones del gasto que existen son tres, la económica o también denominada financiera, la administrativa y la funcional. Las clasificaciones cumplen distintas funciones y se utilizan según el tipo de análisis o estudio que se realiza. Aunque son distintas y cumplen diferentes finalidades son complementarias entre ellas.

La clasificación económica o también denominada financiera sirve para determinar en que se gasta el recurso público, posee a su vez dos subdivisiones que son el gasto corriente, el cual es el gasto de operación necesario para llevar a cabo la

administración pública y el gasto de capital el cual es el gasto en inversión. Según Barnes García (2000) desde el punto de vista financiero los gastos se clasifican según su grado de rentabilidad, factor que en el plano administrativo se proyecta en la distinción entre servicios públicos y empresas estatales.

En la clasificación financiera o económica es posible distinguir entre gastos corrientes y gastos de inversión, según correspondan al funcionamiento normal de los servicios públicos o estén destinados a la formación de capital estatal, incluyendo la construcción de obras públicas. Los primeros se dividen en gastos de operación, los segundos corresponden a inversión real. Gastos corrientes o no rentables ejercen un efecto útil en el beneficio del grupo social, sin representar una utilidad o ganancia para el estado. Se refiere al tipo de gasto que ejerce la administración, dividido esencialmente entre erogaciones corrientes y de capital. La mayor parte de estos recursos son destinados al pago de servicios personales, pensiones y jubilaciones. Estas erogaciones permiten cumplir con los servicios básicos proporcionados por el Estado: educación, salud, seguridad pública, procuración de justicia, defensa de la soberanía nacional, representación de México en el extranjero, cuidado de la ecología, fomento del desarrollo social (Barnes García, 2000).

Clasificación administrativa: con criterio administrativo los gastos públicos pueden clasificarse por partidas, capítulos, y asignaciones nombres que varían según cada país, la clasificación administrativa corresponde a las principales entidades ejecutoras del gasto de la administración pública central y paraestatal. Además esta clasificación permite identificar a cada uno de los ejecutores del gasto público de acuerdo con la estructura y organización del sector público.

Clasificación funcional: Corresponde al concepto presupuesto programa, forma presupuestaria elaborada para armonizar la administración financiera con los objetivos trazados en los planes estatales (Araneda, 1980). Esta señala las actividades y sectores en los que se orienta el gasto público, tales como: el

desarrollo social, las actividades productivas y actividades de gestión gubernamental.

Como se mencionó anteriormente el gasto público está destinado para que el estado provea a la sociedad de bienes y servicios públicos, esto debido a que en ocasiones el mercado privado no los produce por las mismas características de los bienes públicos de no rivalidad y no exclusión, algunos tipos de estos bienes son el alumbrado público o la defensa nacional. O debido a que si el mercado fuera el único en producir algunos tipos de bienes no existiría una asignación equitativa, es por esto que el estado opta por proveerlos con la finalidad de buscar bienestar social. Algunos de estos tipos de bienes son la educación y la salud.

1.2.2. EL GASTO SOCIAL

El gobierno durante su administración se plantea planes, políticas públicas y programas para lograr combatir las necesidades sociales. Es importante que la asignación de los recursos públicos se realice de la manera más eficiente. Por la limitación de los recursos es imposible que un gobierno abata todos los problemas y necesidades de la población por lo cual es importante que exista un diagnóstico adecuado para poder priorizar las necesidades y problemáticas a solucionar y poder generar bienestar en la sociedad. Existen bienes públicos en los que toda la población en general puede ser usuaria debido a que son necesarios para mejorar las condiciones de vida, como son el servicio de alumbrado público, las calles y caminos, la defensa nacional entre otros por lo que inevitablemente el Estado debe programar su gasto público para financiarlos. Pero también existe otro tipo de bienes y servicios donde en su mayoría los usuarios son la porción de la población que se encuentra en mayor rezago social o son sectores más desprotegidos, como son los servicios de educación y salud pública, programas de desarrollo social, de alimentación entre otros.

El estado tiene una función redistributiva, si bien existen bienes y servicios que debe proporcionar debido a que el mercado no los provee, también debe centrar parte de sus esfuerzos a mejorar las condiciones de vida de la porción de la sociedad de menores ingresos, que en ocasiones no tienen acceso a bienes y servicios que si provee el mercado. Debido a que el gobierno extrae a la sociedad recursos para financiar su gasto, sea a través de impuestos o de deuda interna y/o externa, es deseable que su contribución al desarrollo económico al utilizar estos recursos sea mayor que si estos fondos los hubiera utilizado el sector privado (Bancomer, 1999).

El problema radica en que hay muchas dimensiones de bienestar y no todos se adhieren al mismo concepto. Se han propuesto tres conceptualizaciones de bienestar: a) utilidad, b) ingresos, c) Capacidades. Hablando de utilidad como concepto de bienestar las utilidades individuales son lo que importan en la política y están representadas por medio de una función de utilidad. La dimensión del ingreso se interpreta a veces como equivalente monetario de utilidad cuando el ocio se valora y se añade a otros ingresos. Más recientemente se sostiene que el bienestar debe ser evaluado por ciertas capacidades básicas en la sociedad (Van De Walle, 1998).

El gasto que se origina con fines redistributivos es el gasto social. El gasto social representa en su gran mayoría provisión pública de bienes y servicios privados, como son las oportunidades educativas y la atención médica que benefician a los hogares en forma diferenciada. En ello se funda el potencial redistributivo de este gasto (Scott Andretta, 2008). Es entonces que el análisis del gasto público debe también girar, como en el caso tributario, alrededor de los conceptos de equidad social y eficiencia del gasto (Urzúa, 2011). El gobierno se ha visto en la imperiosa necesidad de encontrar los mecanismos viables a través del gasto público, para mantener los principios de equidad, solidaridad y subsidiariedad social. El gasto social se convierte así en el principal instrumento redistributivo de recursos en la sociedad. El gasto social se orienta hacia los individuos de menores ingresos,

hacia las regiones con menores recursos y hacia los segmentos sociales más desprotegidos (Barnes García, 2000).

De acuerdo a la OCDE el gasto social es la provisión de beneficios y contribuciones financieras, por parte de las instituciones tanto públicas como privadas, a comunidades e individuos con el fin de brindar apoyo en tiempos de adversidad que afecten su bienestar (Alvarado Baena & Campos Villaseñor, 2008). El gasto social es el monto de recursos destinados al financiamiento de planes, programas y proyectos que tiene por objetivo generar un impacto positivo en algún problema social (Martínez, 2011). El mecanismo más difundido para la clasificación del gasto público social corresponde al enfoque funcional. En general, cuando los países presentan sus estadísticas de gasto social lo hacen usando este enfoque de clasificación, según la función que cumplen los recursos destinados de acuerdo a sus propios criterios y objetivos, por ejemplo, asuntos económicos, educación, salud y protección social. A partir de esta clasificación, cada función puede desagregarse de acuerdo a la disponibilidad de datos en cada país y/o necesidades de análisis (Martínez & Paz Collinao, 2010).

Por su parte el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en el informe de Desarrollo Humano para Honduras correspondiente al año 2003, define el gasto social de dos maneras: el gasto social es un subconjunto del gasto público que agrupa determinados recursos que el estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de su población y el gasto social es un medio, una herramienta a utilizar para reducir la pobreza, elevar el nivel de vida y en general mejorar el desarrollo humano (Alvarado Baena & Campos Villaseñor, 2008).

Es entonces como el gasto público cobra aún más importancia porque este será una herramienta que hará posible que se lleven a cabo acciones de gobierno que permitirán mejorar el estado en el que se encuentra la sociedad, especialmente a los grupos vulnerables y en rezago social. En el caso de México el gasto social se

canaliza hacia las entidades de la administración pública encargadas de llevar a cabo las acciones necesarias para combatir estas necesidades sociales. A nivel estatal sucede algo similar, en la administración pública existen organizaciones que son encargadas de proveer servicios de educación, cultura, combate a la pobreza y ayuda a grupos vulnerables, por lo que parte del gasto público del estado de Quintana Roo también está orientado directamente al bienestar social. El gasto social se eroga para financiar la función social que desempeña una organización, la cual se compone por un conjunto de acciones necesarias para proveer beneficios tales como servicios de educación y salud, transferencias al ingreso o en especie, así como para diseñar e implementar proyectos programas de acción social. Este busca llevar a cabo propósitos como: reducir la pobreza, aumentar las capacidades de la población, mejorar el estado de salud entre otros (Alvarado Baena & Campos Villaseñor, 2008).

El gasto social público puede dividirse en función de los niveles de gobierno: el gasto social público federal y el gasto social público local (con financiamiento de recursos estatales y municipales). En el caso de México según el CEOP de la Cámara de diputados, la mayor parte del presupuesto del gasto social público local proviene de las aportaciones que hace la Federación a los Gobiernos de los estados y municipios (Alvarado Baena & Campos Villaseñor, 2008). Las instituciones de gobierno son encargadas de ejercer el gasto social que se ha destinado de acuerdo a la visión de desarrollo y política social que posea el gobierno en turno. La estrategia del gasto social contribuye a la transformación de las instituciones públicas encargadas de áreas sociales y al fortalecimiento de los programas gubernamentales, para que ambos respondan con oportunidad y eficiencia a las demandas de la población (Barnes García 2000). El gasto social en México representa una porción notable del gasto publico y es una herramienta estratégica para mejorar las condiciones de vida de la población (Alvarado Baena & Campos Villaseñor, 2008).

El gobierno como se mencionó anteriormente, es el encargado de desarrollar una política social que sea orientada a los objetivos y la visión del gobernante en curso, sin embargo para poder aterrizar la política social en acciones, es necesario contar con recursos. Es así como hace uso del gasto público para mantener las condiciones de bienestar en la sociedad a través del gasto social, que se convierte en el principal instrumento redistributivo de recursos en la sociedad. El gasto social se orienta hacia la porción de la población que se encuentra en condiciones más vulnerables, para brindarles servicios a los cuales no tendrían alcance si solo se proporcionarían en el mercado, como son la salud, la educación, la seguridad social, el agua potable y alcantarillado entre otros.

Es importante realizar un análisis del impacto que se obtiene de los programas sociales y del manejo del gasto social, para conocer si se están logrando los resultados esperados, según Martínez (2011) las categorías de análisis del gasto social son:

Por función: educación, salud, nutrición, seguridad social, asistencia social, vivienda, agua y saneamiento.

Por sector social: el que realiza cada función, educación, salud, nutrición, seguridad social, asistencia social, vivienda, agua y saneamiento.

Receptores según: nivel de ingresos, edad, localización geográfica, sexo o grupo cultural-étnico.

Tipo de productos, específico de acuerdo a cada función: En salud por ejemplo pueden ser: servicios según nivel de atención (primaria, secundaria o terciaria), intervenciones quirúrgicas, vacunaciones, campañas comunicacionales, etc.

Fuente de financiamiento: pública, cofinanciamiento de los “beneficiarios”, transferencia de privados o del exterior.

Agente ejecutor: gobierno, corporaciones “privadas” no financieras, corporaciones “privadas” financieras, instituciones sin fines de lucro (fundaciones, ONG’s y asociaciones de la sociedad civil), organismos internacionales, hogares.

Destino: producción vs. apoyo administrativo

Partida de costos: gastos corrientes y de inversión.

Según Martínez y Paz Collinao (2010) las principales áreas donde se ejerce el gasto social son las que a continuación se menciona.

Ilustración 2 Categorías del gasto social.



Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL 2010

- Salud: Considera los productos, útiles y equipo médicos, servicios para pacientes externos, servicios hospitalarios, servicios de salud pública, investigación y desarrollo relacionados con la salud y las demás categorías que no se encuentren especificadas en las categorías anteriores.

- Educación: Considera enseñanza preescolar y enseñanza primaria, enseñanza secundaria, enseñanza postsecundaria no terciaria, enseñanza terciaria, enseñanza no atribuible a ningún nivel, servicios auxiliares de la educación, investigación y desarrollo relacionados con la educación y finalmente una categoría que incluya los servicios de educación no incluidos anteriormente.
- Protección social: Incluye seguridad social del empleado y asistencia social general, destinada a cubrir el ingreso en casos de enfermedad e incapacidad, edad avanzada, familia e hijos, desempleo, exclusión social., investigación y desarrollo relacionados con la protección social y otras funciones de protección social no especificadas anteriormente.
- Vivienda y servicios comunitarios: Contempla urbanización, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua, alumbrado público, investigación y desarrollo relacionado con la vivienda y los servicios comunitarios y finalmente vivienda y servicios comunitarios no especificados anteriormente.
- Actividades recreativas, cultura y religión: Reúne a servicios recreativos y deportivos, servicios culturales, servicios de radio y televisión y servicios editoriales, servicios religiosos y otros servicios comunitarios, Investigación y desarrollo relacionados con esparcimiento, cultura y religión y las otras categorías no especificadas anteriormente.

En el caso de México el gasto social se encuentra determinado por la clasificación funcional de gasto en desarrollo social (GDS) que se utiliza oficialmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Actualmente este gasto incluye los siguientes rubros: educación, salud, seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional, agua potable y alcantarillado, asistencia social (Scott, 2009). Como se puede observar los rubros son muy similares por los planteados anteriormente por Martínez y Paz Collinao (2010).

1.2.3. LA POLÍTICA SOCIAL

Así como el gasto público, el gasto social no puede ser discrecional. Sobre todo por el fin al que va dirigido, donde el ejercicio de este recurso va orientado directamente a mejorar las condiciones de vida de la sociedad. El gasto social entonces debe ser planificado de acuerdo al diagnóstico y priorización de las necesidades y problemas sociales. Es por esto que este debe ir alineado a la política social que se encuentre vigente en el país.

La política social pretende crear las condiciones básicas para que las familias, particularmente la de escasos recursos, tengan acceso a mejores niveles de vida con una perspectiva de largo plazo. Los programas de la política social atienden a un criterio de equidad y se orientan a la disminución de los rezagos en temas fundamentales, como educación, salud, alimentación, vivienda, servicios básicos como energía eléctrica, agua potable, drenaje, caminos de acceso, recolección de basura por citar algunos (Barnes García, 2000). La política social es el diseño e implementación de estrategias orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad. Tiene como propósito producir el impacto en distintos ámbitos, sectores y grupos poblacionales de una sociedad; solucionar problemas sociales o mitigar sus efectos (Martínez, 2011).

La política social despliega sus acciones a través de dos grandes orientaciones: las acciones amplias, diseñadas para la población en general y las acciones focalizadas, que se proyectan para el combate a la pobreza extrema. Con base en estas dos vías se amplía la cobertura y se mejora la calidad de los servicios de educación, salud y nutrición; se promueve un desarrollo equilibrado de las regiones; y se impulsa un gran esfuerzo para la integración social y productiva de los mexicanos que tienen niveles de bienestar claramente insuficientes (Barnes García, 2000).

El mecanismo de influencia de la política social de un gobierno es amplio. La política establece las directrices, pero son las organizaciones gubernamentales las encargadas de concretar los lineamientos establecidos, a través de servicios públicos, programas, proyectos y actividades, utilizando para ello las asignaciones presupuestarias que se resumen contablemente en el llamado gasto público social (Martínez & Paz Collinao, 2010). Esta es entonces la vinculación que existe entre el gasto social y la política social. Y que este posteriormente será ejercido mediante las instituciones públicas que son las encargadas directamente de ofrecer los bienes y servicios necesarios a la sociedad, son las que tendrán el contacto directo y por lo tanto las responsables de realizar una correcta ejecución de los recursos públicos que les fueron asignados.

Las acciones amplias son de carácter nacional y procuran cubrir a toda la población. Sin embargo, por las características geográficas, étnicas, culturales de organización administrativa y de limitaciones presupuestal, las acciones amplias no benefician en todos los casos a los sectores con mayor grado de marginación (Barnes García, 2000). El gasto social es ejercido en todos los niveles de gobierno. El gobierno federal mediante las instituciones federales tiene incidencia en la población nacional a través de sus delegaciones estatales, sin embargo las estrategias nacionales son uniformes y no todos los estados se encuentran en la misma situación. A su vez la federación con el propósito de redistribución de los recursos realiza transferencias condicionadas a los estados denominadas aportaciones, donde ya viene etiquetado el recurso para el fin que deberá ser utilizado, el cual en la mayoría de los casos esta alineado a la política social. El gasto social público puede dividirse en función de los niveles de gobierno: el gasto social público federal y el gasto social público local (con financiamiento de recursos estatales y municipales). En el caso de México según el CEOP de la Cámara de Diputados, la mayor parte del presupuesto del gasto social público local proviene de las aportaciones que hace la Federación a los Gobiernos de los estados y municipios (Alvarado Baena & Campos Villaseñor, 2008).

Así mismo en las entidades federativas y municipios en sus planes de gobierno vienen trazados los objetivos de su política social que se llevará a cabo por medio de las instituciones estatales y municipales, que por su ámbito de competencia tienen un encuentro más cercano y conocen mejor las necesidades de su jurisdicción.

Los problemas varían entre países, estados y municipios por lo que es de esperar que las funciones sociales también lo hagan. Incluso cuando existen problemas similares el enfoque y la magnitud del gasto pueden variar significativamente. Además de las necesidades sociales hay otros aspectos que inciden en el conjunto de propósitos sociales y la cantidad de recursos que finalmente se invierten para este fin: el entorno político, la disponibilidad de recursos, los beneficios fiscales que incentivan a las organizaciones privadas a financiar funciones sociales, las preferencias acerca de las intervenciones sociales que deben priorizarse, la efectividad y la eficiencia de las herramientas de la política social y la ideología dominante sobre la apreciación de política social (Alvarado Baena & Campos Villaseñor, 2008).

La expansión del gasto social desde la década de 1990, el impulso a estas nuevas formas más integradas de política social y las transferencias públicas sociales de mayor cobertura en la actual década han incidido positivamente en la reducción de la pobreza y, en algunos países, de la desigualdad, sobre todo durante los años previos a la crisis financiera mundial de 2008 (CEPAL, 2012). En ese marco, surgieron nuevos enfoques orientados a la protección frente a eventos de caída de ingresos, pobreza y exclusión social, que ponen a las personas en situación de vulnerabilidad y riesgo (Serrano, 2005).

Estos enfoques son notorios en los diversos países de Latinoamérica, el caso de Costa Rica y Chile tienen la mayor tradición. En ambos casos se han dado elementos comunes: (i) una nueva concepción sobre la relación entre el desarrollo social y el económico: antes de las reformas el desarrollo social se consideraba

“incluido” en el económico, después de ellas, se empezó a concebirlo como condición previa del desarrollo económico, (ii) una visión de la política social como inversión social. En el otro extremo, Argentina, Brasil y Perú se caracterizaron en el período de pre reforma por políticas sociales implícitas derivadas de la fragmentación institucional, baja eficiencia, fuerte clientelismo y presión de grupos de poder. En el caso de Brasil, si bien se registran importantes intentos de reforma social durante los ochenta, éstos no consiguieron ser exitosos frente a las bases que sustentaban a las mencionadas políticas implícitas, más aún, las brechas sociales se ampliaron a principios de los noventa. Recién a mediados de la presente década las políticas sociales empiezan a ser regidas por principios de universalización y no de compensación, reestructuración con fines de mejorar su eficiencia y calidad redistributiva (Mostajo, 2000).

La visión actual establece que la política social es de suma importancia para construir una sociedad solida, no sólo desde el punto de vista humanitario o con el fin de garantizar los derechos humanos. Además se acepta como una herramienta estratégica y necesaria para impulsar el crecimiento económico equilibrado y sustentable a largo plazo (Alvarado Baena & Campos Villaseñor, 2008).

En el caso de México existe una reglamentación para la ejecución de la política social, esta es la Ley general de desarrollo social que en su artículo 9 establece que los municipios y los gobiernos de las entidades federativas y el poder Ejecutivo Federal en sus respectivos ámbitos formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinado a los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.

Según el artículo once de la Ley General de Desarrollo Social (2013) la Política nacional de desarrollo social tiene los siguientes objetivos:

I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;

II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;

III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y

IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Existen varios conjuntos de propósitos sociales a nivel federal, los cuales emanan de normas, planes, programas y estrategias que coexisten y funcionan como herramientas de la política pública para dictar el quehacer social de nuestro país: Ley de planeación (Plan Nacional de Desarrollo), Programa Sectorial de Desarrollo Social, Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento (Alvarado Baena & Campos Villaseñor, 2008).

Existe un alto costo de la estabilización ya que el ajuste implica un sacrificio importante en términos de ingresos de gasto público en materia social, independientemente del juicio sobre la eficiencia de los instrumentos de estabilización (Zepeda Miramontes, 1994).

Es por todo esto que es importante que los recursos adquiridos por deuda pública sean empleados de la mejor forma para incrementar el nivel de bienestar de la sociedad a través del gasto social. Los recursos que se adquieran por deuda pública se verán reflejados en el presupuesto de egresos del Estado y deberían ser aplicados en sectores como la educación, la salud e infraestructura que sirven para generar bienestar en la sociedad. Así mismo es importante que los nuevos

recursos que obtiene el estado sean destinados en su mayoría a gasto de inversión y no a gasto corriente.

De la misma forma el Estado establece como debe ser el proceso presupuestario y todo lo que conlleva. El presupuesto de egresos del estado de Quintana Roo en su artículo segundo señala que en la ejecución del gasto público estatal, las dependencias y entidades deberán realizar sus actividades con base en los objetivos y metas de los programas aprobados en este Presupuesto, que correspondan a las prioridades del Plan Estatal de Desarrollo 2011- 2016. El gasto público del Estado debe mejorar el nivel de bienestar de la sociedad, los recursos encargados de esto se denominan gasto social.

1.3 LA DEUDA PÚBLICA Y SU RELACION CON EL GASTO SOCIAL

Como se puede entender, el gasto público y la deuda pública están ampliamente relacionados. Esto debido a que la deuda pública inyecta recursos a la economía que posteriormente se convertirán en el gasto público. La deuda pública puede ser beneficiosa si se utiliza de manera adecuada, o perjudicial si existe una mala administración de los recursos obtenidos por ella.

En el caso de los gobiernos subnacionales en muchas ocasiones una de las medidas que se toman para poder obtener mayores ingresos es el endeudamiento, debido a que muchas veces en los estados las necesidades del gasto superan a los ingresos. En el caso del estado de Quintana Roo la deuda es el tercer componente más importante de los ingresos, por lo que es significativa.

Existe un marco legal que regula la adquisición de deuda pública en las entidades federativas y que se encuentra plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) en su artículo 117 fracción VIII párrafo dos donde se establece que bajo ninguna circunstancia los Estados y los Municipios podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones

públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. Para el caso del estado de Quintana Roo según la ley de deuda pública en el artículo tres señala que se entiende como inversiones productivas a las destinadas a la ejecución de obras públicas; a la adquisición o manufactura de bienes, a la prestación de servicios públicos; a las operaciones de refinanciamiento y reestructuración de la deuda pública que tengan como objeto el mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente o de la que pretenda contraer, siempre que en forma directa o indirecta, inmediata o mediata, generen economías o ahorros en los ingresos de las entidades; Asimismo, se consideran inversiones públicas productivas para efectos de esta Ley, las que se destinen a la atención de situaciones de emergencia derivadas de desastres naturales o calamidades declaradas por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal.

La regulación de la deuda es importante ya que tiene una incidencia directa en la economía de los estados. Se manifiesta en primera instancia a través del gasto público como una ampliación de recursos de los que se encontraban disponibles para el gobierno en un ejercicio fiscal correspondiente con lo que su buen manejo puede traer beneficios. Sin embargo dependiendo del periodo de vencimiento, si la deuda está contratada a un plazo mayor al del ejercicio fiscal donde se contrata ésta también se verá reflejada en los periodos futuros pero como un costo, lo que afecta de manera negativa la disponibilidad de recursos y con esto el gasto público.

Todas las acciones que realiza el gobierno deben estar orientadas a satisfacer las demandas y necesidades de la sociedad. Los efectos de las decisiones y acciones que el gobierno llevará a cabo pueden ser temporales o prevalecer por periodos que van más allá del periodo en el cual se llevan a cabo. La distribución

intergeneracional de costos y beneficios de la acción pública es una de las funciones centrales para el buen desempeño de los sistemas económicos desarrollados y también es crucial para lograr estabilidad y bienestar. El primer nivel de distribución intergeneracional se refiere a los hogares, individuos y las empresas que requieren transferir en el tiempo, capacidad de compra y de ahorro. El segundo nivel de distribución intergeneracional se refiere al propio gobierno que confronta ciclos de desahorro y capacidad excesiva de recaudación (González Aréchiga, 2004).

Lo importante de estudiar la deuda pública son las implicaciones que conlleva ya que contraer financiamiento como se mencionó anteriormente posee diversos plazos de vencimiento y por lo tanto puede que este crédito se siga pagando en ejercicios fiscales posteriores al de la adquisición. Esto significa que en muchas ocasiones la deuda pública compromete los recursos de futuras generaciones. Al mismo tiempo los efectos de las acciones realizadas con deuda pública pueden ser temporales o prevalecer a lo largo del tiempo, por lo que en ocasiones las generaciones que se encuentran pagando los servicios de la deuda pública pueden ni si quiera estar disfrutando de sus beneficios. Por lo tanto, cuando los gobiernos se endeudan lo que están haciendo es decidir utilizar en el presente recursos que corresponden a periodos futuros con los cuales van a satisfacer las demandas y necesidades actuales de la población y por lo tanto se encuentran comprometiendo tal vez obras y servicios para el futuro. Es así que el endeudamiento del gobierno a largo plazo debe justificarse correctamente para que su uso sea transparente ante la sociedad.

Un aspecto importante de la deuda es la existencia de un retro pago lo que significa que las personas que pagarán la deuda existen en el futuro, es decir, después de las que reciben préstamo. Esta importante dimensión de la deuda establece una relación intertemporal entre los contribuyentes fiscales, los prestamistas y los beneficiarios; por lo tanto es necesario que la deuda contratada en el presente sea empleada para financiar bienes de consumo durables, que se

traducirán en beneficios futuros como inversiones en infraestructura, en empresas productoras de bienes y servicios, mejor educación y salud, un mejor gobierno, entre otros (Ayala Espino, 2005).

Hemos visto que las decisiones personales de ahorro e inversión durante un determinado periodo influyen en la trayectoria futura de consumo e ingreso de las personas. Quien se endeuda hoy deberá consumir menos que su ingreso en el futuro a fin de pagar el préstamo. Igualmente, los niveles de ahorro e inversión nacional y la cuenta corriente influyen en la trayectoria futura de consumo e ingreso de la economía como un todo (Larrain & Sachs, 2002). La consecuencia más directa de la deuda pública es que impone una carga a las futuras generaciones de contribuyentes. Al vencer estas deudas y los intereses acumulados los futuros contribuyentes se encuentran ante una difícil elección: pagar unos impuestos altos, disfrutar de un gasto público menor o ambas cosas a la vez con el fin de disponer de suficientes recursos para devolver la deuda y los intereses acumulados (Mankiw, 2002).

En esencia cuando el Estado incurre en un déficit presupuestario y emite deuda pública, permite a los contribuyentes actuales pasar a los futuros contribuyentes la factura de una parte de su gasto público. La herencia de una deuda tan elevada no puede sino reducir el nivel de vida de las futuras generaciones (Mankiw, 2002).

La consecuencia inmediata del aumento de la deuda pública es que se tiene que pagar cada vez más intereses, uno de los factores que contribuye al mismo déficit (Stiglitz, 2000). La deuda pública al afectar a la economía, especialmente en los ingresos, afecta al mismo tiempo al gasto público que se encuentra distribuido y programado por medio de un presupuesto, es por esto que el siguiente concepto importante a estudiar en esta investigación es el presupuesto público.

La corrección del desequilibrio presupuestario resulta necesaria para poder realizar una adecuada política de asignación del gasto público que está

fuertemente condicionado por el elevado peso alcanzado por la carga de intereses (Belio Sánchez, 2013). Esto nos indica que como consecuencia de la incorrecta administración de la deuda pública, cuando esta ha incrementado demasiado su costo incrementa también, lo que provoca desajustes en el gasto público que en ocasiones debe verse recortado para poder cubrir los intereses de las obligaciones contraídas.

La crisis de la deuda pública surge cuando los impuestos recaudados por el estado no pueden sostener sus cargas financieras. Estallan cuando los gobiernos adoptan medidas drásticas (ortodoxas o irresponsables) para reducir la magnitud de la deuda. Una de las medidas ortodoxas para solucionar la crisis de la deuda es liquidar superávits presupuestarios, con los que amortizar la deuda. Algunas medidas que pueden tomar son recortar gastos o aumentar los ingresos mediante reformas tributarias (Belio Sánchez, 2013).

El costo financiero se refiere a los intereses, comisiones y gastos de deuda pública, así como erogaciones para saneamiento financiero y de apoyo a ahorradores y deudores de la banca (CEFP, 2009).

Las políticas fiscales y monetarias para el pago de la deuda generan difíciles dilemas para la definición de las políticas públicas en general. Algunos de estos dilemas son preservar el valor real de la riqueza de los ahorradores y reducir el gasto real en programas públicos, la inversión o aumentar los impuestos. Cada una de estas formas de pago de deuda, en principio, recae sobre grupos diferentes. La reducción del gasto puede hacerse sobre el gasto corriente, el gasto social o la inversión pública. Los ingresos fiscales pueden grabar los ingresos, los activos, el consumo o la adquisición de bienes cuyo consumo puede ser dañino. Todos ellos reducen de manera diferenciada el ingreso disponible de distintos grupos de la población (González Aréchiga, 2004).

En muchas ocasiones los gobiernos en curso para poder cubrir el costo de la deuda pública optan por la reducción del gasto público. La reducción del gasto público viene acompañada de medidas de austeridad con la finalidad de equilibrar los presupuestos. Las políticas de austeridad se han llevado a cabo con el objetivo de disminuir los gastos del estado, que deberían ir acompañados de una subida de los ingresos. La reducción del gasto se ha producido pero los ingresos no han ascendido en la medida que el estado esperaba, lo que ha dado lugar a una necesidad de financiación mayor que ha desembocado en una subida del ratio de deuda pública en relación al PIB (Belio Sánchez, 2013).

El problema radica en el ámbito en el que se aplique el recorte presupuestal y las medidas de austeridad debido a que en muchas ocasiones se ven afectadas áreas que contribuyen a mejorar las condiciones de la población, por lo tanto inevitablemente se encuentra afectado el gasto social. Es importante recalcar que dependiendo del tipo de servicio y bien público son en su mayoría las personas de menores ingresos la que recurre a ellos, como por ejemplo la educación y la salud. Es por esto que si el recorte del gasto público que se lleva a cabo como ajuste a los problemas ocasionados por la deuda afecta al gasto social, la deuda afecta el bienestar de la sociedad.

CAPÍTULO 2

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, 2005-2012.

El estado de Quintana Roo es una entidad federativa de la República mexicana, su principal actividad económica es el turismo. Sin embargo esta fuente de ingresos no es suficiente para cubrir las necesidades de gasto del estado, por lo que se apoya de las transferencias realizadas por la federación. Sin embargo en los últimos años estos recursos tampoco han sido suficientes por lo que se ha tenido que recurrir a la adquisición de deuda pública para financiar el gasto público.

La deuda pública del estado no ha tenido un crecimiento moderado, si no que ha incrementado exponencialmente. En la actualidad existen problemas financieros que han llevado a la administración pública en curso a tomar medidas de austeridad para mitigar el problema. Estas medidas han incluido recortes de personal, reducción de programas y otro tipo de medidas que impactan en los servicios que puede ofrecer el estado a sus ciudadanos.

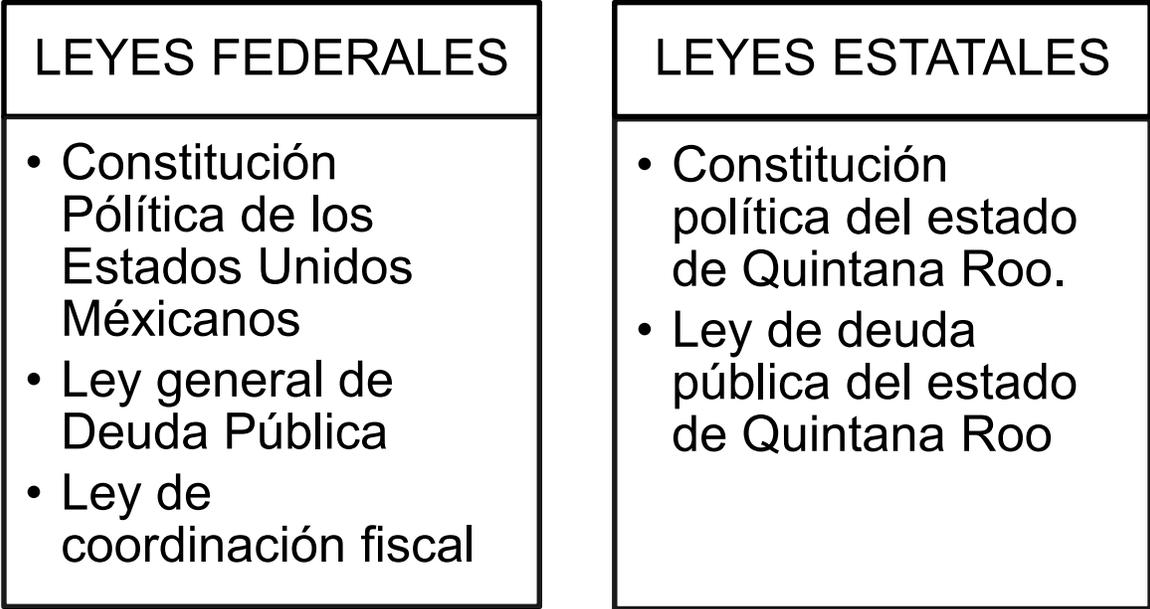
En el presente capítulo se analizará la deuda pública en el estado de Quintana Roo, empezando por su marco legal, continuando con la evolución que esta ha tenido a lo largo de los últimos años, cuáles son sus fuentes de financiamiento y por último se hará un breve mención del impacto que ha tenido la deuda pública en los egresos del estado de Quintana Roo

2.1 MARCO LEGAL Y NORMATIVO DE DEUDA PÚBLICA PARA EL ESTADO

La deuda pública es un instrumento de inyección de recursos en un periodo determinado, incrementando los ingresos para la administración pública y por lo tanto esto creará en la sociedad un impacto positivo. Los recursos adquiridos mediante deuda pública deben ser utilizados de la mejor forma posible, debido a

que implican una carga financiera para las futuras generaciones, por lo cual los beneficios de su adquisición deben ser mayores que su costo., si esto no sucede puede llegar a ser contra productivo. Es por esto que existe todo un marco regulatorio para la adquisición de deuda pública.

Ilustración 3 Marco legal de la deuda pública.



Fuente: Elaboración propia con información de la CEFP 2009

La legislación en esta materia se da en todos los ámbitos de gobierno, existen leyes federales y estatales. Existe una jerarquización en la legislación donde las leyes superiores son la constitución política y las leyes federales, seguidas de las leyes estatales y locales que se encuentran subordinadas a estas. Siguiendo este orden lógico el primer documento en normar la utilización de deuda pública por parte de las entidades federativas en México es la carta magna, es decir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Estableciendo en su artículo 117 constitucional, en la fracción VII que los estados no pueden en ningún caso contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Así mismo los

Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

De la constitución se deriva la Ley general de deuda pública que es de orden federal, la cual está orientada a las instituciones de la administración pública federal y al gobierno del distrito federal, sin embargo sienta un antecedente para las leyes de deuda pública estatales, las cuales son muy similares en varios aspectos, debido a que en gran medida se basan en lo que en ella se estipula.

También encontramos a la Ley de Coordinación Fiscal (1978), la cual no norma precisamente la ejecución de deuda pública, sin embargo es la encargada de normar las transferencias federales hacia los estados y municipios. Esto es importante debido a que en muchos casos los recursos de las participaciones fungen como garantía o fuente de pago de la deuda estatal.

En el artículo 9 de dicha ley se establece que las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios podrán ser afectadas para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. El Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será público a través de la página oficial de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deberá permitir la identificación del porcentaje total de participaciones federales afectadas por cada Entidad y Municipio, así como el destino definido en los instrumentos que formalizan la obligación, en los términos que establezca el

Reglamento del presente artículo. Con ese artículo se está permitiendo a las entidades federativas hacer uso de las participaciones federales como garantías de pago en cuanto a deuda pública se trate.

En caso de los estados cada uno cuenta con su normatividad respectiva sobre la materia, en el caso de Quintana Roo este tema se encuentra normado en un principio por la constitución política del estado de Quintana Roo y por Ley de deuda pública del estado de Quintana Roo la cual tiene por objeto establecer las bases y requisitos para la contratación, registro y control de empréstitos, créditos, financiamientos o cualquiera otra obligación que forme parte de la deuda pública del Estado de Quintana Roo y sus Municipios.

La constitución del estado establece en su artículo 75, fracción XXV, que son facultades de la legislatura del estado autorizar al Ejecutivo y a los Ayuntamientos para contratar Empréstitos a nombre del Estado y de los Municipios, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y Municipal, siempre que se destinen a Inversiones Públicas productivas, conforme a las bases que establezca la Ley de Deuda Pública del Estado y por los conceptos y montos que la Legislatura señale anualmente en los respectivos Presupuestos. El Ejecutivo y los Ayuntamientos en su caso, informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. Por su parte en la Ley de Deuda Pública del estado establece en su artículo 2° que La deuda pública está constituida por las obligaciones directas y contingentes derivadas de empréstitos, créditos y financiamientos, incluso a través de la emisión de valores, a cargo de las siguientes entidades:

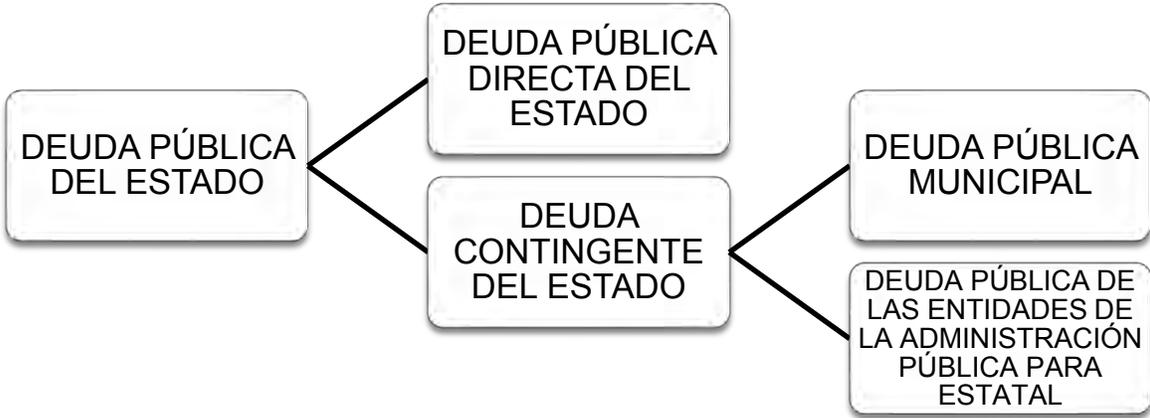
- I. El Estado;
- II. Los municipios;
- III. Los organismos descentralizados estatales o municipales;
- IV. Las empresas de participación mayoritaria estatal o municipal.
- V. Los fideicomisos en que el fideicomitente sea algunas de las entidades señaladas en las fracciones anteriores

Así mismo en la ley estatal de deuda pública se definen conceptos importantes para el entendimiento de la deuda pública en la entidad iniciando con los distintos tipos de deuda pública que existen.

Deuda Pública: las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, que resulten de operaciones de endeudamiento mediante las cuales las entidades reciban un ingreso numerario sobre el crédito público de las entidades. La deuda pública puede agruparse en las siguientes categorías:

- a. Deuda Pública del Estado: la que contraiga el Estado por conducto del Poder Ejecutivo como responsables directos o como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos de las entidades, a través de las siguientes formas;
- b. Deuda Pública Directa del Estado: la que contraiga el Estado como responsable directo, por conducto del Poder Ejecutivo;
- c. Deuda Contingente del Estado: la que derive de operaciones de endeudamiento en las cuales el Estado funja como garante, avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto de sus organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y de los municipios del Estado

Ilustración 4 Clasificación de la deuda pública en Quintana Roo.



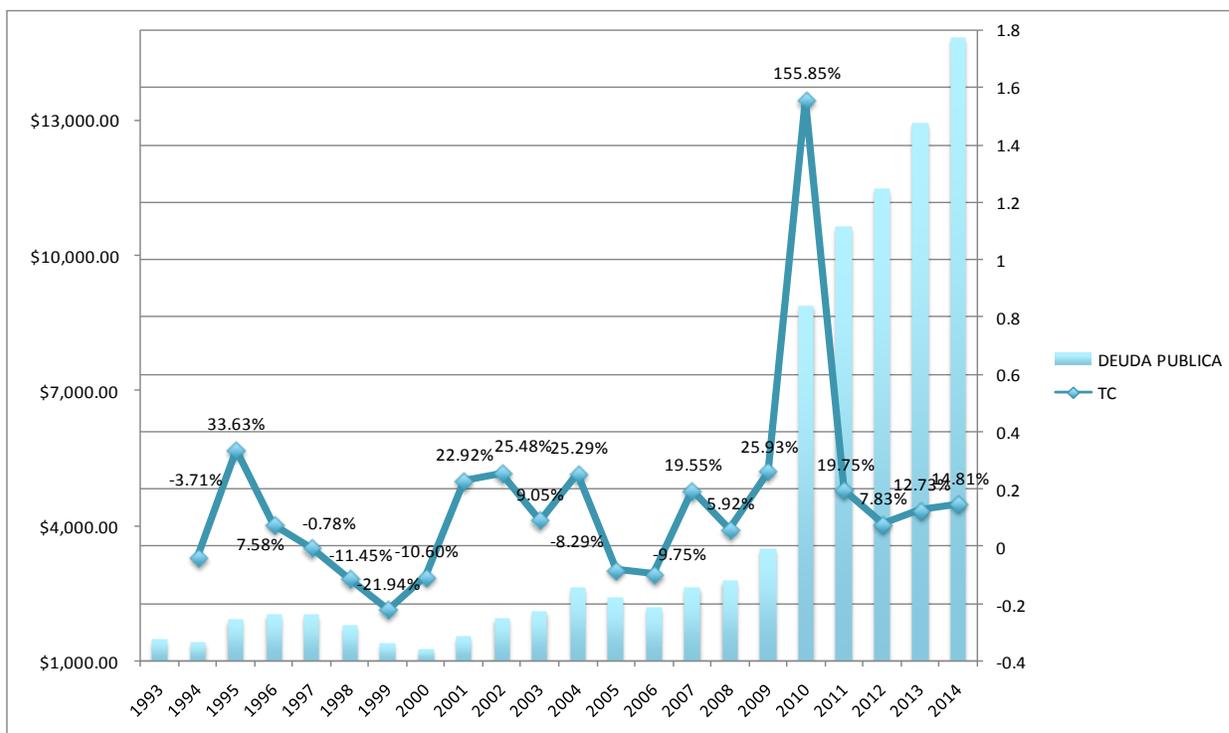
Fuente: Ley de deuda pública del estado de Quintana Roo, 2014.

En normatividades superiores a la que está sujeta esta ley estatal de deuda pública no definen con precisión a que se refieren con inversiones públicas productivas, sin embargo este concepto se puntualiza en el artículo 3 de la presente ley donde determina que Inversiones Públicas Productivas son las destinadas a la ejecución de obras públicas, a la adquisición o manufactura de bienes, a la prestación de servicios públicos; a las operaciones de refinanciamiento y reestructuración de la deuda pública que tengan como objeto el mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente o de la que pretenda contraer, siempre que en forma directa o indirecta, inmediata o mediata, generen economías o ahorros en los ingresos de las entidades; Asimismo, se consideran inversiones públicas productivas para efectos de esta Ley, las que se destinen a la atención de situaciones de emergencia derivadas de desastres naturales o calamidades declaradas por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal. Es así como el concepto de inversiones públicas productivas que justifica la adquisición de deuda pública queda muy abierto, debido a que la prestación de servicios públicos es un concepto muy amplio.

2.2 EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Quintana Roo era un estado que mantenía un uso de la deuda pública moderado, sin embargo en la última década la situación ha cambiado por completo, pasando a ser en la república mexicana uno de los estados con mayor endeudamiento, y uno de los estados con mayores tasas de crecimiento en cuanto adquisición de deuda pública. Para tener un mejor panorama a continuación se presenta una gráfica de los saldos de la deuda pública de la entidad registrados en la SHCP. Por saldos de la deuda pública se entiende el importe nominal que aun adeuda la entidad al terminar un ejercicio fiscal.

Gráfica 1 Deuda total del estado de Quintana Roo 1993-2014. Millones de pesos.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP 2014.

Cabe mencionar que el registro de deuda pública de la SHCP, es acerca de la deuda que tiene como fuente de pago las participaciones federales. Conceptualizando la gráfica de acuerdo a la ley de deuda pública del estado de Quintana Roo, los saldos aquí descritos se refieren a la deuda pública de estado, incluyendo la deuda directa y la deuda contingente.

En la gráfica uno se puede observar cual ha sido la evolución de la deuda pública en el estado de Quintana Roo en valores reales, desde el año de 1993 al 2014, tanto en valores absolutos, como su tasa de crecimiento. Para la década de los noventa la tendencia de los saldos de la deuda pública era decreciente, esto debido a que durante varios ejercicios fiscales no se hizo uso del endeudamiento público como fuente del financiamiento, el estado únicamente se dedicaba a realizar las amortizaciones correspondientes, para liquidar los saldos. Esto se ve reflejado en la tasa de crecimiento de los saldos de la deuda pública que es

negativa durante este periodo. Sin embargo la situación es completamente opuesta a partir del año 2010, a partir de este año es donde el incremento de la deuda pública paso de moderado a exponencial, con una tasa de crecimiento de 155.85 por ciento en los saldos de la deuda pública estatal, pasando de deber \$3,471,773,653.32 pesos en 2009 a deber \$ 8,882,497,043.24 pesos en 2010. A partir de ese año la entidad se encuentra altamente comprometida con deuda pública, dado que los valores reales de la deuda pública en lugar de disminuir han tenido una tendencia ascendente.

Tabla 2 Evolución de la deuda pública del estado de Quintana Roo, 1993-2014 en millones de pesos.

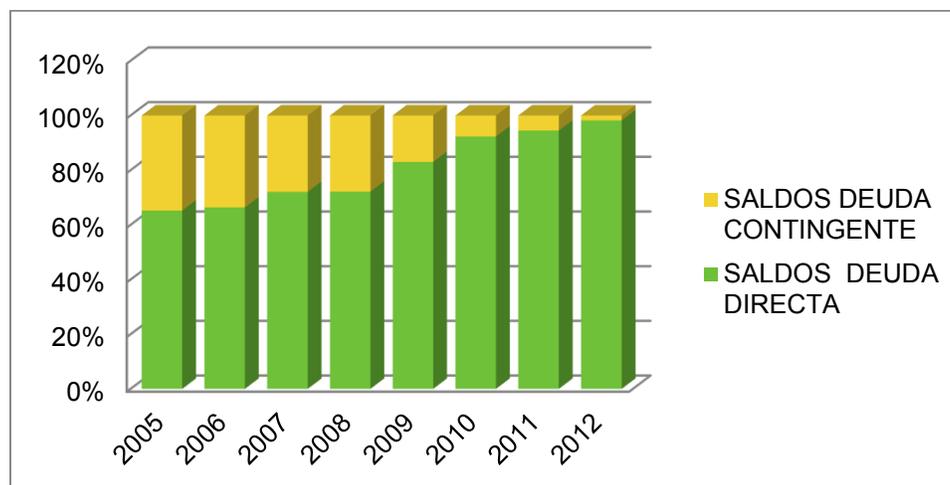
Año	Valor Real	Tasa de Crecimiento
1993	1470.58	
1994	1415.96	-4%
1995	1892.10	34%
1996	2035.59	8%
1997	2019.80	-1%
1998	1788.61	-11%
1999	1396.23	-22%
2000	1248.24	-11%
2001	1534.28	23%
2002	1925.21	25%
2003	2099.52	9%
2004	2630.53	25%
2005	2412.57	-8%
2006	2177.28	-10%
2007	2602.85	20%
2008	2757.01	6%
2009	3471.77	26%
2010	8882.49	156%
2011	10636.84	20%
2012	11469.76	8%

Año	Valor Real	Tasa de Crecimiento
2013	12930.13	13%
2014	14845.07	15%

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP 2014.

Como se menciono anteriormente la deuda pública total del estado de Quintana Roo según lo que dicta la Ley de Deuda estatal está compuesta de dos factores, la deuda pública directa y la deuda pública contingente. La deuda pública directa es aquella que el estado de Quintana Roo contrae directamente y la deuda pública contingente es la contraída por los municipios u organismos paraestatales donde el estado funge como aval o garante. Los saldos que se presentan en la SHCP corresponden a la deuda pública total, por lo cual dado los fines de la presente investigación, es importante desagregarlos.

Gráfica 2 Composición de la deuda total del estado de Quintana Roo 2005-2012.

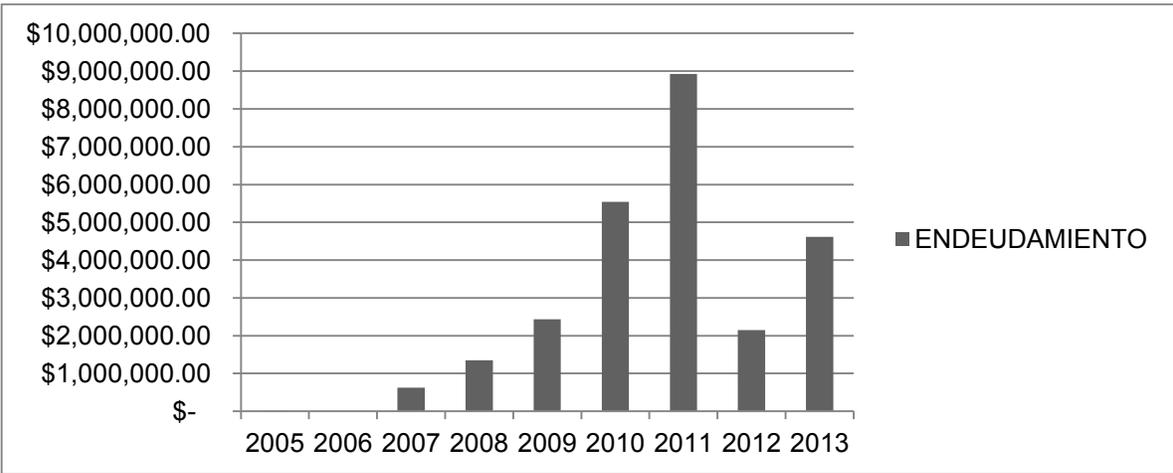


Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta Pública del estado de Quintana Roo 2005-2012.

Como puede observarse en el gráfico dos para el inicio del periodo de estudio, que es 2005 la deuda pública total estaba compuesta en un 65 por ciento por deuda directa y en 35 por ciento por deuda contingente, siendo significativa la deuda contingente en los saldos de deuda pública estatal. No obstante para el año 2012

la deuda total del estado era casi en su totalidad deuda directa, representando el 98 por ciento y siendo la deuda contingente, únicamente el 2 por ciento del total. Esto es de suma importancia debido a que estos resultados no significan que la deuda de los municipios ha disminuido, si no que por el contrario la deuda municipal ha ido incrementando a lo largo de los años, teniendo en la actualidad algunos municipios con alto grado de endeudamiento impactando en sus finanzas públicas. Sin embargo la deuda que contraída por el estado de Quintana Roo ha crecido más que proporcionalmente con respecto a los municipios por lo cual ha hecho que la presencia de la deuda municipal sea casi nula a pesar de su incremento. A lo largo de este capítulo se ha venido hablando de saldos, que son los importes de lo que queda adeudando un estado al terminar el ejercicio fiscal, es decir es la acumulación de la deuda contraída en el ejercicio fiscal en curso mas los saldos que aun no se han liquidado de endeudamiento de ejercicios fiscales anteriores las denominadas ADEFAS, para los fines de la presente investigación es importante conocer cuánto se ha endeudado la entidad en cada ejercicio fiscal, para conocer cuál es el impacto de esos recursos en el gasto público, especialmente en el denominado gasto social. Por eso es importante conocer el importe del endeudamiento contraído cada año.

Gráfica 3 Endeudamiento por ejercicio fiscal en el estado de Quintana Roo 2005-2013 en miles de pesos.

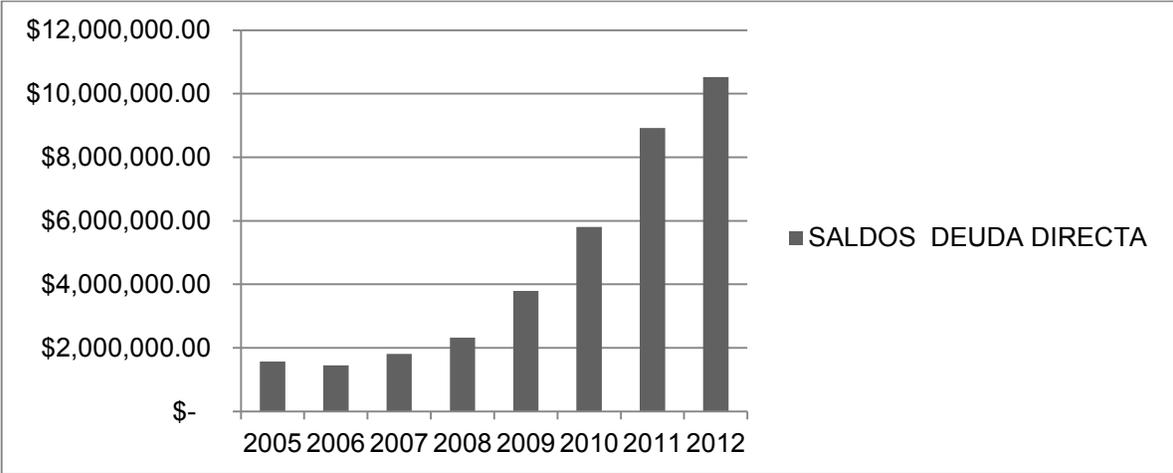


Fuente: Elaboración propia con información de la cuenta pública de Quintana Roo 2005-2013.

En la gráfica 3 se puede observar el importe en valores reales de la deuda que se ha adquirido en cada ejercicio fiscal por parte del estado de Quintana Roo, es decir la deuda directa que se contrae cada año. Es en esta gráfica donde podemos observar que a pesar que la tasa de crecimiento de los saldos reflejan el incremento en el año 2010, la mayor adquisición de deuda por parte del estado se realizó en el año 2011. Pero debido al volumen de los saldos que ya se venían arrastrando de periodos anteriores, esta adquisición no se vio reflejada en la tasa de crecimiento. Cabe mencionar que según la información histórica vertida en el INEGI para años anteriores, específicamente de 1996 a 2002 el estado no contrajo endeudamiento de ningún tipo y el endeudamiento antes del año 2007 era una suma moderada en comparación de los años recientes.

Conocer cuánto se ha endeudado el estado en cada periodo, será de utilidad para poder estimar posteriormente como afecto ese endeudamiento el importe de los recursos destinados a gasto social y conocer si los recursos provenientes del endeudamiento generan mayor beneficio que perjuicio.

Gráfica 4 Saldos de la deuda directa del estado de Quintana Roo 2005-2012 en miles de pesos.

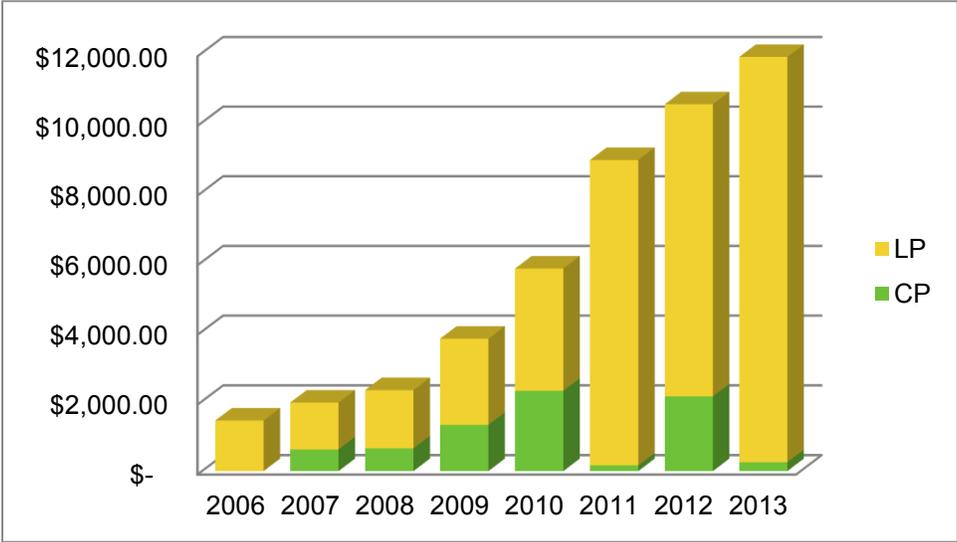


Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del estado de Quintana Roo 2005-2012

Como se menciona anteriormente los saldos de la deuda pública que se presentaron anteriormente son los que se encuentran reflejados en la SHCP, y que es la deuda total del estado, en la gráfica 4 se presentan los saldos de la deuda directa, es decir lo que queda adeudando el estado de Quintana Roo cada

en cada ejercicio fiscal en valores reales. Al igual que la deuda total, la deuda directa posee una tendencia positiva, teniendo un crecimiento sostenido a partir del año de 2009, siendo en la transición del año 2010 a 2011 donde se presenta un mayor incremento en la deuda directa estatal. Si se realiza la comparación con la gráfica numero uno podremos observar cual es el valor de los saldos de la deuda de los municipios y los organismos paraestatales. Para citar un ejemplo, tomaremos como base el año 2013 donde se puede observar que los saldos de la deuda total del estado de Quintana Roo ascienden a \$11, 469,000.76 los saldos de la deuda directa ascienden a \$ 10, 526,187.54, la diferencia entre ambos es \$ 942,813.22, que corresponde a la deuda contingente del estado, es importante diferenciarlas debido a que los recursos de la deuda contingente los ejercen únicamente los organismos que la contraen, municipios y organismos paraestatales, por lo que no significa una inyección de recursos para los ingresos del estado, pero si representan una carga en algún incumplimiento de pago, debido a que el estado es aval.

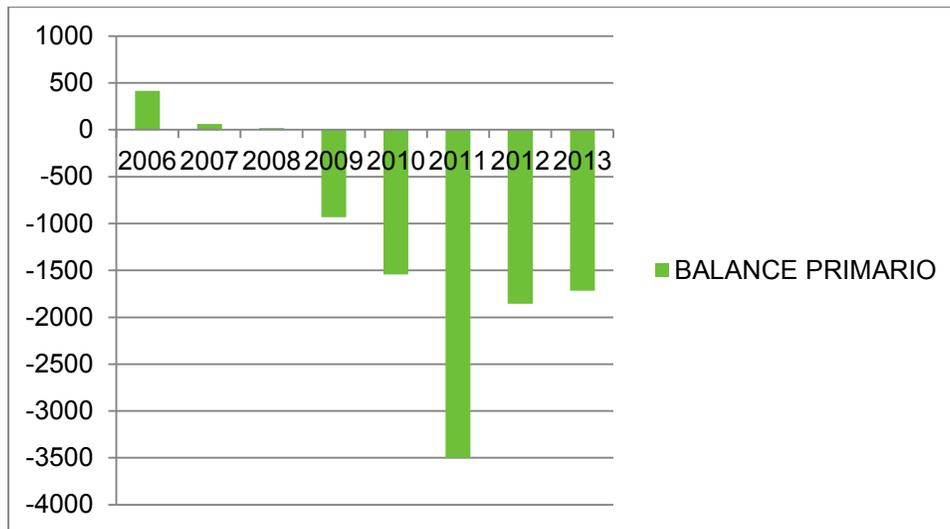
Gráfica 5 Composición de la deuda directa según su plazo de contratación para el estado de Quintana Roo, 2006-2013 en millones de pesos.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Fitch Ratings 2014.

La deuda pública estatal puede ser contraída a diversos plazos, lo que la clasifica en deuda a largo plazo cuando es superior a un ejercicio fiscal, o deuda a corto plazo cuando no excede un ejercicio fiscal la fecha de su vencimiento. Es más común la contratación de deuda pública a largo plazo, porque permite que los importes de endeudamiento sean superiores y es más cómoda de amortizar, a diferencia de la deuda a corto plazo que indica una mayor pérdida de liquidez, porque debe liquidarse el mismo año que se contrae además en los créditos a corto plazo el riesgo de refinanciación crece de forma exponencial a medida que el endeudamiento a corto plazo es mayor. De este modo, las empresas que utilicen más recursos ajenos a corto plazo serán más vulnerables ante shocks negativos de tipo macro o micro económico (Jun & Jen, 2001), es por esto que la deuda pública a corto plazo debe mantenerse en niveles moderados. Sin embargo la ventaja de contratar deuda a corto plazo es que la tasa de interés es menor a la tasa de interés a largo plazo. Como puede observarse en la gráfica cinco, para el estado de Quintana Roo la deuda directa se ha contraído en su mayoría obligaciones a largo plazo. El año de 2010 fue donde hubo mayor presencia de deuda a corto plazo, representando el 40 por ciento de los saldos de deuda directa para ese año, el segundo año con mayor presencia de deuda a corto plazo es el 2012, para este año representa aproximadamente el 20 por ciento del total. Para efectos de esta investigación la deuda que se analizara será la deuda a exigible a largo plazo.

Gráfica 6 Balance primario del estado de Quintana Roo 2006-2013 en millones de pesos.

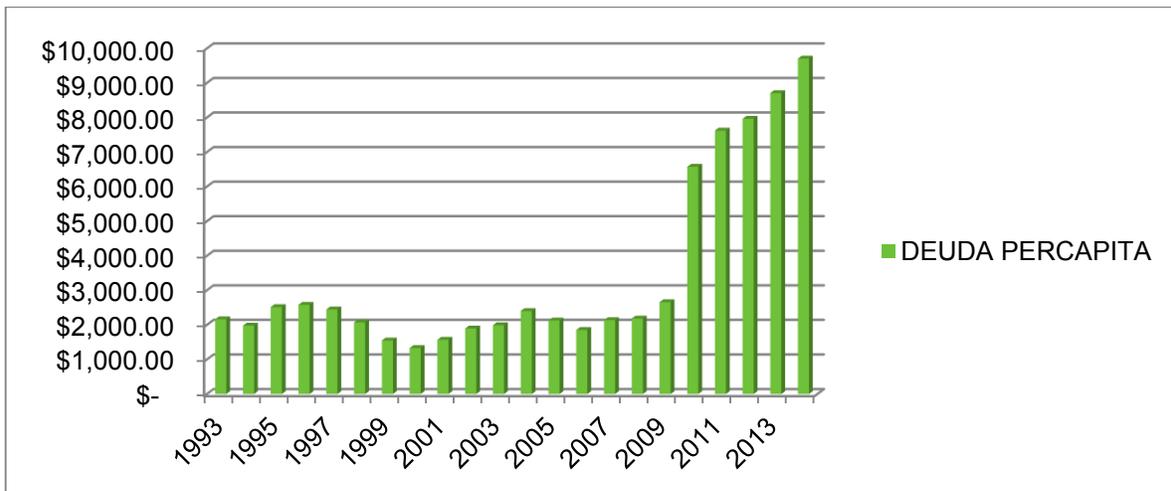


Fuente: Elaboración propia con información de Fitch ratings 2014

El balance primario, que muestra la postura fiscal sin incluir el costo financiero de la deuda pública y de los pasivos garantizados por el Gobierno asociados a los programas de apoyo a deudores y ahorradores. Este indicador, medido como el excedente o faltante de recursos financieros en términos monetarios, refleja el esfuerzo o relajamiento fiscal en un ejercicio determinado, al excluir el servicio de obligaciones adquiridas en el pasado (SHCP, 2002). Este tema es importante debido a que dada a normatividad vigente en materia de deuda pública para el estado de Quintana Roo, el artículo quinto menciona que las entidades públicas deberán demostrar un superávit primario en sus finanzas y presentarlo de conformidad a las disposiciones normativas de la Ley de la materia y las que emitan para tal efecto la Secretaría que permitan garantizar el cumplimiento de sus obligaciones de manera total y prever el monto económico específico en el presupuesto de egresos de cada año durante la vigencia del financiamiento.

Como puede observarse en la gráfica, con los datos obtenidos de Fitch Ratings acerca del balance primario, este presenta a partir del año 2009 un déficit primario, por lo cual, la adquisición de deuda pública en dichos periodos no se encuentra sustentada de acuerdo a la ley vigente.

Gráfica 7 Deuda per cápita en el estado de Quintana Roo 1993-2013.



FUENTE: Elaboración propia con datos de la CONAPO Y LA SHCP 2014.

Como se puede observar en la gráfica 7, la deuda per cápita en el estado de Quintana Roo permanecía estable, oscilando por debajo de los 3 mil pesos por persona, hasta el año 2010 donde hubo un incremento exponencial, y cada persona del estado se encontraba debiendo \$ 7,429.76 pesos, a partir de ese periodo el importe de deuda per cápita ha incrementado, a pesar de que la población también lo ha hecho, eso quiere decir que los saldos de la deuda tienen una tasa de crecimiento superior a la de la población. El estado de Quintana Roo posee una de las deudas per cápita más elevada de las entidades federativas de la república mexicana. La deuda per cápita es importante debido a que es lo que le corresponde a cada persona por la deuda que adquirió el gobierno, sin embargo por el plazo de vencimiento en muchas ocasiones la población esta endeudada por recursos que no se adquirieron en su época.

2.3 FUENTES DE FINANCIAMIENTO ESTATALES

Las características y condiciones de la deuda pública que contraiga un estado dependen en gran medida de la fuente de financiamiento que se elija, cada estado dependiendo de sus objetivos se comprometerá con la opción de endeudamiento que más le convenga, siempre de acuerdo a la normatividad vigente en cada entidad federativa.

En el caso del estado de Quintana Roo las opciones de financiamiento se establecen en la Ley de Deuda Pública estatal. A continuación se presentan las elecciones del estado, es decir cómo se encuentra compuesto el portafolio de deuda, así como una descripción del registro que se encuentra en la secretaría de hacienda a la fecha.

2.3.1. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Los Estados tienen diversas opciones de donde financiar la deuda pública., la CEFP maneja cuatro grandes rubros como fuentes de financiamiento de la deuda pública, los cuales son: la Banca de Desarrollo, La Banca Comercial, Las Emisiones Bursátiles y los Fideicomisos.

La Banca de desarrollo

Estas sociedades fueron conceptualizadas con el propósito de promoción y fomento del desarrollo económico en sectores y regiones con escasez de recursos, o donde los proyectos eran de alto riesgo o requerían de montos importantes de inversión inicial. Sus apoyos crediticios los ofrecían en forma preferencial, es decir, con tasas de interés, plazos y formas de amortización menores a las de los bancos múltiples, además de brindar asesoría y extensionismo financiero.(Anaya Mora, 2006).

Los fines perseguidos por la banca de desarrollo quedan determinados en primera instancia por el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales en forma

anualizada. La planeación del desarrollo nacional es necesaria para asignar de la mejor manera posible los recursos.(Sánchez Rios, 2001). La banca de desarrollo está orientada a otorgar financiamiento en sectores donde existen actividades necesarias para el desarrollo del país y que traerían gran beneficio social. Los bancos comerciales no están obligados a otorgar crédito a sectores prioritarios para el desarrollo de un estado, ellos se basan en la rentabilidad y tasa de retorno del proyecto, por lo cual quedan varias actividades sin tener alcance a este servicio.

Dependiendo del destino del crédito, se va a reflejar en el desarrollo o en su caso el deterioro del estado, del tipo de inversiones públicas productivas depende mucho el crecimiento de la entidad federativa, caso contrario sucede cuando el préstamo se desvía a fines distintos, que puede ser desde cubrir obligaciones de gasto corriente a una serie de irregularidades y abusos relacionados con la corrupción(www.fundar.org.mx, 2014)

Banca comercial

Se denomina así a las instituciones de crédito autorizadas por el Gobierno Federal para captar recursos financieros del público y otorgar a su vez créditos, destinados a mantener en operación las actividades económicas. Por estas transacciones de captación y financiamiento, la banca comercial establece tasas de interés activas y pasivas. (BANXICO, 2015).

La banca comercial opera con capital privado, por lo cual es importante la rentabilidad en las operaciones que realice, en el caso de los créditos es importante el perfil del sujeto de crédito para poder asegurar el retorno de los recursos adhiriendo el interés correspondiente. En el caso de las entidades federativas existen calificadoras que otorgan calificaciones, dependiendo de varios indicadores y el estado de sus finanzas públicas, agrupándolos según qué tan riesgosa sea la entidad, el precio del riesgo es la tasa de interés, mientras más riesgosa una entidad mayor será su tasa de interés. En el caso de Quintana Roo

para finales del año 2014 su calificación era BB, lo cual significa que a corto plazo es poco vulnerable pero es vulnerable a las adversidades financieras y económicas.

Tabla 3 Calificación del riesgo soberano 2014

CALIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN
AAA	Capacidad extremadamente fuerte de cumplir con compromisos financieros. Es la calificación más alta.
AA	Capacidad muy fuerte de cumplir con compromisos financieros.
A	Capacidad fuerte de cumplir con compromisos financieros, pero algo susceptible a condiciones económicas adversas y cambios en las circunstancias.
BBB	Capacidad adecuada de cumplir compromisos financieros, pero más susceptible a condiciones económicas adversas.
BB+	Considerada la calificación más alta dentro de la categoría de grado especulativo por los participantes en los mercados.
BB	Menos vulnerable en el corto plazo pero enfrenta importantes incertidumbres respecto a adversas condiciones para el negocio, financieras y económicas.
B	Más vulnerable a adversas condiciones del negocio, financieras y económicas pero actualmente tiene la capacidad de cumplir con sus compromisos financieros.
CCC	Actualmente vulnerable y dependiente de condiciones favorables para el negocio, financieras y económicas para cumplir con sus compromisos financieros.
CC	Actualmente sumamente vulnerable.
C	Actualmente sus obligaciones y otras circunstancias definidas son sumamente vulnerables.
D	Incumplimiento de pagos sobre sus compromisos financieros.

Fuente: Información de Fitch Ratings 2014

Existe un gran incentivo en las instituciones de banca múltiple para otorgar créditos a los gobiernos. Algunos de los factores que propician la oferta crediticia es que son negocios muy atractivos para la banca, debido a la calidad de las garantías que ofrecen las entidades federativas. Cuando se garantizan créditos con cargo a participaciones, los bancos aseguran los pagos con las transferencias federales, las cuales están previamente autorizadas, son periódicas e ininterrumpidas. Al tener garantías tan seguras y facilidades en la contratación de créditos, las condiciones y requisitos que normalmente establece la banca para dar financiamientos a cualquier persona física o moral, como es el comprobar el destino del préstamo, se relajan (www.fundar.org.mx, 2014)

Existen algunas diferencias respecto a la banca de desarrollo como el plazo de amortización de los créditos. Una característica distintiva importante de los bancos de desarrollo respecto al resto de intermediarios financieros bancarios comerciales es el horizonte temporal en el que se evalúan los proyectos. La banca de desarrollo provee de financiamiento a plazos más largos que los disponibles en la banca comercial (Sánchez Rios, 2001)

Emisiones bursátiles.

Los certificados bursátiles son instrumentos de deuda para el financiamiento de mediano y largo plazo, así como para instrumentar programas de bursatilización de activos. La principal característica de dicho instrumento es su flexibilidad operativa de estructuras a partir de un programa de colocación que puede ejercerse en una o varias emisiones. De este modo, la bursatilización es un mecanismo que permite a los gobiernos endeudarse de manera indirecta y a largo plazo a partir de ceder recursos futuros provenientes de fuentes seguras, como las aportaciones ó los impuestos, a un tercero que da a cambio el valor de lo que se recibirá a futuro en valor presente. Es un instrumento financiero por medio del cual comprometen recursos de las próximas administraciones a cambio de hacerse de

recursos en el presente con la finalidad de desarrollar programas, efectuar inversiones y obra pública, o bien, para saldar deuda más costosa(CEFP, 2009)

Fideicomisos.

Los fideicomisos públicos son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de sus entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado, para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos. Los esquemas de apoyo que ofrecen los fideicomisos públicos de fomento, buscan responder a las demandas de su sector de atención, mediante el otorgamiento de créditos, normalmente(Anaya Mora, 2006)

Sin embargo a pesar de la amplitud de opciones que poseen las entidades federativas para la adquisición de deuda pública, el estado de Quintana Roo ya tiene normado, cuáles serán los medios de financiamiento de la deuda pública. La Ley de Deuda Pública de estado define las formas de financiamiento a las que puede incurrir la entidad

Tabla 4 Fuentes de financiamiento de la deuda pública en Quintana Roo.

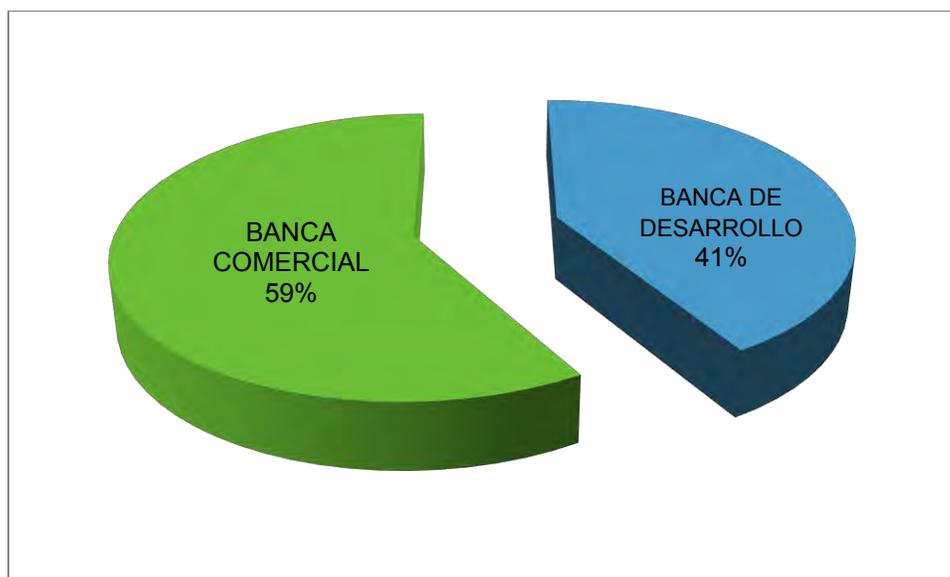
FINANCIAMIENTO	La suscripción o emisión de valores, títulos de créditos o de cualquier otro documento pagadero a plazos.
	La contratación de préstamos con instituciones financieras.
	Las adquisiciones de bienes o contratación de obras, adquisiciones o servicios cuyo pago se pacte a plazos.
	Operaciones de refinanciamiento o reestructuración de empréstitos o créditos.
	Pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados en las fracciones anteriores.
	En general, de operaciones financieras, bajo cualquier modalidad que comprendan obligaciones a plazo, así como de exigibilidad contingente, derivadas de actos jurídicos, través o a cargo de las entidades independientemente de la forma en que se les documente, contraídas a través o a cargo de las entidades.

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Deuda Pública del estado de Quintana Roo, 2014.

Como puede observarse las opciones de financiamiento que la Ley de Deuda Pública que el estado permite son similares a las aplicadas en el resto de la república. Sin embargo el estado ha optado por la contratación de créditos con instituciones financieras, en el caso de Quintana Roo no posee emisiones bursátiles o fideicomisos.

A continuación se presenta un grafica de la distribución de los prestamos por tipo de institución financiera, ya sea banca de desarrollo o comercial.

Gráfica 8 Fuentes de financiamiento de la deuda del estado de Quintana Roo 2014.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP 2014

Como puede observarse en la gráfica, el estado de Quintana Roo no posee emisiones bursátiles ni deuda por fideicomisos, la mayoría de la deuda que el estado de Quintana Roo contrajo es con la Banca comercial, lo cual tiene implicaciones, debido a que la banca comercial, representando el 59 por ciento de la deuda adquirida en el periodo 2005-2012 no busca el desarrollo económico de la entidad, si no únicamente asegurar el retorno de su capital. Los bancos comerciales pueden asumir a las entidades federativas como sujetos de crédito seguros, esto debido a que la ley de coordinación fiscal permite a las entidades poner sus participaciones federales como garantía. Por lo cual el motivo de la adquisición de crédito por parte del estado no necesariamente beneficiara al proyecto de nación.

En la siguiente tabla podemos observar la deuda pública del estado de Quintana Roo registrada en la SHCP, desde que se cuenta con un registro para el estado que es a partir del año de 1997.

2.3.2. REGISTRO DE DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público existe un registro donde se encuentran los acreedores con los que actualmente las entidades federativas aún tienen saldos pendientes de liquidar, ahí se presenta la fecha en que se contrajeron y el plazo de vencimiento. Cabe destacar que todos los registros son a largo plazo y se encuentran registrados tanto la deuda de los municipios, los organismos paraestatales y la deuda directa que el estado posee.

Tabla 5 Registro de acreedores del estado de Quintana Roo en la SHCP 2014.

ACREEDOR	FECHA DE INSCRIPCIÓN	MONTO ORIGINAL CONTRATADO	SALDO AL 31 DE MARZO DE 2014	AVANCE DE PAGO EN EL IMPORTE CONTRATADO	AVANCE ESPERADO	PLAZO PACTADO (AÑOS)	TIPO DE DEUDA PÚBLICA
BANOBRAS	10/12/1997	9,012,461	3,659,305	59%	94%	18	LARGO PLAZO
BANOBRAS	10/12/1997	42,922,142	17,386,561	59%	94%	18	LARGO PLAZO
BANOBRAS	18/12/2003	10,000,000	92,593	99%	10%	10	LARGO PLAZO
BANAMEX	06/11/2007	315,000,000	195,000,000	38%	47%	15	LARGO PLAZO
BANORTE	25/11/2011	2,250,000,000	2,238,376,846	1%	15%	20	LARGO PLAZO
BANOBRAS	12/12/2011	4,000,000,000	3,988,863,953	0%	4%	25	LARGO PLAZO
HSBC	20/12/2011	1,500,000,000	1,471,153,845	2%	20%	15	LARGO PLAZO
INTERACCIONES	20/12/2011	1,434,458,407	1,426,907,353	1%	17%	18	LARGO PLAZO
MULTIVA	20/12/2011	1,543,532,736	1,526,034,349	1%	20%	15	LARGO PLAZO
BANOBRAS	10/12/2012	273,394,812	-	100%	10%	20	LARGO PLAZO
MULTIVA	01/08/2013	2,500,000,000	2,500,000,000	0%	7%	15	LARGO PLAZO
INTERACCIONES	16/08/2013	2,484,000,000	2,463,384,117	1%	5%	20	LARGO PLAZO

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, 2014.

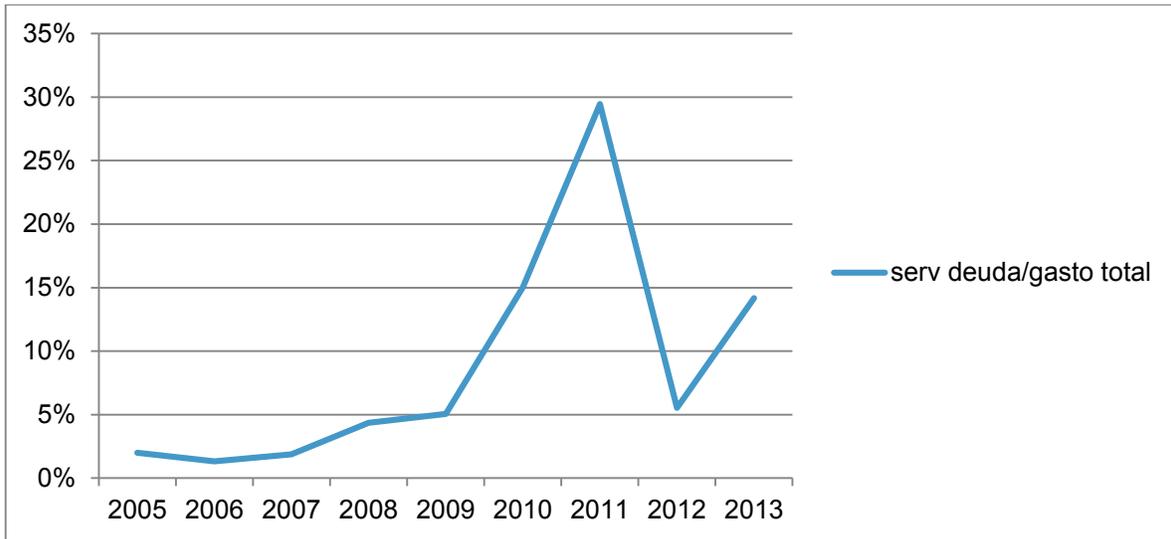
El presente cuadro muestra el saldo pendiente del estado de Quintana Roo con sus diversos acreedores para el cuarto trimestre del 2014 a valores nominales. Para el periodo de estudio el cual es 2005-2012 puede observarse como predominan instituciones bancarias como BANOBRAS, MULTIVA E INTERACCIONES, sin embargo con la adquisición de más deuda para el estado en el año de 2013 la presencia de la banca comercial dentro de los compromisos

estatales es del 71 por ciento. Así mismo dentro de esta tabla podemos observar el plazo pactado para la liquidación de los créditos, se puede observar que para la mayoría de los casos estos llevan avances por debajo de lo programado, para liquidar la deuda en tiempo y forma. Las amortizaciones de la deuda pública y el pago de los intereses tienen implicaciones directas en los recursos programados para el ejercicio fiscal en curso, por lo cual es una carga que disminuye los recursos con los que el estado cuenta para la realización de acciones en beneficio de la sociedad.

2.4. EL IMPACTO DE LA DEUDA EN LA DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO DE QUINTANA ROO.

Lo importante del análisis de la evolución de la deuda pública en el estado de Quintana Roo, es conocer como repercute en los egresos. Debido a que el efecto posterior a la adquisición de deuda pública se encuentra el pago de las amortizaciones y de los intereses pactados a la hora del contrato. Por eso es que se dice que la deuda pública es la adquisición de recursos en el presente y una promesa de pago futura, la deuda pública es intergeneracional por lo cual generaciones posteriores a su adquisición seguirán sintiendo el efecto de las decisiones y preferencias del gobierno, específicamente en las decisiones de gasto.

Gráfica 9 La relación del servicio de la deuda con el gasto total del estado de Quintana Roo 2005-2013.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 2005-2013

Los presupuestos de las entidades son gastos comprometidos para su pago mediante obligaciones legales, contractuales y la provisión de servicios públicos, el margen de maniobra que puede tener una entidad es menor del 10.0%. (ASF, 2012) Según los parámetros establecidos por la Auditoría Superior de la Federación, el margen que tienen los estados para afrontar gastos imprevistos y que no afecten la operatividad de las actividades del estado es del diez por ciento. El estado de Quintana Roo supera el margen establecido, a partir del año 2010 por lo cual inevitablemente afecta el presupuesto que tenía destinado a otras funciones diferentes al servicio de la deuda. Es donde el estado debe tomar la decisión de cuáles son sus áreas prioritarias, y cuales puede por poner en segundo plano y reducir los recursos que hubiera destinado si no tuviera que realizar el pago del servicio de la deuda.

En el capítulo siguiente se analizara el gasto público, su distribución y la relación que tiene la deuda pública con el. Así como conocer cuáles son las preferencias de gasto del estado de Quintana Roo.

CAPITULO 3

EL GASTO SOCIAL EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. 2005-2012

El gasto público siempre ha sido un componente importante en los análisis económicos, debido a que es la forma mediante la cual el Estado ejecuta sus políticas y acciones en favor de la sociedad. El estado de Quintana Roo es una de las treinta y un entidades federativas de la república mexicana, por lo cual posee autonomía propia a la hora de ejercer sus recursos. El gasto público puede ser destinado a diversas funciones según estén establecidas las prioridades del gobierno en curso. En este capítulo se lleva a cabo un análisis de la evolución del gasto público así como de su composición, para finalmente demostrar cual es la relación que posee con el endeudamiento.

3.1 EL GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

El análisis de la deuda pública resulta interesante por si solo, sin embargo en esta investigación la finalidad de realizarlo es observar cual es el impacto del financiamiento en el gasto público del estado de Quintana Roo, especialmente en el gasto social.

El gasto público es una herramienta importante para cualquier estado o país, debido a que los recursos son el combustible para realizar las diversas actividades del gobierno. También es mediante este instrumento que el Estado puede incidir en la economía y el bienestar social, todo dependiendo de cuales sean sus objetivos. Es la sustancia del funcionamiento gubernamental y de sus programas: representa los recursos del estado. El estado, para funcionar (poder ejecutivo, legislativo, judicial), para cumplir con sus funciones básicas (provisión de bienes públicos) y constitucionales, requiere de recursos. Cualquier acción gubernamental, requiere de un aparato administrativo que necesita recursos públicos. Estos se generan a través de las funciones estatales de levantar

impuestos, producir algunos bienes, prestar algunos servicios, emitir y contratar deuda pública(Guerrero Amparán & Lopez Ortega , 2009).

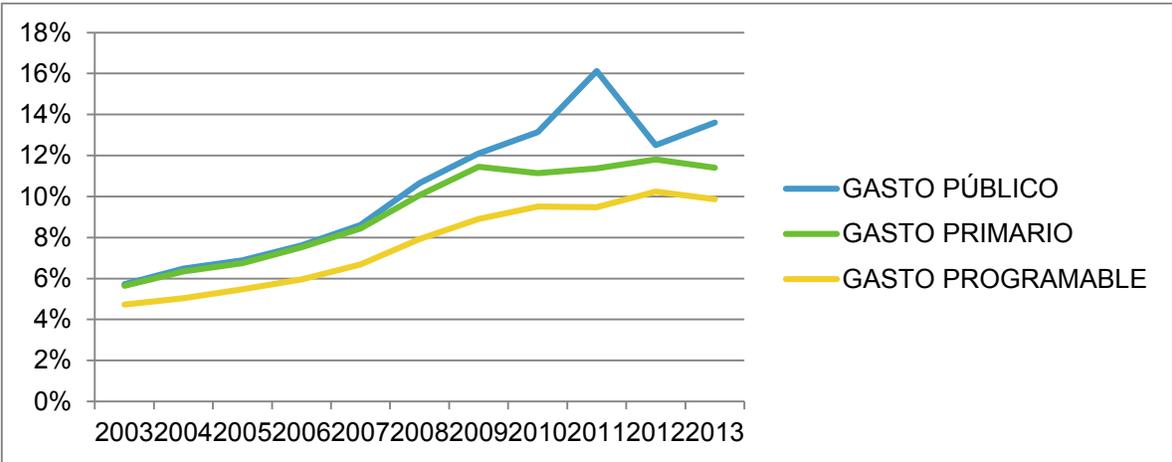
Los egresos que realiza el estado son de naturaleza diversa, pueden ser desde la compra de un bien o servicio, la generación de bienes y servicios, la generación de obras públicas, el pago de personal, hasta el otorgamiento de ayudas y subsidios o el pago de obligaciones incurridas en años fiscales anteriores. No obstante en la mayoría de los casos los gastos están dirigidos a mejorar las condiciones de vida de la sociedad disminuir la desigualdad entre la distribución del ingreso.

A su vez, el Estado se encuentra obligado a redistribuir los recursos entre la sociedad, ofreciendo bienes y servicios debido a que los recursos provienen de las contribuciones tributarias que ha realizado la sociedad. La teoría económica ortodoxa plantea que el Estado debe dejar a las fuerzas del mercado la asignación de bienes y servicios la cual se haría de la manera más eficiente, inclusive para los pobres, ya que mejorarían las condiciones económicas. Al tener una menor presencia del Estado y liberar las fuerzas del mercado, la economía crecería a pasos agigantados, creando riqueza y prosperidad para todos, inclusive los pobres, quienes no sólo serían beneficiados por la creación de empleos, sino que ya no estarían seducidos por los desincentivos a trabajar creados por el Estado de bienestar (Friedman, 2002). La teoría económica moderna acepta la participación del estado en la economía debido a que el mercado puede ser eficiente pero no equitativo, y suele excluir a la población de menores ingresos de la obtención de bienes y servicios mediante los precios. Así mismo los bienes tienen diferentes características como la rivalidad y la exclusión, por lo cual en ocasiones no existen incentivos en el sector privado para su producción.

Además de sus efectos macroeconómicos, las políticas de gasto pueden influir en el crecimiento por varias vías, entre ellas sus consecuencias en el desarrollo del capital físico y humano. Estas políticas cobran especial importancia en América

Latina por las grandes disparidades en el nivel de vida entre ricos y pobres en la región (Clements, Faircloth, & Verhoeven, 2007). Por lo tanto el gasto público tiene un gran impacto en la economía y el desarrollo y las condiciones de vida de la sociedad. A continuación se presenta un análisis del gasto público para el estado de Quintana Roo. Se inicia con la evolución del gasto público como porción del PIB. Como se sabe el Gasto de Gobierno es uno de los componentes tradicionales del Producto Interno Bruto de un país, por lo cual puede incidir en su crecimiento o decremento.

Gráfica 10 Evolución del gasto público como porcentaje del PIB en el estado de Quintana Roo. 2003-2013.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 2003-2013

En la presente gráfica puede observarse como ha sido la evolución del gasto total del estado de Quintana Roo como porcentaje del PIB, para los años de 2003 a 2013. Se puede observar claramente que la tendencia ha sido ascendente, especialmente el gasto público se disparó a partir del año 2007, logrando el mayor incremento en el año 2012 para posteriormente disminuir nuevamente. El gasto público es una manera de redistribución de los ingresos del estado, por lo cual puede aumentar cuando incrementan los ingresos propios del estado, cuando incrementan las transferencias federales, o por fuentes de financiamiento externas al estado, como el contraer deuda pública. Sin embargo no todos los recursos previstos en el gasto público de un estado están a su libre disposición, debe

transferir a los municipios el importe correspondiente que proviene del gobierno federal, así mismo los estados que han adquirido financiamiento, deben hacerse cargo de las obligaciones financieras que derivan de este, como es el pago de amortizaciones, intereses y adeudos de ejercicios fiscales anteriores

Por lo cual para realizar un mejor análisis se procedió a descomponer el gasto público en sus dos variantes, el gasto primario: que como se menciona en la literatura es aquel que se obtiene después de descontar los gastos generados por la deuda pública, este te permite conocer cual es el impacto de la adquisición de financiamiento mediante deuda en los egresos del estado. Sin embargo aún así un estado, en este caso Quintana Roo no puede hacer uso de todos los recursos conformantes del gasto primario, aún debemos descontar las transferencias que se realizarán a los municipios, debido a que ejercicio de esos recursos es independiente al de los recursos del estado. De esta forma es como se obtiene el denominado gasto programable, cuyo ejercicio corresponde únicamente al estado, de acuerdo a la política de gasto que pretenda implementar.

En la gráfica puede observarse la comparación entre el gasto público, el gasto primario y el gasto programable, todos como porcentaje del PIB y así analizar la magnitud de los recursos que no pueden ser utilizables por el estado de Quintana Roo porque serán destinados a pagar los costos financieros que derivan de la adquisición de deuda o las transferencias que se realizan a los municipios. Es evidente que a pesar del incremento que se tiene en los egresos totales, el gasto primario no incrementa en la misma magnitud, Especialmente del periodo de 2010 a 2012, donde inclusive existe decremento. Esto nos indica que a pesar de que el estado de Quintana Roo tenía a su disposición mayores recursos para sus erogaciones, estos no pudieron ser utilizados para acciones gubernamentales debido a que fueron destinados a cubrir el costo financiero de la deuda pública adquirida en periodos pasados. Esto merma las acciones que el gobierno podría realizar en pro de la sociedad. En cuanto a las transferencias federales hacia los

municipios, se puede observar que mantienen una ligera tendencia ascendente, sin embargo tampoco guardan la misma tendencia del gasto total estatal.

3.1.1. CLASIFICACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE.

A su vez para diversas funciones de análisis el gasto programable, el cual esta destinado al cumplimiento de las atribuciones del gobierno a través de sus entidades y dependencias, puede clasificarse de tres maneras: Clasificación Administrativa, Clasificación Económica y Clasificación funcional. Para el presente trabajo se realizará un análisis de la clasificación económica y de la clasificación funcional del gasto público programable en el estado de Quintana Roo.

Las dimensiones o clasificaciones presupuestarias se han creado para dar forma y estructura a los datos contables del gasto público permitiendo así, la realización de diversos aspectos, entre otros:

- El análisis de los efectos económicos de las actividades del gobierno.
- El estudio y la determinación del ingreso y del gasto del gobierno sobre el desarrollo económico.
- Permitir la formulación de los programas, calculando los ingresos y gastos de acuerdo a las necesidades sociales de la población.
- Lograr una eficiencia en la contabilidad de los ingresos y los gastos gubernamentales.
- Lograr una adecuada programación de las actividades gubernamentales.
- Ordenar el gasto público en los procesos de planeación, programación y presupuestación (Guerrero Amparán & Lopez Ortega , 2009).

3.1.2 CLASIFICACIÓN ECONÓMICA.

Según los apartados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014) con base en su clasificación económica, el gasto programable del sector público se divide en gasto corriente y gasto de capital.

El gasto corriente se refiere a la adquisición de bienes y servicios que realiza el sector público durante el ejercicio fiscal sin incrementar el patrimonio federal. Este tipo de gasto incluye las erogaciones necesarias para que las instituciones del gobierno proporcionen servicios públicos de salud, educación, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, entre otros, así como para cubrir el pago de las pensiones y los subsidios destinados a elevar el bienestar de la población de menores ingresos. Se incluyen aquí también los subsidios para los programas de desarrollo rural, la compra de medicamentos y las remuneraciones a maestros, médicos, enfermeras, policías y personal militar.

El gasto de capital, por su parte, se refiere a las erogaciones que incrementan el patrimonio público e incluye el gasto de inversión que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Estas mismas disposiciones son aplicables a los recursos estatales, a continuación se presenta la distribución del gasto según la clasificación económica para el estado de Quintana Roo, para enriquecer el análisis se dividió por periodos de gobiernos

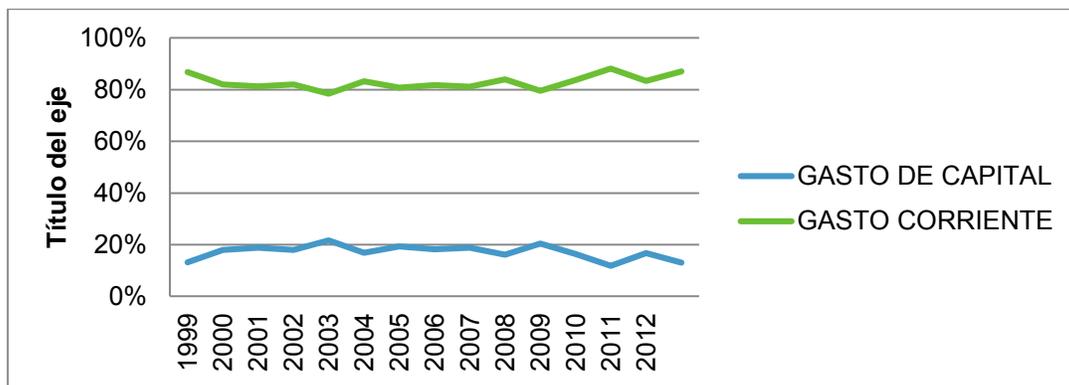
Tabla 6 . Clasificación económica del gasto en el estado de Quintana Roo por periodo gubernamental, 1999-2013

CLASIF.	1999-2005	2005-2011	2011-2013
ECONÓMICA.			
GASTO DE CAPITAL	18%	17%	14%
GASTO CORRIENTE	82%	83%	86%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 1999-2013

A continuación se presenta la evolución a través del tiempo de la composición del gasto programable del estado de Quintana Roo según su clasificación funcional, en esta grafica no se segmenta por periodo gubernamental, sin embargo la estructura del gasto permanece similar a lo largo del tiempo, con un ligero incremento entre los años 2010 y 2011.

Gráfica 11 Evolución del gasto público en Quintana Roo según la clasificación económica 1999-2013.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 1999-2013

La información vertida en la tabla muestra la distribución del gasto de capital y gasto corriente como porcentaje del gasto programable. Se puede observar que en todos los periodos gubernamentales analizados para el estado de Quintana Roo el gasto corriente absorbe la mayoría de los recursos oscilando entre el ochenta por ciento para todos los años analizados, cabe mencionar que existe un

ligero incremento en el gasto corriente y una ligera disminución en el gasto de capital en los primeros 3 años de la administración en curso.

Las implicaciones de esta situación es que el gasto corriente no incrementa el patrimonio del estado. El gasto corriente no es perjudicial en su totalidad, debido a que en ocasiones son indispensables las erogaciones como es el gasto del pago de sueldos y salarios de médicos y maestros, los cuales generan un beneficio en la población, o la adquisición de materiales médicos y de laboratorio. Sin embargo a su vez el gasto corriente esta compuesto por rubros que generan poco valor en la sociedad como son los recursos orientados a materiales y útiles de oficina o combustibles y lubricantes, por mencionar algunos ejemplos.

Sin embargo los recursos destinados a gasto de capital, que son inversiones físicas y financieras es insignificante, lo cual quiere decir que los recursos para ampliar la infraestructura estatal son limitados, privando a la sociedad de mayores y mejores servicios, debido a que la infraestructura es un bien que impacta directamente en la mejor calidad de vida de la sociedad.

3.1.3 CLASIFICACIÓN FUNCIONAL.

Para el presente análisis la clasificación funcional del gasto programable es de suma importancia, debido a que es la clasificación que nos permitirá comprobar la hipótesis planteada, la cual indica que la deuda pública no incrementa el gasto social en el estado de Quintana Roo.

Esta clasificación agrupa los gastos por función y subsunción de acuerdo con aquello para lo cual serán destinados. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio. La clasificación funcional es muy importante ya que en ella vemos reflejados los objetivos y prioridades de inversión y desarrollo del gobierno federal. Estas

prioridades se ven reflejadas en funciones o actividades específicas que nos muestran que o cuántos recursos se asignarán para llevarlas a cabo. Desde el punto de vista de la sociedad es muy importante pues podemos ver si estas prioridades reflejadas en programas y actividades reflejan las necesidades prioritarias de la sociedad.(Guerrero Amparán & Lopez Ortega , 2009)

Lo mismo sucede en el caso del estado de Quintana Roo, la clasificación funcional es aplicable y permite observar cuales son las áreas prioritarias del gobierno, mediante la asignación de recursos. Normalmente en la literatura al gasto público según la clasificación funcional en tres grandes rubros: Gestión Gubernamental, Productivo y Desarrollo Social. En el caso de Quintana Roo en esencia las divisiones son las mismas con nomenclaturas similares más no idénticas.

Uno de los problemas que resultaron de la agrupación de erogación según la función de las mismas, fue que para el caso del estado de Quintana Roo las categorías no están bien definidas y no son homogéneas a través de los años. Si no que dependen del periodo gubernamental en curso, es así como la clasificación funcional del gasto en el periodo gubernamental de Mario Villanueva Madrid (1993-1999) no es la misma para el periodo gubernamental de Feliz Arturo Gonzalez Canto (2005-2011). Sin embargo hay grandes categorías que permanecen a través del tiempo, como son el Gasto en Administración Gubernamental, el Gasto Social y el Gasto Económico. Así mismo existen categorías intermitentes, que aparecen en un periodo u otro como categoría individual o como componente de una de las categorías antes mencionadas, son el medio ambiente, las actividades legislativas y la procuración de justicia.

Tabla 7 Composición de las categorías de gasto según la clasificación funcional del estado de Quintana Roo 1994-2013.

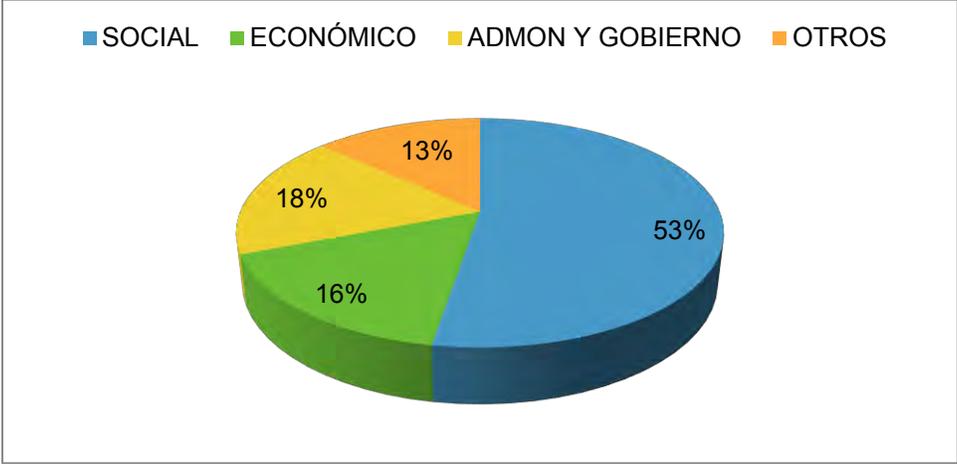
GASTO SOCIAL	ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO	ECONÓMICO	OTRAS ASIGNACIONES
Servicios a la Salud	Conducción de la política gubernamental	Planeación del desarrollo estatal	Legislación
Servicios a la Educación	Planeación y evaluación de los recursos financieros	Diseñar políticas de fomento económico	Medio Ambiente
Protección Social	Administrar los recursos humanos y proveeduría	Planeación y coordinación de las políticas de promoción al turismo	Procuración de Justicia
Recreación, cultura y otros	Administración y gestión gubernamental	Gasto de Inversión en fomento y desarrollo	Seguridad Pública
Otros asuntos sociales	Controlar y evaluar la gestión pública	Promoción de la actividad agropecuaria y fomento del desarrollo social	

Fuente: Elaboración propia con información de las Cuentas públicas estatales y los Informes de gobierno de Quintana Roo 1994-2013

Una vez que se ha planteado el marco conceptual del gasto funcional para el estado de Quintana Roo ya es posible cuantificarlo. Se puede observar que en promedio para el periodo analizado, 1994-2013, el estado ha invertido mayor porcentaje de sus recursos en el fomento al desarrollo social, por medio del gasto, que representa más de la mitad de las erogaciones de la entidad para este periodo. Esto es importante ya que se demuestra que las actividades prioritarias del gobierno del estado de Quintana Roo van destinadas a generar bienestar en

su población. En segundo puesto se encuentra el gasto destinado a la administración y actividades gubernamentales, que únicamente son cuestiones de gestión para el funcionamiento de la actividad burocrática. El gasto destinado al fomento económico es escaso en promedio para los años en cuestión representando únicamente el 16 por ciento del total.

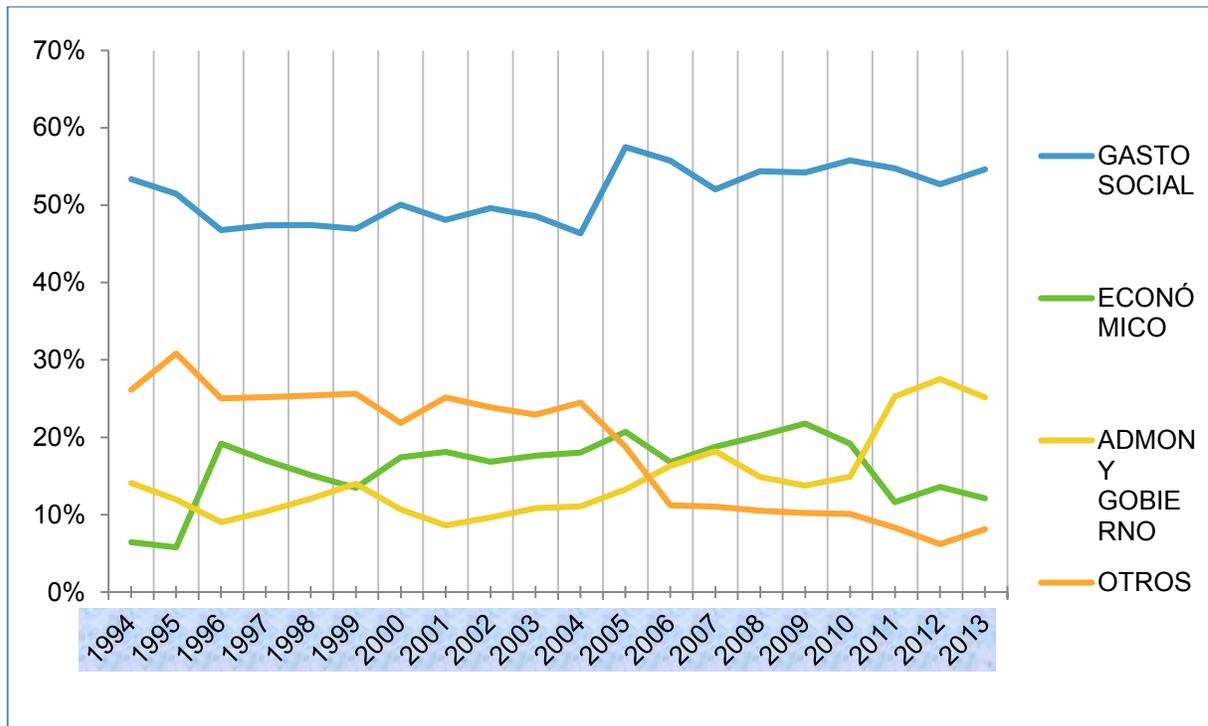
Gráfica 12 Distribución promedio de los egresos de Quintana Roo por clasificación funcional 1994-2013.



Fuente: Elaboración propia con información de la cuenta pública y los informes de gobierno del estado de Quintana Roo 1994-2013.

Sin embargo la representación del promedio de las erogaciones según la clasificación funcional es muy vaga, y solo son permite percibir la situación general en el estado de Quintana Roo. Por esto es importante conocer cómo han evolucionado estas categorías, hasta llegar a periodos actuales, de la gestión gubernamental vigente. A continuación se presenta un análisis más detallado de la evolución de la clasificación funcional del gasto en el estado.

Gráfica 13 Evolución del gasto público en Quintana Roo de acuerdo a la clasificación funcional 1994-2013.



Fuente: Elaboración propia con datos de las cuentas públicas y los informes de gobierno del estado de Quintana Roo 1994-2013.

Como se ha mencionado el gasto público es la manifestación de las acciones prioritarias de los gobiernos, es por eso que el promedio por categoría de gasto para los años presentados es muy general, debido a que de 1994-2013 se abarcan 4 diferentes periodos de gobierno, el partido en curso siempre ha sido el mismo, lo que han cambiado son los mandatarios y sus planes de trabajo. El periodo de estudio de esta investigación es del año 2007 al 2012, por lo cual se prestara una mayor atención a los cambios ocurridos en estos últimos años. Puede notarse como a partir del año 2006 el gasto social ha tenido un ligero incremento en la participación como componente del gasto programable, a partir del año 2010 los gastos en administración también han tenido crecimiento, superando inclusive el gasto en fomento económico, que en las dos administraciones anteriores había sido superior. La última mitad del sexenio de Gobierno del Lic. Félix Arturo Gonzales Canto (2005-2011) maneja una estructura similar a los primeros 3 años de gobierno del Lic. Roberto Borge Angulo (2011-

2016), el gasto social como componente principal de los egresos, seguido de un gasto en administración ascendente y una disminución en el gasto en fomento económico y como se ha mencionado en apartados anteriores, en este mismo periodo donde la deuda pública ha incrementado de manera exponencial, por lo tanto parte de los recursos que se han analizado y sus variaciones, provienen del financiamiento mediante endeudamiento. Pueden realizarse conclusiones a simple vista pero es necesario llevar a cabo un análisis estadístico más rigurosos para concluir cual ha sido el efecto de la deuda pública en sus categorías de gasto.

3.2 POLÍTICA SOCIAL Y GASTO SOCIAL EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO.

La política social en esencia busca ser redistributiva, es decir que el estado ofrezca bienes y servicios a los sectores de la población con menores ingresos. La política social depende en gran parte de los objetivos que se planteen los gobernantes durante su gestión. De la política social se deriva el gasto social, que es aquel cuyo fin es inyectar recursos para llevar a cabo bienes y servicios que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes.

3.2.1 POLÍTICA SOCIAL.

Se ha hablado en capítulos anteriores de la importancia del gasto público y su incidencia en la mejora de la calidad y tipo de bienes y servicios que la sociedad recibirá. Sin embargo para que se lleve a cabo la distribución de los egresos existe con anterioridad una serie de procesos que deben llevarse a cabo, uno de ellos es el establecimiento de la política social del gobierno en curso y el rumbo que esta llevará a lo largo del sexenio. La política social es importante debido a que tiene un sentido redistributivo, es decir está orientada a mejorar las oportunidades y el acceso a algunos bienes y servicios en la población más desfavorecida en el territorio.

Es necesaria una planeación que establezca sus objetivos principales y cursos de acción, especialmente los encaminados a mejorar las condiciones de vida de una sociedad, en este sentido el Estado tiene una participación inclusiva y redistributiva, para generar las mejores condiciones para la sociedad, atendiendo especialmente a los sectores vulnerables, que es la porción de la sociedad de menores ingresos. La herramienta que permite mejorar las condiciones de vida de los grupos vulnerables o en condiciones de pobreza, es la política social, la cual tiene fines redistributivos. En el caso de la república mexicana la política social se encuentra fundamentada en la Ley General de Desarrollo Social (2013) que establece en su artículo once que la política nacional de desarrollo social posee los siguientes objetivos:

- I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;
- III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y
- IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Adicionalmente a la legislación en la materia, la política social de un gobierno se encuentra reflejada y desglosada en el plan de desarrollo de la administración en curso. Para México, en primer lugar se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo (PND), con objetivos y acciones generales validas para todas las entidades federativas. Esto es importante porque las transferencias federales se basan en los principios contenidos en el PND, y como ya se conoce las transferencias federales son una fuente significativa de ingresos para los estados.

A su vez cada estado cuenta con un Plan de Desarrollo Local, alineándose a las disposiciones generales del nivel federal. En el caso del estado de Quintana Roo, para el periodo de estudio conviven dos planes de desarrollo, el del periodo de gobierno 2005-2011 y el del 2011-2016, cada uno estableciendo sus prioridades en materia social.

Tabla 8 Ejes de la Política Social incluida en los Planes Estatales de Desarrollo del estado de Quintana Roo 2005-2016.

Plan Estatal de Desarrollo	
2005-2011. Desarrollo Social Incluyente	2011-2016. Quintana RooSolidario
Educación Integral	Bienestar y prosperidad social y comunitaria
Cultura	Solidaridad social para los pueblos indígenas
Deporte	Fortalecimiento integral de la familia
Agua Potable	Salud para todos
Salud para todos	Educación con resultados
Ciudades Dignas	Cultura e identidad
Equidad de género	Deporte para el bienestar
Atención a la juventud	Igualdad entre mujeres y hombres
Bienestar para los pueblos indígenas	Igualdad de oportunidades para la juventud
Superación de la Pobreza	Ciudades sostenibles
Asistencia Social	

Fuente: Elaboración propia con información de los PED del estado de Quintana Roo. 2005-2011 y 2011-2016.

Puede observarse que en el caso de los ejes incluidos en los Planes de Desarrollo del estado de Quintana Roo, existen algunos que son comunes en el caso de ambos periodos. Como por ejemplo, la educación, la salud, la asistencia social, el desarrollo urbano, la equidad de género y el apoyo a los pueblos indígenas, que

aunque con diferentes nomenclaturas, persiguen en esencia el mismo propósito. Se puede observar que los ejes están orientados al bienestar social y a la inclusión de sectores vulnerables, como las mujeres y los pueblos indígenas y a la generación de servicios a cuales no toda la población tiene acceso como la educación y la salud.

3.2.2 GASTO SOCIAL EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO.

Una vez que el Estado establece los objetivos que va a seguir en materia social, mediante la política social, es hora de instrumentarla y llevarla a cabo, pero para esto es necesaria la programación de los recursos que se orientarán para estos fines, estos recursos se denominan gasto social. Hay que recordar que en el caso del Estado de Quintana Roo el gasto social se encuentra dentro de la clasificación funcional, y forma parte de una de las cuatro categorías del gasto.

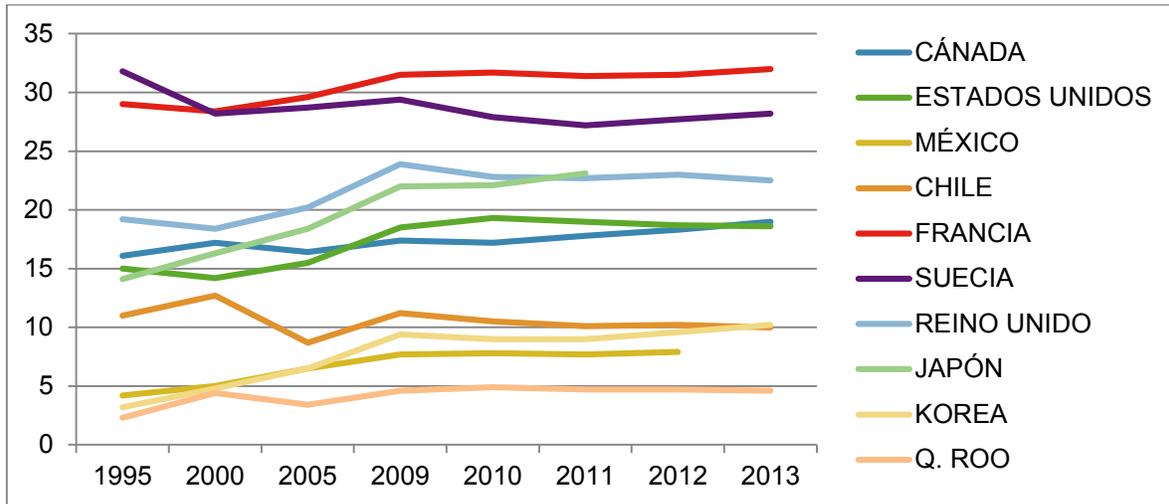
Como se mencionó anteriormente el gasto social es el componente principal del gasto programable, y ha mantenido una tendencia ligeramente ascendente a través del tiempo, absorbiendo aproximadamente el cincuenta y tres por ciento de los recursos con los que cuenta la entidad. Es importante señalar que las dinámicas del gasto social y sus determinantes son sensibles a la composición del mismo gasto social, por lo que es necesario desagregar el gasto social en sus diferentes categorías. La gran mayoría de los estudios que desagregan el gasto social analizan el gasto en (i) educación, (ii) salud y (iii) seguridad social. (Martín Mayoral, Espinosa, & Nabernegg, 2012). Los conceptos o categorías que integran al gasto social varían a través de los periodos gubernamentales del estado de Quintana Roo. Por ejemplo para el periodo de Mario Villanueva Madrid (1993-1999) únicamente se consideraban, la educación, la salud, la protección social y programas asistenciales, la cultura, la recreación y el deporte. Para el sexenio de Feliz Arturo Gonzales Canto (2005-2011) , Se encontraba incluida la procuración de justicia y la seguridad pública dentro del gasto social para modificarse nuevamente la composición del gasto social en la administración de Roberto

Borge Angulo, el cual excluye nuevamente a la procuración de justicia y seguridad e incluye el concepto de medio ambiente.

Para los fines de esta investigación se tomaron como componentes del gasto social del estado de Quintana Roo los conceptos que permanecen a través del tiempo, para poder homogeneizarlo y poder realizar una mejor comparación. Los conceptos invariantes a través de las administraciones, es decir siempre son considerados como gasto social son la educación, cultura y deporte; la salud y asistencia social. Al mismo tiempo son los más significativos debido a que comprenden como mínimo el 84 por ciento del gasto social y como en el caso de la administración de Mario Villanueva Madrid conforman el gasto social en su totalidad.

El gasto social es importante debido a que son recursos que impactaran directamente sobre la sociedad, mejorando su calidad de vida. A nivel internacional, todos los países destinan recursos para este fin. Para poseer un panorama más amplio y conocer el contexto y las tendencias en la que nos encontramos en cuanto al nivel de gasto social, a continuación se presenta una gráfica con un grupo de países seleccionado para observar la tendencia del gasto social como porcentaje del PIB.

Gráfica 14 Evolución del gasto social como porcentaje del PIB a nivel internacional 1995-2013.



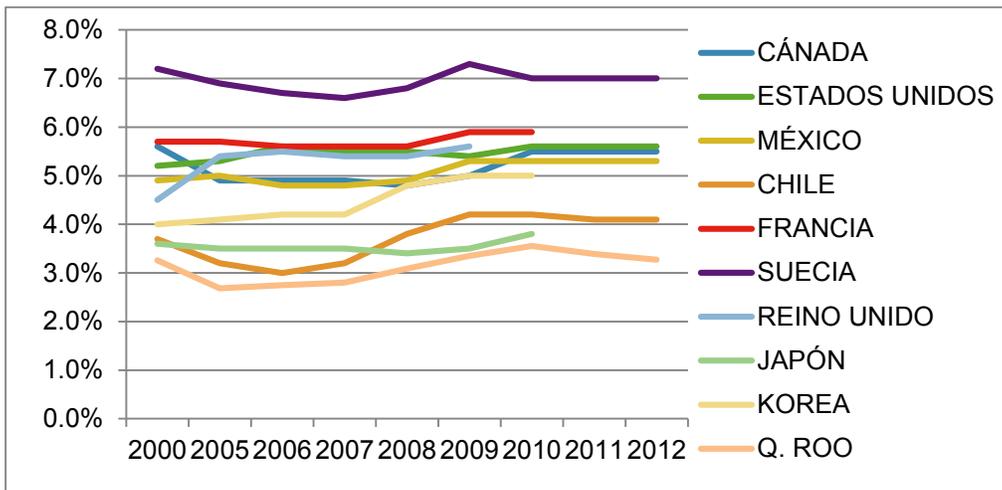
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE 2014

La proporción que las naciones invierten en gasto social como porcentaje del PIB es muy variante. La información fue obtenida de las bases de datos de la OCDE, por lo cual poseen una conceptualización de gasto social homogénea. En la gráfica se pueden agrupar los países por regiones económicas, existen dos países representativos de América Anglosajona, dos países de América Latina, Tres países europeos y dos asiáticos, lamentablemente no se obtuvo información del gasto social en África. Existe una tendencia generalizada a la alza en gasto social en casi todos los países a partir del año 2005, con excepción de Suecia. Se puede observar que los países europeos tienden a erogar más recursos para el gasto social, siendo Francia el país que mas invierte en gasto social manteniendo una tendencia constante alrededor del 32 por ciento. Los países que menos invierten en Gasto social son Corea, Chile y México, siendo México el país que menos invierte en gasto social con respecto a su PIB de todo el grupo de países. Adicionado a esto se incorporó al estado de Quintana Roo en la muestra, con la conceptualización realizada de gasto social para este trabajo, se puede observar que los recursos que destina el estado de Quintana Roo a gasto social como porcentaje de su PIB son insignificantes, rondando el cinco por ciento para el

periodo analizado. El gasto social que realiza el estado es inclusive menor al que realiza México como nación.

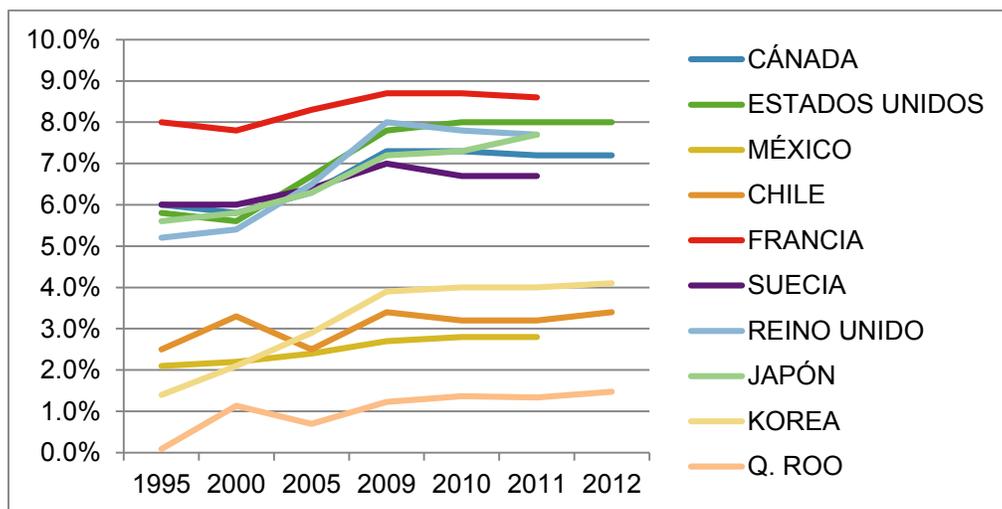
Así mismo en un panorama internacional, también se analizaron dos de los principales componentes del gasto social, el gasto en salud y el gasto en educación

Gráfica 15 El gasto en educación como porcentaje del PIB a nivel internacional 2000-2012.



Fuente: Elaboración propia con datos de la ONU 2014.

Gráfica 16 El gasto en salud como porcentaje del PIB a nivel internacional 1995-2012.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE 2014.

En lo que concierne al gasto en educación con respecto al PIB se puede observar que existe un menor margen entre los países que mas gastan y los que menos gastan, en comparación con el que existe con el gasto social en su conjunto. A pesar de ser Francia el país con mayor gasto social, no es el país con mayor gasto en educación, en este caso es Suecia. Con el paso del tiempo México ha incrementado los recursos que destina a la educación llegando a estar en la actualidad en un nivel similar a Estados Unidos y Canadá en cuanto a nivel de gasto en educación con respecto al PIB. Al igual que en la gráfica anterior, se incorporó al Estado de Quintana Roo para realizar una comparación, se puede observar que el gasto en educación con respecto al PIB para el estado de Quintana Roo ronda el 3 porciento, y posee una proporción similar a la de Chile.

En contraste la proporción de gasto en salud con respecto al PIB tiene un rango más amplio entre el grupo de países, se puede observar que la salud es una prioridad en comparación con la educación para países como, Francia, Estados Unidos y Reino Unido, Los países que menos invierten en salud son México y Chile, para el caso del estado de Quintana Roo el gasto en salud es muy pequeño y representa aproximadamente el uno porciento del PIB, también es importante señalar que el gasto en educación es casi tres veces mayor al gasto en salud para el estado de Quintana Roo.

3.2.1 TRANSFERENCIAS FEDERALES Y GASTO SOCIAL EN QUINTANA ROO.

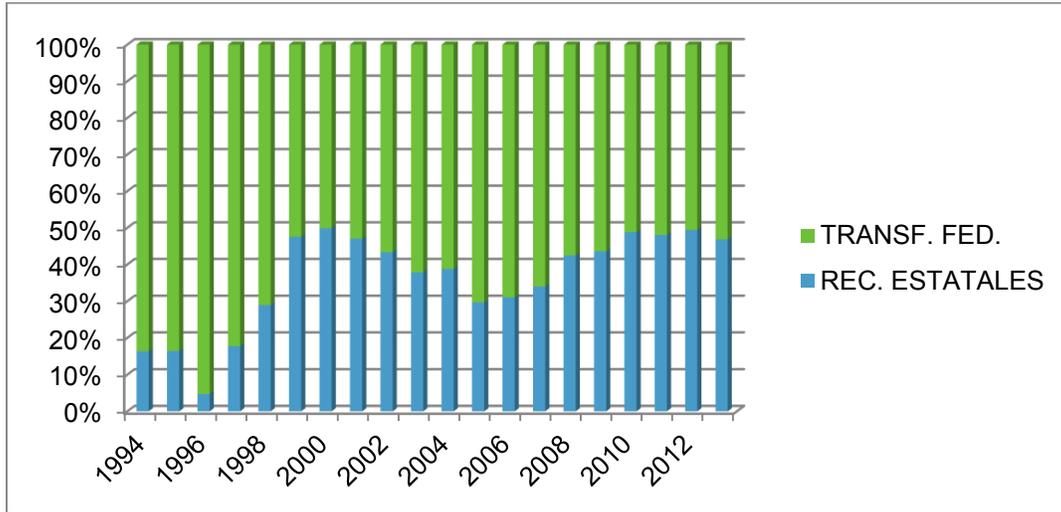
El estado tiene posee tres fuentes principales de ingresos, los ingresos propios, las transferencias realizadas por la federación y el financiamiento mediante deuda pública. Conocer esto es importante, debido a que gran cantidad de los recursos destinados al gasto social, especialmente educación y salud provienen de transferencias federales

En México las entidades federativas se encuentran coordinadas, esto quiere decir que en su territorio se recaudan impuestos federales como el IVA y el ISR, y por esta acción se les retribuirá la parte correspondiente de ellos para ejercerlos por la entidad federativa. Estas acciones se sustentan de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y tienen como finalidad redistribuir recursos para acciones que impacten en el bienestar de la sociedad. Existen dos grandes rubros de transferencias federales destinados a cumplir con aquellos propósitos: las Participaciones o Ramo 28, con una finalidad resarcitoria, y las Aportaciones o Ramo 33, con objetivos compensatorios. Criterios resarcitorios: son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de recaudación o el dinamismo y las características de una economía local para distribuir las transferencias y criterios compensatorios: son aquellas fórmulas y mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las transferencias federales. (Peña Ahumada, 2011).

Los recursos del Ramo 33, conocidos como aportaciones federales se transfieren etiquetados, es decir ya viene establecido para que serán utilizados. En el caso de estado de Quintana Roo cuenta con recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) que se integran al gasto en educación y recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS). Por lo tanto para conocer realmente cual es la erogación real del gobierno en educación y salud es necesario descontar los recursos provenientes de la federación.

A continuación se presenta gráficamente como ha evolucionado el impacto de las transferencias federales, específicamente las aportaciones federales en los rubros de educación y salud para el estado de Quintana Roo de 1994 a 2013. La primera gráfica muestra la evolución de las transferencias federales del FAEB y el FAETA como proporción del gasto en educación estatal.

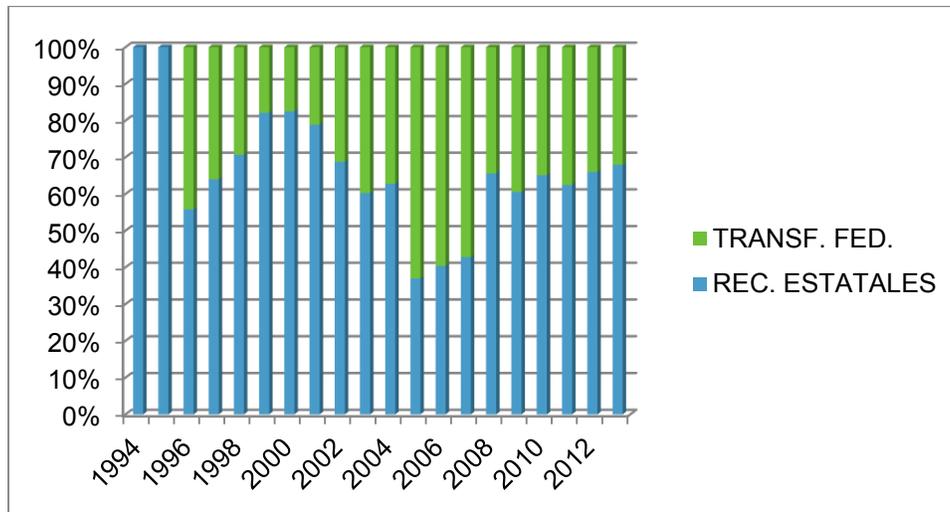
Gráfica 17 Composición del gasto en educación para el estado de Quintana Roo 1994-2013.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y las Cuentas Públicas del estado de Quintana Roo 1994-2013.

Así mismo se presenta la evolución del fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud en el estado de Quintana Roo, los cuales también forman parte de los recursos que la entidad destina al gasto en salud, en conjunto con los recursos estatales.

Gráfica 18 Composición del gasto en salud para el estado de Quintana Roo 1994-2013.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y las Cuentas Públicas del estado de Quintana Roo 1994-2013.

El gasto en educación en los años noventa estaba compuesto casi en su totalidad por transferencias federales, teniendo un mínimo aporte el estado. Sin embargo con el paso del tiempo el gobierno del estado ha destinado mayores recursos, incrementando su participación en el gasto en educación, a partir del año 2010 las aportaciones del gobierno estatal a la educación son casi equiparables a las transferencias federales, esto indica que independientemente de las aportaciones federales, las cuales siempre se han mantenido a la alza, el estado ha decidido incrementar los servicios en educación.

El caso de la composición del gasto en salud es distinto, debido a que está compuesto en su mayoría por recursos estatales, las aportaciones federales por concepto de salud se han mantenido crecientes en el tiempo, sin embargo los recursos federales para este concepto son muy inferiores a los destinados a educación, es por esto que la entidad se ha visto en la necesidad de compensar esta situación realizando aportaciones superiores a las de la federación. Sin embargo aún así el gasto en salud continua siendo inferior al gasto en educación.

Este panorama es importante debido a que se quiere analizar cual es el impacto de la deuda pública en los recursos que el estado de Quintana Roo destina a educación y salud, independientemente de los recursos federales.

3.3 EL IMPACTO DE LA DEUDA PÚBLICA EN EL GASTO SOCIAL EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO 2007-2012

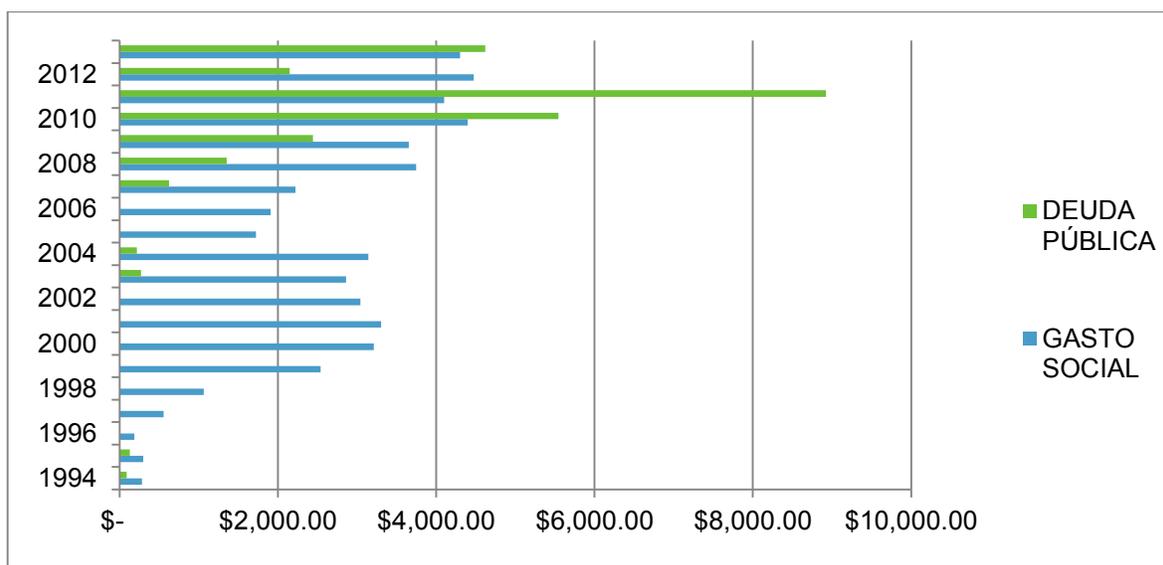
El origen de esta investigación fue encontrar cual es la relación entre la adquisición de Deuda pública por la parte del estado de Quintana Roo y el nivel de gasto social que se tiene, entendiendo por gasto social, salud y protección social, educación y cultura. La hipótesis planteada sugiere que la adquisición de deuda pública no incrementa el gasto social, por lo cual no se adquieren beneficios sociales de ella.

3.3.1 EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA Y EL GASTO SOCIAL

Ahora se tiene una perspectiva más amplia de la deuda pública y el gasto social en el estado de Quintana Roo. El propósito de la presente investigación es conocer como impacta la deuda pública del estado de Quintana Roo al gasto social. La deuda pública tiene dos efectos sobre el gasto, en primer lugar incrementa los recursos con los que el estado cuenta en el periodo que se adquiere y en segundo lugar tiene un impacto indirecto en los egresos, debido a que la adquisición de deuda conlleva a compromisos financieros con los que el estado deberá cumplir en el tiempo pactado. Un determinante más, que afecta particularmente a los países de América Latina, son las políticas de ajuste fiscal provocadas por el excesivo endeudamiento público suponiendo un límite para el gasto social. Lora y Olivera (2006) demuestran que el gasto social es vulnerable a un alto nivel de deuda pública total (interna y externa) y a un mayor pago de intereses de la deuda.

El estado debe tomar dos decisiones, la primera es que tipo de inversión financiará mediante deuda pública, en este caso eso debe estar planteado desde el momento de la solicitud de financiamiento. Y en segundo lugar que bienes y servicios dejará de proporcionar para poder destinar recursos al pago del servicio de la deuda y las ADEFAS.

Gráfica 19 Evolución del endeudamiento y el gasto social por ejercicio fiscal para el estado de Quintana Roo 1994-2012 en millones de pesos.



Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas del Estado de Quintana Roo 1994-2013

Mediante el análisis gráfico puede observarse que el gasto social y el financiamiento que se contrae en cada ejercicio fiscal poseen tendencias diferentes, por lo cual no parecería que estuvieran relacionadas, puede observarse que independientemente si se contrae deuda (financiamiento) el gasto social permanece con una ligera tendencia ascendente, a excepción del año 2004, donde decrece.

3.3.2 EL IMPACTO DE LA DEUDA PUBLICA EN EL GASTO SOCIAL EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. 2005-2012

Existen diversos estudios que se han realizado para comprobar la relación que tiene la deuda pública con el gasto social, sin para comprobar el análisis gráfico se procedió a realizar un análisis econométrico y así conocer con exactitud cuál es la relación entre deuda pública y gasto social. El modelo es el siguiente:

$$GS = \alpha + \beta_1 GP + \beta_2 CD + \beta_3 D + \beta_4 IP + \beta_5 T + \beta_6 PIB + \beta_7 DUMMY + \varepsilon$$

Donde:

GS es el gasto social del estado de Quintana Roo.

GP.es el gasto público del estado de Quintana roo

CD es el costo de la deuda pública en los egresos del estado de Quintana Roo

D es la deuda pública adquirida cada periodo en el estado de Quintana Roo

IP son los ingresos propios del estado de Quintana Roo

T son las transferencias federales

PIB es el producto interno bruto del estado de Quintana Roo

DUMMY divide en dos periodos, el primero cuando la deuda pública tenía un crecimiento moderado y el segundo a partir del incremento exponencial del importe de la deuda pública.

Todas las variables se encuentran como proporción del PIB, es un análisis de series de tiempo con 20 observaciones, los años estudiados van de 1993 a 2013.

El gasto social como se menciona en apartados anteriores se conceptualizo por la suma del gasto en educación, cultura y recreación; y el gasto en salud y asistencia social, debido a que son conceptos que permanecen a través de todas las administraciones y son las más significativas. Se decidió usar el endeudamiento por ejercicio fiscal, es decir el importe en deuda que se adquiere por cada periodo, debido a que se quiere conocer el impacto de la adquisición de recursos por deuda en el gasto social, ya que puede orientarse a infraestructura educativa, recreativa o de salud. Podrían haberse utilizado los saldos, sin embargo esa variable arrastra la deuda de periodos anteriores, por lo cual no se obtendría el efecto real.

También como variable exógena se considero el capítulo 9000 del clasificador por objeto de gasto, el cual mide la cantidad de recursos de los egresos que el estado destina al pago de obligaciones por deuda pública como son los intereses, las

amortizaciones y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores. Esta variable es importante debido a que implica una disminución en los recursos del estado, por lo cual debe decidir de donde sacrificará esa cantidad.

Se incorporaron a su vez las transferencias federales, debido a que los recursos que destina el gobierno federal a educación y salud para el estado de Quintana Roo pueden generar motivación por parte del estado y decidir invertir más o volverlo perezoso y no contar con incentivo para incrementar los recursos que destina a gasto social y únicamente depender de las transferencias federales. Así mismo se incluyeron variables fiscales como explicativas, específicamente los ingresos propios, esto con la finalidad de conocer como varía el recurso que destina el estado de Quintana Roo al gasto social cuando incrementan o disminuyen los ingresos que genera.

Así mismo se tomo en cuenta la variable de gasto público total para ver si al incrementar esta el gasto social lo hace en la misma proporción., Por último se creo una DUMMY que divide la serie en dos periodos, dado que el montos de los saldos de endeudamiento del estado de Quintana Roo tienen un punto de quiebre, que es el año 2010, cuando el importe de los saldos de deuda pública fácilmente duplican su valor en comparación del periodo anterior.

Una vez agrupada la información se procedió a comprobar el modelo, pero antes de correrlo de debían practicar las pruebas necesarias para asegurar que los resultados de modelos sean verdaderos. Las primeras pruebas que se realizaron fueron las de raíces unitarias, debido a que la información es de series de tiempos podría ocurrir el problema de que las series sean no estacionarias y por lo tanto sus relaciones sean espurias, es decir los resultados no sean verdaderos.

Se llevo a cabo el test de Dickey- Fuller Aumentado, el teste de Phillips-Perron y el de kwiatkowski-Phillios- Schmidt-Shin. Los resultados obtenidos indican que ninguna de las series es estacionaria, sin embargo al pasarlas a primeras

diferencias dejan de tener raíz unitaria y se vuelven estacionarias, por lo cual las variables están cointegradas y es posible proseguir con la regresión. También fue necesario llevar a cabo el test de Breuch- Godfrey para constatar que no exista autocorrelación, problema que surge debido a que son series temporales, sin embargo el modelo resulto libre de autocorrelación.

Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

VARIABLES INDEPENDIENTES	VARIBALE DEPENDIENTE
	GS
GP	0.3 0.4095
CD	-2.07 0.0083
D	1.5 0.0709
IP	-1.88 0.0961
T	-1.4 0.2048
PIB(-1)	-4.32 0.2371
DUMY	-0.62 0.0485
R squared	0.75
Durbin- Watson	2.08

Posteriormente se tomaron únicamente las variables que resultaban explicativas tanto con 95 y 90 porciento de confianza y se realizo un nuevo modelo, esta vez incluyendo la variable de gasto social rezagada, debido a que es muy común en la administración pública que los presupuestos sean incrementales, es decir tengan como base el presupuesto del año anterior más un porcentaje aleatorio. El resultado fue el siguiente:

$$GS = \alpha + \beta_1 CD_T + \beta_2 D_T + \beta_3 IP_T + \beta_4 G_{T-1} + \beta_5 DUMMY_T + \varepsilon$$

VARIABLES INDEPENDIENTES	VARIBALE DEPENDIENTE
	GS
CD	-1.80
	0.0001
D	1.5
	0.0002
IP	-0.06
	0.879
G₋₁	0.65
	0.0001
DUMMY	-0.55
	0.0067
R squared	0.87
Durbin- Watson	1.91

En los resultados se puede observar que las relaciones de la variable dependiente con las variables independientes son significativas, por lo que se puede decir que con un cremento del endeudamiento en un uno por ciento el gasto social incrementa en 1.5 por ciento, esto indica que los recursos que se adquieren de deuda pública en cada ejercicio fiscal si son destinados a inversión pública en aspectos sociales como educación y salud, el costo de la deuda pública, es decir el pago de amortizaciones, intereses y adeudos de ejercicios fiscales anteriores también resulto significativo y este indica que su relación con el gasto social es negativa, es decir que cuando el costo de la deuda incrementa en un punto porcentual, el gasto social se reduce en 1.8 por ciento, los efectos negativos del costo de la deuda son superiores a los efectos positivos. Por lo cual si el estado no posee un correcto plan de financiamiento, el costo de la deuda puede ser superior a su beneficio en el ámbito social.

Como se esperaba, la variable gasto social rezagada resulto significativa, esto tiene su explicación en los presupuestos incrementales, los cuales se realizan en base al presupuesto del ejercicio fiscal anterior, más un incremento porcentual que se autorice. Al incrementar el presupuesto en gasto social del periodo anterior, el gasto del ejercicio fiscal en curso también debe incrementar.

La variable ingresos propios no resulta significativa en el segundo modelo, es decir el comportamiento de los ingresos propios, ya sea que incrementen o disminuyan es independiente al gasto social, por lo cual los recursos que recauda el estado no los destina a este rubro.

La variable DUMMY también resulto significativa, la cual divide la temporalidad en dos periodos, el primero indica el periodo en que el importe de los saldos de la deuda pública era relativamente baja, va de los años de 1994-2009 y el segundo indica los periodos posteriores, debido a que a partir del año de 2010 el importe de la deuda pública duplico su valor, es a partir de esos años cuando el estado de Quintana Roo es catalogado como una de las entidades federativas más endeudadas de la república mexicana. La variable resulto significativa y posee relación negativa con el gasto social, esto quiere decir que a pesar que el estado también poseía deuda pública y tenía que hacer frente al costo financiero de esta, antes del 2010 el estado no sacrificaba recursos del gasto social para enfrentar las obligaciones contraídas. Sin embargo la deuda pública después del año 2010 comenzó a afectar negativamente al gasto social en el estado.

Como resultado se puede observar que la deuda pública posee un efecto positivo en el gasto social, es decir el endeudamiento de un ejercicio fiscal incrementa los recursos orientados al gasto social, los cuales según la normatividad vigente deben ser utilizados en gasto de inversión, sin embargo el costo del pago de las obligaciones adquiridas por el endeudamiento es más cuantioso, debido al impacto negativo de los intereses, las amortizaciones y las ADEFAS, que tiene afectaciones presupuestales mayores en los egresos, los cuales disminuyen

recursos del gasto social para hacer frente al costo financiero de la deuda. El costo de la deuda pública es superior al beneficio de su contratación.

CONCLUSIONES.

La deuda pública es un instrumento que sirve a los gobiernos para obtener recursos para poder llevar a cabo obras o servicios que de otra manera, tendrían que esperar para poder realizarlas. Por lo cual si se utiliza de la manera correcta, este instrumento podría resultar benéfico para la sociedad.

Sin embargo el instrumento de deuda pública, si bien genera ingresos para el estado en el periodo de su contratación, sus costos son intergeneracionales, en otras palabras el costo de la deuda afectará a largo plazo, repercutiendo en los futuros ejercicios fiscales. La inyección de recursos puede terminar pagándola generaciones que no se vieron beneficiadas con la inyección de recursos, o puede generar una situación financiera complicada para las futuras administraciones estatales.

Los saldos de la deuda pública del estado de Quintana Roo tienen un punto de quiebre que es el año 2010 donde los niveles de deuda tuvieron un incremento de 155.85 por ciento, en el periodo de estudio que es de 2007 a 2012 puede observarse como los saldos de deuda pública del estado de Quintana Roo, pasaron de ser de 2,602 millones a 11,469 millones en 2012. Para el cierre de 2014 la entidad debía 14,845 millones de pesos. Puede observarse que el importe de la deuda pública de la entidad ha sido creciente y a pesar de que en el año 2010 se multiplicó el endeudamiento excesivamente, no se ha dejado de autorizar la adquisición de deuda para el estado. Esto sin haber liquidado contratos de endeudamiento con diversas entidades de la banca comercial y la banca de desarrollo. Todo indica que en el estado no existe un límite en cuanto a la adquisición de deuda pública, a pesar que la ley sostiene que la entidad debe contar con superávit primario, sin embargo en los últimos años se ha presentado déficit primario a la par del incrementó de los saldos de deuda pública, situación que podría ser insostenible.

El costo de la deuda pública en la entidad cada día representa un mayor porcentaje de los egresos, por lo cual se reduce la operatividad del estado. Esto debido a que el costo financiero de la deuda merma los recursos con los que se cuenta. La mayoría de la deuda que adquiere la entidad es de largo plazo, mientras más continúe endeudándose el estrado, mayores repercusiones tendrá en el bienestar de las generaciones venideras. El costo de la deuda, intereses, amortizaciones y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores llegó a su punto máximo entre 2010 y 2011, donde representaba casi un tercio de los egresos. Para el 2013 se mantuvo en el 15 por ciento.

Debido al costo que representa la deuda pública, es importante que las acciones que se realicen con esos recursos tengan beneficios superiores. Para el período de estudio, hasta el año 2007, el gasto total del estado y el gasto programable, representaban el mismo porcentaje del PIB, lo cual nos indica que la carga del costo financiera de la deuda, era insignificante, y no afectaba los recursos con los que disponía el estado. Sin embargo a partir de 2007 el gasto total y el gasto programable se empiezan a separar, teniendo tendencias diferentes, esto debido a que los recursos del estado incrementaban, pero el gasto programable permanecía constante. Es ahí donde se puede observar que a pesar que el estado obtuvo mayores recursos por deuda, los recursos con los que contaba el Estado para su operación permanecían constantes. Esto nos indica que los recursos adicionales se utilizaban para el pago de la misma deuda, este conocido efecto es como una bola de nieve, donde la adquisición de nueva deuda se utiliza para el pago del costo de la deuda de años anteriores.

A su vez en el periodo 2007 a 2012, el gasto social permanecía constante, es decir no presentaba mayores incrementos. Por lo cual no se veían reflejados los recursos adicionales obtenidos por deuda pública en el. En contraparte los gastos para fomento económico han tenido una tendencia a la baja. Sin embargo, los recursos que han tenido una tendencia ascendente, especialmente a partir del año 2010 son los recursos dirigidos a administración, es decir a procesos meramente

administrativos y de gestión, cabe recalcar que es a partir del año 2010 cuando el estado incrementó exponencialmente el importe de su deuda.

Finalmente mediante el modelo econométrico realizado, se puede comprobar la hipótesis inicial que plantea que la adquisición de deuda pública no incrementa el gasto social. Mediante los resultados del modelo se puede observar que si bien es cierto que parte de los recursos adquiridos por el endeudamiento van destinados a incrementar el gasto social, esto tiene consecuencias, debido a que el peso del costo financiero de la deuda es mayor y se vendrá resintiendo en periodos posteriores por muchos años, debido a que la deuda contratada por el estado de Quintana Roo es casi en su totalidad de Largo Plazo, por lo cual se puede concluir que en para el caso de la educación, la cultura, la salud y la asistencia social, la adquisición de deuda publica resulta perjudicial.

RECOMENDACIONES.

Los recursos adquiridos mediante deuda pública por el estado de Quintana Roo, deberían estar justificados con acciones concretas y demostrar que son proyectos de vital aplicación, por lo cual no se puede esperar a generar ahorros por parte del estado para llevarlos a cabo y es urgente adquirir endeudamiento para ponerlos en marcha inmediatamente.

Los proyectos donde serán destinados los recursos de la adquisición de deuda pública deben demostrar que poseen beneficios monetarios o sociales a largo plazo, superiores al costo financiero que de ella se derivará, por lo menos durante el periodo de vencimiento del endeudamiento. Esto con la finalidad de generar beneficios a la sociedad en lugar de perjudicarlos.

Los encargados de la autorización de la deuda pública deberían generar, un importe máximo de endeudamiento, tomando como base la sostenibilidad de la deuda pública a largo plazo, deberían establecer una tasa de crecimiento máxima, si es que los factores económicos son favorables. La deuda pública no merma los recursos con los que cuenta el estado en el futuro, para no reducir su operatividad o generar presiones financieras, por lo cual es necesario que las autoridades encargadas de la autorización realicen un análisis a profundidad.

El gasto programable debería aumentar en función del gasto total, es decir la deuda pública debería tener una relación positiva con el gasto programable, de lo contrario, se crea un efecto bola de nieve, donde los recursos adquiridos mediante deuda pública sirven para tapar el costo financiero de deuda adquirida en ejercicios fiscales anteriores.

El estado trabaja en beneficio de la sociedad, especialmente en pro de los sectores más desfavorecidos, por lo cual la programación de los recursos debería incrementar las categorías de gasto social, que son servicios prioritarios como educación y salud; y posteriormente el gasto en fomento económico, con lo cual

se impulsa la económica local y mejora los ingresos de las personas. El gasto en administración debería permanecer constante, impulsando nuevos métodos que optimicen los recursos financieros, humanos y materiales con los que ya cuenta el gobierno mediante una planeación estratégica.

Finalmente, si bien el estado ejerce recursos provenientes de la adquisición de deuda pública en el gasto social, es necesario realizar una programación del gasto para poder asignar los recursos que irán destinados al capítulo 9000 del clasificador por objeto de gasto, que es el destinado al pago de los costos generados por la adquisición de deuda pública, sin realizar reducciones en el gasto social. La categoría del gasto a reducir es el gasto en administración, utilizando los nuevos instrumentos de la nueva gestión pública como el gobierno electrónico, donde sea pertinente.

BIBLIOGRAFÍA

- Arriaga Conchas, Enrique (1996). *Finanzas Públicas de México*, IPN. México, D.F.
- Albi, E., Zubiri, I., & Gonzalez- Paramo, J. (2009). *Economía Pública I*. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.
- Alvarado Baena, L., & Campos Villaseñor, M. (2008). *Las dimensiones del gasto social. EL gasto social en México*.
- Anaya Mora, M. L. (2006). *Banca de Desarrollo en México*. México, D.F.: CEPAL
- Araneda, D. H. (1980). *Finanzas públicas*. Chile: Editorial universitaria.
- Armendáriz, E. (2006). *La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: el Istmo centroamericano*. México, D.F.: Naciones Unidas.
- ASF. (2012). *Análisis de la deuda pública de las entidades federativa y municipios*. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- Ayala Espino, J. (2005). *Economía del sector público*. Ciudad de México: Editorial Esfinge S. de R.L. de C.V.
- Bancomer, G. f. (1999). *Gasto público para el bienestar social. Serie propuestas, 14 y 15*.
- BANXICO. (2015). *BANCO DE MÉXICO*. Obtenido de <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>
- Barnes García, G. (2000). *Las finanzas dl sistema federal mexicano*. Ciudad de México: Instituto nacional de administración pública A.C.
- Belio Sánchez, L. (2013). *La deuda pública española y las agencias de calificación: luces y sombras*. España: Universidad de Valladolid.
- CAMARA DE DIPUTADOS. (08 de FEBRERO de 2013). <http://comunicacion.diputados.gob.mx>. Recuperado el FEBRERO de 2013
- CEFP. (Septiembre de 2009). <http://www.cefp.gob.mx>. Obtenido de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0712009.pdf>
- CEFP. (2009). *Bursatilización de la Deuda Subnacional*. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- CEFP. (2009). *Evolución de la deuda pública en México y sus principales componentes*. México, D.F.: Palacio legislativo de San Lázaro.
- CEPAL. (2012). *El gasto social en América Latina: Tendencias generales e inversión en el desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones*. *Panorama social de América Latina*, 138,138.

- Clements, B., Faircloth, C., & Verhoeven, M. (2007). *Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de la política*. CEPAL.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) Cámara de diputados del H, Congreso de la Unión,*
- Dadush, U., Dasgupta, D., & Ratha, D. (2000). *El papel de la deuda a corto plazo en la crisis*. *Finanzas y Desarrollo*, 55.
- Faya Viesca, J. (2000). *Finanzas Públicas*. México, D.F.: Porrúa.
- FEDERACIÓN, A. S. (2012). *Análisis de la deuda pública en entidades federativas y municipios*. 11.
- Friedman Milton (2002), *Capitalism and Freedom Frotieth Anniversary Edition*, Chicago, University of Chicago
- González Aréchiga, B. (2004). *Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública: criterios, áreas y retos para México*. México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación
- Guerrero Amparán, J., & López Ortega, M. (2009). *Manual sobre la clasificación funcional del gasto público*. México, D.F.: CIDE.
- Hall, R., & Taylor, J. (1992). *Macroeconomía*. Barcelona, España: Antoni Bosch Editor.
- Higuerey Gómez, A. (febrero de 2007). <http://webdelprofesor.ula.ve/>. Recuperado el 8 de Marzo de 2013, de http://webdelprofesor.ula.ve/nucleotrujillo/anahigo/guias_finanzas1_pdf/tema8.pdf
- Jiménez Rosas, G. (26 de marzo de 2004). <http://www.indetec.gob.mx/>. Recuperado el 10 de Marzo de 2013, de <http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/310.pdf>
- Jun, S., & Jen, F. (2001). *The determinants and implications of matching maturities*. Nueva York: Satate University of New York.
- Larrain, f., & Sachs, J. (2002). *Macroeconomía en la economía global*. Buenos Aires Argentina: Pearson education S.A.
- Ley de Coordinación Fiscal (2014) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*
- Ley General de Desarrollo Social (2013) Cámara de Diputados del H, Congreso de la Unión*
- Lora, E., & Olivera, M. (2006). *Public Debt and Social Expenditure: Friends or Foes?* New York: Inter-American Development Bank.
- Mankiw, G. (2002). *Principios de Economía*. Madrid, España: McGraw-Hill interamericana.
- Mankiw, N. G. (2000). *Macroeconomía*. Nueva York: Worth Plubishers Inc.

Martín Mayoral, F., Espinosa, B., & Nabernegg, M. (2012). *Determinantes del gasto social en América Latina*. Ecuador: FLASCO.

Martínez, R. (2011). *Gestión y Gasto Social*. CEPAL.

Martínez, R., & Paz Collinao, M. (2010). *Gasto social: modelo de medición y análisis para América latina y el caribe*. CEPAL

Martner, r., & Varinia, T. (2004). *La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto de bola de nieve y el pecado original*. Santiago de Chile: CEPAL.

Mostajo, R. (2000). *Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países de América Latina y el caribe*. CEPAL.

Neumark, F. (1974). *Principios de la imposición*. Madrid: Ministerio de Hacienda.

OCDE. (2009). www.oecd.org. Recuperado el 10 de marzo de 2013, de <http://www.oecd.org/mexico/48190152.pdf>

Osornio Corres, F. (1992). *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*. México, D.F.: UNAM.

Peña Ahumada, J. (2011). *Manual de transferencias federales para municipios*. México, D.F.: SEGOB.

Retchkiman, Benjamin, *Teoría de las finanzas públicas*, UNAM, México, 1987.

Reyes Tépac, m. (s.f.). <http://www.diputados.gob.mx>. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SAE-ISS-17-12.pdf>

Saldaña Pérez, J. (2005). *Deuda pública externa*. México, D.F.: UNAM.

Sánchez Ríos, D. M. (2001). *El Papel de la Banca de Desarrollo en Países de Diferente Desempeño Económico*. México, D.F.: UNAM.

Scott Andretta, J. (2008). *La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público*. Programa de presupuesto y gasto público, 3,6,7,14,15.

Scott, J. (2009). *Gasto público y desarrollo humano en México, análisis de incidencia y equidad*. Estudios sobre el desarrollo humano, 2,3,4

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2013). *Las Finanzas Públicas y la Deuda Pública a Febrero de 2013*. México, D.F.: Comunicado de prensa

SHCP. (2002). *Balance fiscal en México, definición y metodología*. México, D.F. SHCP.

SHCP. (s.f.). *Banca de desarrollo*. Recuperado el 07 de ENERO de 2014, de http://www.shcp.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/banca_desarrollo/index.html

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2013). *Plan anual de financiamiento 2014*. México, D.F.: Gobierno de la República.

SHCP. (2002). *Balance fiscal en México, definición y metodología*. México, D.F.: SHCP.

Serrano Rodríguez Isabel (2005) *Trayectorias de exclusión social en época de crisis*, Murcia, Universidad de Murcia

Somers, Harld M. (1952) *Finanzas públicas e ingreso nacional*, Fondo de cultura económica

Stiglitz, J. (2000). *Economía del sector público*. España: Antoni Bosch Editor.

Urzúa, C. (2011). *Gasto público, subsidios y equidad social en América Latina. Análisis político*, 5.

Van De Walle, D. (1998). *Assesing the welfare impacts of public spending*. *WorldDevelopment*, 365,367,376,377.

www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014

www.cide.edu. (2007). Recuperado el 10 de marzo de 2012

www.fundar.org.mx. (2014). *La deuda pública subnacional, el problema está en el destino*. Obtenido de <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Deudafundar2014.pdf>

Zepeda Miramontes, E. (1994). *El gasto social en México: de la desestabilización ortodoxa al neoliberalismo social*. Colegio de la Frontera Norte.