



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS: UNA EVALUACIÓN DE SU
FUNCIONAMIENTO EN EL ESTADO DE
MÉXICO
1995-2011”**

T E S I S
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A:

NALLELY TAFOYA BARRUETA



**ASESOR:
Lic. ROMÁN MORENO SOTO**

MÉXICO 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A dios. Por todas las cosas bellas que ha puesto en mi camino, por ayudarme a sortear los momentos difíciles inherentes a la vida y por permitirme alcanzar un objetivo más.

A mi madre. Con la mayor gratitud por toda su paciencia, ternura y desvelos derrochados para que yo llegara hasta aquí, por guiar e iluminar mi camino, por motivarme de mil maneras para cumplir esta y todas mis metas y por las oraciones con las que siempre me acompaña.

A mi padre. Por ser un pilar fundamental en mi vida, por su constante esfuerzo, por sus consejos que ahora empiezo a comprender, por compartir e impulsar este sueño que hoy se realiza, por los momentos de alegría, pero también por las reprimendas que me inculcaron responsabilidad y constancia.

Esto es principalmente para ellos porque es con lo único que puedo retribuir sus sacrificios y entrega.

A Eder. Por la relación un tanto “irreverente” que llevamos como hermanos, por el cariño que sentimos el uno por el otro y que nos une de por vida.

A mi Abuelo. Por ser ejemplo de fortaleza y coraje, por compartir conmigo sus experiencias y consejos llenos de sabiduría, por aquellos paseos inolvidables y por impulsar con sus deseos este sueño.

A mi madrina. Por el apoyo brindado, por su entusiasmo a lo largo de este proceso y por su cariño siempre presente e incondicional.

Para el profesor Román Moreno Soto. Por su profesionalismo, por su preocupación latente por los asuntos que agobian a nuestra Facultad y País; y por supuesto por la humildad y paciencia demostradas al guiarme en este proyecto; *Gracias estimado profesor.*

Para los balagardos : *Josué, Jorge, Jess, Lalo, Sugus, Alejandra y Edgar,* porque tuve la fortuna de compartir con ellos momentos de júbilo y estrés a lo largo de esta carrera, gracias por su apoyo y amistad mis queridos balagardos.

Para las familias Tafoya y Barrueta por los buenos momentos que he pasado en su compañía.

Mi más sincero agradecimiento a la **Universidad Nacional Autónoma de México** porque formar parte de ella representará siempre para mí orgullo y satisfacción.

Y por último, una dedicación especial para todos aquellos que comparten conmigo el ideal de algún día poder ver un México transformado por la unión y la conciencia.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL	4
PRÓLOGO	6
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1. REFERENTES TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LA DEUDA PÚBLICA.	14
1.1.LA DEUDA PÚBLICA COMO FUENTE DE RECURSOS PARA EL GOBIERNO	14
1.1.1.EL SISTEMA FISCAL	15
1.1.2. DEFINICIONES DE DEUDA PÚBLICA.....	19
1.1.3. USOS DE LA DEUDA PÚBLICA.....	20
1.1.4. CLASIFICACIONES DE LA DEUDA PÚBLICA.	26
1.1.5. LA POLÍTICA DE LA DEUDA PÚBLICA.....	29
1.2.LOS MERCADOS FINANCIEROS Y LOS INSTRUMENTOS DE DEUDA PÚBLICA	33
1.2.1. LOS MERCADOS FINANCIEROS.....	36
1.2.2. LOS ACTIVOS FINANCIEROS	40
1.2.3. LOS INSTRUMENTOS DE DEUDA PÚBLICA.....	41
1.2.4. IMPLICACIONES Y CONSECUENCIAS DE LA DEUDA PÚBLICA	45
1.2.5. ECONOMETRÍA Y DEUDA PÚBLICA.....	48
1.3.LA DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO	49
1.3.1. LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES	50
1.3.2. LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.....	52
1.3.3. LEY DE INGRESOS.....	55
1.3.4. LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y LA DEUDA PÚBLICA.....	56
CAPÍTULO 2. LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO	64
2.1.LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL Y EL FEDERALISMO FISCAL	64
2.1.1. FINANCIAMIENTO CON INGRESOS PROPIOS	67
2.1.3. FINANCIAMIENTO POR EMPRÉSTITOS	73
2.1.4. FINANCIAMIENTO POR EMISIÓN DE BONOS.....	78
2.2 CONDICIONES JURÍDICAS PARA EL ENDEUDAMIENTO A NIVEL ESTATAL	81
2.2.1. RESTRICCIÓN EN CUANTO A LA PROCEDENCIA DEL CRÉDITO	83
2.2.2. RESTRICCIÓN EN CUANTO AL DESTINO DEL CRÉDITO.....	84
2.2.3. PRECEPTOS APLICABLES A NIVEL ESTATAL EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO	86
A. Constituciones Estatales	86
B. Leyes de Deuda Pública.....	87
C. Leyes orgánicas de la administración pública	90

D. Leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público-----	91
E. Leyes de ingreso-----	91
G. Códigos fiscales -----	92
H. Presupuestos de egresos -----	93
I. Decretos de los congresos estatales para facultar al Ejecutivo a gestionar y contratar empréstitos -----	93
2.3.CONDICIONES ECONÓMICAS PARA EL ENDEUDAMIENTO ESTATAL -----	94
2.3.1. NECESIDAD DE ESTUDIOS ECONÓMICOS PREVIOS A LA DECISIÓN SOBRE EL MONTO Y CONDICIONES DE ENDEUDAMIENTO -----	95
 CAPÍTULO 3. EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO EN EL PERIODO 1995-2011 -----	 99
 2.4.ANÁLISIS CUANTITATIVO -----	 103
2.4.1. INGRESOS Y DEUDA-----	103
3.2.2. EGRESOS Y DEUDA -----	109
3.3.ANÁLISIS CUALITATIVO: LA ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA -----	113
3.3.1. PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS (PPS)-----	119
3.4.INDICADORES DE DEUDA -----	122
3.4.1. DEUDA/ PIBE (PRODUCTO INTERNO BRUTO ESTATAL)-----	122
3.4.2. DEUDA/ÍNDICE DE MARGINACIÓN-----	124
3.5.MODELO ECONOMETRICO: PIB, DEUDA, INVERSIÓN PÚBLICA-----	128
 CONCLUSIONES -----	 134
 ANEXOS -----	 138
 BIBLIOGRAFÍA -----	 162

PRÓLOGO

El elegir un tema de investigación para desarrollar un trabajo de tesis no es un proceso sencillo, sin embargo yo tenía claro que mi tesis haría referencia a las Finanzas Públicas de nuestro país, mi gusto especial por dicha materia surgió gracias al excelente curso impartido en dicha asignatura, por el profesor Román Moreno Soto.

La deuda se convierte en el interés principal del proyecto porque al finalizar mis estudios de licenciatura este tema estaba en boga en todos los medios de comunicación debido al caso más escandaloso de deuda pública de las entidades federativas: Coahuila. Entonces empezaron a surgir investigaciones que revelaron que el Estado de Coahuila no era un caso aislado, y que la mayoría de los Estados de la República habían incrementado su deuda, sobre todo en los últimos años.

La decisión de estudiar el caso del Estado de México surge porque esta es la entidad dentro de la cual me he desarrollado, más específicamente dentro del municipio de Netzahualcóyotl y he podido observar a través de los años los contrastes que hay en esta entidad; estos se dan incluso entre colonias colindantes, lo que nos permite observar día a día las dos caras de la moneda, de un lado grandes casas con un bonito jardín y espacio para estacionar una camioneta, y tan solo a unos metros de distancia, cuartitos con techos de lámina que la mayoría de las veces resultan insuficientes para el tamaño de la familia. Entonces recordé que la economía ortodoxa planteaba que la deuda debía servir como impulso para el desarrollo siempre y cuando dicha deuda fuera empleada en obra pública productiva; lo cual quiere decir que si el Estado de México aumentaba su deuda, tenía que aumentar el desarrollo de la población de la entidad, lo cual no es tan sencillo porque al menos a simple vista esto no se ve reflejado en los anuncios del gobierno del estado que se jacta de estar realizando un buen trabajo solo por construir grandes puentes y caminos, cuando aún en las zonas

consideradas urbanas hay calles y colonias sin pavimentar. De lo anterior surgen los cuestionamientos que dieron pie al proyecto de tesis, es decir: ¿Quién se beneficia de estos altos montos de la deuda?, ¿El esquema actual de la deuda pública estatal, realmente ha funcionado como un esquema de financiamiento del desarrollo económico y social?, y por último ¿El Estado de México utilizó los recursos de la deuda de manera correcta, es decir, para inversiones públicas productivas necesarias para generar el desarrollo económico y social de la entidad?

En este sentido, este trabajo se realizó con la intención de mostrar el por qué a pesar de que la deuda pública aumenta no hay una repercusión favorable en el desarrollo integral y el crecimiento económico de los sectores populares de la Entidad, para que los mexiquenses hagamos nuestras propias conclusiones y no quedemos conformes con la desinformación de los medios o con los mediocres resultados expuestos en un *spot* publicitario actuado por una cara bonita.

Netzahualcóyotl, Edo. De Méx, Agosto de 2013.

INTRODUCCIÓN

El concepto de finanzas públicas ha sufrido variaciones en el tiempo, anteriormente dicho concepto solo comprendía el manejo de los asuntos pecuniarios, hoy en día se adhieren a este concepto, el análisis de los ingresos y gastos extraordinarios, así como sus efectos en la vida económica y social del país. En una definición más precisa podemos decir que las finanzas públicas estudian los medios por los cuales se obtienen recursos monetarios, cómo son utilizados dichos recursos por el poder público y los efectos provocados en los aspectos económicos y sociales de un país.¹

Existen dos elementos primordiales que conforman la base de las finanzas públicas: los ingresos y los egresos; los ingresos a su vez se dividen en ordinarios y extraordinarios, y es dentro de estos últimos donde ubicamos nuestro objeto de estudio: la deuda pública.

En términos generales podemos definir a la deuda pública como: “La suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos, sobre el crédito de la nación”.²

Cuando el gobierno hace uso del crédito público, emite y coloca títulos valor, incurriendo así en empréstitos públicos, los cuales representan las obligaciones adquiridas por el Estado como causa de préstamos monetarios recibidos por parte de los particulares, de organismos públicos e incluso de carácter internacional. Entonces, podemos decir que la suma de todos los empréstitos públicos contraídos por el Estado en determinado momento, da como resultado la denominada deuda pública.

¹ Ernesto Flores Zavala, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, México, Porrúa, 1993, p. 9.

² José Ayala Espino, *Economía del Sector Público Mexicano*, México, Esfinge, 2001, p. 815.

En México el régimen fiscal de la deuda pública tiene su fundamento en el Artículo 73 fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en donde se establecen las facultades del Congreso de la Unión en materia de endeudamiento, señalando las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Es de particular importancia notar que la CPEUM establece como deuda pública sólo los empréstitos que se utilicen para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la república.

El fundamento legal reglamentario de lo anterior, se encuentra en la *Ley General de Deuda Pública (LDP)*,³ la cual establece en su Artículo 4° las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y señala que es a través de esta dependencia, que el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos. Por su parte la *Ley de Ingresos de la Federación*,⁴ en su Artículo 2°, cada año establece los montos de endeudamiento público del Ejecutivo federal, tanto interno como externo y se reconocen también las facultades de la SHCP.⁵ Con lo anterior, observamos que sin fundamento constitucional, la LDP faculta a la SHCP para celebrar empréstitos a nombre del Ejecutivo federal, a pesar de que esta atribución según establece la CPEUM es del Congreso de la Unión.

El tema de la deuda pública estatal y municipal, está contemplado en el Artículo 117 de la CPEUM, el cual establece las normas que deben seguir los estados y municipios en materia de endeudamiento; cabe resaltar que al igual que en el ámbito federal, en este artículo se menciona que Estados y Municipios no

³*Ley General de Deuda Pública*. Texto Vigente Última Reforma Publicada DOF 21-12-1995

⁴*Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2012*. Última reforma publicada DOF 12-12-2011.

⁵ Nótese que mientras la Constitución confiere al Congreso de la Unión ciertas responsabilidades en cuanto al endeudamiento público, tanto la Ley General de Deuda Pública como la Ley de Ingresos confieren las responsabilidades a la SHCP, lo cual podría entenderse como una incongruencia.

podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando estos 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. Adicionalmente a los preceptos generales incluidos en la Constitución Federal, existen otros ordenamientos legales que rigen las facultades y obligaciones de las autoridades locales en materia de deuda pública, en particular, las constituciones estatales, códigos financieros y las leyes estatales de deuda pública.

En este sentido, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa del siglo XX, se ha venido realizando un cambio profundo en el marco jurídico de la deuda pública local -estados y municipios- que ha derivado en un proceso de creciente privatización de las finanzas públicas. Un ejemplo de ello fue la reforma realizada al Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1995⁶ que modificó de manera sustancial el mecanismo a partir del cual estados y municipios contraerían sus financiamientos, estableciendo que ambos niveles de gobierno podrían realizar los pagos de sus obligaciones garantizadas con participaciones de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro, establecidos en sus propias Leyes Estatales.

Esta reforma ha permitido otorgar a los gobiernos locales mayores facultades de decisión sobre temas financieros y acceder a más opciones de financiamiento, permitiendo incluso que Estados y Municipios tengan la garantía jurídica de bursatilizar sus participaciones. Lo anterior fue complementado con la promulgación del *“Reglamento del Artículo 9° de la LCF en materia de registro de*

⁶Contenida en el Decreto por el cual se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras expedido por el Diario Oficial de la Federación con fecha del 15 de Diciembre de 1995. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lSAT/LSAT_orig_15dic95.pdf

obligaciones y empréstito de entidades federativas y municipios”, publicado en 2001, y por la reforma realizada a la Ley del Mercado de Valores en el mismo año.

El resultado de dichas modificaciones regulatorias ha generado una mayor “libertad” para que los estados se endeudaran y para que los bancos privados los financiaran, ya que este tipo de transacciones no conllevan ningún tipo de riesgo para ellos al estar garantizadas por las participaciones federales. En el año 2011 la SHCP⁷ dio a conocer los nombres de las entidades federativas más endeudadas, dentro de estas el Estado de México ocupaba el segundo lugar, solo después del Distrito Federal, esto a pesar de ser una de las entidades más beneficiadas por el gasto federal,⁸. Lo preocupante radica en que no es perceptible que los recursos obtenidos por la vía de la deuda se hayan ejercido de manera eficiente, es decir no se han visto reflejados en el crecimiento económico y desarrollo de la entidad.

El Estado de México cuenta con 456 mil 653 unidades económicas que representan el 12.3% del total nacional, asimismo, emplea al 9.7% de la población en edad de trabajar y ocupa el segundo lugar en la aportación al Producto Interno Bruto (PIB) nacional con un 9.2% solo después del Distrito Federal que aporta el 17.7%,⁹ sin embargo y en contraste con su gran empuje económico, enfrenta grandes rezagos, en su territorio se encuentran zonas con un alto nivel de desarrollo económico y otras con grados de marginación y pobreza intolerables.¹⁰ De modo que a través de esta entidad se puede vislumbrar el problema de la inequitativa distribución del ingreso que prevalece en México.

⁷ Saldos Totales de las Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios término del primer semestre de 2011. Disponible en http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/1erTrimestre.aspx

⁸ Esta información fue confirmada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el documento “Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000-Marzo 2011, publicado en Junio 2011, www.asf.gob.mx/.../AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf

⁹ Información para 2009 encontrada en la página del INEGI (www.inegi.com)

¹⁰ Gobierno del Estado de México, *Programa Sectorial Seguridad Económica 2006-2011*. Disponible en: <http://transparencia.edomex.gob.mx/copladem/informacion/sectoriales/Programa%20Sectorial%20Seguridad%20Economic.pdf>

Por otro lado, podría esperarse que el nivel de recaudación aunado a las participaciones federales y la capacidad de endeudamiento, funcionaran como un mecanismo que permitiera una mejor situación económica y de desarrollo para los habitantes de la entidad, sin embargo ninguno de estos factores se ha reflejado de manera positiva.

Es de vital importancia reconocer que la deuda interna juega un papel muy importante dentro de las finanzas públicas de cada entidad, ya que su manejo puede significar la estabilidad o el caos de sus asuntos financieros, comprometiendo las posibilidades de alcanzar el desarrollo económico. Es por ello que surge la inquietud por conocer el funcionamiento y el manejo de un aspecto tan importante para las finanzas públicas, como lo es, la deuda pública al interior de una entidad federativa representativa de nuestro país como es el Estado de México, ya que si dicha variable no es vigilada de manera correcta podría causar estragos devastadores para quien experimenta un mal manejo y un elevado nivel de endeudamiento.

La deuda pública de las entidades federativas es utilizada para ampliar los ingresos presentes, y así poder hacer frente a las exigencias inmediatas de la comunidad; esta deuda debe contratarse como una deuda activa, es decir, debe ser destinada a la inversión de obras públicas productivas y al mejoramiento de los servicios públicos. Los proyectos de inversión deben producir ingresos monetarios para poder recuperar la inversión, e incurrir así en una deuda auto liquidable.

Por tanto, esta investigación va dirigida a describir el impacto de la deuda en las finanzas públicas, y en el desarrollo conjunto de la entidad. Por ello el primer capítulo estará dirigido a brindar un panorama general de los conceptos y teorías que envuelven a la deuda pública; en el segundo capítulo se abordara el tema de la deuda al interior de nuestro país, las leyes que le rigen, y las autoridades e instituciones que participan en el proceso de endeudamiento; en el tercer capítulo evaluaremos al caso específico del Estado de México, para ello analizaremos

aspectos legales, administrativos, estadísticos, políticos, e incluso añadiremos un modelo econométrico que nos permita ver la relación entre las variables: Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), deuda, y crecimiento; y por último se harán las conclusiones y observaciones pertinentes.

Capítulo 1. Referentes teóricos para el estudio de la deuda pública.

Este capítulo tiene como finalidad mostrar la importancia de la deuda pública desde una perspectiva general, por ello se expondrán algunas de sus definiciones, instrumentos, usos y consecuencias que estos conllevan; abordaremos también elementos importantes que atañen a dicha materia, como lo son el sistema fiscal, la política de deuda pública y los ordenamientos legales más relevantes.

1.1. La deuda pública como fuente de recursos para el gobierno

La principal obligación de cualquier gobierno, sin importar su nivel, consiste en satisfacer las necesidades de su población, pero muchas veces la necesidad de mantener una hacienda pública sana reduce considerablemente la posibilidad de contar con más recursos de los que fueron previstos, lo cual, se traduce en un impedimento para gastar más de lo presupuestado.

Cuando el gobierno de un país no es capaz de generar por si mismo los recursos necesarios para atender las demandas de la sociedad, lo más probable es que tenga que acudir a la deuda pública.

El modelo neoliberal que prevalece en México apuesta a la estabilidad del tipo de cambio, y de la inflación; al priorizar la estabilidad del tipo de cambio, nuestro país pierde el manejo soberano de su política económica, no permitiendo trabajar con déficit fiscal, así tuvo que incrementar su deuda y caer en problemas de solvencia; aun ante este panorama, el gobierno prefiere no instrumentar políticas contra-cíclicas, a fin de mantener equilibrios macroeconómicos.

La política fiscal de austeridad, más que reducir el monto de la deuda pública y estimular la disposición crediticia a favor del sector privado, termina ocasionando lo contrario, ya que contrae la actividad económica y el ingreso de los agentes económicos.

Estas presiones sobre las finanzas públicas afectan también a Estados y Municipios, los cuales recurren a la deuda interna para sortear sus problemas financieros sin que se vislumbren expectativas de un aumento en sus ingresos para poder hacer frente a las obligaciones derivadas de su deuda, hecho que se complica aún más cuando ésta no es canalizada al desarrollo de la esfera productiva.

En un contexto de estabilidad de tipo de cambio y déficit de comercio exterior, la tasa de interés tiende a crecer por arriba del ingreso nacional, por lo que los montos de deuda pública tienden a crecer.

El estancamiento actual de la economía mexicana evidencia la inoperatividad de los equilibrios macroeconómicos tan defendidos por el gobierno. El equilibrio fiscal de nada ha servido para evitar la crisis sino por el contrario la profundiza pues contrae el mercado interno, la esfera productiva y los ingresos de las empresas e individuos, de ahí que la disciplina fiscal va asociada a déficits crecientes en el sector externo, así como a mayores niveles de endeudamiento de empresas e individuos.

Este apartado presentara un panorama teórico general de la Deuda Pública, que nos permita comprender mejor su significado y funcionamiento. Para ello es preciso comenzar con el estudio del sistema fiscal.

1.1.1. El sistema fiscal

El Sistema Fiscal nace por añadidura después de la aparición del Estado, el cual, es consecuencia de la lucha de clases. La existencia del Estado crea la necesidad de un Sistema Fiscal, debido a que requiere recursos para hacer frente a los gastos que surjan de su función, para lo cual necesita elaborar un instrumento que le facilite obtenerlos con cierta regularidad.

Con seguridad, la fuente de dichos recursos será la materia de la cual disponga la clase “dominada”, luego entonces tenemos que el Sistema Fiscal está constituido por el conjunto de condiciones que permitirán al Estado exigir los recursos por parte de la fuente, la forma por la cual se llevara a cabo la recaudación de los recursos, y la cuantía de los mismos.

El Sistema Fiscal no es el único instrumento a través del cual el Estado puede proveerse de recursos, pues puede utilizar medios como el ejército o incluso la guerra, dependiendo del desarrollo social de cada nación.

Podría decirse que el sistema fiscal es simplemente el reflejo del sistema social que le da vida y al cual se aplica, y solo puede depender de las formas productivas dominantes y de las relaciones de producción correspondientes.¹¹ De forma concreta el Sistema Fiscal se refiere al *fisco*, es decir, a la función del Estado como titular de la Hacienda Pública que vigila el cobro de una cantidad en dinero o en especie. De forma práctica el Sistema Fiscal ha estado determinado por los ingresos estatales en los que destaca la participación del impuesto, definido en términos generales como:

Aquella prestación pecuniaria requerida a los particulares por vía de la autoridad a título definitivo y sin contrapartida, con el fin de cubrir las obligaciones públicas.¹²

Lo anterior implica que el Estado tiene el poder para obligar a un grupo a renunciar a sus recursos, a favor de otro, lo cual podría ser comparado con un robo, exceptuando que aunque en ambos casos se trata de transferencias involuntarias, las que se realizan a través del Estado están cubiertas por el manto de la legalidad.¹³

¹¹Lénine Rojas Olivas, *Una reforma al sistema Fiscal Mexicano, las tarifas del impuesto sobre la Renta*, México, UNAM-Escuela Nacional de Economía (Tesis de licenciatura en Economía) 1966, p. 3

¹², Jacinto, Faya Viesca, *Finanzas Públicas*, México, Editorial Porrúa, 1981, p. 147

¹³ Joseph, E., Stiglitz, *La economía del Sector Público*, Barcelona traducción de Esther Ed. Antoni Boch, 1988, p. 425.

El tipo de Sistema Fiscal de cada Estado estará determinado por el conjunto de medios que estos elaboren para atender sus necesidades, estas necesidades son las que dan forma al sistema fiscal; pero la evolución del Sistema Fiscal se ha encargado de elaborar procedimientos más específicos, dando origen a una administración, a un cobro de tributos, al mecanismo por el cual se fija el monto de los mismos, a un encargado de cobrarlos, a un aparato de ejecución y por supuesto, la determinación de los sujetos de la exacción.

Así, queda definido un grupo o entidad que elabora la exacción y otro encargado de cubrirla. Por tanto en este punto, el Sistema Fiscal se define como el conjunto de dos partes de las cuales una cobra y otra paga a través de un aparato de cobro.

Con lo anterior podemos construir una definición más contemporánea de lo que es el Sistema Fiscal, diremos entonces que éste es el conjunto de relaciones e instituciones de carácter jurídico y económico que sujetas al cumplimiento de sus objetivos, caracterizan la organización y el funcionamiento de la actividad financiera del sector público de un país afectando sus ingresos y gastos.

El impuesto es el elemento característico dentro la definición del Sistema Fiscal, desde la aparición de éste, vislumbramos al Sistema Fiscal moderno tal y como lo conocemos ahora: el *Sistema Impositivo*. Pero el Sistema Fiscal es un concepto mucho más amplio, y su concepción se dio mucho antes que la del impuesto.

De hecho el impuesto es solo un integrante del Sistema Fiscal y por más característico que sea del Sistema Fiscal, basta que existan ingresos de cualquier otro tipo para que podamos hablar de un sistema de exacción que puede llamarse Fiscal. Existe entonces la posibilidad de encontrarse con sistemas fiscales impositivos y no impositivos.

Hoy en día es común que los sistemas impositivo y fiscal sean presentados como uno mismo y aunque esto sea erróneo, es comprensible tal confusión debido al papel protagónico que juegan los impuestos dentro del Sistema Fiscal.

Los sistemas fiscales se adecuan a las estructuras socioeconómicas, evolucionan en función del grado de desarrollo de las sociedades.¹⁴ Nuestro país es considerado en la actualidad como un país de desarrollo intermedio, específicamente de ingreso medio alto, de acuerdo a la clasificación del Banco Mundial, y mencionado también como país o economía emergente, sin embargo, información proveniente de Banco Mundial, Banco de México, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), nos muestra una realidad socioeconómica diversa e inequitativa, reflejando las fortalezas nacionales, sus capacidades, pero también índices de pobreza y desigualdad preocupantes, cuyas causas no han sido adecuadamente atendidas ya que siguen siendo un obstáculo para el desarrollo integral de la población¹⁵, además de que presenta un sistema fiscal débil, lo cual es comprensible si tomamos en cuenta la mediocridad de su producción nacional, y el hecho de que apenas puede asegurar la supervivencia de sus habitantes, limitando con ello la recaudación fiscal.

El tema central de esta investigación es la deuda pública, la cual es clasificada como un ingreso extraordinario, obviamente distinto al impuesto, lo cual acentúa que el sistema impositivo no es totalmente equivalente al Sistema Fiscal, por tanto, se entiende que la deuda pública es otro de los elementos conformantes del Sistema Fiscal, cuya misión fundamental es proporcionar los recursos precisos para el desarrollo de las actividades públicas y coadyuvar en la ordenación de los comportamientos sociales y económicos de los distintos agentes del sistema.

En ese sentido a partir del siguiente apartado nos enfocaremos por completo en la deuda pública, iniciando con la revisión de algunas definiciones.

¹⁴ Pierre Beltrame, *Los sistemas fiscales*, Barcelona, Oikos-Tau, 1977.

¹⁵ Cooperación Internacional para el Desarrollo en México
<http://www.observacoop.org.mx/Cid.php?cid=2> Fecha de consulta: Agosto 2012.

1.1.2. Definiciones de deuda pública

Como se mencionó anteriormente, la deuda pública es considerada como un ingreso extraordinario que tiene como función, completar la insuficiencia de ingresos gubernamentales, canalizar recursos productivos de áreas superavitarias hacia áreas deficitarias, atraer a diferentes tipos de ahorradores por medio de la emisión de instrumentos financieros, incrementar la utilización de recursos productivos mediante mecanismos financieros de ahorro e inversión y expandir la capacidad productiva, así como el manejo de la oferta monetaria. Luego entonces, la deuda pública es el conjunto de obligaciones del sector público de un país en un momento dado. José Ayala Espino,¹⁶ define a la deuda pública como:

La suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos, como externos, sobre el crédito de la nación.

Para Samuelson y Nordhaus¹⁷ la deuda Pública es constituida por los préstamos totales o acumulados recibidos por el Estado, es decir, es el valor monetario total de los bonos del Estado que se encuentran en manos del público.

Dornbush y Fisher,¹⁸ consideran que la deuda está integrada por la totalidad de bonos públicos (o activos sobre el sector público) que se encuentran en circulación.

De las definiciones anteriores podemos deducir los siguientes aspectos:

1. La Deuda Pública representa una obligación establecida por el gobierno (prestario), con aquellos que compran los títulos gubernamentales (prestamistas).

¹⁶ José, Ayala Espino, *Economía del Sector Público Mexicano*, México Ed. Esfinge, , 2001, p.309

¹⁷ P. Samuelson, y William D. Nordhaus., *Economía*, México, McGraw-Hill, 1992.

¹⁸ R. Dornbusch, Y Stanley Fisher, *Macroeconomía*. McGraw-Hill. México 1988.

2. Este compromiso implica que el gobierno se compromete a regresar el préstamo (principal) en un periodo determinado con los intereses devengados (establecidos por la tasa de interés)
3. La relación entre el gobierno y los tenedores de valores públicos, es de carácter intertemporal, ya que el gobierno se convierte en el nexo por medio del cual las generaciones futuras tendrán que liquidar la deuda a los prestamistas cuando los plazos se venzan. De allí la importancia de que los créditos que el gobierno adquiere de los particulares se conviertan en proyectos que promuevan el desarrollo socioeconómico.

1.1.3. Usos de la deuda pública

La visión de los usos de la deuda pública ha variado a través del tiempo, y a menudo ha experimentado controversias entre quienes opinan que debe ser utilizada con mucha cautela y solo en ocasiones de verdadera emergencia, y quienes consideran a la deuda como un recurso totalmente habitual.

Dentro de la historia del pensamiento económico dichas controversias no son la excepción, a continuación expondremos las opiniones de importantes economistas con respecto al uso de la deuda pública.

Adam Smith¹⁹, en el capítulo III del libro V de la “Riqueza de las Naciones”, consideraba inadmisibles que la financiación del gasto público se trasladara al futuro, y dice lo siguiente:

Lo que principalmente interesa a las personas directamente relacionadas con la administración de los asuntos públicos es hacer frente a los agobios inmediatos. La liberación futura de la renta pública la dejan al cuidado de la posteridad.

Percibió, pues que la deuda pública tendía a aumentar en el transcurso del tiempo, muy a pesar de la creación de los llamados *Fondos de Amortización*, a los

¹⁹ Adam Smith, *La Riqueza De Las Naciones*, Madrid, Aguilar 1961, p. 804

cuales condenaba diciendo²⁰: “un fondo de amortización, aunque haya sido creado para el pago de las deudas antiguas, ofrece grandes facilidades para contraer otras nuevas” , estaba convencido de que la deuda jamás se amortizaría, además de que consideraba el aumento de la deuda como la representación de un consumo de capital, una renta “desviada de mantener trabajadores productivos para mantener trabajadores improductivos, y para ser gastada y mal gastada dentro del mismo año”,²¹ esto tiene sentido al tomar en cuenta que en la época de Smith, la deuda se utilizaba para financiar guerras o déficits presupuestarios, pero no obra pública.

David Ricardo²² comparte la visión de Smith diciendo:

Un país cuya situación financiera haya venido a ser extremadamente artificiosa a causa de la mala política de acumular una gran deuda nacional y de la consiguiente tributación exagerada, está expuesto especialmente a los inconvenientes que acompañan a aquel modo de recaudar los impuestos.

Considera a la deuda pública como una deducción del trabajo productivo del país y sostiene que afecta por lo tanto, la acumulación del capital, y continúa:

De lo que he dicho no se deduce que considere al sistema del empréstito como el más apropiado para costear los gastos extraordinarios del Estado. Es un sistema que tiende a hacernos menos frugales al ocultamos nuestra situación efectiva.

En efecto, es muy distinto pagar mediante impuestos, la totalidad de un gasto adicional, que pagar solo los intereses de ese desembolso, finalmente, Ricardo²³ expresa la necesidad de construir un auténtico fondo de amortización de la deuda, procedente de un exceso de ingresos con respecto a los gastos, para reducir en tiempos de paz la deuda emitida para financiar la guerra.

De otro modo el aumento continuado del volumen de deuda en circulación, conducirá a la bancarrota nacional.

²⁰ *Ibid.*, p. 804

²¹ *Ibid.*, p. 814

²² David Ricardo *Principios de Economía Política y Tributación*, México, FCE, Aguilar 1959, p. 191.

²³ *Ibid.*, p. 196

Malthus,²⁴ por su parte no coincide con Smith y Ricardo, y no reconoce los efectos favorables de una reducción de la deuda, él, se concentra en los efectos redistributivos que la deuda genera, sostiene que los intereses de la deuda son útiles para aumentar el consumo de los terratenientes y capitalistas. Considera a la deuda como una forma de redistribución de la renta, del ahorro hacia el consumo lo que en consecuencia provoca un aumento de la demanda efectiva.

A John Stuart Mill²⁵ también le preocupa la redistribución de la renta, consideraba que la eliminación de la deuda pudiera afectar al consumo de la colectividad y en consecuencia a la demanda efectiva, provocando el paro y depresión de la actividad económica, sin embargo condena el pago de intereses al considerarlos una sustracción a las clases trabajadoras en beneficio de los capitalistas; por tanto recomienda la extinción de la deuda ya sea a través de una contribución general que permita saldarla o bien, mediante un excedente de ingresos.

Keynes, por su parte llegó a revolucionar los fundamentos de la teoría de la deuda pública, agregando el *efecto multiplicador* de la renta y el empleo, considerando con ello que un aumento en la deuda pública en circulación era favorable. Los seguidores de Keynes señalan que la creación de deuda pública no implica una carga para las generaciones futuras; la teoría keynesiana ha demostrado que si la contratación de deuda pública permite realizar obra pública que aumenten el empleo y la renta de la comunidad, no solo no disminuye el patrimonio nacional, sino que lo aumenta de forma multiplicativa.

Ahora bien, debemos tomar en cuenta que las opiniones vertidas anteriormente se dan en momentos con distintas características económicas, los exponentes clásicos, contemplaban a la deuda como un recurso que permitía financiar la guerra, mientras que Keynes contemplaba en ella una herramienta que coadyuvaba a la recuperación de la economía en una profunda crisis.

²⁴ T. R., Malthus, *Principios de Economía Política*, México, FCE, 1958, p. 305.

²⁵ J. Stuart Mill, *Principios de Economía Política*, México, FCE, 1951, p. 748

Sin embargo la visión de los usos de la deuda pública expresada por Karl Marx, logro describir en gran medida lo que estamos viviendo en la actualidad, es decir el hecho de que el capitalismo ha entrado en una nueva fase en la que la plusvalía ya no es obtenida a través de la producción, sino mediante los circuitos financieros. Esta nueva fase se da a partir de que la deuda pública, la explotación colonial, la expropiación y proletarización consiguiente de los trabajadores de las metrópolis y el desarrollo de los circuitos e instrumentos financieros consiguieron que el dinero generase más dinero sin pasar por un proceso de producción controlado por el capital.

En el capítulo sobre la acumulación originaria del libro primero del Capital, afirma, pues, Marx²⁶ lo siguiente:

El sistema del crédito público, esto es, de la deuda del estado, cuyos orígenes los descubrimos en Génova y Venecia ya en la Edad Media, tomó posesión de toda Europa durante el período manufacturero. El sistema colonial, con su comercio marítimo y sus guerras comerciales, le sirvió de invernadero. Así, echó raíces por primera vez en Holanda. La deuda pública o, en otros términos, la enajenación del estado sea éste despótico, constitucional o republicano deja su impronta en la era capitalista. La única parte de la llamada riqueza nacional que realmente entra en la posesión colectiva de los pueblos modernos es... su deuda pública. De ahí que sea cabalmente coherente la doctrina moderna según la cual un pueblo es tanto más rico cuanto más se endeuda. El crédito público se convierte en el credo del capital. Y al surgir el endeudamiento del estado, el pecado contra el Espíritu Santo, para el que no hay perdón alguno, deja su lugar a la falta de confianza en la deuda pública.

Y prosigue Marx:

La deuda pública se convierte en una de las palancas más efectivas de la acumulación originaria. Como con un toque de varita mágica, infunde virtud generadora al dinero improductivo y lo transforma en capital, sin que para ello el mismo tenga que exponerse necesariamente a las molestias y riesgos inseparables de la inversión industrial e incluso de la usuraria²⁷

²⁶ Karl Marx, El Capital tomo I, versión electrónica disponible en : <http://www.librodot.com> p. 489, Fecha de consulta: Agosto 2009

²⁷ *Loc. Cit.*

A hora bien, una visión sobre los usos de la deuda pública es la referida por Musgrave y Musgrave²⁸, según la cual, los servicios públicos pueden ser financiados de acuerdo al beneficio que reportan, por lo tanto es importante distinguir la naturaleza del gasto que se va a financiar:

- 1) Si se trata de un gasto corriente, el beneficio es obtenido por la generación actual, por lo tanto dicho gasto debería financiarse mediante impuestos que graven a esa generación
- 2) Si se trata de gastos de inversión para obras de infraestructura, el beneficio no será adquirido por la generación actual, así que dicho gasto debería distribuirse entre las futuras generaciones a través de la emisión de deuda pública.

Ayala,²⁹ expone también las razones por las que justifica que un gobierno incurra en la deuda pública como mecanismo de financiamiento.

- 1) Para la construcción de obras Públicas: que por su carácter permanente y de gran cuantía, no puedan ser cubiertos por ingresos ordinarios, o bien con el fin de combatir el desempleo o una recesión.
- 2) Para cubrir un déficit presupuestal: generado en circunstancias extraordinarias como una devaluación abrupta, y ante las cuales el gobierno no puede hacer frente el corto plazo, o sean difíciles de superar en el largo plazo.
- 3) En casos de emergencia, como guerras o desastres naturales.
- 4) Para pagar deuda antigua o el servicio de la misma.

Por su parte Fernández,³⁰ plantea como razones para el uso de la deuda pública, el financiamiento de inversiones públicas o planes de desarrollo, equilibrar desfases transitorios en el proceso público o cubrir un déficit del mismo.

²⁸Musgrave, R Y Peggy Musgrave, *Hacienda Pública , Teórica y Aplicada*, México, Mc Graw Hill, 1992

²⁹*Idem.*

Stiglitz,³¹ sigue la misma línea y plantea que es adecuado el financiamiento a través de deuda pública en el caso de una carretera, una escuela o un proyecto industrial, pero no es correcto cuando los recursos se utilizan para financiar planes que nunca concluyen o costear sueldos de funcionarios.

De las razones expuestas anteriormente podemos destacar tres primordiales: la canalización de la deuda hacia obra pública y proyectos de inversión, su utilización para cubrir déficits temporales y su empleo para hacer frente a situaciones de emergencia.

Se considera que la deuda tiene como función, compensar la insuficiencia de recursos gubernamentales, o sanear los déficits en que incurra el gobierno, en cualquiera de sus tres niveles.

A pesar de que los recursos obtenidos a través del endeudamiento pueden ser de gran utilidad para la economía, es un hecho que se debe tener cuidado en su administración, para no provocar la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante choques externos, en particular en los países que tienen un alto nivel de deuda como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) y de las exportaciones.

Así pues, la administración de la deuda puede definirse como el conjunto de operaciones administrativas de las autoridades públicas con objeto de mantener adecuadas condiciones de emisión, conversión, y amortización de instrumentos financieros donde se cumplan los siguientes objetivos:

- a) Sostener una baja tasa de interés con la finalidad de que la carga de réditos del Estado no sea excesiva y que se eliminen los efectos distorsionantes en la distribución del ingreso.
- b) Diversificación de los plazos de vencimiento para ayudar a estabilizar el mercado de capitales.

³⁰ José Ayala Espino *Op. Cit.*

³¹ Joseph E. Stiglitz *Op. Cit.*

- c) Adecuación de la estructura de vencimiento con las distintas clases de ahorradores, para así cubrir los requerimientos de estos últimos.

1.1.4. Clasificaciones de la deuda pública.

Existen diferentes criterios para clasificar la deuda pública, entre las utilizadas más comúnmente, se encuentran las siguientes:

Respecto a su origen, la deuda pública puede derivarse de distintas causas, como las siguientes³²:

- a) **Los empréstitos.** El aumento del gasto público originado por catástrofes, calamidades, el desarrollo económico, etcétera, produce normalmente déficit en las operaciones gubernamentales, obligando al poder público a recurrir al empréstito y este origina la mayor parte de la deuda pública. Los recursos obtenidos a través de empréstitos son destinados principalmente a la construcción de obras públicas auto-liquidables y de beneficio social, representando dichas obras parte del activo nacional, como contrapartida del pasivo, constituido por las obligaciones públicas.
- b) **Reparaciones de guerra.** Sobre todo en épocas pasadas el país vencedor imponía al vencido obligaciones onerosas a título de reparaciones, este tipo de deudas es conocida como *deudas improductivas o muertas*.
- c) **Por asumir obligaciones de particulares.** En ocasiones los particulares obtienen empréstitos avalados por el Estado o algún otro órgano público, cuyas obligaciones, por diversas circunstancias no cubren, en cuyo caso, el poder público tiene que hacerse cargo de ellas.

Respecto a su plazo de amortización,³³ **la deuda pública puede ser flotante o consolidada**; la primera es considerada de corto plazo mientras que la segunda

³² Aniceto Rosas y Santillán, Roberto, *Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México*, México, Escuela nacional de Economía, UNAM, 1962.

es de largo plazo o incluso de carácter permanente. La deuda pública flotante es emitida para hacer frente a los desajustes temporales entre los cobros y los pagos y satisfacer las necesidades de liquidez a corto plazo del tesoro público. En la deuda pública consolidada, en cambio, el Estado no señala plazo de amortización y en caso de fijarlo, éste suele ser muy largo.

Otra clasificación es la presentada por Mordegliia,³⁴ entre **deuda amortizable y deuda perpetua**; la primera está compuesta por todos los créditos emitidos con la característica de que estos se pagan al vencimiento. Por su parte, la deuda perpetua expresa el conjunto de créditos de los cuales no existe una obligación expresa de amortizar su capital, pero de igual forma, el pago de los intereses se perpetua, también podría amortizarse pero de forma voluntaria.

Hernández,³⁵ aporta otra clasificación interesante y nos expresa su opinión acerca de cada una de ellas:

- a) **Deuda de corto plazo versus deuda de largo plazo.** Si el gobierno emite títulos de largo plazo, obtiene liquidez por un lapso mayor, pero la prima de riesgo a pagar también es mayor; por otro lado si emite documentos de corto plazo, debe enfrentar las variaciones de las tasas de interés y la necesidad de refinanciar vencimientos.
- b) **Deuda con Tasa fija o variable.** Si la deuda se emite con una tasa de interés fija, el gobierno se enfrenta ante la incertidumbre del comportamiento futuro de la tasa de interés; por otro lado si la tasa de interés es variable, el costo aumenta ante una tendencia ascendente.
- c) **Deuda indizada versus deuda nominal.** El gobierno puede decidir indizar la emisión de títulos a alguna variable macroeconómica, por ejemplo, el tipo de cambio o la inflación interna, ello con el propósito de

³³ En el sentido económico-contable, la amortización es el reflejo contable de la depreciación de los activos que pierden valor como consecuencia del uso que de ellos se hace en la actividad productiva. O también es conocida como la liquidación progresiva de las deudas de un prestario; también llamadas amortización al momento en que una sociedad prestaría devuelve los capitales recibidos.

³⁴R., Mordegliia, *Manual de finanzas públicas*, Buenos Aires: A-Z editora, 1986.

³⁵Fausto, Hernández Trillo *La economía de la deuda*, México, FCE, 2003.

ofrecer certidumbre a los inversionistas y enviar señales sobre el compromiso para absorber riesgos en caso de cambios bruscos en estas variables.

De acuerdo al criterio de la residencia del poseedor de la deuda, **la deuda pública también se clasifica en interna y externa**, este criterio está en función de la ubicación y no en la nacionalidad del acreedor, esta clasificación es consistente con la definición de residencia del manual de Balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional (FMI) quinta edición:

- **Deuda pública interna:** Comprende los financiamientos que obtiene el sector público directamente o a través de sus 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.
- **Deuda pública externa:** Se considera a los créditos contraídos por el sector público en forma directa o a través de sus agentes financieros con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero con moneda diferente a la moneda nacional.

Faya Viesca,³⁶ alude la opinión de Villegas diciendo que la deuda es interna cuando el dinero obtenido por el Estado, como un préstamo, proviene de la propia economía nacional; la deuda externa en cambio, se refiere a dinero proveniente del exterior, en la deuda interna se da una transferencia de recursos de los particulares hacia el Estado, en el momento del reembolso y pago de intereses, este dinero permanece en la economía nacional, lo cual no ocurre con la deuda externa.

Desde un punto de vista político, la deuda interna es aquella que se emite y se salda dentro del país de acuerdo al orden jurídico de la nación, sin importar que los prestamistas sean nacionales o extranjeros.

³⁶ Jacinto, Faya Viesca, *Finanzas Públicas*, México, Porrúa, 1981, p.194.

La principal característica de la deuda externa es que debe (por obligación del Estado) pagarse en el exterior, de acuerdo al régimen extranjero.

La división anterior entre deuda pública interna y externa, es quizá la más importante aunque deberíamos agregar la división de la deuda pública de acuerdo al nivel de gobierno, Federal, Estatal o Municipal.

Cada uno de estos niveles de gobierno debe plantearse objetivos y metas a alcanzar en cuanto a la deuda, primordialmente a nivel Federal, para ello se deberá plantear una política de deuda pública; tema que estudiaremos a continuación.

1.1.5. La política de la deuda pública

La política de deuda pública está incluida dentro de la Política económica de un país, esta puede definirse como la aplicación de medidas por parte de las autoridades para alcanzar determinados fines u objetivos deseados en el terreno económico, y para cuyo logro emplea algunos medios o instrumentos.

Las estrategias, objetivos e instrumentos económicos con que dispone el Estado para alcanzar sus objetivos son aquellos que se derivan de las principales políticas públicas:

- a) Política Fiscal
 - a. Política de deuda pública**
- b) Política Monetaria
- c) Política Comercial e Industrial
- d) Política de Inversión
- e) Política Agropecuaria, etc.

Ahora bien, la manera en la que se dirige la política económica depende de los objetivos que se quieran alcanzar, en este sentido podemos clasificar a la política económica en: política económica de corte *ortodoxo* o estabilizador y

política económica de corte *heterodoxo* o de desarrollo; la primera se considera también *anti cíclica* mientras que la segunda es considerada *pro cíclica*³⁷.

Los objetivos principales de una política económica ortodoxa son los siguientes:

1. La estabilización de los precios y de la tasa de interés
2. El pleno empleo
3. El equilibrio de la balanza de pagos

Este último objetivo implica que el uso de la deuda quede limitado.

Los objetivos principales de una política económica heterodoxa son los siguientes:

1. Reforzar la flexibilidad de las economías
2. Facilitar el correcto funcionamiento de los mercados de bienes y servicios
3. Mayores dosis de libertad a los mercados
4. Aumentar la eficiencia y dinamismo de las economías eliminando los obstáculos estructurales que frenan el crecimiento de la productividad, aumentar la innovación tecnológica e incrementar las inversiones.
5. Lograr el crecimiento económico, la equidad y el progreso social.

Aunque no está explícito en lo anterior, la deuda pública dentro de una política económica de corte heterodoxo juega un papel importante, pues si esa deuda es traducida en inversión se contribuirá al cumplimiento del último objetivo señalado de dicha política.

En el contexto de la historia económica podemos identificar a los neoliberales como fieles seguidores de la ortodoxia mientras que los keynesianos son ubicados como partidarios de la heterodoxia³⁸, si nuestro país es comandado por un

³⁷ Andrés Fernández Díaz, *Económica*, México, Mc Graw Hill, 1968 p.129-143

³⁸ Roberto Escalante Semerena, *Heterodoxia versus ortodoxia*, Cuartilla: gaceta de la facultad de Economía UNAM, Núm. 28 ,Nueva época, Abril 2009, p. 1, Disponible en: <http://www.economia.unam.mx> Fecha de consulta: Agosto 2012

gobierno neoliberal entonces podemos deducir qué tipo de política económica estamos aplicando teóricamente.

La política de deuda pública puede entenderse desde dos perspectivas, la primera que tiene que ver con la administración de todas las operaciones relacionadas con esta forma de financiamiento, y la segunda que hace referencia a las modificaciones que podrían realizarse en cuanto a estructura y vencimiento de los distintos tipos e instrumentos de deuda.

Hasta cierto punto, un volumen moderado de deuda pública podría considerarse como un instrumento de la Política Monetaria en un país, que realice operaciones de mercado abierto, es decir compra y venta de títulos de deuda pública; mediante la política de emisión de deuda, el gobierno establece el nivel de las Tasas de interés y por medio de las operaciones de mercado regula la liquidez en la economía, esto ocurre cuando el Banco central, en este caso el Banco de México (BANXICO), intercambia una cantidad dada de títulos, por dinero líquido, provocando con ello una expansión o contracción en la oferta monetaria.

Según Missale,³⁹ existen cuatro aspectos en los que una política de deuda pública adecuada puede contribuir:

1. Para diseñar y poner en marcha una política tributaria óptima, asegurando su consistencia intertemporal;
2. En el mejoramiento de las condiciones para compartir el riesgo;
3. Para promover la eficiencia de los mercados financieros;
4. Para contribuir con la estabilidad económica, otorgando a los inversionistas instrumentos de planeación adecuados.

Es importante delimitar el ámbito de la política de deuda pública, ya que puede confundirse con algunos aspectos de la política fiscal o monetaria, no

³⁹ A. Missale, "Managing the Public Debt: The optional Taxation Approach" en *Journal of economic Surveys*. 1997.

obstante es necesario considerar las relaciones existentes entre ellas, de la misma forma es importante tomar en cuenta las influencias de ciertas decisiones de política de deuda pública sobre algunas variables económicas relevantes, lo que a su vez tiene influencia sobre las finanzas públicas. La política monetaria también recurre a mecanismos de emisión de bonos pero con propósitos de regulación monetaria.

También es posible establecer diferencias entre la política de deuda pública y la política fiscal, aquí es necesario considerar los efectos que ejerce la deuda pública sobre los ingresos y gastos del gobierno. Por una parte la necesidad de cubrir el servicio de una deuda pública creciente, en términos de intereses como de amortizaciones, provoca que la carga por estos conceptos sea mayor y afecte la estructura del gasto haciendo necesario el desplazo de los recursos de ciertas áreas hacia el servicio de la deuda. Por otro lado una creciente deuda pública provoca aumentos en la tasa de interés, en la medida en que el gobierno no compite cada vez más por los recursos existentes en la economía, lo cual genera el conocido desplazamiento, es decir el gobierno gasta lo que deja de gastar el sector público.

En los Criterios Generales de Política Económica para el 2011 realizado por la SHCP se expone lo siguiente:

En los últimos meses, la política de deuda pública ha jugado un papel relevante para la estabilidad y recuperación de los mercados financieros nacionales. En respuesta a la más aguda crisis financiera internacional en los últimos ochenta años, que se intensificó durante los últimos meses de 2008 y buena parte de 2009, se instrumentó una estrategia de endeudamiento flexible orientada a asegurar una evolución ordenada de los pasivos públicos y preservar el buen funcionamiento de los mercados financieros del país. En este contexto, se adecuaron las características de los plazos de las emisiones de deuda interna a las condiciones de demanda prevalecientes en el mercado local y en el ámbito externo. A pesar de la volatilidad, se mantuvo un acceso regular a los mercados financieros internacionales, diversificando las fuentes de financiamiento y ampliando la base de inversionistas.

La política de deuda para 2011 se orientará a seguir fortaleciendo la estructura de la deuda pública y fomentar un mayor desarrollo y eficiencia en los mercados financieros locales. La estrategia de endeudamiento para 2011

estará dirigida a financiar la mayor parte del déficit del Gobierno Federal en el mercado local de deuda, implementando una estrategia que favorecerá la colocación de instrumentos a largo plazo y el desarrollo del mercado de instrumentos a tasa real, asegurando con ello condiciones favorables de financiamiento.

Finalmente, durante 2011 se promoverán las acciones requeridas para consolidar y dar un mayor impulso a los esquemas de colocación directa de títulos gubernamentales. Con estos programas se busca promover el ahorro y fomentar un mayor desarrollo del sector financiero. Con la consolidación de estos esquemas se contará con un canal adicional para la distribución de la deuda pública y se conseguirá mejorar las condiciones de acceso y oferta de servicios financieros para una amplia gama de ahorradores pequeños y medianos y se logrará que una gran cantidad de familias de ingresos medios y bajos mejoren las condiciones en que invierten actualmente, teniendo acceso a una nueva opción de ahorro que antes sólo estaba disponible para grandes inversionistas.⁴⁰

Como vemos, la deuda pública debe constituir un mecanismo de financiamiento promotor del desarrollo socioeconómico y la justicia social. En este sentido, es importante que los gobiernos diseñen e impulsen políticas de deuda pública responsables, las cuales promuevan el desarrollo, pero sin poner peligro la estabilidad económica y sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras.

Como ya lo hemos visto, los mercados financieros ofrecen uno de los mecanismos por los cuales, el gobierno puede financiarse, en ello radica su importancia y la de los instrumentos de deuda pública que emplean.

1.2. Los mercados financieros y los instrumentos de deuda pública

La forma en la que opera el sistema financiero mexicano ha afectado de manera significativa el desempeño de las finanzas públicas, debido a que ha atravesado por diversas transformaciones que pueden ser resumidas en tres puntos: desregulación financiera, presencia de nuevos actores e innovación de instrumentos financieros.

Estos cambios han contribuido a la pérdida de la soberanía en el sistema de pagos y en el manejo de la política monetaria, financiera y fiscal, lo cual deriva en la *extranjerización* del sistema financiero y en particular del bancario.

⁴⁰ *Criterios Generales de Política Económica: Política de Deuda Pública 2011*, disponible en: www.shcp.gob.mx, Fecha de consulta: julio 2012.

La reforma estructural instrumentada en el sector financiero a finales de los años 80 del siglo pasado fue la de liberar y desregular dicho sector, terminando así con los mecanismos de control y regulación que existían con respecto a la asignación de los créditos, como del funcionamiento de los bancos, se eliminaron también las reservas bancarias, propiciando una mayor expansión crediticia y mayores prácticas especulativas por parte de la banca.

La extranjerización de la banca ha provocado que el financiamiento productivo disminuya dificultando la generación de desarrollo y crecimiento, todo ello afecta el proceso recaudatorio y las finanzas públicas.

Durante el modelo de sustitución de importaciones el sistema financiero en México se basaba en el crédito bancario donde los bancos estaban interrelacionados con las mayores empresas y empresarios del país y se tenía una dinámica de expansión del financiamiento a las empresas solventes de manera suficiente, se lograba una condición estable de las tasas de interés y del tipo de cambio gracias a la intervención estatal, el horizonte de financiamiento se tornaba constante pues la autoridad monetaria garantizaba una tasa de interés fija.

El esquema de financiamiento que generó un mercado interno favorable para el crecimiento se mantuvo hasta el rompimiento de las paridades fijas de Bretton Woods, cuando los tipos de cambio y las tasas de interés se volvieron flexibles y donde el sistema financiero mexicano se vio obligado a adaptarse rápidamente a los requerimientos de la competencia financiera, es entonces cuando surgen los cambios estructurales que traen como consecuencia fenómenos de endeudamiento, inflación, crisis de balanza de pagos y devaluación.

Las reformas financieras que profundizaron la liberación y la apertura financiera en México en el periodo 1988-1989 fueron:

- Apertura de la cuenta de capital;
- Eliminación de los depósitos obligatorios de los bancos en el banco central;
- Prohibición del financiamiento del déficit público por el banco central;

- Eliminación de los cajones de descuento y crédito dirigido a determinados sectores y los controles sobre tasas de interés;
- Desaparición de las actividades de primer piso de la banca pública;
- Cambios legislativos para aceptar la participación extranjera accionaria en banca; y privatización acelerada de los bancos nacionalizados en 1982.

La apertura financiera implicó que las tasas de interés dejan de tener como referente a la producción nacional ya que ahora se fijan en función de los mercados financieros; las tasas de interés se incrementaban de tal manera que la nueva competencia bancaria impuesta a los bancos mexicanos les obligo a innovar sus instrumentos financieros; el objetivo funcional que tenían los bancos antes de la crisis de 1982 era el otorgamiento de crédito hacia las empresas, para que estas realizaran sus actividades productivas, pero con la apertura financiera, esto paso a ser un sistema dedicado a otro tipo de actividades financieras de mayor riesgo, como lo son las operaciones en el mercado de derivados⁴¹.

Las transformaciones llevadas a cabo durante el periodo mencionado, descansan en la premisa de que la represión financiera había estado causando ineficiencias en el mercado financiero, creando una competencia entre fondos del sector público y privado e impidiendo que los sectores más dinámicos tuvieran acceso a un financiamiento de mercado, afectando el libre funcionamiento de los agentes que participaban en él y que sin duda su eliminación llevaría nuevamente al equilibrio en los mercados, pero la realidad es totalmente contraria pues esto ha provocado que el proceso de financiamiento productivo disminuya, dificultando así el funcionamiento empresarial que permita la reactivación del mercado interno, así como la generación de un crecimiento y desarrollo de la economía en su conjunto.

Las recesión económica que prevalece actualmente en la economía mundial nos muestra que la liberalización y desregulación financiera de los últimos años está causando crisis bancarias y financieras, incluso en economías con elevadas

⁴¹ Contratos cuyo precio depende del valor de un activo, al cual comúnmente se le denomina como “*subyacente*” de dicho contrato, los activos subyacentes, pueden ser a su vez instrumentos financieros, bienes físicos o indicadores.

tasas de crecimiento, ahorro, inversión, y poseedoras de equilibrio fiscal: si sumamos a esto el manejo de las tasas de interés que se ubicarán siempre en los niveles deseados por los mercados financieros internacionales, tenemos que la deuda crece por arriba del ingreso nacional, presionando sobre las finanzas públicas que a su vez permean en la actividad de la economía nacional. A esto Arturo Huerta⁴² señala:

La tasa de interés es una variable distributiva a favor de los acreedores en detrimento de los deudores, ya que estos tienen que transferir mayores recursos a los primeros.

Tenemos entonces que la globalización económica y financiera está provocando cambios importantes en la dirección de las políticas públicas, ya que ahora notamos que los países tratan de promover su crecimiento en base a las fuerzas de mercado, o sea se está llevando a cabo un proceso de privatización de las finanzas públicas.

La bursatilización de activos públicos locales en México forma parte de la búsqueda de los recursos para lograr un ambiente adecuado en el mercado financiero interno. Las políticas que han sido implementadas a partir de la década de los 80 comenzaron una nueva configuración de los mercados financieros.

La reorganización de la intermediación ha sido el soporte para el desarrollo de la titulación del crédito, para la bursatilización de activos públicos y privados, y para el incremento del endeudamiento de Estados Nacionales.

1.2.1. Los mercados financieros

En materia económica, un mercado es el lugar o área donde se reúnen compradores y vendedores para realizar operaciones de intercambio. Los mercados financieros, por tanto, son aquellos lugares donde compradores y vendedores se concentran para intercambiar activos financieros.

⁴²Arturo Huerta , “La crisis en Estados Unidos y México: La dificultad de su salida., México, UNAM p. 173

El *dinero*⁴³ es la mercancía que se negocia en los mercados financieros, la forma en que éste se representa es lo que diferencia al mercado de dinero y al mercado de capitales.

El Mercado Financiero, es el lugar no necesariamente físico, donde se realizan transacciones de compraventa de valores; su objetivo es obtener las mejores condiciones tanto para el oferente como para el demandante de instrumentos financieros.

En el Mercado Financiero se encuentran los siguientes participantes:

- Oferentes, inversionistas o ahorradores: Todas aquellas personas físicas o morales que llevan sus recursos financieros excedentes al mercado.
- Demandantes, emisores: Son todas aquellas empresas, instituciones gubernamentales, gobiernos municipales, estatales o el gobierno federal que requieren financiamiento para satisfacer sus necesidades de efectivo en el corto plazo.
- Intermediarios: Todas aquellas instituciones financieras encargadas de poner en contacto a oferentes y demandantes. En este mercado pueden participar las casas de bolsa, los bancos, las uniones de crédito o las sociedades de ahorro y préstamo. También se incluye a las entidades regulatorias, encargadas de establecer y supervisar la legislación bajo la que se realiza toda la actividad del sector.
- Instrumentos: Son los títulos de crédito, esto es la deuda documentada que se negocia entre oferentes y demandantes⁴⁴

⁴³ El dinero actual no posee valor en sí mismo, su valor se lo asignan las autoridades monetarias; a todo lo que constituye un medio de pago o intercambio comúnmente aceptado o impuesto por el gobierno se le puede llamar dinero.

⁴⁴ Alfredo, Díaz Mata y V. M., Aguilera Gómez *El mercado bursátil en el sistema Financiero*, México Mc Graw-Hill, 2005.

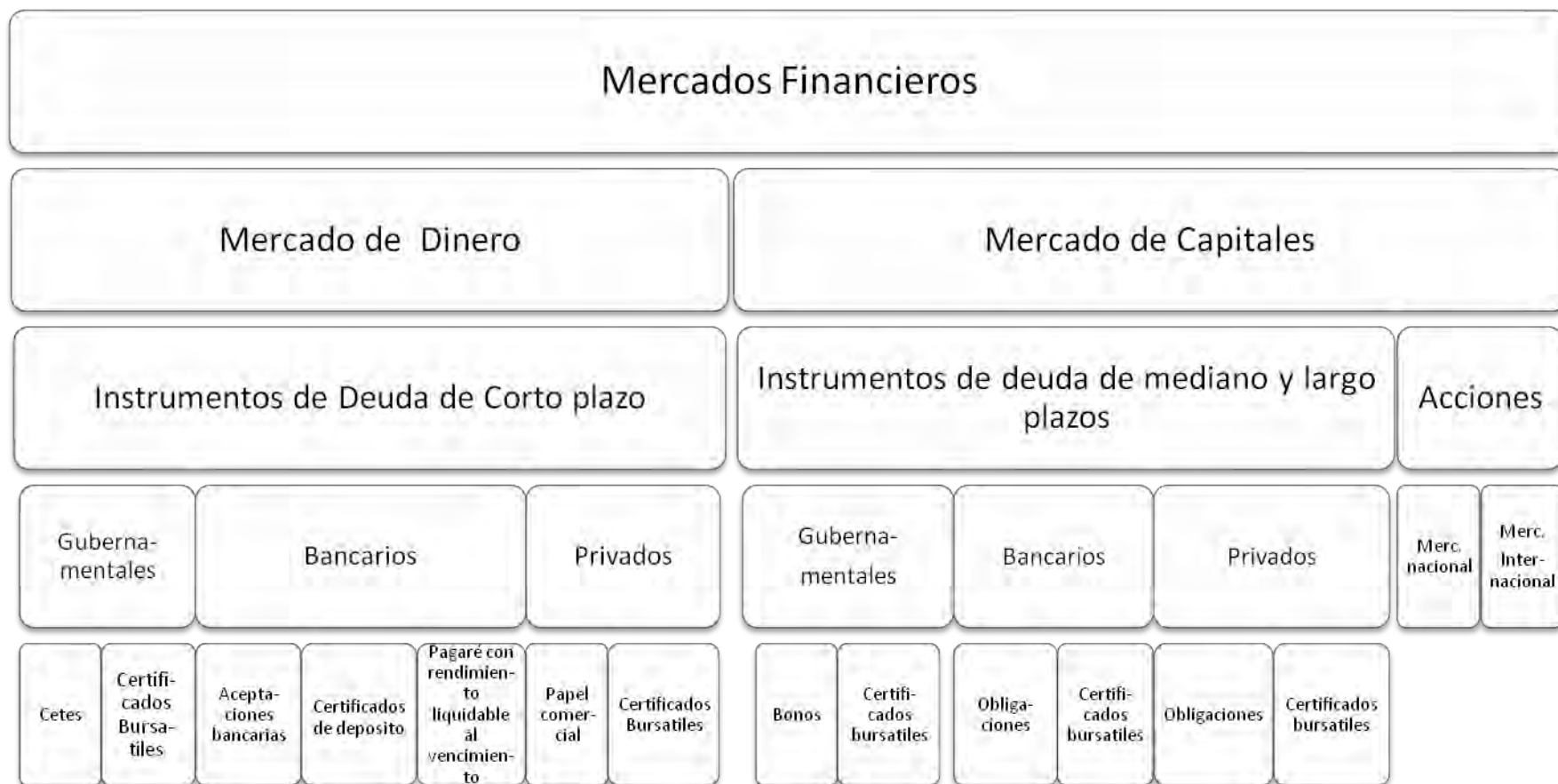
En este contexto, identificamos a los gobiernos locales como participantes del proceso de colocación de valores financieros; tienen la capacidad de acceder a diversas opciones de financiamiento y elegir los instrumentos más rentables.

Antes del 2001, los gobiernos locales solo podían financiarse mediante la banca de desarrollo y la banca comercial, a partir de este mismo año el mercado de valores a través de la bursatilización de la deuda, les brinda otra opción de financiamiento; así la competencia entre los intermediarios financieros se ha intensificado al igual que la búsqueda de deudores solventes.

Las nuevas opciones de financiamiento de los gobiernos locales han dado paso a la movilidad financiera de sus recursos; característica que antes no poseían.

El siguiente cuadro muestra la variedad de instrumentos de inversión que ofrecen los mercados financieros.

Figura 1.2.1.1. Instrumentos de inversión del mercado de dinero y del mercado de capitales.



Fuente: Alfredo, Díaz Mata y Víctor M Aguilera Gómez, *El Mercado Bursátil en el Sistema Financiero, México*, Mc Graw-Hill, 2005.p.109

1.2.2. Los activos financieros

Un activo es aquel objeto que debe pertenecer a alguien y debe contar con un valor de cambio generalmente aceptado; existen activos tangibles cuyo uso y función depende de su intercambio (bienes inmuebles, autos, etc.) Otros activos son intangibles representados por servicios o documentos que son derechos legales sobre montos de dinero o rendimientos futuros.

Por lo tanto, un activo financiero es un activo intangible, donde su valor consiste en el derecho de obtener una cantidad monetaria futura. Además de los billetes y los instrumentos financieros como Bonos, los activos financieros también pueden ser préstamos personales que otorgan las instituciones bancarias o cualquier otro tipo de documento monetario o instrumento emitido por el gobierno, las empresas o los bancos.

Los activos financieros pueden compararse entre sí, de acuerdo a tres parámetros principales:

1. **Liquidez:** definida como la capacidad de conversión de un activo financiero en dinero, en un sentido más estricto, a los inversionistas les interesa que la liquidez cumpla con dos condiciones, la primera es la conversión del activo en dinero en el corto plazo y la segunda implica que dicha conversión no signifique pérdidas significativas del capital.
2. **Rentabilidad:** definida como la compensación que obtiene el adquirente de un activo financiero por la cesión temporal de sus recursos. La rentabilidad puede darse en forma de intereses, dividendos o por la apreciación de dicho activo.
3. **Riesgo:** Definido como la probabilidad o posibilidad de que el emisor del activo financiero no sea capaz de hacer frente a los compromisos financieros que ha asumido. El riesgo de un activo financiero depende de dos factores básicos: la solvencia del emisor y las garantías asociadas al activo financiero.

Generalmente, se puede decir que existe una relación directa entre rentabilidad y riesgo, ya que los títulos que significan un mayor riesgo para el inversor ofrecen una mayor rentabilidad esperada, es decir los títulos que ofrecen un mayor riesgo son más rentables y generalmente menos líquidos.

Los activos financieros se pueden clasificar según distintos criterios, siendo alguno de ellos los siguientes:

Según el grado de liquidez (orden decreciente):

- i. Dinero legal: billetes y monedas
- ii. Dinero bancario: depósitos bancarios⁴⁵
- iii. Deuda pública a corto plazo
- iv. Pagarés
- v. **Deuda pública negociable a medio y largo plazo**
- vi. Deuda privada a medio y largo plazo
- vii. Acciones

1.2.3. Los instrumentos de deuda pública

El Estado podrá obtener la liquidez económica que necesite cuando participe en los mercados de dinero y capitales, obteniendo así, recursos bajo la figura económica del endeudamiento que propiamente significa un financiamiento que será llevado a cabo en diversas formas y plazos.

Las obligaciones, cuando la deuda ha sido contraída en forma voluntaria por el deudor, están constituidas por bonos, valores, títulos u otras clases de documentos de crédito. A continuación se presenta un cuadro en donde se puede apreciar la clasificación de los instrumentos del mercado de deuda en México por tipo de emisor.

⁴⁵Depósitos a la vista (cuentas corrientes), depósitos de ahorro (cuentas de ahorro), depósitos a plazo (imposiciones a plazo fijo).

Figura 1.2.3.1 Principales Instrumentos de deuda

Gobierno Federal	<ul style="list-style-type: none"> •Certificados de la tesorería (cetes), Bonos de desarrollo (Bondes), Bonos M, Bonos denominados en UDIs (Udibonos)
Instituto para la protección al ahorro	<ul style="list-style-type: none"> •Bonos IPAB (BPA, y BPAT y BPA182)
Banco de México	<ul style="list-style-type: none"> •Bonos de regulación Monetaria (BREM)
Empresas paraestatales e instituciones públicas	<ul style="list-style-type: none"> •Certificados bursátiles y bonos
Banca comercial	<ul style="list-style-type: none"> •Aceptaciones bancarias, certificados de depósito, bonos bancarios, certificados bursátiles, Obligaciones bancarias y Pagarés
Empresas privadas	<ul style="list-style-type: none"> •Papel comercial, obligaciones privadas, certificados de participación ordinaria (CPO y CPI), pagarés, certificados bursátiles
Gobiernos estatales y municipales	<ul style="list-style-type: none"> •Certificados bursátiles

Fuente: www.banxico.com

Un instrumento de deuda es definido como un bono o una obligación hipotecaria, que es un arreglo contractual donde el deudor se obliga a pagar al tenedor del instrumento una cantidad fija en pesos en intervalos regulares (pagos de interés), hasta una fecha específica (fecha de vencimiento) cuando se haga el pago final. La madurez de un instrumento de deuda es el tiempo (término) en que vence el instrumento.⁴⁶

⁴⁶, Ernesto Solano Ramírez, *Moneda, banca y mercados financieros*, México, Pearson Educación, 2001, p. 41

Por lo tanto, el dinero que necesitan las entidades emisoras se puede encontrar en la bolsa, representado por los valores que respaldan los préstamos que les han hecho los particulares a estas emisoras.

Debido a que nuestro objeto de estudio es la deuda pública, enunciaremos las características de los principales instrumentos de deuda gubernamental.

- **Cetes.** Los cetes son instrumentos emitidos por el Gobierno Federal con un valor nominal de 10 pesos y cotizados a descuento; pagan una tasa de rendimiento que equivale a la diferencia entre el valor nominal y el precio a descuento; realizan una sola amortización, es decir, efectúan el reembolso del adeudo en una sola exhibición, misma que se da a vencimiento del plazo establecido. Por ejemplo, el comprador de un cete a plazo de 28 días que paga el día de hoy un precio de 9.98 pesos por el título, recibirá, al final de los 28 días, 10 pesos por su inversión. El plazo de los cetes normalmente es de 28, 91, 182 y 364 días. Sin embargo, se pueden emitir cetes a cualquier plazo.
- **Bonos M, Udibonos y Bondes.** Estos tres instrumentos son emitidos por el Gobierno Federal, tienen un valor nominal de 100 pesos y se cotizan a precio. Los bonos M devengan intereses cada 182 días y al vencimiento del instrumento se paga el valor nominal. La tasa de interés que pagan los cupones de dichos instrumentos es fija a lo largo de la vida del bono y el rendimiento del mismo bono puede variar dependiendo si se conserva a vencimiento y se vende antes de este plazo. Actualmente existen referencias de bonos a 3, 5, 10, 20 y 30 años aunque se pueden emitir a cualquier plazo siempre y cuando sea en múltiplos de 182 días. Cuando un bono se cotiza en Unidades de Inversión (UDIs)⁴⁷, recibe el nombre de Udibono, y cuando la tasa del bono es revisable⁴⁸, se conoce como Bonde.

⁴⁷Las unidades de inversión son una unidad de cuenta diaria que evoluciona en la misma proporción que el nivel de precios en México, por tanto es una medida de la inflación.

⁴⁸Llamada así porque la tasa de interés es revisada periódicamente de acuerdo a las condiciones del mercado, es decir la tasa que se pagara al inversionista se actualizara, garantizando tanto al emisor como al inversionista, operar bajo niveles de interés apegados a la realidad vigente.

- **Certificados bursátiles.** El certificado bursátil es un instrumento de deuda emitido por la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) y que da flexibilidad a las empresas, entidades federativas y municipios, que cotizan en bolsa para que ellas mismas determinen el plazo de la deuda, el monto y las condiciones generales de pago y de tasa que requieran. La deuda emitida mediante certificados bursátiles puede estar respaldada por activos no productivos de los emisores, como por ejemplo las cuentas por cobrar.

El proceso en términos generales, es el siguiente, el gobierno emite títulos de deuda en los que se compromete a pagar una cierta cantidad de intereses junto con el monto del préstamo en cierto periodo (plazo de vencimiento). Por su parte los particulares no están obligados a adquirir esos títulos de deuda, sino que a partir de un comportamiento racional, en el que los individuos tienen como objetivo la maximización de la riqueza, los particulares deciden de forma voluntaria adquirir, entre diversos instrumentos financieros, títulos de deuda pública.

Los valores gubernamentales son la forma más segura de inversión para el público, puesto que el riesgo es casi nulo, debido a que existe un respaldo de todos los recursos que posee la nación.

Cuando hablamos de deuda pública hablamos de una relación entre el comportamiento de los particulares y del gobierno, en un primer momento dichos comportamientos son antagónicos porque el gobierno, en teoría, utiliza la emisión de deuda pública como mecanismo de financiamiento para impulsar proyectos de inversión, cubrir déficits presupuestales y enfrentar situaciones de emergencia, mientras que los individuos adquieren dichos títulos siguiendo un beneficio particular. Son también complementarios porque mediante el mecanismo de la deuda pública, el gobierno es capaz de canalizar los recursos de los particulares hacia objetivos que persiguen un bien común, es decir, el gobierno recurre al ahorro de los particulares mediante la emisión de deuda pública. Con esto se establece también un compromiso a largo plazo en el cual las generaciones futuras participan en el financiamiento de proyectos que los beneficiaran

directamente, ya que son ellas las que se encargarán de cubrir, con sus contribuciones, la deuda pública.

Ahora bien, como ya se ha planteado, la utilización de deuda pública afecta de manera directa las finanzas públicas del gobierno, y de manera indirecta a su población, veamos pues las consecuencias de la utilización de la deuda.

1.2.4. Implicaciones y consecuencias de la deuda pública

Las consecuencias y complicaciones que podría generar la contratación de deuda, están ligadas principalmente a los montos y a la dirección de dichos recursos, al respecto, Duverger, citado por Faya,⁴⁹ señala que un excesivo uso del empréstito público podría limitar la libertad estatal para intervenir en la redistribución de la renta nacional; esto debido a que se ve forzado a instrumentar una serie de mecanismos financieros para pagar la deuda, lo cual implica que el Estado renuncie a algunos recursos en materia financiera, como son impuestos, subsidios, fomento público, emisión de moneda, etc.

Ayala⁵⁰ señala que:

Un exceso en la deuda pública genera trastornos al crecimiento económico del país, restringiéndolo como una consecuencia de los crecientes recursos que no se destinaron a la inversión sino al servicio de la deuda.

Stiglitz⁵¹, por su parte enumera las consecuencias de la deuda pública, de la siguiente manera:

- a) Se traslada a las generaciones futuras.
- b) La emisión de bonos puede reducir la inversión y empeorar el bienestar de las generaciones futuras.
- c) El endeudamiento exterior puede aumentar y disminuir el nivel de vida en el futuro.
- d) El des ahorro público no es contrarrestado por el ahorro privado.

⁴⁹ Faya Viesca. *Op. Cit.* p. 192

⁵⁰ Ayala *Op. Cit.* 319

⁵¹ Stiglitz Joseph E. *Op. Cit.*,p.700

Entre los efectos políticos y sociales asociados al sobreendeudamiento, se encuentran los siguientes.⁵²

- I. Caída de la inversión pública en sectores básicos como la educación y la salud, la disminución del gasto público social afecta el desarrollo del capital humano y por tanto, el crecimiento económico.
- II. Aumento de la marginación y la pobreza extrema, principalmente en las zonas rurales, como consecuencia de la contracción del gasto público.
- III. Las brechas de ingreso y polarización aumentan, a consecuencia de de la falta de mecanismos de transmisión al desarrollo humano. El crecimiento económico sin equidad, provoca una creciente desigualdad entre ricos y pobres en la mayor parte de los países altamente endeudados.
- IV. Deterioro ecológico derivado del crecimiento irregular de las ciudades así como de la presión por el aumento de las exportaciones orientadas a generar las divisas para el pago de la deuda (en caso de que sea externa), sobre explotando la tierra y los recursos naturales no renovables. Lo anterior reduce la producción para el mercado interno, provocando así, el desabasto local de alimentos en los países exportadores de estos bienes.
- V. La incidencia del sobreendeudamiento en los procesos políticos de numerosos países emergentes, es grave y difícil de medir. Cabe destacar tres aspectos: 1) Las deudas contraídas por regímenes autoritarios que son heredadas por los regímenes en transición; 2) El estancamiento económico dificulta la transición a una economía de mercado; 3) Mediante la restricción de la libertad de elección de opciones de política económica por los partidos políticos y por ende por la población , la presión de los mercados es una realidad muy acusada que se suma a las que ejercen la Instituciones Financieras Internacionales para que los países en desarrollo cumplan con sus planes de estabilización.

⁵²Amieva-Huerta. *Op. Cit.* pág. 262

- VI. Dificultades en la planificación plurianual y recortes en las inversiones de infraestructura física, e incluso en el gasto corriente del sector gubernamental.
- VII. Deterioro de las instituciones públicas, de los servicios prestados por el Estado y el desprestigio de la función pública que se produce en todo proceso de endeudamiento.

Es importante señalar que las causas y efectos asociados a un país o entidad federativa que se encuentran en una situación de sobreendeudamiento son muy variados y dependen en gran medida de un conjunto de criterios económicos, políticos, sociales y culturales. Por ello es preciso adoptar una perspectiva dinámica en el momento de analizar esta cuestión, para determinar la particular situación de un país, Estado o Municipio.

Una gran deuda pública ocasiona generalmente una restricción al crecimiento económico como resultado de que una gran parte de los recursos generados en la economía tengan que destinarse al servicio del pago de la deuda, en el caso de México, el servicio de la deuda llegó a ser tan grande que no dejaba espacio para la importación de los insumos intermedios necesarios para el mantenimiento del nivel de producción, y mucho menos para acumular y crecer.

Con respecto a lo anterior, es importante resaltar la siguiente reflexión de Marx.

La deuda pública ha dado impulso a las sociedades por acciones, al comercio de toda suerte de papeles negociables, al agio, en una palabra, al juego de la bolsa y a la moderna bancocracia⁵³.

Ahora bien, los fenómenos económicos cuentan hoy en día con herramientas matemáticas y estadísticas que nos ayudan a comprenderlos mejor, tal es el caso de los modelos econométricos; veamos cómo se relacionan estos modelos con esta investigación.

⁵³ Marx Óp. Cit. P 489

1.2.5. Econometría y deuda pública

Los modelos econométricos nos muestran de qué forma se relacionan entre si las variables económicas, en este sentido de alguna manera adquieren relevancia en el análisis de las implicaciones de la deuda, pues a través de estos modelos podemos conocer cómo se afectan entre si dichas variables, en este caso nos interesa conocer como es la relación existente entre el crecimiento económico, inversión pública y endeudamiento.

Respecto a esta relación, una de las principales hipótesis de la teoría del crecimiento endógeno establece que el gasto público en inversión física tiene efectos favorables sobre la economía, pero también bajo la teoría económica ortodoxa se señala como premisa para el crecimiento la necesidad de contar con finanzas públicas óptimas. De la teoría económica ortodoxa se supondría una relación directa entre deuda, inversión y crecimiento; es decir, si la deuda y la inversión se incrementan, el crecimiento también.

Entre los trabajos empíricos que muestran la relación positiva entre gasto público productivo y crecimiento económico destacan Aschauer (1989), Lynde y Richmond (1993). El trabajo de Aschauer subraya que el stock de capital público tiene mayores efectos sobre la productividad que los flujos nuevos de capital. Lynde y Richmond encuentran que la contracción de la productividad en Estados Unidos desde 1970, se debe a la caída del stock de capital público.

Por el lado teórico, Barro (1991) muestra que las tasas de crecimiento y ahorro son positivas si existe mayor gasto público productivo, financiado con impuestos *lump sum*.⁵⁴

En la propuesta post keynesiana de Wolfson (2002) se aplica el análisis de Minsky a la situación internacional entre los países. Wolfson sostiene que los

⁵⁴ Impuestos de tasa fija.

gobiernos han incrementado su endeudamiento a través de su participación en los mercados financieros y han debilitado sus mercados domésticos; la situación es más grave porque parte de la deuda es contratada en moneda extranjera, se deben pagar elevadas tasas de interés y los nuevos recursos disponibles deben usarse en solventar esas deudas.

En el caso específico de México, la evidencia empírica muestra que en la mayoría de las entidades federativas de la república Mexicana se ha observado un crecimiento importante de la deuda pública sin que se aprecie su vinculación con la evolución de la inversión y del crecimiento.

Debido a que nuestro objeto de estudio es el Estado de México, esta investigación tiene como uno de sus propósitos descubrir, con la ayuda de la econometría, cómo es la relación entre las variables antes mencionadas al interior de esta entidad.

Ahora toca el turno de revisar los aspectos más importantes de la deuda pública en nuestro país.

1.3. La deuda pública en México

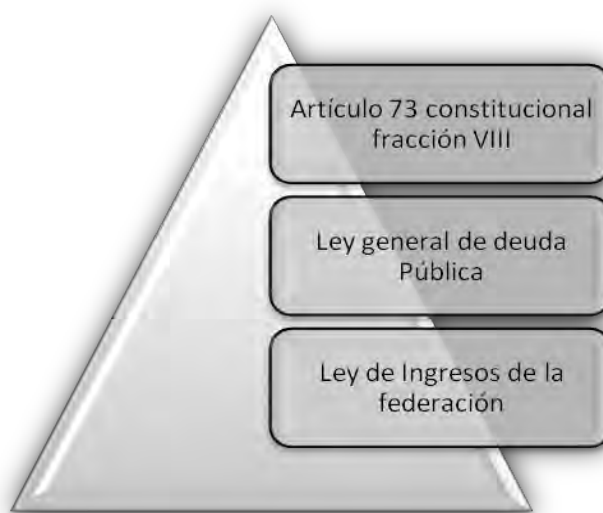
Jurídicamente, el préstamo público o deuda pública es un contrato en el cual el Estado se obliga a pagar intereses y a devolver el capital en el tiempo establecido, ya sea en moneda nacional (deuda interna) o en moneda extranjera (deuda externa), a la tasa que se estipula.⁵⁵

La SHCP es la única dependencia que está habilitada jurídicamente para emitir deuda pública en nombre del Gobierno Federal, y el intermediario financiero es BANXICO; las empresas paraestatales también pueden hacerlo bajo estricto control del gobierno central.

⁵⁵ Ayala espino, Op. Cit. Pág.311

La legislación mexicana contempla el tema de deuda pública en los siguientes ordenamientos:

Figura 1.3.1. Principales Ordenamientos que rigen la Deuda Pública en México



Fuente: Ayala Espino Óp. Cit. Pág. 311

1.3.1. Las disposiciones constitucionales

El artículo 73, fracción VIII, que contempla las facultades del Congreso en cuanto a la deuda pública, establece:

- El Congreso tiene como facultad, presentar las bases para que el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer la deuda nacional.
- Ningún empréstito podrá celebrarse si no va dirigido a la ejecución de obras que produzcan directamente un incremento en los ingreso

públicos, salvo que se realicen con propósito de regulación monetaria, operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente, en los términos del artículo 29.

- Así mismo le compete aprobar anualmente los montos de deuda que deberán incluirse en la ley de ingresos que en su caso requiera el gobierno del DF y las entidades de su sector público conforme a las bases de la ley correspondiente, el ejecutivo informara anualmente al congreso de la unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del DF le hará llegar el informe que sobre ejercicio de los recursos hubiere realizado.
- El jefe del distrito federal informara igualmente a la asamblea de representantes del DF al rendir la cuenta pública.

En cuanto a la deuda estatal y municipal, el artículo 117, fracción VIII establece que:

- Los estados y municipios, no pueden contraer directa o indirectamente empréstitos con gobiernos de otros países, con sociedades o particulares extranjeros o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
- Los estados y municipios no podrán contraer obligaciones sino cuando estas sean dirigidas a inversiones públicas productivas, incluso las que sean contraídas con organismos descentralizados y empresas públicas.
- Dichos empréstitos deberán celebrarse de acuerdo a las bases establecidas por las legislaturas por medio de una ley, y por los conceptos y montos que fijen las mismas leyes anualmente en los respectivos presupuestos.
- Los ejecutivos informaran de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Podemos apreciar que este artículo hace referencia al concepto “inversiones públicas productivas”; antes del 15 de octubre del 2001, fecha en que fue abrogado el Reglamento al artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), dicho documento definía a las inversiones públicas productivas de la siguiente manera:

Se entiende por inversiones públicas productivas, las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incremento en los ingresos de las entidades federativas, de los municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas⁵⁶.

Sin embargo, el nuevo reglamento publicado en esa fecha, no contiene la definición de dicho concepto, lo cual trae como consecuencia que las operaciones crediticias efectuadas queden en entredicho, por ejemplo las utilizadas para el refinanciamiento, que han sido muy favorables para las entidades estatales, pero que no necesariamente encajan en la definición constitucional; por lo general las leyes locales de deuda pública contienen su propia definición.

Por su parte la deuda Pública del Distrito Federal, es abordada en el Artículo 122, debido a que su marco legal es diferente al del resto de las entidades federativas.

1.3.2. La ley general de Deuda Pública

Como lo indica su nombre, en esta ley se encuentra la normatividad que rige a la deuda pública, esta ley entró en vigor el 1° de enero de 1977. Fue resultado de una serie de medidas de reajuste económico, entre ellas, limitar el endeudamiento a tres mil millones de dólares anuales, mientras estuviese vigente el plan de estabilización.⁵⁷

Dentro de la exposición de motivos de dicha ley, se manifestaba:

⁵⁶ Cesar Bojórquez León *Emisión de Deuda Pública en el Mercado de Valores: El Caso del Municipio de Aguascalientes*, México, Instituto para el Desarrollo Técnico, 2003, pág. 36.

⁵⁷ Enrique, Arriaga Conchas, *Finanzas Públicas de México*, México, Instituto Politécnico Nacional, 1992.

La política de endeudamiento público adquiere una relevancia primordial en el manejo de las alianzas nacionales, que obliga al Estado a plantear en forma cada día más cuidadosa, la aplicación nacional del crédito que se requiere.⁵⁸

Por otro lado, buscaba también garantizar las ganancias de las inversiones, la paz social y la solvencia del país.

De fundamental importancia es que el servicio de la deuda pública se mantenga siempre dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto⁵⁹

En su artículo 3° la LDP señala: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia del ejecutivo federal encargada de la aplicación de la presente ley".

Dentro del Artículo 4° de esta ley se establece que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Emitir valores y contratar empréstitos para fines de *inversión pública productiva*, para canje o refinanciamiento de obligaciones del erario federal o con propósitos de regulación monetaria, las monedas, el plazo de las amortizaciones, la tasa de los intereses de la emisión de valores o de la concertación de empréstitos.⁶⁰
- Elaborar un programa financiero del sector público con base en el cual se manejara la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas, para el manejo de la deuda externa.
- Autorizar a las entidades paraestatales para contratar y gestionar financiamientos externos.
- Cuidar que los recursos procedentes de deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago o

⁵⁸Nacional Financiera, El mercado de valores, iniciativa de ley de deuda pública. Año XXXVI, núm. 52, Diciembre 27 de 1976. Pág. 1031

⁵⁹Nacional Financiera, El mercado de valores, iniciativa de ley de deuda pública. Año XXXVII, núm. 2, Enero 10 de 1977. Pág. 25-29

⁶⁰Nótese que ahora se agregan nuevos fines para la contratación de empréstitos además de la inversión pública productiva.

que se utilicen para la *mejora de la estructura del endeudamiento público*.

- Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno federal.
- Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan.
- Vigilar que los pagos de capital e intereses se hagan oportunamente.

En su artículo 5° adjudica a la SHCP, las siguientes facultades:

- Someter a la autorización del presidente de la república la emisión de bonos del gobierno federal que se coloquen dentro y fuera del país.
- Tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de los valores y documentos contractuales respectivos que se deriven de los empréstitos concertados.
- Autorizar a las entidades paraestatales para la contratación de financiamientos externos.
- Llevar el registro de la deuda del sector público federal.

Figura 1.3.2.1 Contenido de la Ley de Deuda Pública

Capítulos	Contenido	Artículos
Capítulo 1	Disposiciones Generales.	1-3
Capítulo 2	De las facultades de la SHCP.	4-8
Capítulo 3	De la programación de la Deuda Pública.	9-16
Capítulo 4	De la contratación de los financiamientos del Gobierno Federal.	17-18
Capítulo 5	De la contratación de Financiamiento para entidades distintas del Gobierno Federal.	19-22
Capítulo 6	De la vigilancia de las operaciones de endeudamiento.	23-26
Capítulo 7	Del registro de obligaciones financieras.	27-29
Capítulo 8	De la comisión asesora de Financiamientos externos	30-32

Fuente: Ley de Deuda Pública para el ejercicio fiscal 2011

Observamos entonces una discrepancia relevante entre los ordenamientos establecidos tanto en la CPUM como en la Ley de Deuda Pública, y es que dentro de esta última, la SHCP logra ocupar un lugar predominante en materia de deuda pública, relegando al segundo lugar las facultades otorgadas al Congreso dentro de las disposiciones constitucionales.

1.3.3. Ley de ingresos

La Ley de Ingresos de la federación es expedida por el Congreso de la Unión y solo tiene vigencia de un año, contiene una enumeración de los ingresos que percibirá la Federación en cada ejercicio fiscal, dentro de las legislaturas de cada Estado y en cada erario local.

Las leyes de ingresos contienen la enumeración de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, que puede percibir cada entidad pública.

Así mismo en su artículo 2° se establecen los siguientes aspectos concernientes a la deuda pública:

- Los límites de endeudamiento Público del Ejecutivo Federal, tanto interno como externo, los cuales se aprobarán por conducto de la SHCP; ya que la ley es expedida anualmente, los montos permitidos de endeudamiento varían de la misma forma.
- También se autoriza al Ejecutivo Federal para que, a través de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita valores en moneda nacional y contrate empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del erario federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública. Asimismo, el Ejecutivo Federal queda autorizado para contratar créditos o emitir valores en el exterior con el objeto de canjear o refinanciar endeudamiento externo.
- El Ejecutivo Federal queda autorizado, en caso de que así se requiera, para emitir en el mercado nacional valores u otros instrumentos indizados al tipo

de cambio del peso mexicano respecto de monedas del exterior, siempre que el saldo total de los mismos durante el citado ejercicio no exceda del 10% del saldo promedio de la deuda pública interna registrada en dicho ejercicio y que adicionalmente, estos valores o instrumentos sean emitidos a un plazo de vencimiento no menor a 365 días.

- Las operaciones a las que se refieren el segundo y tercer párrafo de este artículo no deberán implicar endeudamiento neto adicional al autorizado.
- El Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, dará cuenta trimestralmente al Congreso de la Unión del ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo.
- El Ejecutivo Federal también informará trimestralmente al Congreso de la Unión en lo referente a aquellos pasivos contingentes que se hubieran asumido con la garantía del Gobierno Federal durante el ejercicio fiscal, incluyendo los avales distintos de los proyectos de inversión productiva de largo plazo otorgados.⁶¹

1.3.4. La planificación económica y la deuda pública

De acuerdo a la definición de Ezequiel Ander-Egg⁶² planificar es la acción que consiste en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en unas acciones y actividades previstas de antemano con las que se pretende alcanzar determinados objetivos, habida cuenta de la limitación de los recursos.

En general cuando se habla de planificación, se admite la distinción entre: la planificación como la elaboración de planes, programas y proyectos, y la planificación como proceso.

⁶¹Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011.

⁶²Ezequiel Ander-Egg, *Introducción a la Planificación*, Argentina, Ed. Hvmánitas, 1989, p. 13-19

La planificación como proceso implica un “sistema de planificación”, no solo se hacen o elaboran planes sino también existen organismos y mecanismos cuya tarea principal y permanente es planificar.

En México, la planificación está reglamentada primeramente dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en sus Artículos 25 y 26, los cuales establecen:

El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución.

- Corresponde al estado la rectoría **del desarrollo** nacional para garantizar que éste sea **integral**, que fortalezca la Soberanía de la Nación y que mediante el fomento del crecimiento económico y del empleo y una más **justa distribución del ingreso y la riqueza** permita el pleno ejercicio de la libertad; sí o con los sectores social y privado, impulsará y organizará las áreas;
- El Estado por sí o con los sectores social y privado, impulsará y organizará las **áreas prioritarias de desarrollo**;
- El Estado organizará el **Sistema Nacional de la Planeación democrática del desarrollo (SNPD)**;
- Habrá un Plan Nacional del Desarrollo (PND), los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación **del PND y de sus programas**; determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios **con los gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concierte con los particulares** las acciones a realizar para **su elaboración y ejecución**.

Por su parte el Artículo 115 señala que en los términos de las leyes federales y estatales, los municipios están facultados para formular y aprobar planes de desarrollo urbano, que aunque están enmarcados en otras legislaciones, también se consideran parte de la planeación de desarrollo.

La Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983 refiere lo siguiente:

Se establecen la **Planeación Nacional del Desarrollo**, las bases del **SNDP**, las de **coordinación de la Planeación Federal con la de las Entidades Federativas** y las de **participación** de los grupos sociales en la elaboración del PND y sus Programas;

La planeación es un medio para el eficaz desempeño del Estado sobre el **desarrollo integral** del país y se basará en el fortalecimiento de la Soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales; la preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano federal y representativo; la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población; el respeto de las garantías individuales, del pacto federal y del municipio libre; y el equilibrio de los factores de la producción que **proteja y promueva el empleo**;

La planeación es la ordenación racional y sistemática de las acciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural. Mediante ella, **se fijaran objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y se evaluarán resultados**;

Las iniciativas de leyes de ingresos y de presupuesto de Egresos informaran de su relación con los programas anuales elaborados para la Ejecución del PND;

El PND precisara los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución; establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social y regirá al contenido de los programas que se generen en el SNPD;

El PND indicara los programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales que deberán ser elaborados;

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares, de las instituciones académicas, profesionales y de investigación, de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales; los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, participaran en foros de consulta popular convocados al efecto, como órganos de consulta permanente del SNPD.

Lo anterior nos da una idea general del proceso de planeación en nuestro país, dicho proceso incluye el objetivo de impulsar el desarrollo económico, por tanto el tema de la deuda pública debe ser incluido dentro de la planeación.

Los Planes Nacionales de Desarrollo tienen una vigencia sexenal correspondiente al periodo Presidencial, a continuación revisaremos las referencias que hacen los PND que comprenden nuestro periodo de estudio (1995-2011) en cuanto a la deuda pública.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Ernesto Zedillo Ponce de León.

En su apartado de finanzas públicas expresa lo siguiente:

Es esencial que en los próximos años se mantenga una estricta disciplina fiscal que permita que las finanzas públicas no sean un factor de desequilibrio, y que contribuyan a impulsar el crecimiento económico en condiciones de creciente estabilidad de precios. Ello requerirá finanzas públicas esencialmente equilibradas durante la vigencia del Plan. Significa que el nivel del gasto público deberá guardar correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público.

La evolución de los mercados financieros se ve influida no sólo por el monto, sino también por la forma y los plazos que asume la emisión de instrumentos de deuda pública. La actual crisis económica lo muestra claramente, ya que su efecto se vio magnificado por los problemas para refinanciar una proporción creciente de deuda pública contratada a muy corto plazo, en algunos casos con instrumentos cuyo rendimiento se definió en términos de dólares de los Estados Unidos. Se evitará la repetición de problemas similares. En general, se buscará alargar el plazo promedio de vencimiento de la deuda pública respecto de su nivel actual y se fomentará el desarrollo de un mercado amplio de los instrumentos de deuda pública de largo plazo.

Plan nacional de desarrollo 2001-2006 Vicente Fox Quezada.

Debe destacarse, al respecto, una de las consecuencias directas del desbalance en las finanzas públicas: el gobierno, por medio de su deuda interna, capta un porcentaje muy alto del ahorro interno. Las implicaciones son significativas. Por un lado, encarece el crédito interno y lo vuelve escaso y, por el otro, contribuye a fortalecer la dualidad entre las grandes empresas exportadoras, que tienen acceso a mercados internacionales de capitales, y las pequeñas empresas, que enfrentan la contracción del financiamiento doméstico. Por ello se requiere una estrategia simultánea de corrección de las finanzas públicas y de promoción del sistema financiero.

Para lo anterior se implementaran las siguientes estrategias:

- a) Coordinar la política fiscal con la política monetaria.
- b) Promover una nueva hacienda pública.
- c) Promover esquemas de regulación y supervisión eficaces en el sistema financiero.

- d) Fortalecer a los intermediarios no bancarios y construir una cultura del seguro en México.
- e) Crear la banca social.
- f) Reactivar la banca de desarrollo.
- g) Impulsar la eficiencia en el mercado de valores.
- h) Promover la productividad del sector público.
- i) Desarrollar nuevos instrumentos para el control de riesgos y la promoción de la estabilidad.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Felipe Calderón Hinojosa.

Una política fiscal responsable y eficiente, y el manejo adecuado de la deuda son componentes medulares de la estrategia de desarrollo.

Estrategias a seguir:

1. Satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal al menor costo posible, al mismo tiempo que se asegura la sana evolución de las finanzas públicas y el desarrollo de los mercados financieros nacionales.
2. Administrar de forma eficiente y cuidadosa los pasivos públicos para asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera.
3. En el ámbito interno, promover la liquidez y eficiencia de los mercados de deuda en pesos, limitando los riesgos de las finanzas públicas ante perturbaciones en los mercados nacionales e internacionales.
4. Fomentar el desarrollo de nuevos productos que aumenten las posibilidades de acceso de la población al sistema financiero y con ello mejoren su bienestar.

Lo anterior nos permite ver que aunque los PND sí plantean estrategias para lograr los objetivos propuestos en dichos documentos, estas son diseñadas de manera superflua, ya que dentro de estos documentos no se especifican metas, periodos de tiempo, responsables, recursos o programas; es decir no se aborda el tema de la previsión en materia de producción y distribución del ingreso, lo cual debiera ser el resultado de un sistema, de un proceso; pero hasta ahora ni la CPEUM ni la Ley de Planeación especifican como prever y quien es responsable de dicha tarea.

De esta forma el PND tendría que incluir los montos permitidos de deuda pública así como el destino que tendrán dichos recursos, lo cual no forma parte de ninguno de los PND antes citados.

Por otra parte, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (PRONAFIDE), con base en lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, 16, 22, y 23 de la Ley de Planeación; 9 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de acuerdo con los objetivos y lineamientos marcados por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Tiene como finalidad asegurar la disponibilidad de los recursos fiscales y financieros necesarios que permitan alcanzar un mayor desarrollo humano sustentable, fin último del plan nacional de desarrollo 2007-2012 (PND).

A continuación se presentan los objetivos del Programa Nacional de Financiamiento del desarrollo 2008-2012 en materia de finanzas y deuda pública.

- Fortalecer el marco de Responsabilidad Hacendaria.
- Profundizar la simplificación tributaria, buscar mecanismos adicionales para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y combatir la evasión y elusión fiscales para fortalecer la recaudación.
- Asegurar la implementación adecuada de la reforma Hacendaria, en particular del IETU.
- Mejorar la asignación y ejecución del gasto mediante la evaluación de resultados, mayor transparencia y rendición de cuentas, incluyendo la implementación del sistema de evaluación de los programas de gasto, asegurando la convergencia en sistemas de contabilidad gubernamental entre los tres órdenes de gobierno, y dando prioridad en la asignación del gasto a los sectores y programas con mejores resultados.
- Promover el desarrollo de los mercados financieros domésticos y lograr ahorros en el costo financiero del sector público a través del manejo activo de la deuda pública, manteniendo un nivel de riesgo que sea compatible con la sana evolución de las finanzas públicas y con el desarrollo de los mercados financieros locales.⁶³

⁶³ Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012, p. 8-9.

En lo que específicamente se refiere al tema de la deuda pública, el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo, señala que para lograr los objetivos de una hacienda pública eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica y que posteriormente conduzca al fin de la política económica, una de las estrategias a seguir es la de la deuda pública, dicha estrategia refiere:

Administrar de forma responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros⁶⁴.

El párrafo anterior resume la sencillez con la que se realizó el PRONAFIDE, al igual que el PND no expresa más allá de “buenas intenciones”, no presenta puntos específicos a seguir, ni quien debe seguirlos, y aunque presenta una serie de gráficas y cifras de años anteriores, esto no concuerda con el propósito de dicho programa, realizado para obtener resultados a futuro.

En las últimas décadas, las malas condiciones económicas han sido un detonante para impulsar los esfuerzos institucionales dirigidos a lograr un proceso de planificación más ordenado, que dé dirección y coherencia a las actividades públicas, y que establezca prioridades conjuntamente con los sectores social y privado, dentro de una perspectiva amplia del desarrollo para el financiamiento de las políticas públicas.

La profundización financiera nacional ha contribuido a que el desempeño del mercado financiero mexicano se mantenga ordenado; el plazo promedio de vencimiento de las obligaciones gubernamentales se ha incrementado y se ha ampliado la curva de rendimiento en el largo plazo.

Las acciones de la política económica se han concentrado en buscar el refinanciamiento de los pasivos públicos externos, alargando su plazo y

⁶⁴Ibíd. P.120

reduciendo su costo, aprovechando situaciones inesperadas para capturar descuentos a nuestra deuda y liberar garantías.

Sin embargo, en el mundo globalizado en el que vivimos tal vez la planificación no sea suficiente, pues dicha globalización económica y financiera nos expone inevitablemente en mayor o menor medida a *choques externos*, prueba de ello son los efectos que pudieran incidir en nuestra economía debido a las más recientes crisis mundiales: Grecia, y España.

Este tipo de crisis golpea principalmente a los mercados bursátiles de los países emergentes, poniendo a prueba su solidez económica, al respecto Lomelí G.⁶⁵, señala:

Las economías emergentes han sido las receptoras de los capitales por lo que aquellas que muestren un mejor manejo de su deuda, en sus finanzas y en las principales variables macro, serán las beneficiadas en ese sentido.

El manejo de la deuda es fundamental y México tiene que ser previsor en este rubro.

Veamos entonces como es que se ha manejado la deuda al interior de nuestro país.

⁶⁵ Lomelí Paulina G. (2012), La deuda Pública de México en un contexto mundial, México, Pág.57.

Capítulo 2. La deuda Pública de las Entidades Federativas en México

Este capítulo tiene la intención de presentar un panorama general del manejo de la deuda de los gobiernos estatales en México, es decir, la deuda estatal, lo cual incluye en primer lugar, la revisión de las principales fuentes de ingresos de los estados, para situar entre ellas el lugar que ocupa la deuda, asimismo se revisaran los preceptos legales aplicables en su proceso de contratación, así como los tipos de financiamiento utilizados, sus condiciones, sus restricciones, y los participantes en dicho proceso, es decir, plantaremos la parte normativa de la deuda pública a nivel estatal en nuestro país.

Para efectos de esta investigación se definen como gobiernos estatales, los gobiernos de cada una de las entidades federativas que conforman nuestro país, y por lo tanto la deuda estatal será definida como la deuda contraída por cada una de estas entidades.

2.1. La deuda pública estatal y el federalismo fiscal

A nivel de gobierno central la deuda responde al financiamiento de los déficits presupuestales, la implementación de política monetaria y el desarrollo del sector financiero; mientras que para los gobiernos estatales, además de las anteriores, la emisión de deuda está relacionada con la necesidad de financiamiento del presupuesto, o con situaciones emergentes, en las cuales los ingresos no son suficientes para cumplir con los servicios que proporciona a la sociedad.⁶⁶

Los contratos de deuda local suelen ser una mezcla de deuda soberana y deuda corporativa.

Es decir, es soberana porque los estados son entidades soberanas en los países con estructuras federales; es deuda pública porque en algunos países

⁶⁶Coronado, Jaime, Análisis de sostenibilidad de la deuda interna a nivel nacional y subnacional, CEMLA, 2007. Disponible en: <http://www.development-finance.org/es/temas/estrategia-de-deuda/sostenibilidad-de-ladeuda/deuda-subnacional.html>.

Con el federalismo se buscan nuevos modelos que permitan mayor descentralización en la toma de decisiones, mayor eficiencia en la asignación de recursos y mejor distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno para atender la necesidad de equidad fiscal, además, se procura que ciertos servicios y bienes públicos, estén presentes independientemente de la capacidad de pago de los gobiernos locales.

En México, el federalismo tiene como principales objetivos, los siguientes:



Desafortunadamente el federalismo mexicano en la práctica está basado en una estructura de gobierno que limita el cumplimiento de los principios federales. El gobierno central ha intervenido en la capacidad de acción y decisión de los gobiernos estatales y municipales, ya que aunque son entidades “soberanas”, los Estados están sujetos a una regulación por parte de la federación para la toma de decisiones, lo cual se ve reproducido en la relación Estado- Municipio.

México ha realizado varios esfuerzos para lograr una *descentralización* de recursos, sin embargo, para que ésta sea exitosa, deberán hacerse varias consideraciones en cuanto a la coordinación entre la Federación y los gobiernos locales; se requiere fortalecer la recaudación por ingresos propios de los gobiernos estatales haciéndolos menos dependientes de las participaciones

federales⁶⁷, ampliar su capacidad para acceder por sí mismos y sin garantías federales implícitas, a los mercados financieros. Es en este punto donde convergen la deuda pública estatal y el federalismo fiscal.

El hecho de que los Estados y Municipios no cuenten con suficientes ingresos propios y que, por tanto, la mayor parte de sus recursos provengan de las participaciones y las aportaciones federales complica su autonomía en el ejercicio del gasto, de ahí, la importancia de los mecanismos y regulación en la contratación de deuda en los Estados, para evitar la insostenibilidad de sus finanzas públicas.

La sola posibilidad de que un nivel superior de gobierno tenga que rescatar financieramente a las entidades estatales, aun sabiendo que dicha entidad está en problemas por responsabilidad propia, genera que dichos gobiernos incurran en indisciplina fiscal.

Por tanto, la preocupación por la deuda estatal es válida, toda vez que la base gravable de un gobierno estatal es más pequeña y elástica que la del gobierno federal. Así ante eventos negativos en su economía pueden enfrentar serios problemas en el pago de su deuda. El hecho de que las deudas estatales estén garantizadas por las participaciones federales, es el problema central en este nivel de gobierno ya que el saldo de la deuda es descontado de las mismas, lo cual afecta de manera directa su presupuesto.

La Ley de Coordinación Fiscal especifica lo anterior en su artículo 9°:

Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, **salvo 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

⁶⁷ El sistema de participaciones federales es uno de los mecanismos que utiliza el gobierno federal para canalizar recursos a las entidades federativas y a los municipios; la recaudación Federal participable, se define como todos los ingresos que obtiene la federación atribuible a sus impuestos y recargos por los derechos sobre hidrocarburos y minería.

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.

Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las Entidades Federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

Este texto muestra el vínculo existente entre los tres niveles de gobierno en materia de deuda pública a través de las instituciones señaladas; el que Estados y Municipios tengan que registrar sus obligaciones ante una institución federal como lo es la SHCP, da muestra del funcionamiento del federalismo en nuestro país.

2.1.1. Financiamiento con ingresos propios

La forma más sana de financiamiento son los ingresos propios, por tanto sería de gran utilidad que se perfeccionara la administración tributaria para hacer que el gasto recaiga, tanto como sea posible, en la tributación.

Tanto los instrumentos, como la magnitud de la política de ingresos para un ejercicio fiscal, quedan reglamentados con la expedición de las Leyes de Ingresos

Estatales, las cuales tienen vigencia de un año fiscal. Los instrumentos de que dispone esta política son los siguientes:

Ingresos Directos

- Impuestos
- Derechos
- Productos
- Aprovechamientos

✚ *Ingresos Indirectos*

- Transferencias de otro nivel de gobierno

✚ *Ingresos Extraordinarios*

- Contribuciones Especiales
- Financiamiento

Los ingresos directos pertenecen a una clasificación existente al interior de los ingresos ordinarios. Los ingresos directos son aquellos que recibe el Estado con regularidad y que provienen del ejercicio de las facultades tributarias que la ley le concede al gobierno.

✚ *Impuestos*: carga obligatoria que los individuos y empresas entregan al Estado para contribuir a sus ingresos, no recibiendo contraprestación directa por parte del estado. Los impuestos constituyen por ello el grueso de los ingresos públicos y la principal base para sus gastos. Se clasifican en:

- Directos: gravan al ingreso
- Indirectos: gravan al consumo

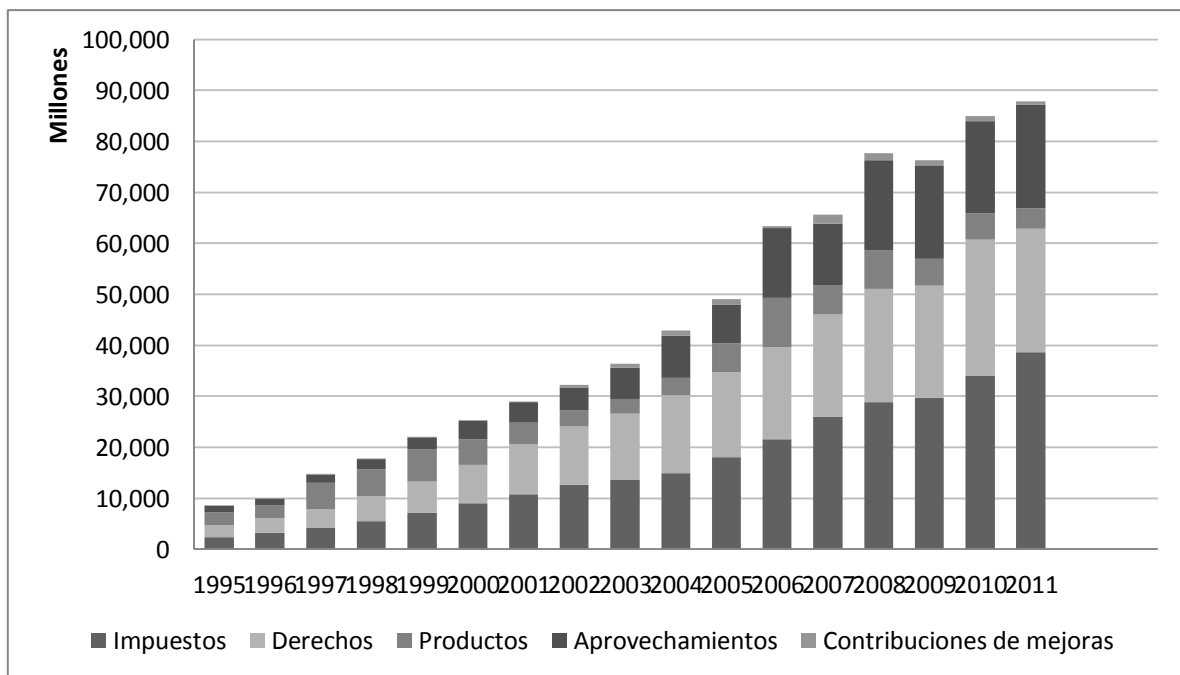
✚ *Derechos*: son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, cuando en este último caso se trate de contraprestaciones que no se encuentran previstas en la *Ley Federal de Derechos*. También son derechos las contribuciones a cargo de los Organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

✚ *Productos*: son los ingresos que percibe el Estado por los servicios que presta en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

✚ **Aprovechamientos:** son ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno, y que recibe en forma de recargos, intereses moratorios o multas, o como cualquier ingreso no clasificable, como impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras, derechos o productos.

El siguiente grafico muestra la evolución que han tenido los ingresos propios de las Entidades Federativas.

GRAFICO 2.1.1.1 INGRESOS PROPIOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
1995-2011
(Millones de Pesos)

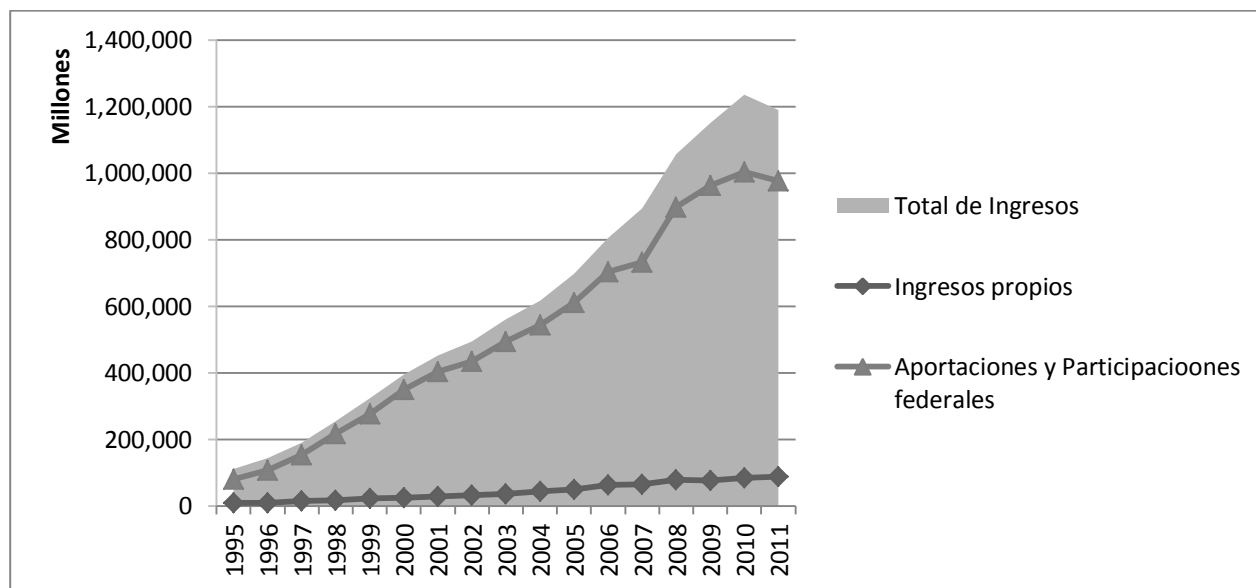


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

El grafico nos muestra la importancia de los impuestos dentro los ingresos propios, ya que representan una mayor recaudación, enseguida están los derechos y aprovechamientos que poco a poco van ganando terreno, y por ultimo observamos a quienes se han quedado rezagados, es decir, los productos y las contribuciones de mejoras. Aunque observamos que la tendencia de los ingresos

propios de las Entidades Federativas va a la alza, esto no es suficiente para hacer un análisis objetivo de la evolución de los ingresos; el siguiente gráfico muestra una comparación del comportamiento del total de los ingresos de las entidades federativas comparado con los ingresos propios y los ingresos obtenidos por transferencias federales.

GRAFICO 2.1.1.2 INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1995-2011
(Millones de Pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Este gráfico muestra que a pesar del incremento en los ingresos propios de las Entidades Federativas, son las transferencias federales las que juegan el papel primordial, lo cual hace innegable la debilidad de los ingresos propios dentro del total de los ingresos. Veamos qué papel juega el financiamiento por programas.

2.1.2. Financiamiento con ingresos provenientes de programas de desarrollo

En caso de que los ingresos propios no sean suficientes para cubrir los gastos de los gobiernos estatales, estos últimos pueden acudir a los programas que la Federación ha implementado para fortalecerlos. Dichos programas están especificados dentro del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo

(PRONAFIDE), el cual, como se mencionó en el primer capítulo⁶⁸, tiene como finalidad asegurar la disponibilidad de los recursos fiscales y financieros necesarios que permitan alcanzar un mayor desarrollo humano sustentable.

Además, de acuerdo con el Convenio de Desarrollo Social que anualmente suscribe el presidente de la república con el mandatario de cada entidad, el Gobierno Federal transfiere fondos a programas de coordinación intergubernamental, -principalmente para favorecer a los municipios- a través de asignación de recursos financieros para proyectos productivos; fomento a la producción agrícola, pecuaria y pesquera; obras encaminadas al desarrollo social, clínicas, hospitales, centros de salud; equipamiento urbano; construcción; rehabilitación de sistemas de agua potable y alcantarillado; aulas y laboratorios; regulación y tenencia de la tierra; obras de infraestructura básica: carreteras y caminos, redes de telefonía, mercados, almacenes y bodegas rurales, puentes colgantes, vados y puentes vehiculares.

El siguiente diagrama presenta como ejemplo, un resumen de los programas incluidos en el PRONAFIDE 2008-2012.

⁶⁸ Ver página 59.

CUADRO 2.1.2.1 PROGRAMAS PRONAFIDE 2008-2012

<p>BANOBRAS</p> <ul style="list-style-type: none"> •Programas de infraestructura y servicios públicos 	<p>Comisión Nacional Para El Desarrollo De Los Pueblos Indígenas (CDI).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas de desarrollo y protección a las culturas indígenas. 	<p>CONACYT</p> <ul style="list-style-type: none"> •Programas de Apoyo para el fomento, la formación, el desarrollo y la consolidación de estudios científicos y tecnológicos.
<p>SAGARPA</p> <ul style="list-style-type: none"> •Programas de apoyo a la producción del sector pesquero, agrario y ganadero 	<p>SCT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyos para el desarrollo de vías de comunicación aéreas, terrestres, y marinas. 	<p>SEDESOL</p> <ul style="list-style-type: none"> •Programas de apoyo a sectores vulnerables de la población.
<p>SE</p> <ul style="list-style-type: none"> •Apoyos al desarrollo y competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa 	<p>SEGOB</p> <ul style="list-style-type: none"> •Fondos de apoyo en caso de desastres naturales. 	<p>SEMARNAT</p> <ul style="list-style-type: none"> •Programas para el cuidado ambiental y de recursos hidrológicos y forestales.
<p>SEP</p> <ul style="list-style-type: none"> •Apoyo a la educación en todos sus niveles y todas las edades 	<p>SHCP</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos para la prestación de servicios, proyectos de asociación pública-privada. 	<p>SRA</p> <ul style="list-style-type: none"> •Apoyos a proyectos productivos agrarios
<p>SSA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas de salud para todas las regiones del país 	<p>STPS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas de apoyo al empleo y a la capacitación 	

Fuente: http://www.e-local.gob.mx/wb/DDL/DDL_Listado_Total_de_Programas

En teoría, pareciera que los programas tienen cubiertos los grupos más vulnerables de la población nacional, el problema es que a pesar de las auditorias y de los mecanismos de control existentes, no es fácil evaluar el impacto verdadero que tienen estos programas, y en ocasiones es inverosímil que los recursos en verdad lleguen a los Estados o sectores más necesitados.

2.1.3. Financiamiento por empréstitos

El empréstito público es una modalidad contemporánea predominante de deuda pública bajo diferentes formas instrumentales comercializables o no en el mercado; de plazos de vencimiento variables (cortos, medianos y largos, depósitos retirables a la vista o irredimibles); consolidadas o flotantes; certificados impositivos, certificados del tesoro, bonos de tesorería, bonos gubernamentales, etc.⁶⁹

El financiamiento crediticio constituye un instrumento de desarrollo siempre y cuando contribuya a la ejecución de obras y servicios a cargo del gobierno, complementando sus recursos ordinarios; representa un medio por el cual se pueden utilizar recursos futuros en el presente; se considera que es una sana fuente de recursos siempre y cuando no se caiga en un “círculo vicioso” de endeudamiento. Al respecto Víctor Adán López Camacho⁷⁰ presenta las ventajas y desventajas que obtienen los estados al incurrir en deuda pública.

⁶⁹René Alejandro Aguilar García, El aspecto jurídico de la deuda pública externa e interna en la CELC: el caso de México en 2010, *Foro, Nueva época*, núm. 11-12/2010, p.3

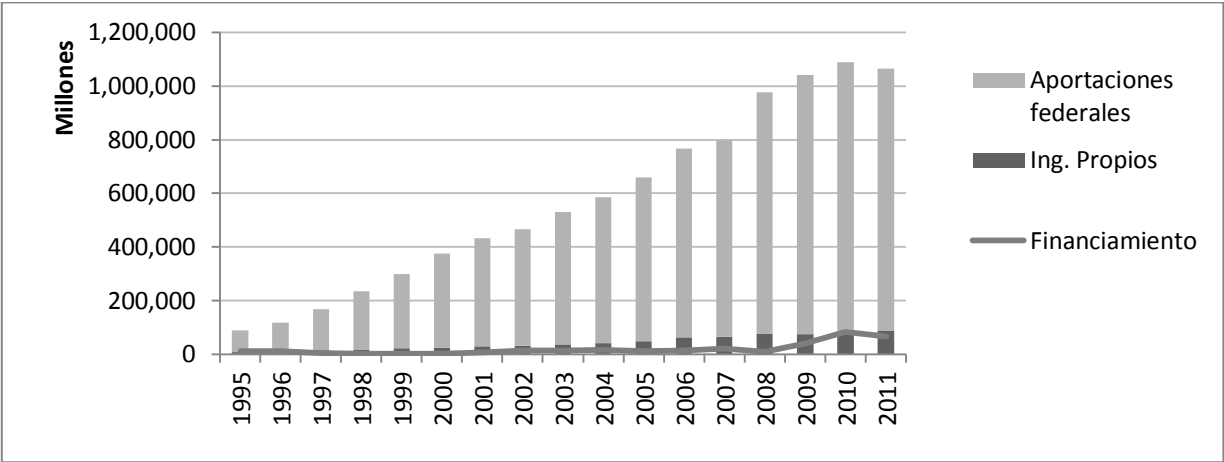
⁷⁰López Camacho óp. cit pp. 30-32

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<p>a) El gobierno justifica la utilización de la deuda pública para realizar proyectos de capital cuando las perspectivas de las inversiones en infraestructura son claramente de interés público y tienen una alta rentabilidad social, de no utilizar la deuda, se priva a los residentes actuales y futuros de la localidad de los beneficios que otorgan los bienes y servicios públicos que se adquieran.</p> <p>b) La deuda amplía la capacidad del gobierno para construir y dotar de servicios públicos a la población en el momento en que la sociedad los necesita.</p> <p>c) Existen grandes obras de infraestructura que no se hubieran podido construir sin los recursos que provienen de la deuda pública.</p> <p>d) El uso de la deuda permite a los gobiernos distribuir el costo de los proyectos en los mismos períodos en que éstos son útiles a la población. De no emplearse el financiamiento, el costo de los proyectos sería pagado en su totalidad en el período de construcción, aún cuando los beneficios se extendieran por largos plazos y a otras generaciones.</p> <p>e) El uso de la deuda permite evitar cambios bruscos en los impuestos recaudados, ya que en caso de no utilizarla, los estados y municipios tendrían que recaudar en el corto plazo, el total de los ingresos necesarios para realizar los grandes proyectos, independientemente que el beneficio se mantuviera por largos períodos.</p> <p>f) A través de la emisión de la deuda se pueden canalizar recursos de la población hacia usos productivos, ya que ésta opera con los recursos que tienen las personas que ahorran y que están dispuestas a ponerlos a disposición del gobierno, a cambio de que se les otorgue un rendimiento futuro, con lo que tienen la oportunidad de invertir en valores gubernamentales los cuales generalmente ofrecen seguridad y liquidez.</p> <p>g) Con el uso de la deuda se logran tener los recursos necesarios en el momento adecuado para que los proyectos se realicen con eficiencia, lo que permite lograr economías por una óptima programación de las obras, por contratar compras en volumen o por el pronto pago de las facturas.</p> <p>h) Por otra parte, permite evitar gastos innecesarios ya sea por tener el dinero ocioso, mientras se recauda lo suficiente, o por la frecuente interrupción en los trabajos debido a la falta de dinero.</p> <p>i) La deuda pública es ideal para utilizarla en aquellos proyectos que son autofinanciables y que se realizan en forma independiente por empresas u organismos paraestatales o paramunicipales creadas expresamente para ello. En este tipo de proyectos, la población puede identificar claramente los beneficios que se le ofrecen a cambio de la deuda y de los costos y gastos que son necesarios para su operación.</p>	<p>a) Los gobiernos pueden abusar del endeudamiento al realizar obras políticamente rentables, dejando la responsabilidad de la operación, el mantenimiento y el pago de dicha deuda a las siguientes administraciones.</p> <p>b) Puede sobregirarse la capacidad de endeudamiento de los estados y municipios cuando el presupuesto que se destina al pago de los intereses y el capital es tan grande que limita seriamente su operación normal, poniendo en peligro el equilibrio de la tesorería y los servicios públicos que el gobierno está obligado a proporcionar.</p> <p>c) Existen sobrados ejemplos en los cuales los bienes que se adquirieron con los préstamos del gobierno dejaron de ser útiles antes de pagarse la deuda, dejando un “mal sabor” a la población que por largos años seguirá pagando la deuda y los intereses con sus contribuciones.</p> <p>d) Cuando los gobiernos solicitan préstamos de gran tamaño, absorben el capital que existe en los mercados financieros, por lo que disminuye la disponibilidad para las empresas y los particulares y hace que la tasa de interés tienda a incrementarse, originando con ello un costo social.</p> <p>e) En los contratos de deuda, se acostumbra establecer cláusulas rígidas de pago y esquemas de garantías que le den confianza al acreedor; no importa si los ingresos del gobierno disminuyen por causas de fuerza mayor, el deudor está obligado a realizar los pagos de intereses y capital que se acordaron en el contrato de deuda aún en el caso de cambios abruptos en las condiciones macroeconómicas.</p>

Lo anterior muestra que el recurso del empréstito debe ser manejado con mucha precaución, porque si bien es cierto que coadyuva a impulsar el desarrollo y a aumentar la prosperidad económica y social, haciendo posibles proyectos que con los ingresos ordinarios son simplemente inalcanzables, fuera de control o debido a una ineficiente planeación o una mala administración, puede producir consecuencias muy lesivas en la economía de la entidad endeudada.

El grafico siguiente muestra la composición de los ingresos de las Entidades Federativas, durante nuestro periodo de estudio, en el podemos apreciar que en los últimos años, el uso del financiamiento ha ido en aumento.

Gráfico 2.1.3.1. PROPORCIÓN DEL FINANCIAMIENTO DENTRO DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (Millones de pesos)

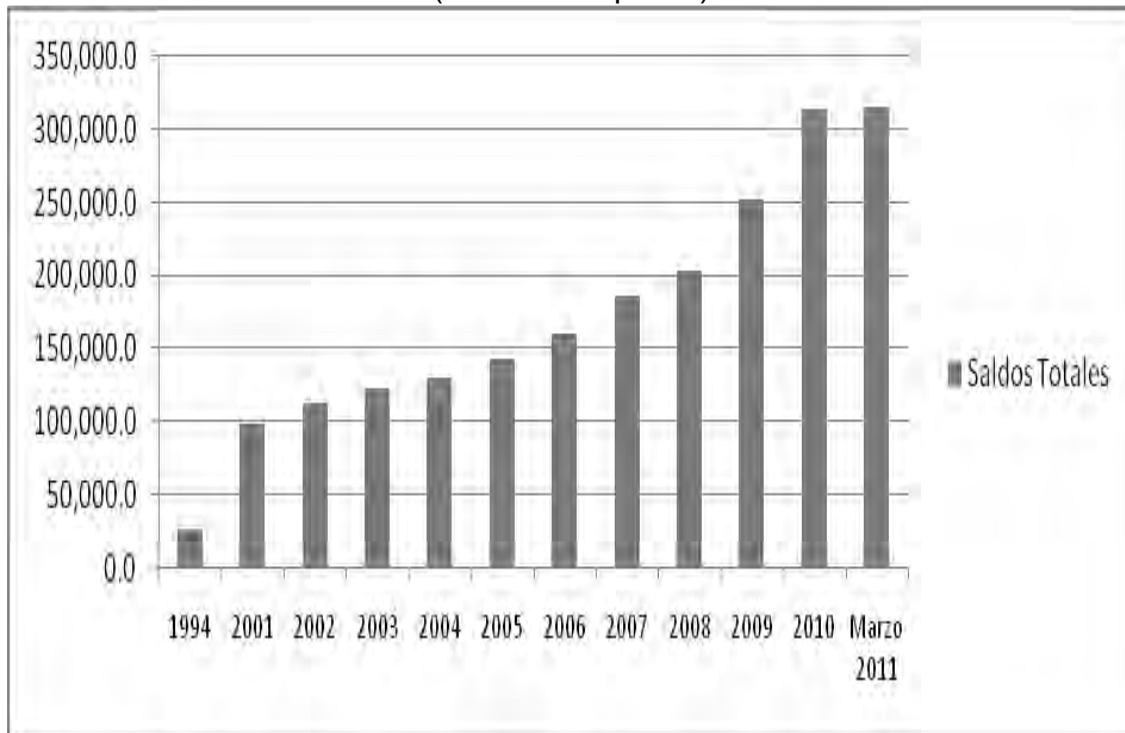


Fuente: INEGI www.inegi.com

El rubro financiamiento comprende la deuda contraída con la banca de desarrollo, la banca comercial y la contraída con algunos organismos; llama la atención que en 2010 el financiamiento estuvo a la par de la recaudación por ingresos propios, la situación mejoró en 2011 aunque la deuda aun representa una alta proporción de estos ingresos.

Por su parte el grafico siguiente ratifica el aumento en el uso del financiamiento ya que nos muestra la tendencia a la alza de los saldos de sus obligaciones financieras.

Gráfico 2.1.3.2. OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS Saldos al 31 de marzo para el 2011 (Millones de pesos)



Fuente: Fuente: SHCP www.shcp.com

El cuadro 2.1.3.3 muestra la tasa anual de crecimiento de deuda pública que presenta cada una de las Entidades Federativas. Los casos más alarmantes por lo menos en el 2010 son representados por Coahuila, Morelos, Quintana Roo y Veracruz; dichas entidades muestran un crecimiento en su deuda mayor al 100%. En el caso del Estado de México, observamos un incremento del 11% en 2010, porcentaje mucho menor al presentado por las entidades antes mencionadas, sin embargo, debemos tomar en cuenta que se trata de su primer incremento positivo, ya que desde el 2006 presentaba decrecimientos en su deuda, este caso se analizara con más detenimiento en el siguiente capítulo.

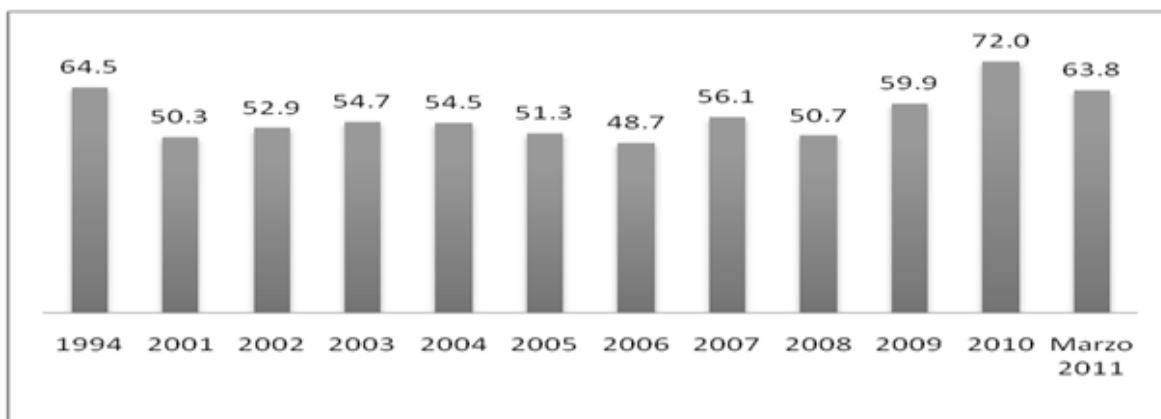
CUADRO 2.1.3.3 TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL
(%)

Entidad	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL	-6.6	1.8	3.9	10.4	3.6	2.4	5	4.8	12	3.6	17.9	19.8
Aguascalientes	-28.9	-21.3	38.4	57.7	98.2	-16.6	71.9	-16.7	135.6	-1.1	9.6	-11.3
Baja Californi	-12.6	-1.2	-9.8	11.1	20.5	20.6	19.5	11.9	22.7	5.4	31.2	2.4
Baja Cal. Sur	-6	4.5	11.2	-6.2	-16.4	-9.3	7.1	-1.9	-1.7	5	161.8	-3.3
Campeche	-42.6	-31.5	-30.6	-74.9	ND	ND	161.3	ND	ND	-41	ND	ND
Coahuila	3.9	-6.8	-16.5	-18.9	-58.8	-0.2	13.8	25.4	11.5	257.9	-19	408.3
Colima	-4	-20.3	15.7	46.1	42	-18	30.5	44.8	-2.5	12.7	12.9	-1.4
Chiapas	-17.9	-10.7	-10.9	-6.8	-8.4	14.4	28.1	-39.9	555.1	12	23.8	-14.2
Chihuahua	-18.5	-13.3	-8.4	43.5	-5.5	34.7	-6	20.3	-7.6	-9.5	98.7	-8.6
Distrito Federal	-3.3	14.2	7.3	11.2	4	-2.9	-1.1	-2.3	-3.8	-1.6	-1	6.2
Durango	-11.9	5.9	26.8	-7	29.4	39.3	0.5	-4.5	-3.4	11.4	9.7	-2.6
Guanajuato	-18.6	2.4	-10.2	1.2	77.5	24.2	18.3	0.7	54.8	13.9	60.2	14.3
Guerrero	-1	-3.4	-7.2	-7.1	25.3	14.4	-20.5	11.5	-6.9	-24.6	68.2	16
Hidalgo	ND	nd	163.2	49.9	79.1	-9.8	86.2	-3.9	-2.7	-5.5	50.5	-1.2
Jalisco	-9.8	-0.7	-8.8	11.6	-7.5	4.9	25.9	4.4	-7.6	38.1	55.6	5.3
México	-2.1	-4.9	8.6	10.2	-4.5	-8	1.9	-2.9	-2.8	-3.3	-4.5	11.2
Michoacan	-11.2	-33.4	-20.6	-19.4	900.1	-11.4	80.9	-2.7	125.2	-2.3	9.2	24.4
Morelos	-11.4	13.8	-13.7	-0.8	65.8	-3.5	5.7	-23.9	-14.8	-29.2	-32.4	252.1
Nayarit	-25.8	-3.9	31.6	-25.6	-6.7	162.8	29.1	45.5	13.8	126	36.7	36.5
Nuevo Leon	-7.4	-6.8	-7.7	-4	-7.5	4.9	21.9	37.6	-0.2	-1.5	43.1	20.5
Oaxaca	-31	-22.4	-12.2	28.8	78.7	-9.5	-14.4	195.6	171.1	1.8	-6.3	-1.2
Puebla	-6.5	9.1	10.5	-5.1	170.2	3.2	-5.3	7.6	78.9	-3.7	-2.4	34.4
Queretaro	-6.4	-3.7	-5.5	-5.2	2	-0.3	5.9	-3.5	5.9	-0.7	13.3	-9.5
Quintana Roo	-23.7	-10.2	24.8	26.5	9	27	-7.3	-5.9	24.2	8	29	157.4
San Luis Potosí	-16.6	19.8	-10.4	70.5	-19.4	114.6	-24.2	22	-1.7	-1.7	51.8	1.1
Sinaloa	-35.3	49.1	6.2	9.3	-5.1	-2.2	24.7	-2.5	4.2	-6.2	-5.8	4.6
Sonora	-5.9	-1.7	-2.2	-6.7	3.8	-5.2	1.9	5	6.6	56.5	-6.1	47.4
Tabasco	-14.7	-8.5	-9.4	-5.5	-11.1	-12	34.6	-10.6	586.2	-56.9	-9.9	9.2
Tamaulipas	122.3	6.2	-18	-41.9	66.6	69.2	-27.8	-25.1	65.1	6.7	318.2	45.7
Tlaxcala	ND	nd	nd	nd	ND	ND	ND	-3.5	12.2	-100	ND	ND
Varacruz	-16.8	-28.1	5462.1	149	-34.6	79	-5.6	53.6	23.4	23.3	-3.4	121.2
Yucatan	-16	-44.3	-36.7	332.8	44.6	-20.3	-20.1	18.1	-38.4	46.1	169.8	-14.7
Zacatecas	-34.2	-52.2	-72.3	1598.2	76.4	-7.4	-23.7	-29	-40.5	355.1	-14.9	14.3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público

El siguiente grafico ilustra el porcentaje de deuda de los estados respecto a las participaciones federales, lo cual significa que, en el año 2010, por ejemplo, los gobiernos estatales debían el 72% de sus participaciones federales.

Gráfico 2.1.3.4 RELACIÓN ENTRE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS Y LAS PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES POR ENTIDAD FEDERATIVA (%) Deuda/Participaciones



Fuente: Fuente: SHCP www.shcp.com

Como lo hemos visto, el financiamiento comparado con la totalidad de los ingresos de las entidades federativas, parece no representar un peligro, sin embargo cuando vemos los porcentajes de las participaciones federales que quedan comprometidos por el endeudamiento se esclarece el fenómeno que se está dando, y es que las participaciones federales son muy significativas para los ingresos estatales, de tal manera que si se debe más de la mitad de estas, los gobiernos estatales tendrán que enfrentar problemas serios en sus presupuesto, problemas que seguramente deberán subsanar incluso, con más empréstitos.

2.1.4. Financiamiento por emisión de bonos

A principios de la década de 1980, las autoridades económicas en México emprendieron una serie de ajustes y reformas con la finalidad de estabilizar la economía, ya que esta se encontraba en crisis por las dificultades para el acceso al financiamiento proveniente de los circuitos del crédito internacional, de esta manera se buscó sentar las bases para que el sector privado se convirtiera en el principal motor de la economía.

El gobierno mexicano emprendió la reforma económica y transfirió a la iniciativa privada la tarea de impulsar a la economía incluyendo el financiamiento

para las actividades productivas mediante el nuevo marco regulatorio de liberación y apertura del sistema financiero.

El inicio de la década de los 90 se caracterizó fundamentalmente por el proceso de liberación del sistema financiero mexicano, dentro del conjunto de reformas impulsadas por el gobierno destaca la liberalización de la banca efectuada entre 1980 y 1991.

Desde 1983 existe la posibilidad legal de la emisión de bonos para la realización de inversiones públicas productivas y el financiamiento de servicios públicos, siempre que en forma indirecta o mediata se generen recursos públicos.

Existe un procedimiento de índole financiera, contable, legal y administrativa para que los gobiernos estatales puedan emitir bonos, lo cual debería implicar también la elaboración de un estudio de factibilidad para conocer las ventajas sociales, económicas y financieras que favorezcan el proyecto que con tales recursos se pretenda realizar.

Este mecanismo permite a los gobiernos endeudarse de manera indirecta y a largo plazo a partir de ceder recursos futuros provenientes de fuentes seguras, como las participaciones, aportaciones o los impuestos, a un tercero que a cambio da el valor de lo que recibirá a futuro en valor presente.

El mercado de valores, la bolsa, como fuente de financiamiento de las entidades federativas carentes de recursos ofrece un sinnúmero de modelos y alternativas, como las siguientes.

- ✚ Obtención de sumas cuantiosas que, a menudo, no pueden captarse mediante una sola de las fuentes tradicionales. El mercado congrega una infinidad de oferentes de dinero, que en conjunto, pueden reunir y trasladar mayores cantidades que una sola entidad.
- ✚ Los costos de financiamiento suelen ser más bajos que los créditos tradicionales de la banca.

Hacia finales del 2001 se registraba por primera vez el acceso al mercado bursátil para colocación de deuda por parte de una entidad federativa y un municipio, siendo el caso del estado de Morelos y del municipio de Aguascalientes.

El agente de la emisión de Deuda interna para financiar el déficit público a través de la colocación de títulos, es el Banco de México. Entre las instituciones financieras nacionales éste es un mecanismo cuya utilización se ha reducido por los elevados costos de la intermediación nacional, y la elevada volatilidad de nuestro sistema financiero.⁷¹

A pesar de lo anterior el desarrollo de esa figura crediticia observo un notable dinamismo, derivado principalmente de su conveniencia para las haciendas públicas estatales, porque su costo financiero es menor al de los créditos bancarios; hasta fines de noviembre de 2003, seis municipios habían llevado a cabo emisiones en el mercado de deuda privado por 1,560.9 millones de pesos. En tanto siete estados habían colocado papel por 9, 383.16 millones de pesos, con lo que las operaciones que en total se habían llevado a cabo ascendieron a 10, 944 millones de pesos.

Esta cifra representa casi el 15% de las colocaciones totales que habían efectuado hasta finales de noviembre 2003 emisores privados, empresas del sector público, así como los estados y Municipios.

Así para 2008 dieciocho estados y municipios habían efectuado colocaciones de deuda a través de los certificados bursátiles. Y como ejemplo de ello se puede citar al gobierno de Veracruz, quien colocó el 18 de diciembre de ese mismo año, certificados bursátiles por el 20% de los ingresos del impuesto de la Tenencia vehicular, lo que representó un hecho histórico en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV).

⁷¹ Ayala Espino, José. P. 319.

Sin embargo hay quienes piensan que la incursión en el mecanismo de la emisión de bonos de deuda pública para los Estados se ha dado en forma esporádica y dispersa, lo que les ha significado ciertas limitaciones en la obtención de recursos, de modo que han debido apoyarse en las restantes fuentes de ingresos estatales en forma deficitaria para poder satisfacer su gasto.

2.2. Condiciones jurídicas para el endeudamiento a nivel estatal

Es un hecho que los gobiernos locales tienen acceso al crédito, pero para que este sea utilizado con éxito, la deuda pública exige sin duda una buena planeación y un control estricto.⁷² Solo pueden contraer deuda interna, por tanto no pueden contratar empréstitos en el mercado exterior de capitales, ni contraer directa o indirectamente obligaciones o contratar empréstitos con gobiernos de otras naciones, tampoco pueden convenir adeudos con sociedades o particulares extranjeros, ni pactar deudas que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, ya que si las cosas no fueran estrictamente así, *“la multiplicidad de este tipo de operaciones sin control pondría en peligro la estabilidad económica del país”*⁷³

Al respecto nuestra Carta Magna señala⁷⁴:

Los fondos provenientes del endeudamiento deben destinarse únicamente a inversiones públicas productivas; y contratar dichos financiamientos de acuerdo con las bases establecidas por las respectivas legislativas.

La estabilidad económica, es quizá, el principal objetivo del gobierno federal, esto se ve reflejado en la planeación que se lleva a cabo de manera sexenal y que se traduce en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la constitución –como se vio en el capítulo anterior⁷⁵- otorga al Ejecutivo el instrumento de la planeación como

⁷² José Candelario Uribe Gómez, Aspectos generales de la deuda pública municipal y su inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades federativas y Municipios, Hacienda Municipal, Guadalajara, Indetec, núm. 47, Junio 1994, p.53

⁷³ Jaime Cárdenas Gracia, “Comentario al Artículo 117 constitucional”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p.1194

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 117, fracción VIII.

⁷⁵ Ver página 56.

la principal herramienta de orientación de las políticas nacionales referentes a la economía y el ámbito social.

En el ámbito estatal la planeación se apega a la Constitución Federal, aunque se sostiene mediante otros elementos jurídicos como las Constituciones Estatales, la ley de planeación, y la ley orgánica de la administración pública del Estado. El espíritu de la planeación es que la acción de gobierno quede plenamente ordenada y programada; estableciendo una consistencia entre objetivos y recursos y retomando las prioridades reconocidas por la sociedad. Para ello la ley de planeación en su artículo 20⁷⁶, determina que las organizaciones representativas de la sociedad participarán como "órganos de consulta permanente" en el proceso de elaboración de dicho plan mediante foros de consulta.

Por planeación estatal de desarrollo se entiende la ordenación racional y sistemática de las acciones que la sociedad de las distintas jurisdicciones estatales realiza para transformar la realidad de su entidad, con apego a las leyes locales y en coordinación con la planeación nacional. Mediante ella se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, se determinan responsabilidades, se fijan tiempos de ejecución, y se evalúan los resultados de la ejecución del plan de desarrollo y de los programas que de él emanan; el Poder Ejecutivo estatal es el encargado de la elaboración, ejecución, control y evaluación de los planes, el órgano responsable de la elaboración de los planes estatales es el COPLADE (Comité de Planeación del Desarrollo).

Los COPLADE, que en coordinación con la Federación ordenan el desarrollo social en los estados, son organismos públicos descentralizados de la administración pública estatal, que cuentan con personalidad, así como con patrimonio y régimen jurídico propios.⁷⁷

⁷⁶ Ley de planeación disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>

⁷⁷ Ugalde, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, México, Auditoría Superior de la Federación, agosto 2002, p.33.

De acuerdo a las normas y lineamientos de la Secretaria de Hacienda, los COPLADE integran el Anteproyecto de Egresos de la Federación al ámbito de su jurisdicción; ajustan y negocian los montos, localización y calendarización de las inversiones federales en la entidad respectiva y establecen la contribución de esta última a la consecución de las metas prioritarias de los programas respectivos, en función de las cuales, el estado organiza sus propias prioridades y metas de resultado. La normatividad a la que ambos niveles de gobierno se someten, queda consignada en los Convenios de Desarrollo Social, y la ejecución de los programas financiados con fondos provenientes del gobierno federal se realiza con estricto apego a la legislación federal en materia de presupuesto.

Como podemos observar la planeación estatal -a groso modo- es una guía en cuanto al manejo del presupuesto de cada entidad, por tanto, una buena planeación debe reflejarse en un buen ejercicio de los recursos y en la estabilidad de las finanzas públicas, para así, cubrir las necesidades de cada Estado de manera óptima, evitando un déficit insostenible, al igual que un sub-ejercicio de recursos. Podríamos de alguna manera decir que la planeación coadyuva al control –en este caso de la deuda pública estatal- y para seguir ejerciendo ese control debe haber también restricciones que promuevan un buen funcionamiento del ejercicio de la deuda. A continuación se presentan las restricciones que consideramos más relevantes.

2.2.1. Restricción en cuanto a la procedencia del crédito

Como se ha mencionado, esta restricción está dada por la constitución de nuestro país y sostiene que tanto los gobiernos estatales como los municipales pueden hacerse de recursos crediticios *exclusivamente* en el ámbito nacional, y sin contraer obligaciones que signifique algún tipo de riesgo cambiario.⁷⁸

⁷⁸Cecilia Sedas Ortega, *Algunos comentarios en relación a la inscripción de las participaciones como garantía de las obligaciones contraídas por los municipios en el Registro Estatal de la Deuda Pública*, Revista Hacienda Municipal, Guadalajara, Jalisco, núm. 66, marzo de 1999 p.76

2.2.2. Restricción en cuanto al destino del crédito

Los fondos obtenidos del endeudamiento a nivel local deben canalizarse únicamente a inversiones productivas.

Por obras de inversión pública se entienden en principio, todas aquellas que generen ingresos suficientes para satisfacer el servicio de la deuda y para sufragar los gastos de operación y de mantenimiento de las mismas; pero independientemente de las cuotas de recuperación que aporten los contribuyentes o los usuarios, las obras que mejoren la situación de salud de la población, las que activen la economía para agilizar los procesos de desarrollo regional y las que faciliten el crecimiento ordenado de las localidades se consideran como inversiones productivas indirectas, porque el incremento que producen en la actividad económica repercute en un aumento de la recaudación fiscal.

En lo referente a las obras de infraestructura urbana, tales como, pavimentación, banquetas, calles, centrales de vehículos de carga y foráneos, centrales de abasto etcétera, podría decirse que impactaran indirectamente en el mejoramiento de la salubridad del entorno mejorando aspectos básicos de la salud de la población. Esto también se consigue construyendo y mejorando las instalaciones de alcantarillado, de bombeo de agua potable y de potabilización de aguas residuales.

Por su parte la adquisición y habilitación de suelo para nuevos desarrollos urbanos integrales, así como la creación de reservas ecológicas facilitan el crecimiento ordenado de las localidades mediante una adecuada planeación urbana; mientras que la construcción de caminos entre estas localidades moderniza las comunicaciones y acerca a los centros de producción y consumo.

Todas las acciones mencionadas elevan los niveles de bienestar social, promueven el desarrollo de las localidades e indirectamente contribuyen con

ingresos para las haciendas públicas, porque al incrementar la producción y la comercialización aumentara también la recaudación de impuestos.⁷⁹

En cuanto a la amortización y pago de intereses de la deuda, esta puede carecer de garantía específica; puede consistir en la afectación de activos no prioritarios, recaer en el producto de la recaudación y de los rendimientos provenientes de la obra o servicio financiado con el endeudamiento – hecho que queda sujeto únicamente a la normatividad local-; o apoyarse en las participaciones que les corresponden a las localidades en los impuestos federales.⁸⁰

Para que se dé la designación de las participaciones como prenda del cumplimiento de las obligaciones directas o contingentes contratadas por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, dichas garantías deben quedar asentadas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas dependiente de la Dirección de Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como lo vimos en el primer capítulo, las participaciones que en los ingresos federales les corresponden a las mencionadas jurisdicciones son inembargables⁸¹ excepto cuando se destinan al pago de obligaciones autorizadas por las legislaturas correspondientes a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en el territorio nacional o de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que les hubieran facilitado fondos, a condición de que se encuentren asentadas en el mencionado registro.

Para dar curso a la inscripción de las obligaciones deben estar relacionadas con empréstitos contraídos con mexicanos, ser pagaderas en moneda nacional y estar los fondos obtenidos de ellas destinados a inversiones productivas.

⁷⁹Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIV, núm.101, mayo-agosto de 2001, pp. 421-452, p.432.

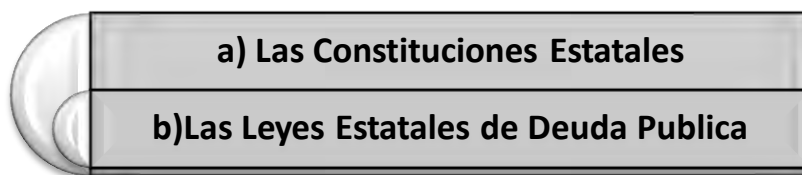
⁸⁰Indetec, *Obtiene Quintana Roo alta calificación respecto a la Deuda Pública directa*, Indetec, Guadalajara, Jalisco, núm. 114, 28 de febrero de 1999, p.115

⁸¹ Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 9° ver página 65.

Ahora bien, siguiendo la línea del *control* de la deuda pública estatal, es necesario hablar de aquellas leyes que rigen en dicha materia. Este tema será tratado en el siguiente apartado.

2.2.3. Preceptos aplicables a nivel estatal en materia de endeudamiento

Los principales preceptos aplicables en materia de deuda pública a nivel estatal son:



A continuación abordaremos más ampliamente cada uno de ellos.

A. Constituciones Estatales

Por lo general, las Constituciones de los estados, en la parte correspondiente a la deuda pública, replican o remiten a la normatividad establecida en la Constitución federal; en otros estados, sus Constituciones son más flexibles que lo establecido por el artículo 117, fracción VIII de la Constitución federal. Por el contrario, en otros estados el tratamiento que otorgan a la deuda pública en sus Constituciones es más rígido que lo establecido en la Constitución federal⁸².

El siguiente cuadro nos mostrara la situación de las constituciones para cada Estado de la República Mexicana.

⁸² López Camacho Víctor Adan, Deuda Pública de Estados y Municipios: una Alternativa para Financiar Proyectos de Infraestructura, indetec 2003, p.35 y 36, disponible en: <http://www.indetec.gob.mx>

CUADRO 2.2.3.1 SITUACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES EN CUANTO A LA DEUDA PÚBLICA

Remiten a la normatividad de la Constitución Federal	<ul style="list-style-type: none">• Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua,• Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro,• Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz,• Yucatán y Zacatecas.
Más flexibles que la Constitución Federal	<ul style="list-style-type: none">• Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Sinaloa
Más rígidas que la Constitución federal	<ul style="list-style-type: none">• Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala

Fuente: Deuda Pública de Estado y Municipios: una Alternativa para Financiar Proyectos de Infraestructura, indetec 2003.

Finalmente, encontramos que en las Constituciones estatales de Guerrero y Nayarit no se trata muy ampliamente el tema de la deuda pública, aunque sí existe una Ley de Deuda Pública estatal.⁸³

B. Leyes de Deuda Pública

En 1983, a raíz de la aprobación de la Ley de Planeación en diciembre de 1982, y de las reformas al artículo 115 de la Constitución federal para impulsar el desarrollo municipal, los estados procedieron a incorporar en sus constituciones y en sus leyes locales y municipales, medidas en beneficio de sus subdivisiones políticas que tenían que manejarse en un sentido programático. Estas circunstancias llevaron a que las legislaturas locales continuaran con la

⁸³ Ídem

reformación de los marcos normativos que regulaban las fases del proceso presupuestario y a que culminaran con la promulgación de leyes estatales de presupuesto, contabilidad y gasto público, y de leyes estatales de planeación.

Actualmente todos los Estados de la república cuentan con Ley de deuda pública, estas leyes difieren entre sí, principalmente en cuatro aspectos.

 *Inclusión de normas de prudencia financiera.*

Son aquéllas que buscan asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, las fuentes de repago y el uso eficiente de los recursos mediante el establecimiento de límites al uso de los recursos y restricciones al endeudamiento de las entidades.

 *Rendición de cuentas.*

Se refiere a los mecanismos que permiten que la sociedad en general y los inversionistas en particular puedan supervisar la actuación de la autoridad.

 *Apoyo institucional al proceso de financiamiento.*

Se refiere a aquellas normas que dotan al gobierno estatal de las instituciones necesarias para realizar las funciones propias para cumplir con sus responsabilidades en cada parte del proceso de financiamiento.

 *Facultades de los municipios en materia de endeudamiento*

Son aquéllas normas establecidas en las legislaciones estatales que regulan la relación entre el ámbito de gobierno estatal y el municipal en materia de deuda pública.

Conforme a dichas leyes son autoridades en materia de deuda pública, el Congreso del estado, la Secretaría de Finanzas y los Ayuntamientos, y en algunas también el Comité técnico de Financiamiento – o el organismo que cumpla sus funciones sin importar el nombre con el que se conozca-; y los requisitos para

contratar los créditos son que los montos del endeudamiento estén autorizados por el Congreso del estado, y que lo estén por la Secretaría de Finanzas estatal los empréstitos avalados por el Estado a favor de los municipios y de sus organismos para-municipales.

Compete al Congreso estatal consentir los montos de endeudamiento para los estados, y para los municipios; en la mayoría de los estados el Congreso tiene prerrogativas para facultar al ejecutivo local y a los ayuntamientos para contraer créditos, para autorizarle montos adicionales de endeudamiento, para aprobar los financiamientos que celebren y para reconocer y ordenar el pago de la deuda pública.

Por su parte, el Ejecutivo tiene atribuciones para intervenir en asuntos de deuda pública, sea que las ejerza directamente o por conducto de la Secretaría de Finanzas: es el que presenta al Congreso, el programa financiero del estado que incluye el monto del endeudamiento, le remite los programas financieros de los municipios, y le informa sobre el estado de la deuda pública.

A la Secretaría de Finanzas le corresponde gestionar la autorización para la contratación de empréstitos – las otras dependencias del Ejecutivo no pueden acordar financiamientos por ellas mismas-, autorizar, contratar o garantizar los empréstitos incluidos en el programa financiero; y llevar el registro de la deuda pública de la entidad, se confiere al Comité Técnico de Financiamiento el asesoramiento en materia de deuda al Estado, sus municipios y organismos paraestatales y para-municipales; la evaluación de las necesidades del crédito y de la capacidad de endeudamiento del Estado y los municipios; y la presentación de recomendaciones para mantener la deuda pública dentro de la capacidad de pago de las distintas entidades gubernamentales.

En cuanto a la constitución de la carga y al registro de la misma, la mayor parte de los ordenamientos que se estudian, establecen que los débitos se forman por obligaciones de pasivos directas y contingentes derivadas de los empréstitos; y en todas se obliga a las entidades y organismos estatales y municipales a llevar

un registro de su deuda pública, y a inscribirla en la Secretaría de finanzas y demás entidades estatales y municipales.

Aunque las entidades no contaran con leyes específicas sobre deuda pública, esto no implicaría que carecieran de bases jurídicas para recurrir al empréstito, porque independientemente de que existan o no, diversos preceptos referentes al endeudamiento se encuentran dispersos en muchos textos jurídicos: *en las leyes orgánicas de la administración pública; en las de presupuesto, contabilidad y gasto público; en las de hacienda, y en las de ingresos; también en los códigos fiscales y en los presupuestos de egresos.*

Veamos que implican cada uno de estos textos por separado.

C. Leyes orgánicas de la administración pública

En materia de endeudamiento, las leyes orgánicas de la administración pública estatal⁸⁴ confieren a la dependencia a cargo de las finanzas atribuciones para dirigir la negociación y la administración de la deuda pública estatal; intervenir en las operaciones en las que el Ejecutivo haga uso del crédito público, informar periódicamente al gobernador sobre el estado de las amortizaciones de capital y del pago de intereses y coadyuvar en la formulación aprobación y contratación del adeudo. Sendas leyes incluyen además la facultad de la Secretaría de Finanzas para proponer al titular del Ejecutivo las asignaciones en materia de empréstito, la de expedir las normas relativas a la deuda pública y la de intervenir en las operaciones en que los ayuntamientos hagan uso del crédito público.

Comprobar que las dependencias del Ejecutivo y las entidades descentralizadas cumplan con las obligaciones relacionadas con la normatividad en materia de financiamiento y endeudamiento queda a cargo de la Secretaría de la Contraloría, la cual, en algunas entidades tiene además facultades para coadyuvar en la formulación y aprobación de la contratación del préstamo.

⁸⁴Uribe Gómez, José candelario, Op. Cit, nota 6, pp. 154-157

D. Leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público

Sea que se refieran a las erogaciones del estado, o a las de este y sus municipios, todas las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público⁸⁵ consideran que los pagos de la deuda pública son parte de las expensas públicas⁸⁶. Entre las disposiciones previstas en las leyes de las entidades, se encuentra la estipulación de que el presupuesto de egresos debe contener la situación de la deuda pública al final del ejercicio fiscal, la de que solo podrán concertarse empréstitos para financiar programas incluidos en el presupuesto de la entidad de que se trate, la de que los desembolsos relativos a los préstamos deben sujetarse a lo dispuesto en el presupuesto de egresos; y la de que las entidades gubernamentales deben informar a la Secretaría de Finanzas y a la Contraloría General el monto y las características de su deuda.

Hay disposiciones que aparecen consignadas, cada una de ellas, en una sola ley estatal: la que autoriza que los ahorros en asignaciones previstas en el presupuesto de egresos puedan destinarse a satisfacer las obligaciones derivadas de empréstitos; la que ordena que la Secretaría de finanzas incluya en su presupuesto las provisiones para el servicio de la deuda; y la que faculta al Ejecutivo para otorgar garantía solidaria y para avalar los créditos que requieren los municipios.

E. Leyes de ingreso

Algunas leyes de ingresos⁸⁷ hacen referencia simplemente a que la Hacienda Pública percibirá durante el ejercicio entre otras percepciones ingresos extraordinarios, otras explican que estos provienen de empréstitos, financiamientos o créditos otorgados al Estado; hay las que autorizan al Ejecutivo para contratar créditos y empréstitos, y las que lo facultan para afectar en garantía de pago las participaciones en ingresos federales.

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 155-157

⁸⁶ O bien gastos públicos.

⁸⁷ *Ibíd.*, p.157-158

Hay leyes que prescriben que los ingresos extraordinarios se percibirán en los términos que decreta el Congreso, o que facultan a este para aprobar la contratación de créditos públicos del Estado, de los municipios y de las entidades paraestatales y para-municipales, otras que establecen que los ingresos extraordinarios serán los que autorice el ejecutivo del estado; y una que faculta a éste a avalar los empréstitos de los municipios, organismos auxiliares, y fideicomisos.

F. Leyes de hacienda

No hay uniformidad en cuanto a la clasificación de los recursos provenientes del endeudamiento: algunos ordenamientos señalan que los ingresos extraordinarios incluyen los provenientes de empréstitos, pero uno los engloba en los aprovechamientos, y varios al definir los ingresos extraordinarios señalan que son los que percibe la hacienda pública para efectuar erogaciones no presupuestadas y que son decretados excepcionalmente.

G. Códigos fiscales

Una tercera parte de los códigos fiscales⁸⁸ decreta que los ingresos extraordinarios se aprueben excepcionalmente para cubrir gastos especiales; algunos simplemente señalan que aquellos provienen entre otras fuentes de empréstitos; uno define estos como los créditos con garantía del patrimonio estatal para satisfacer necesidades públicas; otro prescribe que dichos ingresos se regulan por las disposiciones que establezca el ordenamiento que los legaliza y los convenios que conforme a él se celebren; y uno más autoriza que los créditos y deudas entre los estados, municipios y sus respectivos organismos se compensen previo acuerdo.

⁸⁸ *Ibíd.* p. 158-159

H. Presupuestos de egresos

En cuanto a la clasificación presupuestal en la que es incluida la deuda pública existe una gran discrepancia: unos estados la consideran en la económica, otros en el objeto del gasto, no faltan los que lo hacen en clasificación por dependencias, o la ubicación en la clasificación funcional y algunos la integran dentro de su resumen. La mayoría de los estados señalan una cantidad determinada para el servicio de la deuda; pero algunos facultan al Ejecutivo para autorizar erogaciones adicionales con cargo a los ingresos extraordinarios que obtenga el estado por concepto de financiamiento o empréstitos.⁸⁹

I. Decretos de los congresos estatales para facultar al Ejecutivo a gestionar y contratar empréstitos

En los decretos que permiten a los ejecutivos estatales tramitar el empréstito particular al que se refieren, se les autoriza para pactar todas las modalidades del crédito, se determina el destino de éste y se fija el límite en que puede contratarse. En dichos decretos⁹⁰ se otorga a los ejecutivos la posibilidad de garantizar los créditos asumidos con las participaciones que en ingresos federales le correspondan al estado, y se ordena inscribir las obligaciones en el registro estatal de deuda pública así como en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades Federativas y Municipios.

Pueden indicar el nombre de la institución con la que ha de contratarse el empréstito, o dejar la posibilidad de que se haga con cualquier institución; y también fijar plazos para la contratación de la deuda o su pago. Otras prescripciones que pueden encontrarse en ellos son la obligación del ejecutivo de informar al congreso sobre la aplicación y recuperación del crédito, la de enviar al Congreso copia de los contratos, y la fijación de una cifra tope de endeudamiento, que en ningún caso puede superar el monto de las participaciones en Ingresos Federales.

⁸⁹ *Ibíd.* p.159-160

⁹⁰ *Ibíd.* p. 160-161

2.3. Condiciones económicas para el endeudamiento Estatal

Las administraciones estatales pueden obtener financiamiento de los programas que el gobierno federal ha establecido para fortalecer a las Entidades Federativas. Agotados esos apoyos, queda acudir a los organismos públicos descentralizados creados para facilitar tanto los créditos para la realización de obras de inversión, como para garantizar hasta por varias veces el monto del patrimonio de los gobiernos locales para convertirlos en sujetos de crédito para el sistema financiero nacional⁹¹; y de éste la primera opción ha de ser la banca de desarrollo que opera con intereses moderados porque su área fiduciaria cuenta con fondos creados exclusivamente para otorgar créditos con tasas preferenciales con el fin de promover y financiar obras y servicios públicos de interés social.

Por último pueden acudir a la banca comercial o a particulares y a la emisión de títulos de valores sujetándose a la legislación Federal sobre la materia. El uso prudente del crédito público lo constituye un elemento positivo para vigorizar las finanzas públicas y fomentar el progreso económico y social; pero no es un instrumento de desarrollo que pueda tomarse a la ligera y debe mantenerse bajo control porque si no se respetan los límites de la capacidad de endeudamiento, puede ocasionar problemas de sobreendeudamiento que inhiben entonces el crecimiento económico.⁹²

Para evitar este riesgo en las leyes de deuda pública se establecen límites para la contratación de empréstitos, sea que el Congreso Estatal los señale y defina anualmente como una cantidad hasta la que puede llegar el endeudamiento sin relacionarla con ningún indicador, o que el tope se exprese como un porcentaje del presupuesto de egresos o de ingresos, lo que puede hacerse sin

⁹¹ Está integrado principalmente por diferentes intermediarios y mercados financieros, a través de los cuales una variedad de instrumentos movilizan el ahorro hacia sus usos más productivos. Los bancos son quizá los intermediarios financieros más conocidos, puesto que ofrecen directamente sus servicios al público y forman parte medular del sistema de pagos. Sin embargo, en el sistema financiero participan muchos otros intermediarios y organizaciones que ofrecen servicios de gran utilidad para la sociedad. <http://www.banxico.org.mx/divulgación/sistema-financiero/sistema-financiero.html>

⁹² Indetec, *op.cit.*, nota 24, p.115.

tomar en cuenta las obligaciones ya existentes o considerando en dicho tanto por ciento la deuda en que va a incurrirse menos la amortización del préstamo contratado con anterioridad.

2.3.1. Necesidad de estudios económicos previos a la decisión sobre el monto y condiciones de endeudamiento

La capacidad de endeudamiento es la cuantía del compromiso que puede contraerse en un momento dado, tomando en cuenta las posibilidades de pago que se tendrán posteriormente, las cuales responden a la condición económica y social de la entidad federativa a la de sus finanzas y a su posibilidad de generar ahorro en el futuro.⁹³

Con el fin de valorar esta capacidad de endeudamiento se deben efectuar análisis previamente ya sea por los comités técnicos de financiamiento o por instituciones especializadas, en cualquiera de los casos es imprescindible que se considere el potencial económico y social del estado en cuestión y sus perspectivas de crecimiento, estimando la rentabilidad de los proyectos de inversión y la disponibilidad de ahorro futuro para liquidar el servicio de la deuda, como el contexto integral de las finanzas públicas: ingreso, gasto, deuda y patrimonio.

El examen económico se enfoca al crecimiento de la economía en años anteriores y a las expectativas futuras de progreso atendiendo al grado de equilibrio del desarrollo regional; a la diversificación económica o el grado de dependencia de una sola actividad, y así ésta está supeditada a circunstancias controladas desde el extranjero.

Ahora bien, la magnitud del compromiso que puede contraerse está determinada por el conjunto de activos tangibles e intangibles situados en la jurisdicción del gobierno que busca el financiamiento; por la infraestructura dada por sus recursos, materiales, humanos y tecnológicos; y por su superestructura

⁹³Indetec, óp. Cit., nota 24, p.115.

social, cultural y jurídica, que en combinación pueden actuar como un estímulo o un freno para la inversión actual y ulterior en la zona.⁹⁴

Por esa razón la evaluación de la aptitud para endeudarse debe basarse en la información sistemática y coherente de los elementos cualitativos y cuantitativos que hacen patente la idoneidad de la hacienda en cuestión, para hacer frente a las obligaciones relacionadas con el crédito que se planea solicitar.

Dicho análisis se enfoca en el estudio socioeconómico de la circunscripción y al examen de las razones y proyecciones financieras vinculadas con el manejo de la deuda.

El análisis cualitativo en consideración las posibilidades y capacidades de la entidad de acuerdo con su participación y en variables claves de la economía nacional –producto interno bruto, densidad de población, empleo, exportaciones-, y otros factores más difíciles de cuantificar, la aptitud para generar ingresos propios, la capacidad de atraer inversionistas nacionales y extranjeros, la existencia de mano de obra calificada, el grado de seguridad y salubridad pública, el nivel de prestación de los servicios básicos, el estado de la red de comunicaciones y la extensión del bienestar social , que son índices de la pujanza de las entidades y de sus municipios. Los elementos mencionados permiten formarse una opinión acerca de la vitalidad presente y futura de hacienda estudiada, porque del entorno económico y social puede inferirse su aptitud financiera y su idoneidad en materia de endeudamiento.⁹⁵

Por su parte el análisis cuantitativo se basa en el estudio de documentos contables que reflejan la situación financiera de la hacienda en cuestión: los estados de posición financiera de origen y aplicación de recursos, de resultados, de ejercicio del presupuesto y de deuda pública, así como el estado analítico de ingresos. De la investigación comparativa de estados financieros referido a varios

⁹⁴ Cesar Bojórquez León, “*La participación ciudadana y el financiamiento de los servicios públicos*”, Hacienda Municipal, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 46, marzo de 1994, nota 5, p. 87.

⁹⁵ *Ibíd.* p.81

años anteriores, se extrae información clave para comprender el comportamiento de los ingresos, egresos y del flujo de la deuda.

Dentro de este tipo de análisis es importante también el incremento de los ingresos fiscales, a nivel estatal la escasa capacidad de aumentar sustancialmente las respectivas haciendas, afectan las bases financieras de todas las entidades federativas, porque al derivar la mayor parte de sus entradas ordinarias de las participaciones en impuestos federales, cualquier impacto negativo en la recaudación federal participable como consecuencia de las fluctuaciones en el precio de los productos de exportación, abate sus recursos fiscales. Ese es el motivo por el cual el endeudamiento local no debe exceder del total más un cuarto del importe de las participaciones de la entidad.

El ahorro interno es también un factor importante, ya que este, siendo la porción del ingreso disponible no gastada, refleja una adecuada administración del erario –exceptuando las ocasiones en que la disminución del gasto corriente es lograda a base de recortes en los programas a cargo del estado o reduciendo la calidad de su ejecución- y mientras menos proporción de dicho ahorro sea destinada a cubrir el servicio de la deuda, y mayor porcentaje de él se destine a financiar gasto de inversión, mas vigor exhiben las finanzas de la entidad.

Pero sin duda el examen de las razones vinculadas con el manejo de la deuda pública es parte medular de la determinación de la capacidad de endeudamiento por lo que es necesario relacionar el empréstito con diversos factores como lo son ingresos totales, ingresos propios y los ingresos provenientes de participaciones en ingresos federales; así como con el presupuesto de egresos, el gasto de inversión y el gasto corriente. También se correlaciona el monto de los intereses de la deuda pública con los ingresos y el gasto total; y el endeudamiento neto⁹⁶ con ingresos y egresos.

⁹⁶ Disposiciones de deuda menos amortizaciones.

Por otra parte, el nivel de endeudamiento relativo medido en términos de deuda directa respecto al ahorro interno y a ingresos fiscales ordinarios es muy importante, porque la relación entre el servicio de la deuda y el ahorro interno indica la capacidad de pago y sus sostenibilidad. Mientras menor sea el porcentaje que el adeudo representa del ahorro interno, con más facilidad puede ser amortizado en un plazo reducido, y de una adecuada generación de recursos internos depende la posibilidad de financiar el gasto de inversión y de cubrir el servicio de la deuda.

Como pudimos observar, la parte *normativa* de la deuda pública estatal implica en primer lugar el cumplimiento de las leyes aplicables en esta materia; ahora bien, parte fundamental de esta normatividad es la planeación que debe existir previo al proceso de endeudamiento, la cual tendría que asegurar el óptimo funcionamiento del recurso del empréstito, para no poner en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas, y comprometer así el desarrollo económico y social de cada entidad.

A continuación se presentara el análisis específico del caso del Estado de México, con la intención de cotejar si efectivamente se lleva a cabo el proceso de endeudamiento local de acuerdo a lo especificado en los aspectos normativos.

Capítulo 3. Evaluación del funcionamiento de la deuda pública del Estado de México en el periodo 1995-2011

El Estado de México es el segundo en importancia económica, solo después del Distrito Federal. Cabe mencionar que, de los 112.3 millones de habitantes del país, 15.2 viven en el Estado de México, es decir, 13.5 % de la población nacional.⁹⁷ En 2010 el Producto Interno Bruto (PIB) del estado representó 9.4 % del PIB nacional, básicamente porque el estado se ha especializado en el sector secundario, especialmente en la manufactura con 14.1%; el sector terciario o de servicios representa 9.4% del PIB nacional y ello habla de la concentración de la actividad económica en los municipios urbanos y conurbados a la Ciudad de México. En este mismo año el 10.4 % de la inversión extranjera total del país se situó en el Estado de México.

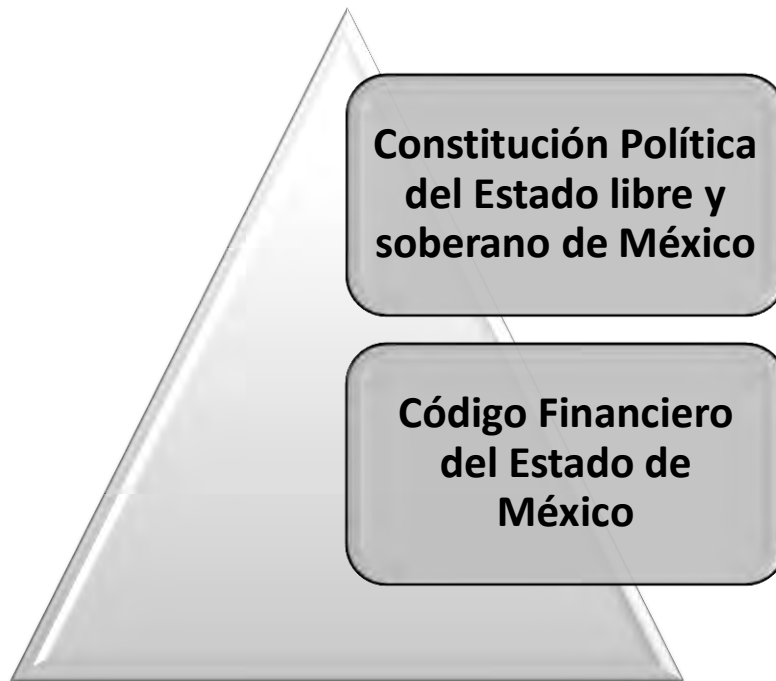
El presupuesto autorizado en 2011 para el estado asciende a 148.3 mil millones de pesos, mientras que el Distrito Federal para este año tiene 137.0 mil millones de pesos, por lo que sin duda el presupuesto más alto de cualquier estado en el país lo tiene el Estado de México; tal cantidad de dinero que tiene el gobierno para gastar define la importancia del estado a nivel nacional.

De esta importancia económica nace el interés por conocer que sucede con los recursos de esta entidad, así llegamos a la parte culminante de nuestra investigación, en este punto, evaluaremos el comportamiento y manejo de la deuda pública en el Estado de México en el periodo ya señalado, por tanto revisaremos si esta entidad cumple cabalmente con las leyes en materia de deuda pública, así mismo evaluaremos las repercusiones que la deuda ha traído para el desarrollo y crecimiento económico de la población en el Estado de México.

⁹⁷ Diario El Sol de México, 2 de abril de 2011,
Disponibile en <http://www.oem.com.mx/notas/n2025582.htm>

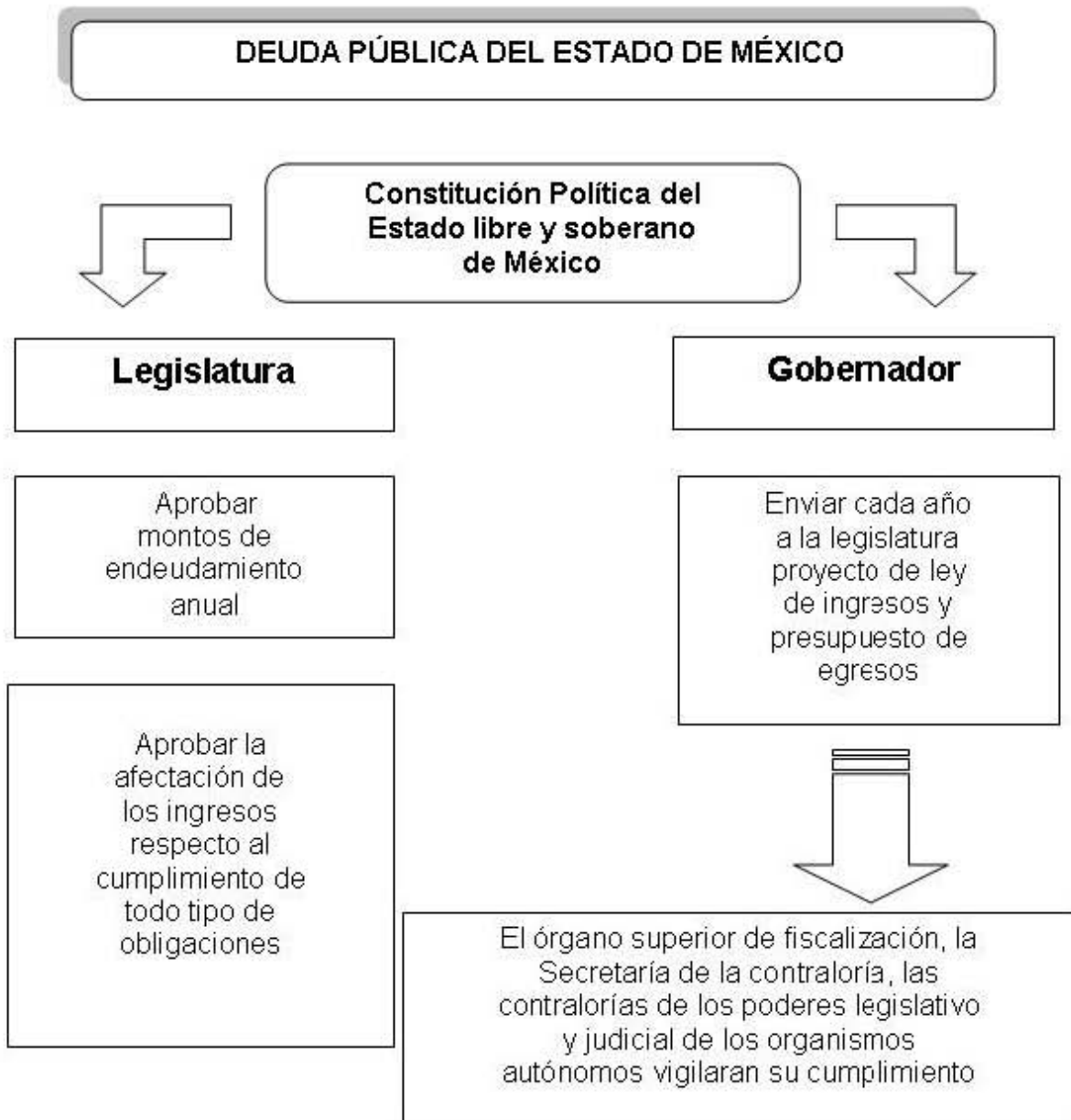
3.1. Preceptos aplicables

Los documentos más importantes en cuanto a la deuda pública del Estado de México son los siguientes:



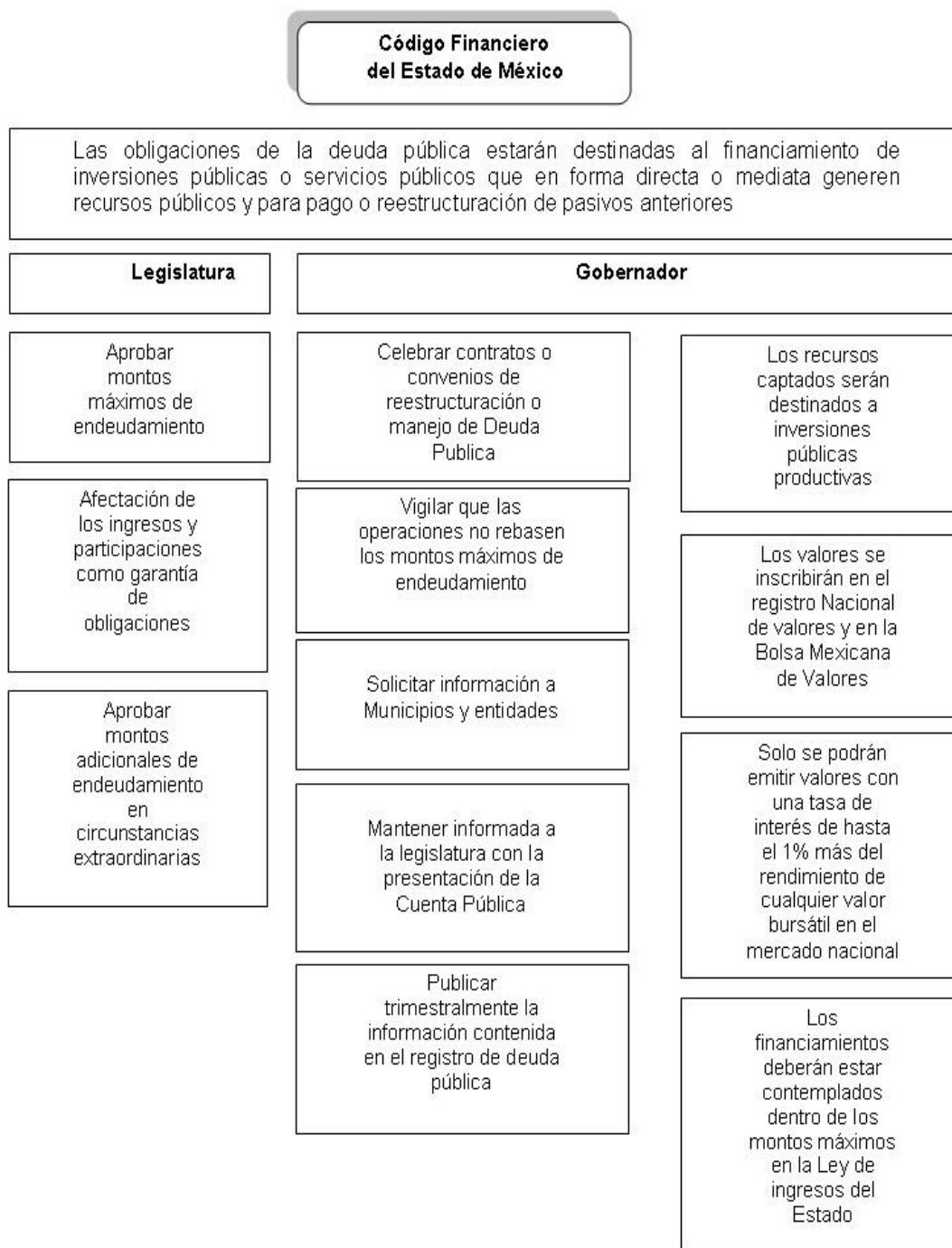
A continuación presentaremos los diagramas que resumen el contenido de cada uno de estos documentos.

DIAGRAMA 3.1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con base en la constitución Política del Estado libre y soberano de México. Arts.: 61, 77 y 129.

DIAGRAMA 3.1.2 CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con base en el Código financiero del Estado de México. Arts.Arts.:256-266 y 92 Bis.

Ahora bien, es importante tomar en consideración que la relación legislatura-gobernador en nuestro país podría estar influida por cuestiones políticas, por ejemplo, si la legislatura y el gobernador son militantes del mismo partido político, la legislatura podría tornarse complaciente ante las peticiones del gobernador, y viceversa en el caso de ser pertenecientes a distintos partidos.

En cuanto a los montos máximos de endeudamiento, estos documentos deberían puntualizar en base a “que” deben ser fijados dichos montos, es decir, podrían ser fijados de acuerdo a la capacidad recaudatoria del estado o bien de acuerdo al monto obtenido vía participaciones federales. Si esto se llevara a cabo haciendo los cálculos pertinentes, sería difícil que el estado cayera en problemas de sobreendeudamiento.

A pesar de que los avances han sido importantes porque se han introducido mecanismos para tratar de eliminar la discrecionalidad en la contratación de empréstitos, lo que ahora se requiere es un marco normativo moderno que permita regular las operaciones financieras de los estados para prevenir alguna crisis financiera que pudiera generarse a nivel Estatal.

Pero para conocer la situación real de deuda que vive el Estado de México, realizamos una metodología que permitiera evaluar este rubro de forma cuantitativa y cualitativa, para poder identificar si efectivamente se tienen problemas de deuda o no; pasemos pues a realizar el análisis cuantitativo que nos permita conocer cómo se relaciona la deuda con los factores económicos más importantes del Estado de México.

2.4. Análisis cuantitativo

2.4.1. Ingresos y deuda

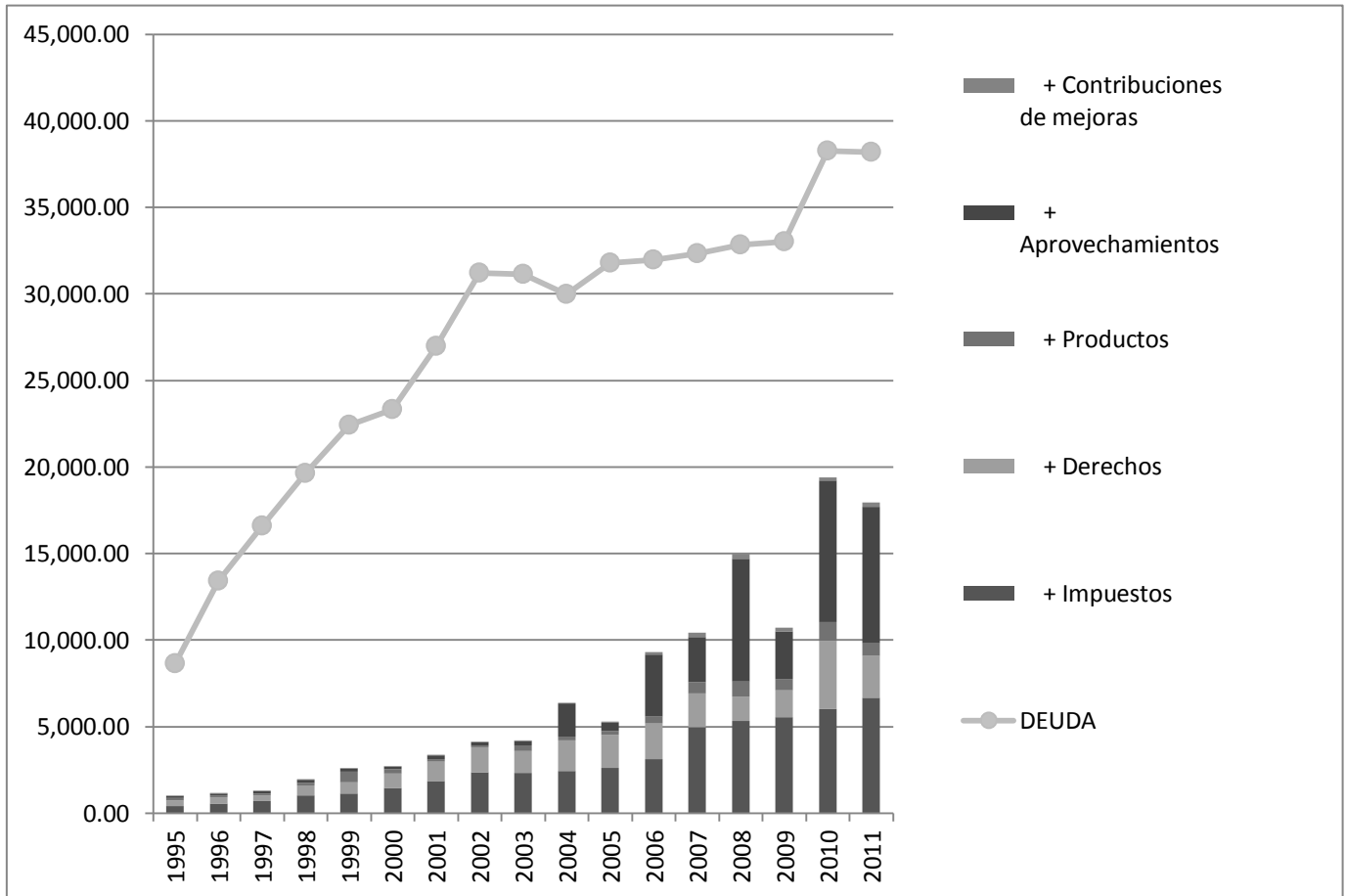
La estructura impositiva que maneja nuestro país confirma que el grueso de la recaudación de impuestos queda concentrado en el ámbito federal del gobierno con los impuestos de bases más amplias. Sin embargo las entidades federativas ejercen un número considerable de impuestos.

La recaudación de ingresos tributarios en el Estado de México se ve limitada por diferentes factores, como son la economía informal, la evasión y una deficiente cultura fiscal, entre otras. Ahora bien, según un Reporte de Calificación elaborado por Fitch Ratings⁹⁸ la recaudación del Estado de México ha mostrado una evolución favorable, con un crecimiento de 9.3% en 2011, representando el 10.8% de los ingresos totales, porcentaje superior a la mediana del grupo de estados calificados por Fitch que fue del 6.6%; mientras que en discrepancia con estos resultados, INEGI muestra que más bien en el 2011 existió una disminución en los ingresos propios del Estado de México.

Al comparar la deuda frente a los ingresos propios de la entidad se evidencia la pobre recaudación del Estado de México, según datos de INEGI y SHCP, el Estado de México debe en promedio el 649% de sus ingresos propios; el siguiente gráfico ilustrara dichos resultados.

⁹⁸Fitch Ratings Finanzas públicas Estado de México reporte de calificación 2010, disponible en: <http://www.fitchmexico.com/sector/InformacionEntidad/default.aspx>

GRAFICO 3.2.1.1 INGRESOS PROPIOS VS DEUDA ESTADO DE MÉXICO
1995-2011 (Millones de pesos)



Fuente: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales
http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPEst.asp?s=est&c=11288&proy=efipem_fest
 Deuda pública de entidades federativas y municipios
http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentacion.aspx

El gráfico anterior hace evidente la proporción que guarda la deuda al compararla con los ingresos propios, también demuestra la disminución de la recaudación en el 2011, además nos permite observar la evolución que ha tenido la composición de dicha recaudación en el periodo estudiado y deja ver que en los últimos años los impuestos perdieron terreno frente a los aprovechamientos; esto puede deberse en primer lugar al alcance de la crisis que sacudió al mundo en 2008 y que provocó la desaceleración económica de nuestro país, la cual a su vez

repercutió en una baja recaudación; por supuesto sin dejar de considerar el nivel de evasión fiscal.

Por otro lado es claro que los aprovechamientos y demás ingresos no tributarios no podrán competir con el cobro de impuestos en un largo plazo dada su estacionalidad e imprevisibilidad.

El cuadro que se presenta a continuación muestra los ingresos propios a los que tuvo acceso el Estado de México en el año 2011, los cuales están especificados en la ley de ingresos realizada para dicho ejercicio fiscal.

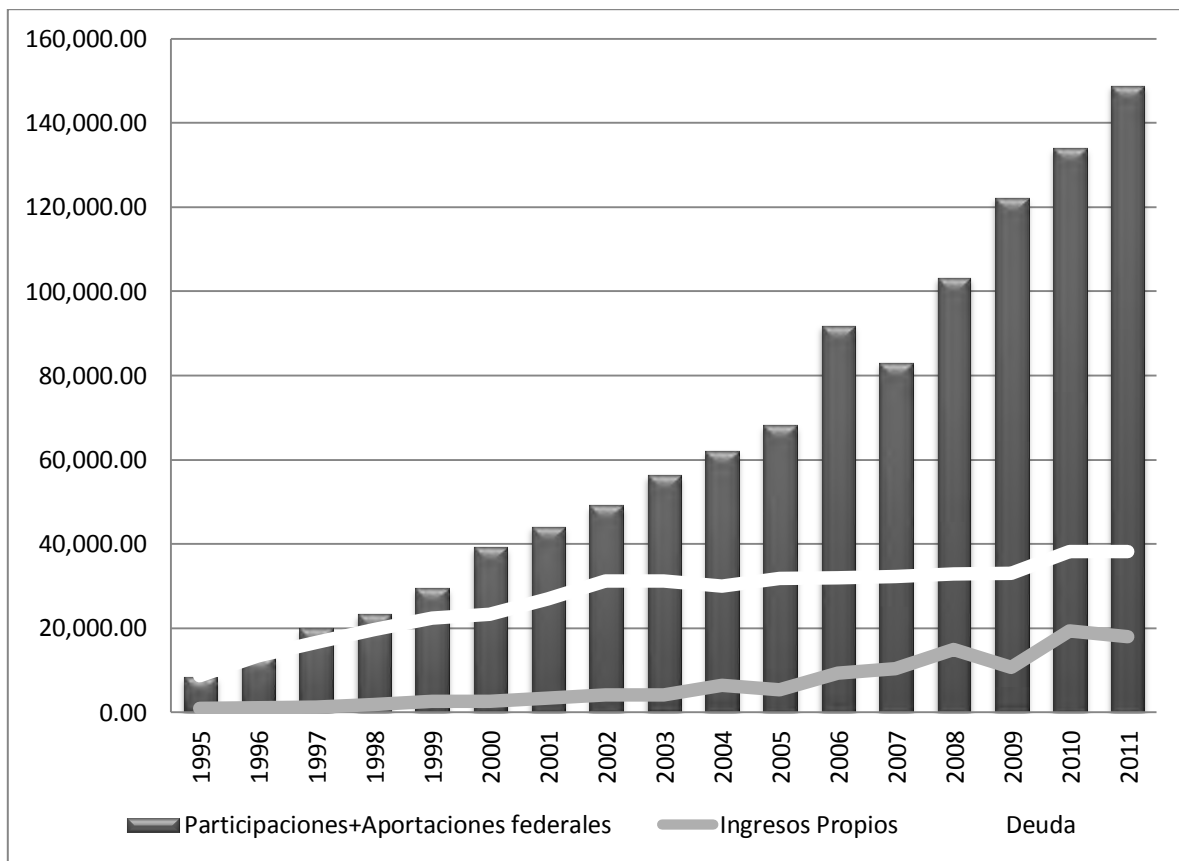
CUADRO 3.2.1.2 INGRESOS PROPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO 2011

IMPUESTOS	CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	DERECHOS	PRODUCTOS	APROVECHAMIENTOS
<p>Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal. Sobre Tenencia o Uso de Vehículos Automotores. Sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados. Sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos Permitidos con Cruce de Apuestas. Otros impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago</p>	<p>Para obra pública y acciones de beneficio social. Para obras de Impacto Vial. Por Servicios Ambientales</p>	<p>Por los servicios prestados por las autoridades: Secretaría General de Gobierno. De la Dirección Técnica y del Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno". De la Agencia de Seguridad Estatal. De la Dirección General de Protección Civil. De la Dirección General del Registro Civil. De la Secretaría de Finanzas. De la Secretaría de Educación. De la Secretaría de Desarrollo Urbano. De la Secretaría del Agua y Obra Pública. De la Secretaría de la Contraloría. De la Secretaría de Comunicaciones. De la Secretaría de Transporte. De la Secretaría del Medio Ambiente. De la Procuraduría General de Justicia. Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo</p>	<p>Venta de bienes muebles e inmuebles. Arrendamiento y explotación de bienes muebles e inmuebles. Utilidades y rendimientos de otras inversiones en créditos y valores. Periódico Oficial. Impresos y Papel Especial. Otros productos.</p>	<p>Reintegros. Resarcimientos. Donativos, herencias, cesiones y legados. Indemnizaciones. Recargos. Multas. Gastos de Ejecución. Montos que la Federación cubra al Estado por las actividades de colaboración administrativa que este último realice, en los términos de los convenios que al efecto se celebren. Montos que los municipios cubran al Estado por actividades de colaboración administrativa que este último realice, en los términos de los convenios que al efecto se celebren. Aprovechamientos diversos que se derivan de la aplicación del Código Administrativo del Estado de México y del Código Financiero del Estado de México y Municipios. Montos que la Federación cubra al Estado derivados del Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos. Remanentes de Entidades Públicas.</p>

Elaboración propia con fuente: Ley De Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal Del Año 2011:<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2010/dic213.PDF>

Pero, como se ha venido mencionando a lo largo de esta investigación, el Estado de México cuenta también con los ingresos provenientes de la federación, las principales transferencias son las participaciones federales, ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, (PEF) y las aportaciones federales (ramo 33 del PEF)⁹⁹. Comparemos ahora el comportamiento de dichos ingresos frente a los propios: y la proporción de la deuda con respecto a dichas participaciones.

Grafico 3.2.1.3 PARTICIPACIONES FEDERALES VS INGRESOS PROPIOS EN EL ESTADO DE MÉXICO (miles de millones de pesos)



Fuente: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales
http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPEst.asp?s=est&c=11288&proy=efipem_fest y Deuda pública de entidades federativas y municipios
http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentacion.aspx

⁹⁹ Las primeras son transferencias no condicionadas y constituyen la principal fuente de ingresos de los estados, mientras que las segundas son transferencias condicionadas.

Como se puede apreciar en el año de 1995 el Estado de México debía la totalidad de sus participaciones, pero al tomar los datos correspondientes a nuestro periodo de estudio resulta que en promedio el estado de México debe el 57% de sus participaciones federales; en el grafico también podemos apreciar la tendencia creciente de estas últimas, la cual no es nada comparable al comportamiento de los ingresos propios.

A manera de resumen, tenemos entonces que los ingresos propios del Estado de México, son raquíticos, lo cual determina que esta entidad sea altamente dependiente de los recursos provenientes de la federación, la proporción de la deuda en cuanto a ingresos propios es altísima, y en promedio esta entidad debe más de la mitad de los recursos federales. Veamos que sucede con los Egresos.

3.2.2. Egresos y deuda

Los egresos de una entidad federativa están definidos como los recursos que erogan los gobiernos para sufragar los gastos que se originan en el desarrollo de sus funciones y atención de programas, según los términos establecidos en su respectivo presupuesto de egresos y demás leyes sobre la materia.¹⁰⁰

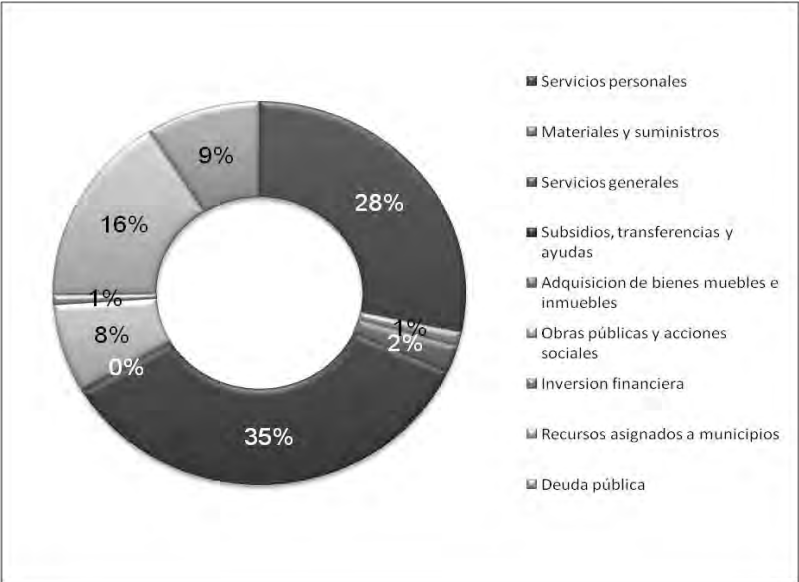
Debido al federalismo fiscal operante en nuestro país y como ha quedado ilustrado en el apartado anterior, la asignación en México de las responsabilidades impositivas y de gasto ha generado que los estados en México dependan enormemente de las transferencias federales.

Más allá de la importante diferenciación de la procedencia de los recursos, lo verdaderamente relevante, radica en conocer el destino último de estos, para determinar si se ha hecho un buen ejercicio del gasto.

¹⁰⁰ Finanzas públicas estatales y municipales Glosario
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/glosario/default.aspx?clvglo=finanzas&s=est&c=10971>

El grafico 3.2.2.1 muestra un promedio de la distribución de los egresos ademas del porcentaje del gasto en obra pública y el del servicio de la deuda los cuales son muy similares pues equivalen al 8 y 9% respectivamente; apreciamos también que la mayor parte del gasto se encuentra concentrada en los subsidios, transferencias y ayudas, pero también en el concepto de servicios personales, el cual es gasto corriente, estos dos conceptos acaparan el 63% de los egresos.

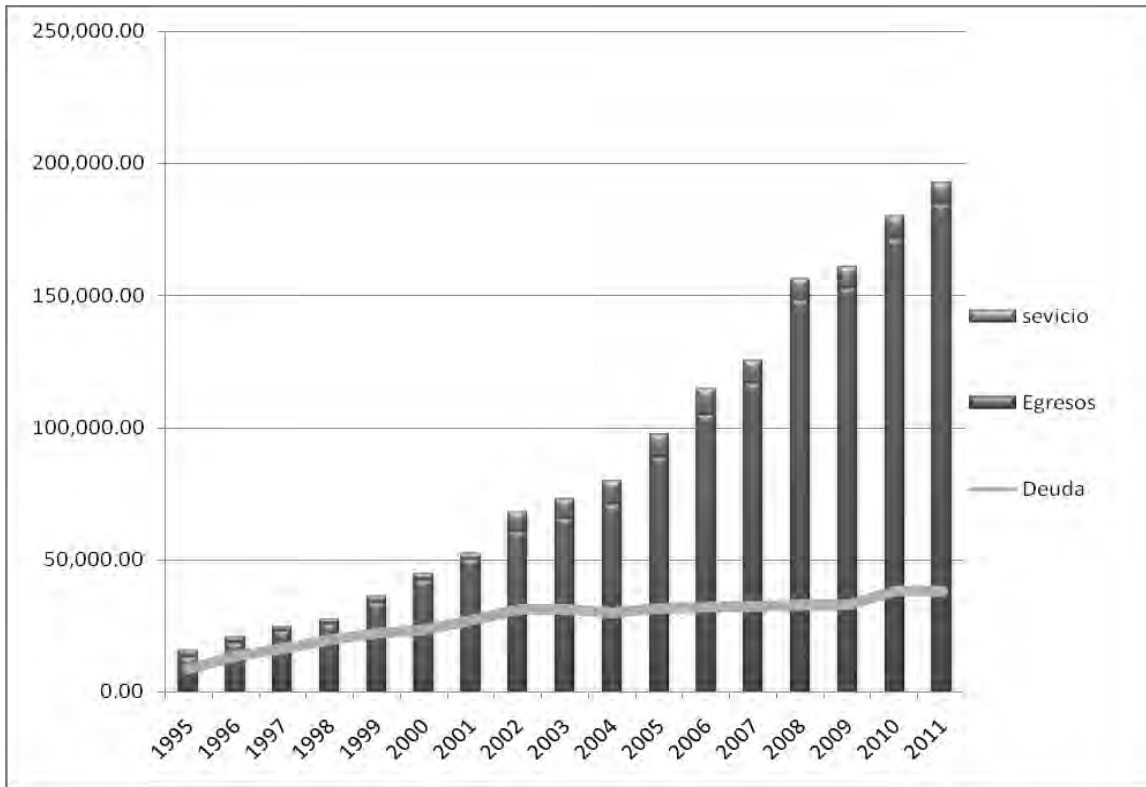
Grafico 3.2.2.1 DISTRIBUCIÓN DE LOS EGRESOS EN EL ESTADO DE MÉXICO 1995-2011 (Promedio porcentual)



Fuente: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Conjunto de datos: Finanzas públicas estatales http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPEst.asp?s=est&c=11288&proy=efipem_fest

Por su parte el grafico 3.2.2.2 ilustra la proporción de la deuda en cuanto a los egresos, en promedio el Estado de México debe el 45% de sus egresos, es decir, el Estado de México tiene comprometida aproximadamente la mitad de su gasto, lo cual es un alto porcentaje aunque se trate de un promedio.

Grafico 3.2.2.2 EGRESOS VS DEUDA DEL ESTADO DE MÉXICO 1995-2011
(Millones de pesos)

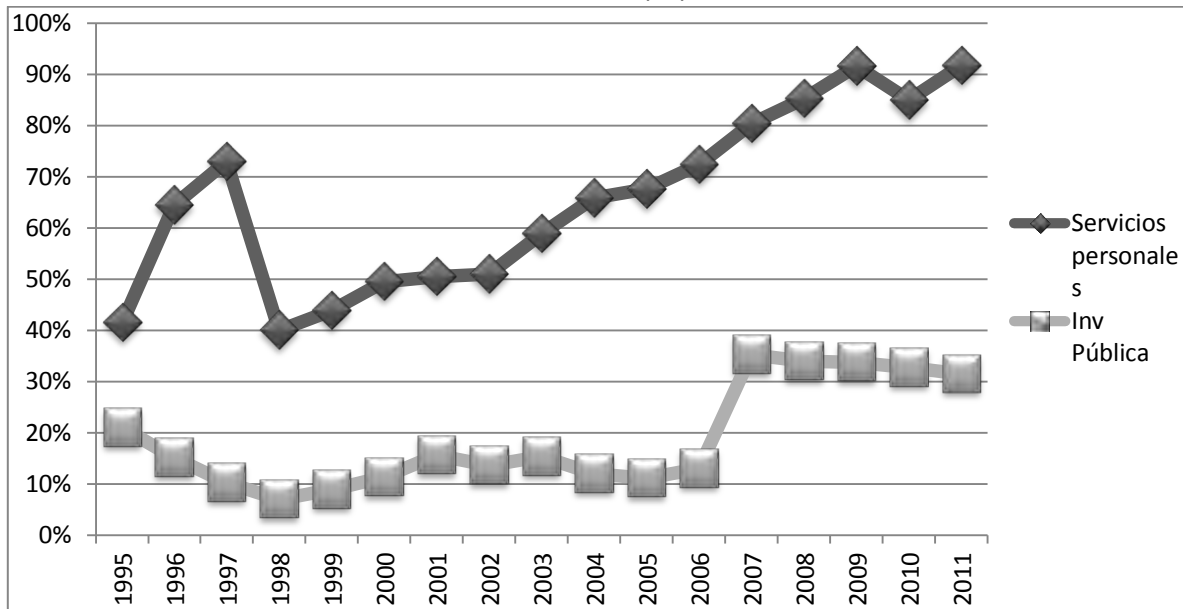


Fuente: Deuda pública de entidades federativas y municipios.
http://www.hacienda.gob.mxEstados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentacion.aspx

Haciendo un recuento de los dos gráficos anteriores es importante retomar que hay una diferencia considerable entre la partida de servicios personales que está compuesta prácticamente por sueldos y salarios a la que se le asigna el 28% del gasto total, y la partida de obras públicas y acciones sociales que representa el 8% del gasto, lo que nos lleva a reflexionar que tal vez el problema no es que los recursos no sean suficientes si no que son mal gastados o mal invertidos, es decir, no hay una adecuada distribución del gasto.

Veamos que sucede con estas dos partidas al analizarlas como proporción de la deuda en el siguiente gráfico.

Grafico 3.2.2.3 INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS PERSONALES/ DEUDA PÚBLICA (%)



Fuente: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Conjunto de datos: Finanzas públicas estatales http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPEst.asp?s=est&c=11288&proy=efipem_fest y SHCP Deuda pública de entidades federativas y municipios. http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentacion.aspx

Este gráfico, revela el verdadero destino del endeudamiento público para el Estado de México, nos indica qué proporción de la deuda va dirigida a la inversión pública y qué proporción va dirigida al gasto corriente, como lo son los servicios personales que agrupan las asignaciones destinadas al pago de sueldos al personal al servicio del Estado; también podemos observar la tendencia que han tomado ambas series en los últimos años, y contemplamos que la relación inversión pública/deuda pública va a la baja; lo cual va en detrimento de lo señalado por la ley.¹⁰¹

La ley trata de proteger los intereses de la entidad, el que se estipule que la deuda debe ser utilizada para financiar obra pública lleva intrínseco que dicha obra coadyuvara al desarrollo de la comunidad, es decir, dicha obra será positiva en el futuro, ya sea estimulando un desarrollo económico o social.

¹⁰¹ Ver tema 3.1 Preceptos Aplicables.

Sin embargo, si la mayor parte de la deuda va destinada al pago de nómina, estamos hablando de un gasto estéril -para el cual no deben estar contemplados los ingresos extraordinarios de la deuda -que favorece exclusivamente a quienes cobran dichos recursos; en este punto vuelve a intervenir el factor político, como ejemplo tenemos lo sucedido con el Gobernador Arturo Montiel a quien durante su mandato al frente del Edo. Méx. (1999-2005) no le importo aumentar la nómina de confianza en más de 3,500 plazas.¹⁰²

Esto nos lleva a afirmar que hay autoridades que no están cumpliendo con las funciones que les han sido encomendadas, ya que al parecer nadie hace cumplir lo estrictamente señalado en las constituciones federal y estatal, y en la propia ley de deuda del Estado, esto pone en evidencia la fallida rendición de cuentas, la incompetencia de las autoridades y la opacidad con la que opera el gobierno.

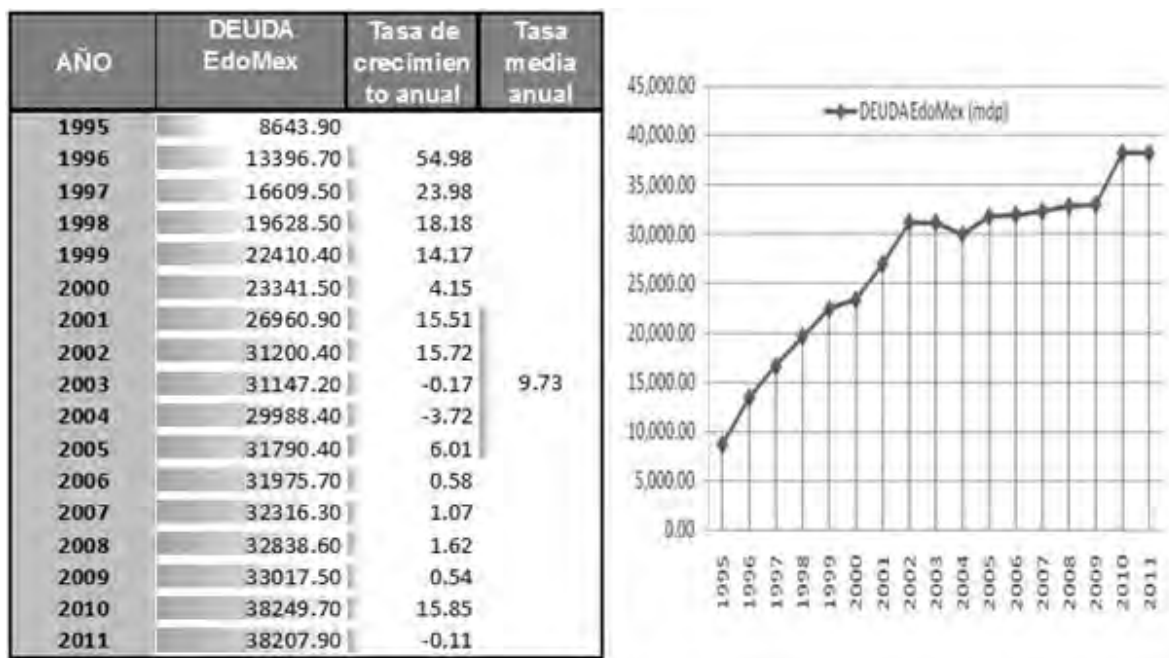
Por ello el siguiente apartado estará dedicado a realizar un análisis sobre el manejo que las autoridades han realizado en materia de deuda.

3.3. Análisis cualitativo: la administración de la Deuda Pública

Las cifras “oficiales” de deuda pública del Estado de México, dadas por la SHCP se muestran en la siguiente tabla:

¹⁰² Francisco Cruz y Jorge Toribio Montiel, “Negocios de familia, biografía no autorizada de Enrique Peña Nieto y el Grupo Atlacomulco”, disponible en: http://juegolimpio.prd.org.mx/documentos/negocios_familia.pdf, pág.111

TABLA 3.3.1 DEUDA ESTADO DE MÉXICO 1995-2011 (Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas, Comisión Nacional Bancaria y de Valores y estimaciones propias.

Estas cifras muestran que la deuda tiene una tendencia creciente, principalmente existen dos periodos en los que vemos un mayor incremento de la deuda, el primero va del 2000 al 2006 y el segundo va de 2009 al 2011.

Ahora bien, si hablamos de los montos de la deuda es relevante mencionar las reestructuraciones que ha sufrido a través de nuestro periodo analizado, ya que estas modifican los montos a través del tiempo.

Tenemos entonces que analizar dos reestructuraciones, en primer lugar la realizada en 2004 la cual derivó en la reforma del marco normativo de la deuda pública, cuyas principales características fueron: La afectación como fuente de pago del 100% de las Participaciones Federales que le corresponden al Estado y del Ramo 39 (antes PAFEF), mediante una instrucción irrevocable de la Tesorería de la Federación (TESOFE), que dicho Fideicomiso maestro sirve como fuente de pago de todos los financiamientos inscritos (presentes y futuros) y que el Estado

de México alargó su plazo de endeudamiento hasta el 2025. Esta renegociación fue pactada por Arturo Montiel de forma urgente después de que la deuda pasó de 22,410 millones de pesos cuando asumió su gobierno (1999) a 31,790 millones, que sumados al costo financiero de la deuda para 2005, se elevan a 35.5 mil millones de pesos.

Una nueva reestructuración de la deuda surgió en 2008 para tratar de subsanar los altos montos de endeudamiento, el Gobierno del Estado de México realizó el refinanciamiento de 25 mil 175 millones de pesos de la deuda pública, que representó el 87 % del total de la misma; el plazo promedio ponderado de los nuevos créditos fue de 25 años, que se obtuvo mediante una combinación de créditos de 20, 25 y 30 años, y que contrasta con el plazo remanente de 14 años de los créditos que fueron sustituidos. En octubre de 2007, la Legislatura aprobó el decreto de autorización para llevar a cabo dicha operación con el voto unánime de los diputados y diputadas de todos los partidos.

Con respecto a esto Luis Videgaray, Secretario de Finanzas del Estado de México en la gubernatura de Enrique Peña Nieto hizo las siguientes aseveraciones:¹⁰³

Qué se logró con el refinanciamiento?

1. Ahorro. La operación de refinanciamiento permitirá un ahorro de 607 mdp en los siete meses que restan al 2008, y conforme a lo dispuesto por la Legislatura del Estado en el Presupuesto de Egresos, serán destinados a inversión pública en los rubros de salud, educación, comunicaciones y combate a la pobreza. El ahorro que la operación generará al Gobierno del Estado de México de 2009 y hasta el final de la actual administración, será de 1,762 millones de pesos adicionales.

2. Certidumbre. Mediante la contratación de tasas fijas en el mercado de derivados, las finanzas públicas estatales han quedado protegidas ante los posibles vaivenes de las tasas de interés de corto plazo. Asimismo, la ampliación del plazo, los pagos nivelados y la ausencia de un periodo de gracia evitan la concentración abrupta de vencimientos, evitando riesgos de revolvencia y liquidez.

¹⁰³Mensaje Del Dr. Luis Videgaray Caso, Secretario De Finanzas, En El Acto De Refinanciamiento De La Deuda Pública Del Gobierno Del Estado De México, Realizado En El Patio Central De Palacio De Gobierno.http://www.edomexico.gob.mx/refinanciamiento/htm/htm/mensaje_finanzas.htm

3. Flexibilidad. Todos los nuevos créditos son prepagables, lo cual permitirá a futuras administraciones tener un manejo flexible de la deuda pública estatal.

4. Racionalización del gasto corriente. Los mayores ingresos han sido canalizados al gasto de inversión, evitando engrosar el gasto corriente de la estructura administrativa. Un ejemplo de ello es que en 2008 el gasto en servicios personales del sector central crece solamente 7.4% respecto al 2007, mientras que el presupuesto de inversión crece 43% y las transferencias a municipios crecen 17.4%. El control en el gasto corriente permite que los mayores ingresos se destinen a la creación de infraestructura y al combate a la pobreza.

Videgaray también agradeció a las ocho instituciones financieras participantes: Dexia, BBVA Bancomer, Banamex, Banorte, HSBC, Santander Interacciones e Inbursa.

Lo dicho por Videgaray dista mucho de la realidad, porque el gobierno a cargo de Enrique Peña Nieto se comprometió a pagar, durante cinco lustros y por concepto de intereses, más de 56 mil millones de pesos, un promedio de 2 mil 270 millones de pesos anuales, es decir, los mexiquenses pagaran a los bancos el equivalente a tres deudas públicas en 25 años. Como lo puso en su columna el periodista local Macario Lozano:

Para liquidar los empréstitos con todo e intereses se necesitara lo que resta del gobierno de Peña, los siguientes cuatro sexenios completos y al menos la mitad de un quinto periodo, siempre y cuando no haya más endeudamiento o una nueva renegociación.¹⁰⁴

Los datos de esta renegociación aparecen hasta la cuenta pública del 2011, pero es claro que el perfil de vencimientos de la deuda se alargó hasta el 2038, como lo muestra la siguiente tabla.

TABLA 3.3.2 PERFIL DE VENCIMIENTOS DE LA DEUDA DEL EDO. MÉX

¹⁰⁴ Francisco Cruz y Jorge Toribio Montiel.

PERFIL DE VENCIMIENTOS DE LA DEUDA PÚBLICA AL 31 DE DICIEMBRE DE 2011 (Miles de pesos)		
AÑO	TOTAL	%
2012	\$552,267.70	2.0
2013	\$612,926.10	2.2
2014	\$680,323.30	2.4
2015	\$755,218.10	2.7
2016	\$838,456.20	3.0
2017	\$930,980.20	3.3
2018	\$1,033,840.80	3.7
2019	\$1,148,209.70	4.1
2020	\$1,275,393.60	4.5
2021	\$1,301,391.90	4.6
2022	\$1,399,470.40	5.0
2023	\$1,542,295.20	5.5
2024	\$1,388,706.10	4.9
2025	\$1,459,551.20	5.2
2026	\$1,609,698.80	5.7
2027	\$1,747,184.30	6.2
2028	\$1,335,528.30	4.7
2029	\$1,029,002.30	3.6
2030	\$1,124,914.40	4.0
2031	\$1,180,479.10	4.2
2032	\$909,019.90	3.2
2033	\$669,135.10	2.4
2034	\$710,307.00	2.5
2035	\$784,685.40	2.8
2036	\$866,852.20	3.1
2037	\$957,623.00	3.4
2038	\$428,026.00	1.5
SUMATORIA	\$28,271,486.30	100.0

Fuente: Cuenta Pública del Estado de México 2011

Sin embargo, las cuentas públicas del Estado de México no especifican a que rubros fue entregado dicho endeudamiento; a pesar de lo anterior, las calificadoras de crédito, siguen otorgando calificaciones favorables a los montos

de la deuda del Edomex, según lo que publica el mismo Estado en su Cuenta Pública del 2011:¹⁰⁵

Moody's de México modificó a la alza la calificación del Estado de México a A2.mx (Escala Nacional de México) de A3.mx. Moody's Investors Service mantuvo la calificación del Estado de México a Ba2 (Escala Global, moneda local) de Ba3. La perspectiva de la calificación es estable. La acción refleja las mejoras de los indicadores financieros y de deuda de la Entidad, junto con la resistencia del marco fiscal del Estado, durante la reciente desaceleración económica. La calificadora estimó que el desempeño financiero de la Entidad se ha fortalecido en años recientes, reflejando la alineación del crecimiento de los ingresos respecto al gasto, lo que ha permitido aligerar los indicadores de deuda y mejorar los niveles de liquidez.

Fitch Ratings refrendó la calificación a la calidad crediticia del Estado de México, a „A-(mex) de „BBB+(mex)“. en la escala nacional con perspectiva estable“. La decisión respondió al continuo fortalecimiento de las finanzas estatales, en los últimos años; la evolución favorable que ha tenido la recaudación local, particularmente en materia de impuestos y derechos; la mejora en los indicadores del servicio de deuda, y la certidumbre en su manejo en un mediano plazo, así como el manejo prudente del gasto.

Standard & Poor's confirmó la calificación de riesgo crediticio en escala nacional –CaVal– a „mxA-“ de „mxBBB“ del Estado de México. La perspectiva es estable, subió la calificación de manera simultánea 2 niveles, argumentando en su decisión que el Estado de México ha sostenido un sólido desempeño presupuestal y una adecuada administración financiera en los últimos años, aunado a una política prudente de deuda, y a las perspectivas de crecimiento económico favorable que presenta la Entidad.

Ahora bien, continuando con la valoración de la administración de la deuda, tomaremos en cuenta las declaraciones hechas por Carlos Madrazo Limón, Diputado del Partido Acción Nacional (PAN), en las que señala que la deuda de los órganos auxiliares del Estado de México es la que más se ha incrementado, además indica que algunos municipios incurren en faltas a la ley al tener deudas mayores al 40% de sus ingresos propios como lo indica la ley de ingresos de los municipios del Estado, asegura que en conjunto el estado debe más de 75 mil millones de pesos, esto sin tomar en cuenta los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), que hacen a 10 mil millones de pesos.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Disponible en <http://transparencia.edomex.gob.mx>

¹⁰⁶ <http://es.wordpress.com/tag/carlos-madrazo-limon/>

Los PPS conforman un mecanismo alternativo al de la deuda pública como tal, cabe mencionar que las cuentas públicas del Estado de México no dan información sobre dicho mecanismo, pero, veamos cómo funciona.

3.3.1. Proyectos De Prestación De Servicios (PPS)

El término de Proyecto de Prestación de Servicios (PPS) proviene de un concepto más amplio que se denomina Asociaciones Público-Privadas (APPs), concepto que implica una amplia gama de participaciones de la iniciativa privada en la prestación de servicios públicos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público precisa que los proyectos para la Prestación de Servicios consisten en lo siguiente:

Un inversionista privado diseña, construye, financia y opera infraestructura de apoyo para prestar, en forma integral diversos servicios a dependencias y entidades del gobierno para que estas a su vez presten servicios públicos.¹⁰⁷

El Estado de México ha recurrido a los esquemas (APPs) tratando de compensar la escasez de los recursos públicos para proyectos de inversión en infraestructura, los PPS buscan complementar experiencias, recursos, habilidades y capacidades entre los sectores público y privado tratando siempre de manejar los riesgos de una forma más eficiente.

Las principales características de los PPS son¹⁰⁸:

- ❖ Su realización implica la celebración de un contrato de servicios de largo plazo entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor. El plazo de contratación del servicio es fijo, de 15 a 30 años.
- ❖ Los servicios provistos bajo el contrato, deben permitir a las dependencias o entidades contratantes el mejor cumplimiento de sus funciones y

¹⁰⁷ Unidad de inversiones de la SHCP, en el documento “Proyectos de Participación Pública y Privada en México” Seminario sobre “Evaluación de inversiones Públicas”. Septiembre 2005

¹⁰⁸ SHCP., Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de proyectos para Prestación de Servicios, Título II de los proyectos para prestación de servicios, numeral 4. DOF 26 de marzo 2003.

servicios encomendados, y a los objetivos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales. Los pagos al inversionista proveedor se registran como gasto corriente. Los compromisos de pago del PPS tendrán prioridad en el proceso de presupuestación.

- ❖ La prestación de los servicios se lleva a cabo con los activos que construya el inversionista proveedor, incluyendo activos concesionados por el sector público, en función de lo requerido por el contratante. La propiedad de los activos puede ser del inversionista privado o del gobierno. Financiamiento a través de capital propio y de Banca Comercial y de Desarrollo.
- ❖ Los pagos se realizan en función de la disponibilidad y calidad de los servicios que se presten. Una vez cumplidos estos criterios, el gobierno tiene la obligación de cubrir los pagos correspondientes.
- ❖ Se debe demostrar, a través de un análisis costo-beneficio, el valor de realizar un PPS
- ❖ Los riesgos asociados al proyecto se distribuyen entre los dos sectores, aunque el sector privado participa en un PPS, la responsabilidad final de la provisión de los servicios públicos ante los usuarios recae exclusivamente en el sector Público.

Los esquemas PPS persiguen los siguientes objetivos¹⁰⁹:

1. Elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios que proporciona el sector público, manteniendo la infraestructura en condiciones óptimas de operación.
2. Impulsar el desarrollo de infraestructura, a través de esquemas que permitan complementar y utilizar eficientemente los recursos públicos.
3. Emplear racionalmente los escasos recursos públicos , tratando de obtener los mayores beneficios sociales;
4. Financiar las necesidades de infraestructura pública, sin presionar el gasto público.

¹⁰⁹ http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/ppi/Paginas/Preguntas_Frecuentes.aspx

Por su parte la subsecretaría de Egresos de la SHCP precisa que:

La finalidad esencial de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) es elevar la cobertura y calidad de los servicios públicos a través del uso eficiente de los recursos públicos y privados, a través de la contratación, por parte de las dependencias y entidades gubernamentales, de servicios de apoyo proporcionados por un inversionista proveedor. Los servicios que se contraten a través de un PPS deberán servir de apoyo al gobierno para dar mejor cumplimiento a las funciones y servicios públicos que tienen encomendados.¹¹⁰

Sin embargo lo que sucede respecto a los PPS en el Estado de México se ve reflejado en el caso de la construcción del *Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango*, que es en realidad un derroche de recursos públicos que benefician sólo a un empresario, Juan Armando Hinojosa Cantú, la promesa número 37 de las 608 que hizo Peña Nieto como gobernador, se entregó incompleta, cuando apenas estaba concluida la primera de sus tres etapas, en algunas partes estaba en obra negra: le faltaban dos pisos de hospitalización, los nueve quirófanos, 20 consultorios, la sección de cirugía ambulatoria y la de terapia intensiva.

Hinojosa Cantú es el principal beneficiado de los contratos del gobierno mexiquense con la iniciativa privada, a través del esquema PPS, con el que hipotecó el gasto del estado hasta por 30 años en una deuda no contabilizada en las cuentas públicas.

Al respecto el economista experto en salud Joel Herrera señala que estos contratos mediante la modalidad PPS salen más caros a los contribuyentes:

Es un negocio de los privados: le garantizas la inversión al que pone el dinero, los contratos están tan detallados que el inversionista nunca pierde un centavo y gana por el mantenimiento y la operación durante 25 años. Evidentemente a

¹¹⁰ www.pps.sse.gob.mx

todos nos salen más caros. Esta inversión en infraestructura es deuda que a fin de cuentas se va a pagar en 25 años.¹¹¹

Peña Nieto hipotecó los pagos del estado a 30 años, por ocho obras contratadas con distintos empresarios que ató al gasto público. Estas son: el mantenimiento de la red de carreteras, el Centro Cultural Mexiquense, la Vialidad las Torres, el Puente James Watt, el libramiento Atizapán, los hospitales generales Toluca Issemym y Tlalnepantla, y el de especialidades de Zumpango.

Como vemos, en la realidad del Estado de México no se cumplen las expectativas antes señaladas por la SHCP, este mecanismo en lugar de apoyar verdaderamente al gasto de gobierno y beneficiar a la población, coadyuva a la opacidad con que se maneja la deuda pública, es decir genera confusión en cifras y conceptos, confusión que beneficia únicamente a los privados involucrados en dicho mecanismo.

Sin embargo, para poder ampliar el análisis de lo que sucede con el fenómeno de la deuda a continuación emplearemos indicadores que no se centran específicamente en la parte financiera, recordemos que el propósito de esta investigación es evaluar el funcionamiento de la deuda y sus repercusiones en el desarrollo económico de la entidad.

3.4. Indicadores de Deuda

3.4.1. Deuda/ PIBE (Producto interno bruto estatal)

Esta razón mide el nivel del endeudamiento relativo a la actividad económica del país. Asume implícitamente que todos los recursos del PIB son accesibles para financiar la carga de la deuda interna, lo que no es necesariamente cierto. Sin embargo, actualmente este indicador es considerado como el más importante para medir el grado de endeudamiento, indicando la capacidad de solvencia del gobierno.

¹¹¹ <http://www.proceso.com.mx/?p=307440>

El cálculo del PIB en nuestro país corre a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y a pesar de que sus cálculos son realizados – según el mismo instituto- de acuerdo con la metodología instaurada en el ámbito internacional¹¹² no tenemos ninguna otra referencia acerca de esta variable.

Así mismo no existen parámetros delimitados para calificar este indicador, sin embargo la Auditoría Superior de la Federación (ASF), toma como punto de partida el nivel agregado nacional del mismo, que en 2008 fue de 1.7%, en 2009 de 2.2% en 2010 de 2.5% y en 2011 de 2.8%.¹¹³

Los porcentajes que maneja el Estado de México son los siguientes:

TABLA 3.4.1.1 RELACIÓN DEUDA/PIB 1995-2011 (%)

AÑO	DEUDA/PIB
1995	13%
1996	11%
1997	9%
1998	8%
1999	7%
2000	5%
2001	6%
2002	6%
2003	5%
2004	4%
2005	4%
2006	4%
2007	4%
2008	4%
2009	4%
2010	4%
2011	4%

Fuentes: SHCP, PIB nacional y estatal 2012 disponible en: http://portal2.edomex.gob.mx/igecem/productos_y_servicios/productos_estadisticos/indole_economica/index.htm, Producto Interno Bruto Estatal a precios constantes por sector de actividad económica, serie anual de 2003 a 2010 (Millones de pesos de 2003), INEGI sistemas de cuentas nacionales.

¹¹² <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/cuentas/anuales/pib.pdf>

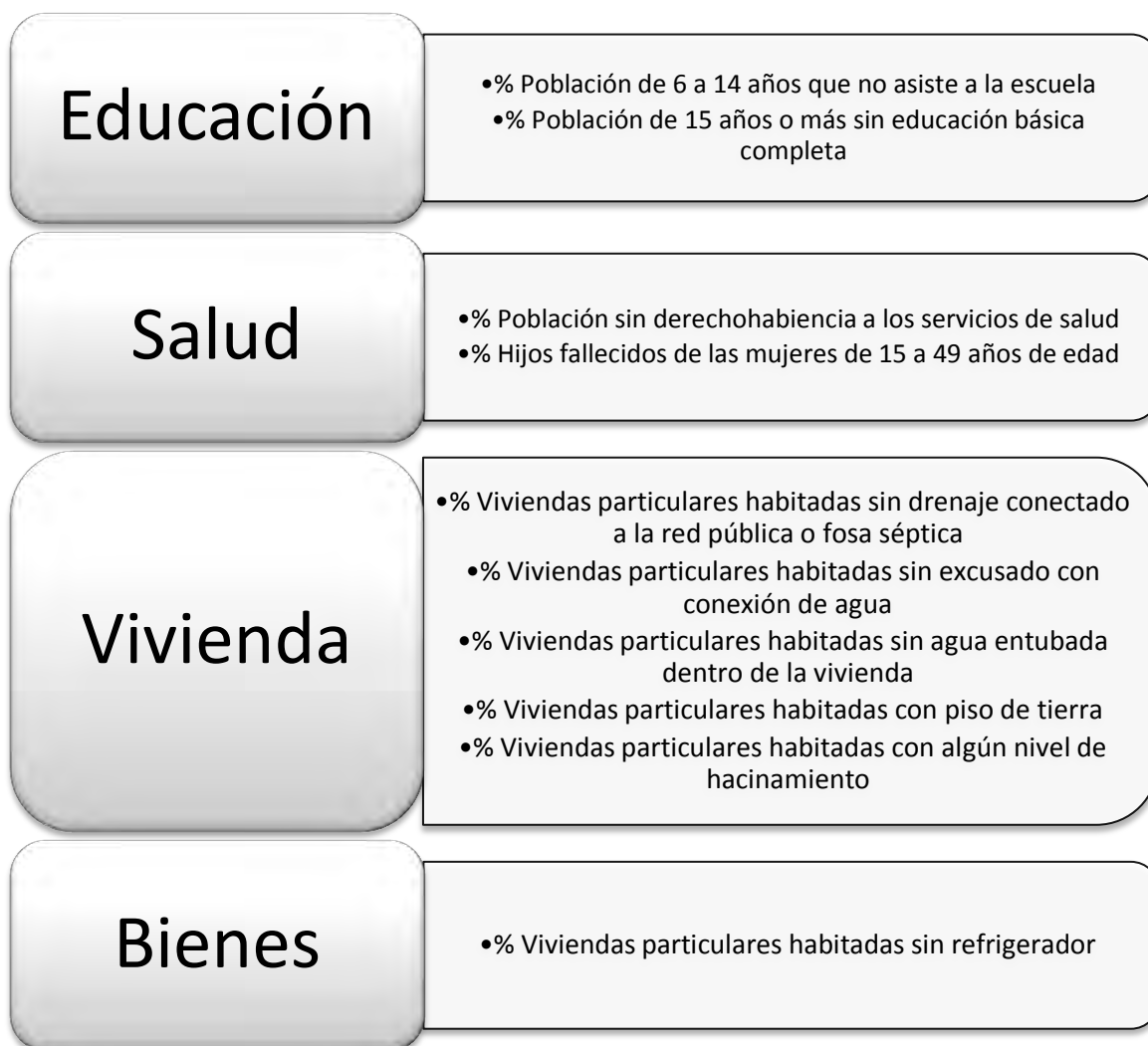
¹¹³ Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, agosto 2012, pag.51. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf

Podemos observar que a pesar de que los resultados de este indicador han disminuido y se han mantenido constantes en los últimos años, superan por mucho la media agregada nacional, al menos en los años que referimos anteriormente, lo cual no es recomendable.

3.4.2. Deuda/Índice de Marginación

Este indicador tiene como misión mostrar si el incremento de la deuda se ha visto reflejado en un incremento del nivel de vida de los mexiquenses; el Índice de Marginación tiene como objetivo particular ubicar los espacios y la población que vive con carencias de bienes y servicios, en el cuadro 3.4.2.1 se presentan las cuatro dimensiones y los diez indicadores socioeconómicos que se tomaron para la construcción del índice de marginación 2010.

CUADRO 3.4.2.1 DIMENSIONES E INDICADORES DEL ÍNDICE DE MARGINACIÓN



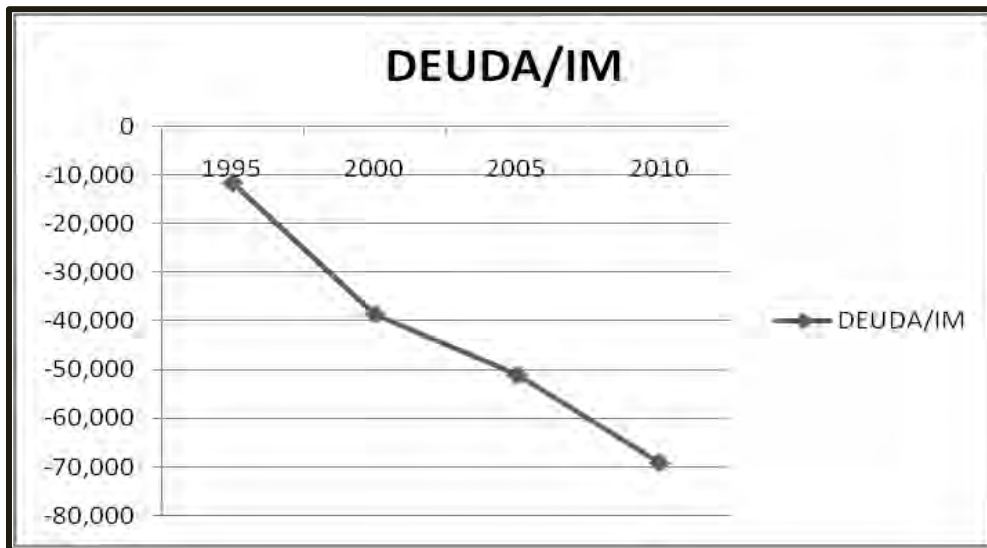
Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*.

La institución encargada de construir este índice es el Consejo Nacional de Población (CONAPO), debido a que dicha institución presenta las estadísticas del índice de marginación por lustros, tomaremos en cuenta solamente aquellos años que se incluyen en nuestro periodo de estudio, por tanto tomaremos las cifras correspondientes a los años 1995, 2000, 2005 y 2010, de igual forma trabajaremos con las cifras de la deuda para poder construir nuestro indicador.

A continuación presentamos los resultados obtenidos.

TABLA 3.4.2.2 RESULTADOS DEUDA/ÍNDICE DE MARGINACIÓN

AÑO	DEUDA EDO.MÉX Mdp	ÍNDICE DE MARGINACIÓN (IM)	DEUDA/IM
1995	8,643.90	-0.74	-11680.9459
2000	23,341.50	-0.60	-38606.5109
2005	31,790.40	-0.62	-51101.7521
2010	38,249.70	-0.55	-69077.6927

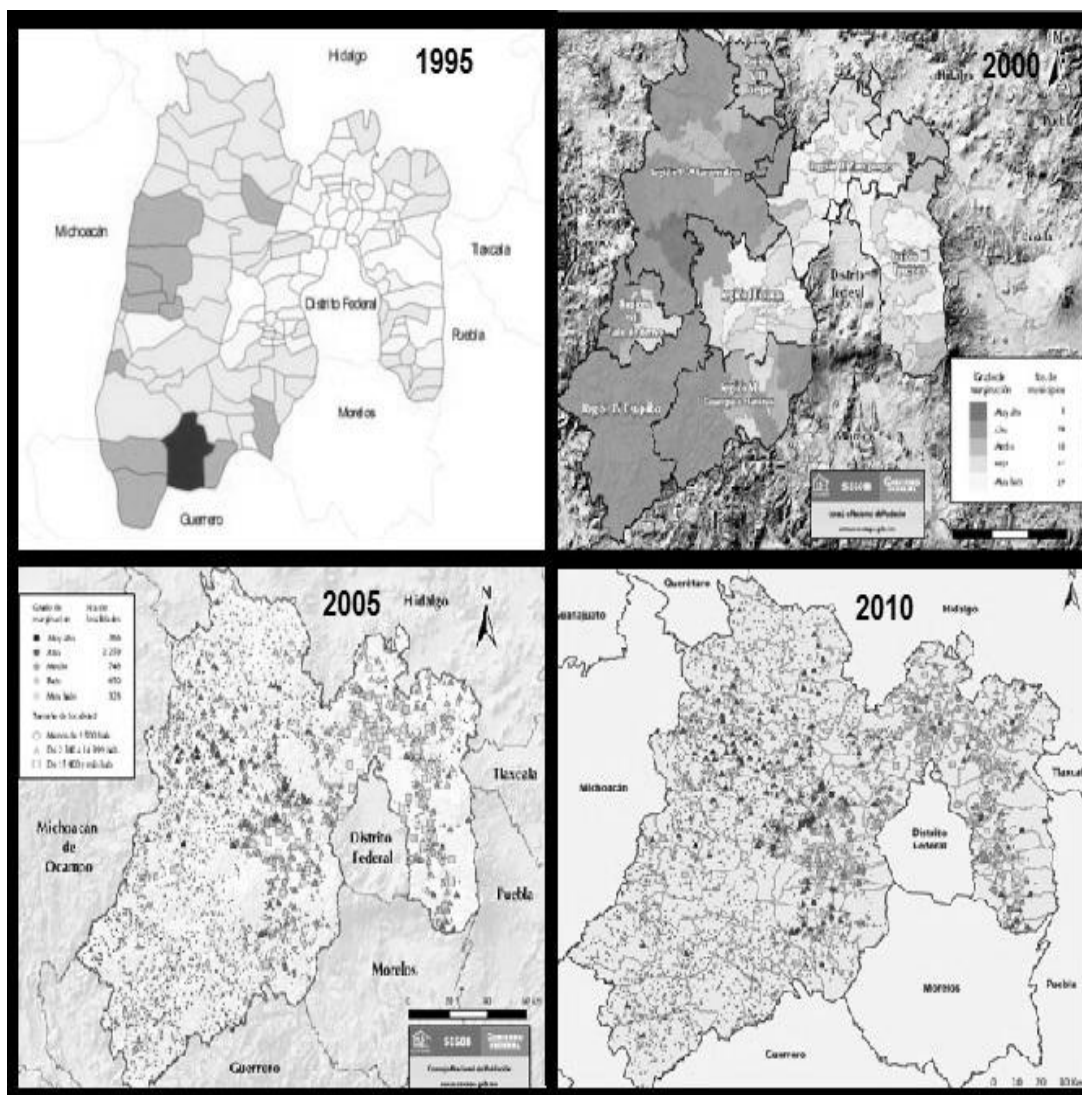


FUENTE: Elaboración propia con datos del CONAPO disponibles en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_marginacion

La tabla y la gráfica anterior nos muestran como los puntos de la recta se van alejando del origen, lo cual nos indica que aunque ha habido un avance en el índice de marginación por si solo al interior del estado, dicho “avance” es opacado por los altos incrementos de la deuda, en los cuatro lustros que estamos analizando el Índice de Marginación del Estado de México ha sido calificado como “bajo”, sin embargo dicha calificación podría ponerse en entre dicho, toda vez que

la mayoría de los municipios mexiquenses se encuentran calificados con un Índice de Marginación que va de “Muy alto” a “Medio”, los mapas que mostraremos a continuación demostrarán este hecho.

CUADRO 3.4.2.3 MAPAS ÍNDICE DE MARGINACIÓN EDO. MÉX 1995-2010



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO

Los mapas anteriores muestran el nivel de marginación que han presentado los municipios del Estado de México, las zonas que tienen los colores más intensos, representan un mayor grado de marginación, mientras que los colores más tenues representan un menor nivel. Si observamos con atención, podemos distinguir que las zonas con un menor grado de marginación son aquellas que

colindan con el Distrito Federal, y lo más importante, que la gran mayoría de esta entidad maneja altos grados de marginación aunque la deuda aumente, esto quiere decir que no se observa un impacto positivo de la deuda para el desarrollo de la entidad y es evidente el estancamiento del mismo a través de estos cuatro lustros.

Esta observación es respaldada con los resultados que dio a conocer la Auditoría Superior de la Federación (ASF), esta institución reveló que¹¹⁴: "A pesar del incremento de la deuda, solo cinco entidades tuvieron avances en sus índices de pobreza, Puebla, Quintana Roo, Guanajuato, Querétaro y Jalisco".

Como vemos el Estado de México no forma parte de este grupo y las autoridades encargadas de la administración de la deuda no pueden refugiarse en el nivel de crecimiento y desarrollo de la entidad para justificar el elevado nivel de deuda.

Ahora, continuando con el análisis de la relación deuda-crecimiento presentaremos un modelo econométrico que agrega la variable inversión pública; la presentación de dicho modelo será la parte culminante de nuestra investigación, para después dar paso a las conclusiones de la misma.

3.5. Modelo econométrico: PIB, Deuda, Inversión Pública

Etimológicamente, econometría significa medición de la economía; como disciplina teórica, en su elaboración se unen las Matemáticas, la Estadística y la Teoría Económica; como disciplina empírica se centra en la investigación social.

El objetivo de un estudio econométrico es comprender mejor un fenómeno económico y, como resultado, poder realizar predicciones de la evolución futura del fenómeno de interés. El instrumento básico es el modelo, que ayuda a

¹¹⁴Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000-Marzo 2011, publicado en Junio 2011, www.asf.gob.mx/.../AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf

entender las relaciones entre variables económicas y sirve para evaluar los efectos de distintas medidas o políticas económicas.

Los modelos económicos relacionan una variable dependiente con otras independientes o explicativas.

Para considerar las relaciones inexactas entre las variables del mundo económico surgen los MODELOS ECONOMETRICOS. Éstos, además de relacionar una variable dependiente con otras independientes o explicativas (relación de comportamiento), introducen una componente aleatoria o término de error. Ésta tiene un comportamiento estocástico y representa factores determinantes del comportamiento de la variable endógena que los modelos no pueden recoger de forma explícita. Así, el comportamiento de la variable (y) viene explicado por un modelo o relación en la que se puede distinguir una parte determinista (integrada por las variables explicativas) y una parte aleatoria.

Modelo matemático: $y = \alpha + \beta x$

Modelo econométrico $y = \alpha + \beta x + u$

El modelo de regresión lineal simple es el más sencillo e incluye únicamente una variable independiente:

$$Y = \alpha + \beta x + \mu$$

Ahora bien, en nuestro caso particular analizaremos tres modelos para comprobar la relación existente entre las variables Producto Estatal (PIBE), Deuda pública estatal (DEUDA), e inversión pública (INVEST); - recordemos que la teoría económica ortodoxa señala que existe una relación positiva entre estas tres variables-.

Ahora bien, debido a que nuestro interés es encontrar la relación entre los crecimientos de dichas variables, utilizaremos la forma funcional logarítmica en nuestras regresiones o modelos expresados de la siguiente manera:

$$1) \ln(\text{PIBE}) = \beta_0 + \beta \ln(\text{INVEST})$$

$$2) \ln(\text{PIBE}) = \beta_0 + \beta \ln(\text{DEUDA})$$

$$3) \ln(\text{INVEST}) = \beta_0 + \beta \ln(\text{DEUDA})$$

Los datos fueron tomados de INEGI y se presentan a continuación sus equivalentes logarítmicos:

Cuadro 3.5.1 DATOS LOG PIBE, DEUDA, INVEST

AÑO	DEUDA	INVEST	PIBE
1995	3.936709734	3.25964526	5.22637896
1996	4.126997832	3.307546781	5.37438328
1997	4.220356559	3.231297036	5.47600092
1998	4.292887112	3.135538281	5.55922637
1999	4.350449608	3.296967402	5.62965597
2000	4.368128762	3.422820368	5.7630726
2001	4.430734386	3.623901762	5.78405373
2002	4.494160162	3.627128312	5.79993181
2003	4.493419012	3.679908516	5.81014716
2004	4.476953295	3.557218222	5.85812377
2005	4.502295992	3.548542887	5.8999038
2006	4.504820061	3.619700553	5.94476811
2007	4.509421631	4.056546742	5.98377646
2008	4.516384634	4.048342887	6.0159868
2009	4.518744187	4.047468426	6.01674896
2010	4.582628033	4.098292837	6.07028412
2011	4.582153168	4.079817611	6.10919078

Fuente:www.inegi.gob.mx

A continuación presentamos la matriz de correlación de nuestras variables

	<i>DEUDA</i>	<i>INVEST</i>	<i>PIBE</i>
<i>DEUDA</i>	1		
<i>INVEST</i>	0.764352854	1	
<i>PIBE</i>	0.965572998	0.8698059	1

Esta matriz nos muestra el nivel de relación entre nuestras variables, de acuerdo a los datos de la tabla existen correlaciones fuertes y positivas, lo que indica que la realización de las regresiones es viable.

Procedamos entonces a la realización de la primera regresión: $\text{Ln (PIBE)} = \beta_0 + \beta \text{Ln (INVEST)}$.

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correlación múltiple	0.8698059
Coefficiente de determinación R ²	0.756562303
R ² ajustado	0.740333123
Error típico	0.12927122
Observaciones	17

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>
Intercepción	3.375108514	0.354147582	9.530231692
INVEST	0.664249426	0.097287518	6.827694226

De acuerdo a los resultados obtenidos podemos decir que la inversión pública explica al PIBE en un 74%, resultado dado por el valor de nuestro coeficiente R², por su parte el valor Estadístico t nos indica que la variable explicativa es significativa para el modelo al estar por encima del valor mínimo aceptado: 2, ahora bien el parámetro que relaciona al PIB estatal y a la Inversión Estatal es de 0.664, es decir, por cada punto porcentual que se incremente el PIB, la inversión pública se incrementa 0.664 puntos porcentuales.

Nuestra segunda regresión: $\ln(\text{PIBE}) = \beta_0 + \beta \ln(\text{DEUDA})$ arroja los siguientes resultados:

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correlación múltiple	0.965573
Coefficiente de determinación R ²	0.93233122
R ² ajustado	0.92781996
Error típico	0.06815569
Observaciones	17

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
Intercepción	-0.3980458	0.4303185	-0.92500275	0.36960729
DEUDA EM MDP	1.40291387	0.09758756	14.37595	3.5314E-10

Dados los resultados de este modelo podemos decir que la deuda explica al PIB en un 93%, resultado dado por el valor de nuestro coeficiente R², por su parte el valor Estadístico t nos indica que la variable explicativa es significativa para el modelo al estar por encima del valor mínimo aceptado. Ubicándose en 14.37, ahora bien el parámetro que relaciona al PIB estatal y a la deuda es de 1.40, es decir, por cada punto porcentual que se incremente el PIB, la deuda pública se incrementa 1.40 puntos porcentuales.

Por su parte nuestro tercer y último modelo: $\ln(\text{INVEST}) = \beta_0 + \beta \ln(\text{DEUDA})$ nos indica lo siguiente.

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correlación múltiple	0.764352854
Coefficiente de determinación R ²	0.584235286
R ² ajustado	0.556517638
Error típico	0.221219245
Observaciones	17

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
Intercepción	-2.781831693	1.39672468	-1.99168221	0.06493689
DEUDA EM MDP	1.454222804	0.31674899	4.59108895	0.00035317

En este caso podemos decir que la deuda explica a la inversión estatal en un 58%, lo cual está por debajo del mínimo recomendado que es del 60% resultado dado por el valor de nuestro coeficiente R^2 , por su parte el valor Estadístico t nos indica que la variable explicativa es significativa para el modelo al estar por encima del valor mínimo aceptado, ubicándose en 4.59, ahora bien el parámetro que relaciona a la inversión estatal y a la deuda es de 1.45, es decir, por cada punto porcentual que se incremente la inversión estatal, la deuda pública se incrementa 1.40 puntos porcentuales.

Con los resultados antes expuestos tenemos que los dos primeros modelos son válidos de acuerdo a los parámetros antes analizados; sin embargo el tercer modelo es deficiente debido a que la R^2 es muy baja, lo cual deja entrever que efectivamente los ingresos extraordinarios o deuda no son el factor determinante en el incremento de la inversión pública, y por lo tanto no la suficiente incidencia en el crecimiento económico como la teoría ortodoxa se ha empeñado en afirmar, lo cual es suficiente para realizar nuestras conclusiones sobre el manejo de la deuda pública en el Estado de México.

CONCLUSIONES

La deuda pública estatal en el caso específico del Estado de México fue el tema estudiado a lo largo de esta investigación, para ello comenzamos revisando, la teoría de la deuda pública a nivel mundial, vimos las opiniones de importantes economistas de acuerdo a las épocas y condiciones en las que cada uno vivió, además vimos que algunos de ellos (fundamentalmente los defensores de la teoría ortodoxa) aseguraban que la deuda tenía una relación directa con el crecimiento y el desarrollo de un país, sin embargo los argumentos que presentaron aquellos que condenaban el uso de la deuda son válidos en la actualidad, como la premonición hecha por Marx, que hablaba del surgimiento de un nuevo capitalismo en el que la producción pasa a segundo plano, dando paso así al dinero que sin necesidad de producir genera más dinero, augurando así el enriquecimiento de los usureros banqueros.

Después, estudiamos a la deuda pública estatal desde el punto de vista nacional y encontramos que el Sistema Fiscal en México es injusto y que el Federalismo Fiscal es prácticamente inexistente ya que lo que opera en realidad es el centralismo; centralismo que beneficia por supuesto al nivel Federal de gobierno y perjudica a los gobiernos Estatales y Municipales, dimos cuenta de que México experimento un boom de deuda a partir de los años 90 del siglo pasado cuando a través del proceso de desregulación financiera se abrió paso al endeudamiento con la banca comercial y cuando en 2001 se permitió la participación de los Estados en la colocación de deuda pública en la Bolsa Mexicana de Valores, a este boom coadyuvo también el hecho de que las deudas Estatales pudieran ser garantizadas con las Participaciones Federales, lo cual provoca que los gobiernos Estatales no se esmeren por mejorar su nivel de recaudación, que hoy por hoy es mediocre, o bien por encontrar las mejores opciones de financiamiento, lo cual debilita las Finanzas Públicas de los Estados.

El notable crecimiento de la deuda Estatal, que cobró un gran auge en los últimos años, debiera ser una preocupación latente para el gobierno Federal, sin embargo en los Planes Nacionales de Desarrollo y en la Política de deuda pública

no se aprecian acciones claras que den una solución a este problema, es decir México no lleva a cabo un proceso de planeación eficaz, por tanto en el siguiente paso que es la implementación de los planes no se darán los resultados esperados.

Bajo este contexto, pasamos al objetivo real de esta investigación que es evaluar el funcionamiento de la deuda pública en el Estado de México (Edo. Méx.) en el periodo 1995-2011, encontramos que a pesar de su gran empuje económico, esta entidad también ha elevado su nivel de endeudamiento, debido a que tiene deficiencias en la recaudación por ingresos propios, y en la calidad del gasto.

Nos referimos a la calidad del gasto porque la mayoría de los recursos obtenidos por medio de deuda son gastados en la partida de servicios personales que es gasto corriente, haciendo caso omiso de los mandatos Constitucionales federales y estatales que establecen que los recursos obtenidos vía deuda, deberán ser utilizados solamente para la creación de obra pública productiva que beneficie de alguna manera a la comunidad, y es que el Estado no cuenta con mecanismos de planificación económica y social que le permitan conocer las necesidades sociales a las que tienen que orientar los recursos; en este punto se evidencia la incompetencia del congreso Estatal encargado de vigilar el buen manejo de la deuda pública, el cual, parece no darse cuenta de esta situación, ya que continua aprobando año con año montos mayores de endeudamiento comprometiendo así las participaciones federales; aquí interviene el factor político de corrupción que sugiere que si el Gobernador y el congreso son militantes del mismo partido político, los límites prudentes no serán respetados, sobre todo si esos cuantiosos recursos serán destinados a financiar campañas políticas millonarias.

En el ámbito financiero observamos que de manera paulatina la banca de desarrollo ha dejado de participar en el endeudamiento del Edo.Méx., hoy en día es evidente que la banca comercial juega el papel primordial y es quizá la más beneficiada del endeudamiento mexicano.

Dicho endeudamiento se ha extendido ya hasta el año 2038, gracias a los refinanciamientos de la deuda realizados por el hoy ex gobernador Enrique Peña Nieto (EPN), el estado deberá pagar en ese año un total de 28,271,486,000 pesos y es que resulta muy fácil endeudar al Estado en el largo plazo, toda vez que el cargo de gobernador solo dura seis años, EPN hipotecó el destino del Edo. Méx a 27 años, esto si en los próximos mandatos no se contrata más deuda, lo cual parece inviable tomando en cuenta la anémica recaudación, y los altos intereses que se ha comprometido a pagar a lo largo de esos 27 años, esto arraiga el círculo vicioso de contratar deuda solo para pagar deuda.

A pesar de que en las cuentas públicas mexiquenses aparece el perfil de vencimientos de la deuda, así como sus acreedores, no se especifican los proyectos que van a ser financiados con esos recursos, lo cual da indicios de la opacidad en el manejo de la deuda. Así mismo cabe mencionar que los montos de deuda publicados por las fuentes “oficiales” no reflejan la situación real de la deuda del estado, no publican información importante como lo son los refinanciamientos y tampoco muestran a donde han sido dirigidos los recursos, además de que los montos de deuda publicados por la SHCP, INEGI e incluso el portal del Estado de México discrepan entre sí; lo anterior nos obligó a ampliar nuestra visión y poner especial atención en los factores políticos que intervienen en los procesos de endeudamiento del Estado para así obtener información más apegada a la realidad; de más está decir que dicha información tampoco se encontró en fuentes “oficiales”.

Continuando con la opacidad, encontramos a los PPS, que son sinónimo de deuda no contabilizada en las cuentas públicas, estos PPS han sido útiles para beneficiar a aquellas empresas predilectas de la administración en turno que pacta con ellas la construcción de obra pública que significará a largo plazo una carga insostenible para el gobierno y un negocio cómodo y rentable para dichas empresas.

En cuanto a las calificaciones de deuda obtenidas por la entidad, a pesar de que las grandes calificadoras señalen que el Edo.Méx., tiene un buen manejo del

endeudamiento, la realidad es que el indicador de deuda más recurrente Deuda/PIBE señala que la entidad supera la media nacional, lo cual por ningún motivo respalda el mejoramiento de las calificaciones crediticias

Por lo que respecta a la Relación PIB, deuda e inversión, concluimos que el incremento de las dos últimas no se ve reflejado en el desarrollo integral de la comunidad. En este sentido es importante mencionar la inexistencia de indicadores con parámetros establecidos que faciliten la evaluación del impacto de la deuda en el desarrollo de cada entidad; el Edo. Méx. a pesar de su elevada deuda sigue manejando altos índices de marginación en la mayoría de sus municipios; hecho que ha sido respaldado en esta investigación por un modelo econométrico que señala claramente que solo un bajo porcentaje de la deuda es invertido en obra pública, con lo que cotejamos que la deuda no siempre se correlaciona con crecimiento económico, refutando con ello la teoría ortodoxa.

En general el manejo y gestión de la Deuda Pública en el Edo. Méx. Es corrupto y deficiente; y aunque es cierto que el Federalismo Fiscal aplicado en nuestro país es un problema estructural que no depende únicamente del nivel de gobierno estatal, el Edo. Méx., ha manejado los recursos de la deuda con gran opacidad, con cierta complicidad de las instituciones encargadas de publicar y evaluar su proceder en dicha materia y con miras a intereses políticos que no incluyen ni van dirigidos a mejorar el nivel de vida de su población más vulnerable sin buscar realmente el desarrollo integral del Estado.

ANEXOS

Cuadro 1. INGRESOS PROPIOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1995-2011

Cuadro 1 (1a Parte) INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1995-2011 (millones de pesos)							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Total	111,039,766,629	143,670,803,558	189,829,410,773	254,742,222,245	323,403,932,028	394,595,069,912	
Impuestos	2,385,840,559	3,239,804,409	4,316,514,500	5,541,510,701	7,105,203,492	8,991,290,164	
Derechos	2,331,667,538	2,908,930,415	3,847,577,516	4,924,819,263	6,149,504,532	7,574,999,973	
Productos	2,511,359,827	2,519,782,350	5,067,008,283	5,222,383,907	6,296,922,180	4,983,131,772	
Aprovechamientos	1,324,800,751	1,284,481,473	1,646,591,835	1,969,825,878	2,463,525,236	3,638,035,647	
Contribuciones de mejoras	72,480,713	104,882,758	113,591,601	50,972,781	105,057,814	67,305,629	
TOTAL	8,626,149,388	10,057,881,405	14,791,283,735	17,709,512,530	22,120,213,254	25,254,763,185	
Participaciones federales	41,665,875,211	61,786,407,124	78,987,518,764	98,854,112,485	121,445,796,608	154,019,642,213	
Aportaciones federales	38,447,217,198	45,640,865,256	74,806,744,202	117,895,287,307	155,093,368,728	196,021,319,439	
TOTAL	80,113,092,409	107,427,272,380	153,794,262,966	216,749,399,792	276,539,165,336	350,040,961,652	
Otros ingresos		3,065,279,651	2,157,127,639	3,679,686,219	2,364,914,213	943,731,042	
Por cuenta de terceros	8,872,751,651	9,122,153,426	12,053,504,073	12,442,839,709	15,716,356,423	11,197,135,591	
Financiamiento	12,041,042,752	11,535,676,337	5,296,658,913	1,817,710,067	3,196,828,542	3,063,495,591	
	20913794403	23723109414	19507290625	17940235995	21278099178	15204362224	
Disponibilidad inicial	1,386,730,429	2,462,545,359	1,736,573,447	2,343,073,928	3,466,454,260	4,094,962,851	

Cuadro 1 (2a Parte) INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1995-2011 (millones de pesos)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	451,916,636,489	494,251,766,375	561,029,979,173	616,367,067,225	697,515,127,391	805,174,296,688
Impuestos	10,840,449,011	12,655,996,359	13,720,659,108	14,975,008,304	18,020,811,941	21,560,406,159
Derechos	9,703,012,192	11,408,088,223	12,823,345,092	15,213,750,710	16,759,865,669	18,090,825,166
Productos	4,329,884,423	3,188,122,846	2,973,175,098	3,391,266,631	5,675,228,699	9,661,281,523
Aprovechamientos	3,933,812,024	4,471,776,545	6,108,785,763	8,302,522,937	7,454,312,984	13,650,683,116
Contribuciones de mejoras	213,788,133	523,641,945	718,073,448	1,098,150,607	1,189,798,221	426,641,343
TOTAL	29,020,745,783	32,247,625,918	36,344,038,509	42,980,719,189	49,100,017,514	63,389,837,307
Participaciones federales	170,932,043,541	180,764,359,059	203,819,653,817	217,118,110,900	245,256,345,182	282,738,453,781
Aportaciones federales	233,229,660,863	253,488,851,831	290,645,696,521	326,435,893,316	365,658,010,468	421,234,691,405
TOTAL	404,161,704,404	434,253,210,890	494,465,350,338	543,554,014,216	610,914,355,650	703,973,145,186
Otros ingresos	1,507,946,852	2,762,185,109	5,479,075,828	5,872,658,590	13,748,312,364	8,720,061,796
Por cuenta de terceros	3,135,458,168	3,864,086,393	3,333,583,847	1,835,332,244	2,452,649,513	1,493,389,928
Financiamiento	7,143,642,871	14,326,019,277	15,308,243,920	16,895,042,183	13,038,748,159	13,310,810,198
	11787047891	20952290779	24120903595	24603093017	29239710036	23524261922
Disponibilidad inicial	6,947,138,411	6,798,637,788	6,099,686,731	5,229,240,803	6,261,044,191	14,287,052,273

Cuadro 1 (3ª Parte y última) INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1995-2011 (millones de pesos)

	2007	2008	2009	2010	2011
Total	894,122,446,982	1,057,098,519,213	1,150,380,940,066	1,235,616,682,071	1,189,632,285,433
Impuestos	25,979,858,627	28,861,074,228	29,783,369,415	34,064,982,723	38,602,810,674
Derechos	20,142,160,544	22,228,100,728	21,904,835,956	26,646,501,112	24,267,497,128
Productos	5,662,194,668	7,527,617,814	5,309,303,626	5,154,785,307	4,073,280,240
Aprovechamientos	12,052,159,131	17,735,948,870	18,299,908,429	18,080,968,548	20,280,373,276
Contribuciones de mejoras	1,780,188,450	1,333,089,710	1,063,290,752	1,012,149,097	670,632,261
TOTAL	65,616,561,410	77,685,831,350	76,360,708,178	84,959,386,787	87,894,593,579
Participaciones federales	292,352,911,414	368,906,983,238	339,514,298,175	382,676,996,252	376,479,610,370
Aportaciones federales	440,403,344,365	529,251,204,671	624,084,122,809	620,738,381,508	600,449,423,989
TOTAL	732,756,255,779	898,160,187,909	963,598,420,984	1,003,415,377,760	976,929,034,359
Otros ingresos	50,363,177,966	43,872,880,576	34,544,916,584	38,913,773,689	39,409,218,688
Por cuenta de terceros	1,519,634,302	3,252,082,949	2,155,722,889		
Financiamiento	20,804,618,198	10,752,663,873	41,034,565,497	82,845,931,432	65,789,093,135
	72667430466	57877627398	77735204970	1.2176E+11	1.05198E+11
Disponibilidad inicial	23,062,199,327	23,374,872,556	32,686,605,934	25,482,212,403	19,610,345,672

Cuadro 2. (1ª Parte) OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS,
1993-2010 Saldos al 31 de diciembre de cada año (millones de pesos)

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, 1993-2010						
Saldos al 31 de diciembre de cada año						
(Millones de Pesos)						
Entidad	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Aguas calientes	283.6	364.0	307.5	339.2	287.0	197.3
Baja California	478.1	999.6	960.3	1,214.3	1,380.3	1,611.9
Baja California Sur 1/	260.8	304.3	296.8	350.6	450.4	472.2
Campeche	127.1	499.0	460.9	518.1	419.2	221.8
Coahuila 2/	248.9	515.5	926.0	1,116.4	593.5	649.0
Colima	104.3	191.9	263.4	291.0	237.1	185.9
Chiapas 3/	212.3	1,024.7	992.0	1,088.1	961.6	1,067.3
Chihuahua 2/ 4/	2,071.5	2,511.8	2,722.0	3,037.6	3,178.4	3,068.8
Distrito Federal 5/	960.6	1,473.3	2,465.4	7,390.4	11,789.2	20,366.5
Durango	296.7	552.0	462.3	606.7	713.9	838.1
Guanajuato	280.3	405.6	411.7	464.5	517.2	589.5
Guerrero 2/	497.8	515.8	858.2	963.7	1,168.5	1,309.7
Hidalgo	30.0	22.6	14.2	16.1	12.7	10.4
Jalisco	2,260.8	2,811.6	3,371.9	3,876.2	4,006.9	4,514.2
México 6/	2,728.5	4,843.0	8,643.9	13,396.7	16,609.5	19,628.5
Michoacán 2/ 7/	101.0	249.6	256.2	251.8	216.0	283.0
Morelos	162.2	144.3	232.7	244.1	365.2	395.0
Nayarit	118.2	222.6	187.6	178.0	115.2	101.3
Nuevo León 8/	1,273.1	2,348.4	6,427.4	5,463.5	6,706.6	7,989.5
Oaxaca 9/	181.6	260.3	147.0	192.9	202.8	361.5
Puebla	106.1	156.1	321.4	308.7	351.7	657.0
Querétaro	343.7	1,282.8	1,090.0	1,016.8	1,061.1	1,215.5
Quintana Roo 2/	437.4	450.3	643.4	740.3	842.5	855.8
San Luis Potosí	306.3	345.9	426.3	543.9	599.4	660.8
Sinaloa 2/	481.9	873.6	1,337.6	1,677.4	1,931.2	1,990.2
Sonora	2,547.0	3,150.1	4,869.4	6,085.5	3,672.4	4,177.8
Tabasco	187.9	518.1	343.3	411.1	431.9	604.8
Tamaulipas 2/ 10/	416.3	368.5	531.9	363.8	315.2	271.0
Tlaxcala	68.8	136.2	52.7	0.0	0.0	0.0
Veracruz 2/ 11/	348.4	348.3	379.4	262.3	78.8	23.3
Yucatán	224.6	305.1	288.1	320.9	372.2	316.6
Zacatecas	132.4	123.9	380.9	468.8	235.9	98.2
TOTAL	18,278.2	28,318.8	41,071.8	53,219.4	59,823.5	74,732.4

Cuadro 2 (Parte 2) OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, 1993-2010

**Saldos al 31 de diciembre de cada año
(Millones de Pesos)**

Entidad	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aguascalientes	163.5	140.8	207.3	343.3	711.3	621.0
Baja California	1,641.8	1,775.4	1,703.5	1,987.5	2,503.2	3,161.1
Baja California Sur						
1/	517.4	592.1	700.1	689.8	602.8	572.3
Campeche	148.5	111.3	82.2	21.7	0.0	20.5
Coahuila 2/	786.5	802.9	712.8	607.3	261.3	273.0
Colima	208.1	181.6	223.4	342.9	509.2	437.2
Chiapas 3_/	1,021.8	998.6	946.8	926.9	887.7	1,062.9
Chihuahua 2_/ 4_/	2,915.3	2,766.4	2,696.3	4,064.0	4,016.3	5,664.6
Distrito Federal 5_/	22,962.1	28,718.1	32,788.5	38,284.9	41,634.0	42,310.0
Durango	860.4	998.1	1,345.9	1,314.6	1,778.0	2,592.2
Guanajuato	559.1	626.9	598.9	636.6	1,181.3	1,536.4
Guerrero 2_/	1,512.2	1,599.1	1,579.2	1,540.7	2,018.1	2,417.5
Hidalgo	0.0	163.1	456.7	719.2	1,346.4	1,271.5
Jalisco	4,749.2	5,161.5	5,004.8	5,864.2	5,672.3	6,231.9
México 6_/	22,410.4	23,341.5	26,960.9	31,200.4	31,147.2	29,988.4
Michoacán 2_/ 7_/	292.9	213.7	180.5	152.8	1,597.7	1,481.8
Morelos	408.0	508.3	466.5	486.2	842.6	851.1
Nayarit	87.6	92.2	129.1	100.9	98.4	270.7
Nuevo León 8_/	8,623.8	8,795.9	8,635.4	8,704.0	8,418.2	9,248.8
Oaxaca 9_/	290.7	247.1	230.8	312.2	583.3	552.7
Puebla	716.1	855.4	1,005.6	1,001.8	2,829.9	3,057.8
Querétaro	1,327.1	1,399.6	1,406.4	1,400.8	1,493.5	1,559.5
Quintana Roo 2_/	761.6	748.8	993.8	1,320.6	1,505.3	2,000.7
San Luis Potosí	642.2	842.1	802.9	1,438.0	1,211.0	2,721.0
Sinaloa 2_/	1,500.5	2,449.0	2,765.8	3,175.0	3,150.8	3,225.0
Sonora	4,584.5	4,936.3	5,133.6	5,030.4	5,460.2	5,419.9
Tabasco	601.4	602.2	580.6	576.2	535.5	493.4
Tamaulipas 2_/ 10_/	702.4	817.0	712.8	435.3	758.1	1,343.0
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Veracruz 2_/ 11_/	22.6	17.8	1,053.1	2,754.6	1,882.9	3,528.7
Yucatán	310.2	189.1	127.3	578.7	874.9	730.3
Zacatecas	75.3	39.4	11.6	206.9	381.6	370.1
TOTAL	81,403.2	90,731.3	100,243.1	116,218.4	125,893.0	135,015.0

**Cuadro 2 (Parte 3 y última) OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
Y MUNICIPIOS, 1993-2010**
Saldos al 31 de diciembre de cada año
(Millones de Pesos)

Entidad	2005	2006	2007*	2008	2009	2010
Aguascalientes	1,110.0	958.4	2,347.4	2,440.2	2,816.1	2,603.1
Baja California	3,928.4	4,556.0	5,809.9	6,438.2	8,895.2	9,490.8
Baja California Sur						
1/	637.5	647.9	662.3	731.0	2,015.4	2,030.0
Campeche	55.7	0.0	56.4	35.0	0.0	328.6
Coahuila 2/	323.2	420.0	486.9	1,831.9	1,561.6	8,267.1
Colima	593.1	889.7	901.6	1,068.0	1,270.0	1,303.9
Chiapas 3_/	1,416.0	881.7	6,005.4	7,069.9	9,215.0	8,236.2
Chihuahua 2_/ 4_/	5,534.4	6,896.7	6,623.3	6,300.6	13,183.0	12,547.0
Distrito Federal 5_/	43,527.4	44,085.9	44,079.5	45,579.6	47,529.5	52,578.5
Durango	2,710.0	2,680.9	2,692.1	3,153.3	3,643.7	3,697.7
Guanajuato	1,889.8	1,972.4	3,174.9	3,801.1	6,410.0	7,632.2
Guerrero 2_/	1,999.4	2,309.5	2,236.3	1,773.0	3,140.8	3,794.9
Hidalgo	2,461.8	2,451.8	2,481.4	2,466.4	3,909.2	4,022.9
Jalisco	8,160.9	8,830.8	8,480.4	12,309.9	20,163.4	22,122.9
México 6_/	31,790.4	31,975.7	32,316.3	32,838.6	33,017.5	38,249.7
Michoacán 2_/ 7_/	2,787.8	2,811.4	6,581.1	6,757.8	7,770.9	10,069.5
Morelos	935.7	737.8	653.3	486.1	346.2	1,269.6
Nayarit	363.4	547.9	648.0	1,539.7	2,215.7	3,150.9
Nuevo León 8_/	11,721.7	16,711.1	17,346.2	17,959.9	27,070.7	33,971.6
Oaxaca 9_/	491.7	1,506.2	4,245.3	4,544.6	4,483.8	4,615.8
Puebla	3,012.6	3,360.3	6,250.0	6,327.4	6,501.8	9,104.7
Querétaro	1,717.3	1,717.9	1,891.2	1,975.2	2,355.8	2,219.8
Quintana Roo 2_/	1,927.8	1,880.0	2,427.8	2,756.4	3,743.2	10,037.2
San Luis Potosí	2,146.0	2,712.8	2,771.5	2,865.4	4,580.1	4,823.5
Sinaloa 2_/	4,182.0	4,226.1	4,579.2	4,514.7	4,476.5	4,879.3
Sonora	5,744.7	6,248.8	6,922.5	11,390.7	11,258.2	17,287.3
Tabasco	690.4	639.4	4,561.7	2,068.0	1,962.7	2,233.2
Tamaulipas 2_/ 10_/	1,008.5	782.9	1,344.0	1,507.4	6,637.4	10,069.7
Tlaxcala	180.0	180.0	210.0	0.0	0.0	0.0
Veracruz 2_/ 11_/	3,464.2	5,514.3	7,074.4	9,169.7	9,331.2	21,499.9
Yucatán	607.1	743.1	476.0	730.9	2,076.1	1,844.3
Zacatecas	293.5	216.1	133.7	639.6	572.8	681.6
TOTAL	147,412.4	160,093.5	186,470.0	203,070.2	252,153.5	314,663.7

Cuadro 3. OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Relación entre las obligaciones financieras y las participaciones en ingresos federales por Entidad Federativa Relación % deuda/participaciones

Cuadro. 3 (Parte 1ª) OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS								
Relación entre las obligaciones financieras y las participaciones en ingresos federales por Entidad Federativa								
(Relación %)								
Entidad	Deuda	/						
	Participaciones	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	1994							
T O T A L	64.5	50.3	52.9	54.7	54.5	51.3	48.7	56.1
Aguascalientes	83.4	9.2	13.7	28.0	21.0	33.8	24.1	57.8
Baja California	82.5	31.7	33.1	38.7	46.2	48.3	49.1	60.8
Baja California Sur ^{2./}	118.4	54.8	48.5	40.2	34.4	32.6	27.9	26.4
Campeche	100.6	3.6	0.9	0.0	0.8	2.0	0.0	1.7
Coahuila	53.3	14.4	11.8	4.8	4.8	4.9	5.2	6.0
Colima	61.2	15.3	21.0	27.8	23.5	26.2	35.2	34.7
Chiapas ^{3./}	67.3	12.5	10.8	10.3	11.3	12.7	6.8	45.6
Chihuahua ^{4./5./}	76.7	23.3	24.3	20.8	19.3	16.1	73.4	70.1
Distrito Federal ^{6./}	23.1	127.6	137.1	152.2	144.7	124.7	99.7	101.8
Durango	93.5	47.0	44.6	57.7	82.7	75.4	61.4	62.4
Guanajuato	26.2	8.0	7.9	13.9	17.2	18.3	16.1	25.6
Guerrero	52.8	37.1	32.9	41.0	46.8	33.6	34.8	33.4
Hidalgo	3.0	12.6	17.7	31.5	28.5	47.7	40.3	40.1
Jalisco	113.8	41.7	44.6	42.8	40.8	47.2	42.0	39.1
México ^{7./}	113.8	123.8	126.7	116.5	107.6	98.1	83.0	82.5
Michoacán ^{8./}	19.9	3.1	2.3	24.4	21.0	33.8	29.2	67.8
Morelos	23.5	16.0	15.0	24.3	23.5	22.1	15.3	13.7
Nayarit ^{4./}	50.6	6.6	4.5	4.3	11.3	13.0	17.2	19.5
Nuevo León ^{9./}	126.4	95.9	87.2	81.7	84.5	88.3	107.8	107.4
Oaxaca ^{10./}	23.6	4.8	6.0	10.2	9.3	7.0	19.1	53.4
Puebla	10.0	13.1	11.9	30.8	31.9	27.1	26.1	48.0
Querétaro	214.5	44.1	41.0	37.1	36.9	35.1	30.8	32.1
Quintana Roo ^{4./}	135.0	47.0	58.2	59.2	69.2	53.5	43.9	53.0
San Luis Potosí	44.9	21.2	35.2	28.0	60.0	41.3	45.3	44.1
Sinaloa	81.3	56.3	63.8	56.0	54.5	62.1	52.7	56.5
Sonora	250.4	82.9	76.5	79.5	72.9	66.2	61.8	67.4
Tabasco	28.8	6.2	5.5	5.0	4.0	5.1	4.4	35.0
Tamaulipas ^{11./}	29.4	10.9	6.5	10.6	17.3	11.4	7.7	12.4
Tlaxcala	32.4	0.0	0.0	0.0	0.0	6.5	5.6	6.5
Veracruz ^{12./}	13.6	9.0	21.4	13.8	25.3	21.6	30.1	37.1
Yucatán	47.9	4.1	17.1	23.7	18.8	13.8	13.8	8.7
Zacatecas	22.7	0.4	7.5	13.2	12.0	8.3	5.0	3.1

Cuadro 3 (Parte 2ª y última) OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS
Relación entre las obligaciones financieras y las participaciones en ingresos federales por Entidad Federativa
(Relación %)

Entidad	2008	2009	2010	Marzo 2011 ^{1/}
T O T A L	50.7	59.9	72.0	63.8
Aguascalientes	51.7	59.5	54.0	47.3
Baja California	54.8	74.2	76.6	67.3
Baja California Sur ^{2/}	25.6	67.7	67.9	56.3
Campeche	0.7	0.0	5.8	7.4
Coahuila	18.8	15.5	78.2	69.6
Colima	35.7	41.0	42.3	42.6
Chiapas ^{3/}	44.0	54.3	47.1	41.0
Chihuahua ^{4/ 5/}	53.9	108.3	100.1	89.6
Distrito Federal ^{6/}	91.0	92.6	100.1	89.2
Durango	60.2	66.7	65.6	56.8
Guanajuato	24.5	39.9	45.3	38.8
Guerrero	20.9	34.9	39.8	38.0
Hidalgo	32.2	48.3	48.4	41.3
Jalisco	47.8	74.7	78.8	69.2
México ^{7/}	69.4	65.3	71.6	61.7
Michoacán ^{8/}	56.0	61.7	75.4	87.3
Morelos	8.6	5.8	20.4	20.5
Nayarit ^{4/}	38.5	50.8	70.9	83.4
Nuevo León ^{9/}	95.0	135.8	166.3	148.8
Oaxaca ^{10/}	45.7	42.3	41.3	35.9
Puebla	39.5	38.2	49.9	44.6
Querétaro	28.6	32.5	31.0	27.7
Quintana Roo ^{4/}	52.0	66.7	176.3	160.9
San Luis Potosí	37.3	57.5	57.7	50.6
Sinaloa	46.1	42.4	44.3	39.0
Sonora	95.0	89.0	132.8	91.6
Tabasco	13.5	12.1	13.5	13.2
Tamaulipas ^{11/}	11.6	49.4	71.1	56.8
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0
Veracruz ^{12/}	39.8	37.9	82.7	74.0
Yucatán	11.2	29.4	26.3	23.8
Zacatecas	12.0	9.9	11.3	9.6

Fuente: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas y Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Cuadro 4. Obligaciones Financieras de Entidades y Municipios, saldos al 31 de Marzo de 2011 (millones de pesos y relación porcentual)

Cuadro 4. (Parte 1ª)								
OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS ^{1./}								
Saldos al 31 de Marzo para el 2011								
(Millones de pesos y relación porcentual)								
Entidad	1994	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Saldos Totales	26,728.5	99,062.8	113,702.1	123,278.2	130,719.5	143,193.8	160,093.5	186,470.0
Porcentaje respecto a los ingresos totales garantizables ^{2./}	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	41.1
Porcentaje respecto a las participaciones ^{3./}	64.5	50.3	52.9	54.7	54.5	51.3	48.7	56.1
Porcentaje respecto al PIB ^{4./}	1.6	1.5	1.7	1.7	1.6	1.6	1.5	1.6

**Cuadro 4. (Parte 2ª y última)
OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS ^{1./}**

Saldos al 31 de Marzo para el 2011

(Millones de pesos y relación porcentual)

Entidad	2008	2009	2010	Marzo 2011
los Totales	203,070.2	252,153.5	314,664.5	315,016.7
centaje respecto a los ingresos totales garantizables ^{2./}	42.7	44.2	56.1	50.0
centaje respecto a las participaciones ^{3./}	50.7	59.9	72.0	63.8
centaje respecto al PIB ^{4./}	1.7	2.1	2.4	2.3

Fuente: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y estimaciones propias.

Cuadro 5. INGRESOS DEL ESTADO DE MÉXICO 1993-2011

Cuadro 5 (Parte 1a) INGRESOS DEL ESTADO DE MÉXICO 1993- 2011						
CONCEPTO	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos						
- Total	13,184,875,400	18,319,984,000	22,884,814,100	25,461,446,800.00	33,677,239,000	41,977,342,800
+ Impuestos	411,750,700	550,263,200	708,044,500	1,006,978,700.00	1,139,429,700	1,457,363,500
+ Derechos	314,658,800	363,487,300	322,749,900	579,928,000.00	646,697,900	840,567,100
+ Productos	137,677,000	126,538,300	111,363,400	150,440,500.00	618,691,900	228,973,300
+ Aprovechamientos	126,038,900	102,764,700	130,654,600	179,942,100.00	157,645,600	153,291,000
Contribuciones de mejoras	6,827,100	5,447,200	5,577,600	2,547,200.00	68,866,600	7,464,300
+ Participaciones federales	4,970,255,100	8,213,841,800	9,843,665,600	12,268,233,900.00	15,501,842,500	20,438,786,300
+ Aportaciones federales	3,483,432,800	4,970,365,800	10,130,421,200	11,023,713,200.00	14,078,484,000	18,850,897,300
+ OTROS ING						
+ Por cuenta de terceros		1,402,750,100				
+ Financiamiento	3,734,235,000	2,584,525,600	1,632,337,300	249,663,200.00	1,465,580,800	

Cuadro 5 (Parte 2ª) INGRESOS DEL ESTADO DE MÉXICO 1993- 2011

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos						
- Total	49,772,573,700	60,740,711,000	65,397,442,600	70,908,052,100	88,875,741,600	104,683,299,800
+ Impuestos	1,850,188,500	2,365,665,000	2,325,280,500	2,423,320,100	2,612,565,700	3,117,477,500
+ Derechos	1,124,442,200	1,428,501,000	1,249,933,500	1,774,356,700	1,918,273,200	2,080,990,800
+ Productos	164,645,800	103,997,000	343,297,000	236,940,500	235,374,900	384,995,100
+ Aprovechamientos	195,317,700	214,759,000	254,075,600	1,898,450,400	446,530,000	3,593,989,200
Contribuciones de mejoras	8,578,100	5,953,000	33,442,000	59,276,900	87,094,500	118,940,600
+ Participaciones federales	21,722,546,000	24,839,402,500	28,513,786,100	29,994,329,900	33,200,755,500	38,210,439,000
+ Aportaciones federales	22,428,723,000	24,237,048,000	27,788,360,000	32,053,582,000	35,087,045,900	53,717,771,500
+ OTROS ING					10,288,186,800	
+ Por cuenta de terceros						
+ Financiamiento	2,278,132,400	7,545,385,500	4,889,267,900	2,467,795,600	4,999,915,100	3,458,696,100

Cuadro 5 (Parte 3ª y última) INGRESOS DEL ESTADO DE MÉXICO 1993- 2011

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos					
Total	116,530,235,400	147,992,564,200	152,712,865,700	171,651,094,800	184,527,925,800
+ Impuestos	4,963,569,000	5,339,600,000	5,538,854,000	6,028,562,200	6,654,492,000
+ Derechos	1,969,110,000	1,408,828,000	1,568,025,000	3,935,874,000	2,448,568,000
+ Productos	626,715,000	841,810,000	656,325,000	1,073,649,900	718,767,000
+ Aprovechamientos	2,631,858,000	7,094,247,000	2,730,625,000	8,175,702,200	7,895,319,000
Contribuciones de mejoras	249,618,000	317,180,000	213,331,000	173,931,800	227,054,000
+ Participaciones federales	40,552,251,700	50,733,357,000	44,316,868,000	53,802,437,100	60,749,643,000
+ Aportaciones federales	42,515,248,700	52,501,968,000	77,968,599,000	80,251,065,000	88,168,856,700
+ OTROS ING	20,697,847,000	26,294,819,500	18,681,849,000	13,766,802,000	15,114,766,000
+ Por cuenta de terceros					
+ Financiamiento	2,324,018,000	2,054,182,000		2,529,507,000	2,174,792,000

Fuente: INEGI

Cuadro 6. EGRESOS DEL ESTADO DE MÉXICO 1995-2011

Cuadro 6 (Parte 1ª) EGRESOS DEL ESTADO DE MÉXICO 1995-2011						
Egresos	1995	1996	1997	1998	1999	2000
- Total	13,184,875,400	18,319,984,000	22,884,814,100	25,461,446,800	33,677,239,000	41,977,342,800
+ Servicios personales	3,588,025,600	8,636,296,500	12,126,742,800	7,839,867,200	9,832,397,400	11,542,374,400
+ Materiales y suministros	109,484,700	583,894,300	969,203,400	374,725,000	379,814,200	418,302,500
+ Servicios generales	347,543,200	1,035,651,000	1,506,462,700	505,380,600	562,257,800	682,792,600
+ Subsidios, transferencias y ayudas	831,048,800	1,019,760,900	1,293,630,200	8,922,158,300	12,366,185,000	16,151,009,600
Adquisición de bienes muebles e inmuebles	14,521,400	72,811,400	183,732,300	79,333,200	33,995,400	46,519,800
+ Obras públicas y acciones sociales	1,818,215,100	2,030,237,200	1,703,323,100	1,366,275,500	1,981,378,300	2,647,404,900
inversión financiera		231,176,400	181,981,100			
+ Recursos asignados a municipios	4,156,555,900	1,795,684,900	2,403,798,000	4,336,434,600	6,132,456,300	7,764,267,300
+ Otros egresos						
+ Por cuenta de terceros						
+ Deuda pública	2,319,480,700	2,454,130,800	1,820,713,800	2,037,272,400	2,388,754,600	2,684,143,900

Cuadro 6 (Parte 2ª) EGRESOS DEL ESTADO DE MÉXICO 1994-2011

Egresos	2001	2002	2003	2004	2005	2006
- Total	49,772,573,700	60,740,711,000	65,397,442,600	70,908,052,100	88,875,741,600	104,683,299,800
+ Servicios personales	13,610,346,600	15,895,164,400	18,337,420,700	19,735,133,300	21,474,934,500	23,129,358,900
+ Materiales y suministros	508,222,200	856,119,300	445,448,900	480,380,600	605,226,100	553,350,400
+ Servicios generales	897,391,500	1,405,420,500	1,397,396,600	1,464,117,600	1,625,921,500	1,343,470,400
+ Subsidios, transferencias y ayudas	17,064,435,800	19,435,371,700	20,224,168,800	22,115,484,100	37,811,322,600	46,604,358,700
Adquisición de bienes muebles e inmuebles	82,752,800	73,493,300	35,395,200	45,147,100	47,815,600	131,139,700
+ Obras públicas y acciones sociales	4,206,314,700	4,237,681,500	4,785,292,800	3,607,598,700	3,536,249,400	4,165,820,500
inversión financiera				1,064,436,200	994,861,100	850,644,500
+ Recursos asignados a municipios	9,030,197,600	9,774,644,400	10,863,204,800	11,777,968,800	12,606,829,600	15,735,057,500
+ Otros egresos						
+ Por cuenta de terceros						
+ Deuda pública	2,621,185,700	7,216,667,700	7,665,947,200	8,942,952,200	8,592,409,700	10,116,944,400

Cuadro 6. (Parte 3ª y última) EGRESOS DEL ESTADO DE MÉXICO 1994-2011

Egresos	2007	2008	2009	2010	2011
- Total	116,530,235,400	147,992,564,200	152,712,865,700	171,651,094,800	184,527,925,800
+ Servicios personales	25,964,341,180	27,989,671,300	30,253,539,500	32,527,683,055	35,039,843,130
+ Materiales y suministros	608,869,980	634,997,000	669,735,000	768,503,000	1,192,369,500
+ Servicios generales	1,509,516,190	1,566,591,600	1,692,339,400	2,161,123,200	2,610,608,870
+ Subsidios, transferencias y ayudas	46,150,715,100	68,629,218,400	69,105,260,600	84,760,470,200	93,190,529,000
Adquisición de bienes muebles e inmuebles	125,872,150	207,162,300	49,305,700	170,232,900	119,686,200
+ Obras públicas y acciones sociales	11,390,603,697	11,177,453,900	11,154,970,500	12,539,864,300	12,017,596,300
Inversión financiera	1,300,493,600	2,492,774,000	2,579,526,200	4,035,487,800	2,596,300,200
+ Recursos asignados a municipios	15,751,432,900	20,227,879,400	20,503,915,300	21,344,606,445	24,628,974,900
+ Otros egresos					
+ Por cuenta de terceros					
+ Deuda pública	8,601,732,200	8,473,781,900	8,228,993,400	8,304,104,300	8034923600

Fuente: INEGI

Cuadro 7. Reporte del estado de las Finanzas Públicas del estado de México, comparativo con las demás entidades analizadas por Fitch

	Estado de México 2009	Estado de México 2010	Medianas *			
			GEF 2009	AA's 2009	A's 2009	BBB's 2009
Finanzas Públicas						
Ingresos Propios / Ingresos Totales (%)	8.9	10.8	6.4	8.6	6.1	4.6
Ingresos Propios per cápita (pesos)	763	937	698	998	763	628
Impuesto Sobre Nóminas per cápita (pesos)	355	356	196	291	184	181
Fortaleza Recaudatoria (Ingresos Propios / IFOs) (%)	19.5	23.6	17.7	22.1	17.2	15.5
Gasto Corriente / IFOs (%)						
Gasto Corriente / IFOs (%)	50.2	51.9	47.9	41.3	46.5	60.1
Gasto Operacional / IFOs (%)	64.5	69.9	79.6	70.3	83.2	85.6
Inversión Total / Gasto Total (%)	16.3	16.5	18.2	21.7	18.2	12.5
Inversión Total / Gasto Total promedio 3Y (%)	16.2	17.2	16.4	20.6	16.4	12.2
Inversión Total per cápita (pesos)	1,323	1,501	1,762	1,789	1,816	1,087
Ahorro Interno (mdp, pesos cons. 2010)						
Ahorro Interno (mdp, pesos cons. 2010)	20,414	18,183	2,109	4,426	2,546	599
Ahorro Interno / IFOs (%)	35.5	30.1	20.4	29.7	16.8	14.4
Ahorro Interno / IFOs promedio 3Y (%)	33.2	33.9	21.6	31.0	20.2	14.5
Caja / Ingresos Totales (%)	4.8	4.2	6.8	6.5	7.5	3.4
Endeudamiento y Sostenibilidad						
(DD + ODF) / IFOs (x)	0.52	0.54	0.34	0.28	0.30	0.47
(DD + ODF) / Ahorro Interno (x)	1.47	1.80	1.52	0.92	1.65	4.94
(DD + ODF) / Ahorro Interno promedio 3Y (x)	1.59	1.61	1.59	1.03	1.59	3.35
Servicio de la Deuda / IFOs (%)	10.5	9.7	3.3	3.3	3.1	4.1
Servicio de la Deuda / AI (%)	29.5	32.1	17.5	11.2	17.0	28.6
Pago de Intereses / AI (%)	16.6	17.6	7.2	4.2	7.2	13.8
Pasivos No Bancarios						
Pasivo Circulante (mdp, pesos cons. 2010)	2,574	2,466	2,384	1,237	2,522	2,125
Pasivo Circulante / Gasto Primario*360 (días)	8	7	33	18	49	37
Pasivo Circulante / IFOs (%)	4.5	4.1	24.3	13.7	34.1	35.5
Otros						
Calificación (al cierre del ejercicio)	BBB+(mex)	A-(mex)	n/a	n/a	n/a	n/a
Observaciones en la Muestra (número)	n/a	n/a	28	5	17	5

* La segmentación de las medianas se refiere a calificaciones en la escala local (mex); 3Y - 3 años, n/a - No aplicable.

Fuente: www.fitch.com

Cuadro 8. Principales acreedores del Estado de México 2001-2010

2001

PRINCIPALES ACREEDORES CONSOLIDADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001 (Miles de Pesos)						
	SECTOR CENTRAL	%	SECTOR AUXILIAR	%	CONSOLIDADO	%
BANCA DE DESARROLLO	11,089,394.2	42.1			11,089,394.2	42.1
. BANOBRAS	11,050,344.8	42.0			11,050,344.8	42.0
. NAFINSA	18,989.4	0.1			18,989.4	0.1
BANCA COMERCIAL	16,228,917.8	67.9			16,228,917.8	67.9
. BANAMEX	5,704,260.3	21.7			5,704,260.3	21.7
. SERFIN	5,614,566.5	21.4			5,614,566.5	21.3
. BANCOMER	1,456,647.9	5.5			1,456,647.9	5.5
. BBV	1,201,190.0	4.6			1,201,190.0	4.6
. BANORTE	464,044.6	1.8			464,044.6	1.8
. INTERACCIONES	300,000.0	1.1			300,000.0	1.1
. SANTANDER MEXICANO	236,875.0	0.9			236,875.0	0.9
. BITAL	195,000.0	0.7			195,000.0	0.7
. OXEBANCO	54,333.3	0.2			54,333.3	0.2
CONTRATISTAS			3,262.0	100.0	3,262.0	n.e.
TOTAL:	28,298,261.8	100.0	3,262.0	100.0	28,299,603.8	100.0

2002

PRINCIPALES ACREEDORES CONSOLIDADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002 (Miles de Pesos)						
	SECTOR CENTRAL	%	SECTOR AUXILIAR	%	CONSOLIDADO	%
BANCA DE DESARROLLO	13,334,598.9	43.6			13,334,598.9	43.6
. BANOBRAS	13,318,141.5	43.6			13,318,141.5	43.6
. NACIONAL FINANCIERA	18,457.4	0.1			18,457.4	0.1
BANCA COMERCIAL	14,841,347.0	48.5			14,841,347.0	48.5
. BANCOMER	6,783,278.1	22.1			6,783,278.1	22.1
. BANAMEX	5,884,458.8	18.8			5,884,458.8	18.8
. SERFIN	1,480,589.1	4.8			1,480,589.1	4.8
. INTERACCIONES	591,828.0	1.9			591,828.0	1.9
. SANTANDER	100,000.0	0.3			100,000.0	0.3
. BANORTE	129,375.0	0.4			129,375.0	0.4
. BITAL	102,840.0	0.3			102,840.0	0.3
MERCADO DE VALORES	1,384,700.0	4.5			1,384,700.0	4.5
. CERT BURSAT JP MORGAN	1,384,700.0	4.5			1,384,700.0	4.5
. EDMEXCB 02-01	334,400.0	1.1			334,400.0	1.1
. EDMEXCB 02-02	185,800.0	0.6			185,800.0	0.6
. EDMEXCB 02-03	245,308.0	0.8			245,308.0	0.8
. EDMEXCB 02-04	619,392.0	2.0			619,392.0	2.0
ORGANISMOS	1,007,360.9	3.3			1,007,360.9	3.3
. ISSEMyM	1,007,360.9	3.3			1,007,360.9	3.3
CONTRATISTAS	2,381.9		1,715.0	100.0	4,076.9	
. CONST. Y ESTUDIOS DEL SUBSUELO	2,381.9				2,381.9	
. CEAS			1,715.0	100.0	1,715.0	
TOTAL:	30,570,368.7	100.0	1,715.0	100.0	30,572,083.7	100.0

2003

PRINCIPALES ACREEDORES CONSOLIDADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2003 (Miles de Pesos)						
	SECTOR CENTRAL	%	SECTOR AUXILIAR	%	CONSOLIDADO	%
BANCA DE DESARROLLO	13,486,193.2	42.5			13,486,193.2	42.2
- BANOBRAS	13,452,287.7	42.5			13,452,287.7	42.2
- NACIONAL FINANCIERA	13,925.5				13,925.5	
BANCA COMERCIAL	18,113,077.4	47.7			18,113,077.4	47.4
- BBVA BANCOMER	8,509,184.5	20.8			8,509,184.5	20.4
- BANAMEX	5,550,442.7	17.5			5,550,442.7	17.4
- SEFIN	1,450,551.2	4.8			1,450,551.2	4.8
- INTERACCIONES	855,384.0	2.7			855,384.0	2.7
- BANORTE	481,875.0	1.5			481,875.0	1.4
- BITAL	285,880.0	0.9			285,880.0	0.9
MERCADO DE VALORES	1,810,872.9	5.7			1,810,872.9	5.7
- CERT BURSAT JP MORGAN	1,810,872.9	5.7			1,810,872.9	5.7
- EDMEXCB 02-01	277,200.0	0.9			277,200.0	0.9
- EDMEXCB 02-02	185,600.0	0.8			185,600.0	0.8
- EDMEXCB 02-03	198,248.4	0.8			198,248.4	0.8
- EDMEXCB 02-04	819,392.0	2.0			819,392.0	1.9
- EDMEXCB 03	285,882.5	0.9			285,882.5	0.9
- EDMEXCB 03-02	248,352.0	0.8			248,352.0	0.8
ORGANISMOS	1,048,779.0	3.3			1,048,779.0	3.8
- ISSEMyM	1,048,779.0	3.3			1,048,779.0	3.8
CONTRATISTAS	10,344.5		211,418.2	100.0	221,789.7	0.7
- PROVEEDORES	218,884.9	0.7			218,884.9	0.7
TOTAL:	31,895,621.8	100.0	211,418.2	100.0	31,875,037.1	100.0

2004

PRINCIPALES ACREEDORES CONSOLIDADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2004 (Miles de Pesos)						
	SECTOR CENTRAL	%	SECTOR AUXILIAR	%	CONSOLIDADO	%
BANCA DE DESARROLLO	13,872,454.5	45.9			13,872,454.5	45.8
- BANOBRAS	13,872,454.5	45.9			13,872,454.5	45.8
BANCA COMERCIAL	13,444,319.4	45.2			13,444,319.4	45.0
- BBVA BANCOMER	5,819,951.8	19.5			5,819,951.8	19.5
- BANAMEX	5,471,747.0	18.4			5,471,747.0	18.4
- SANTANDER SERFIN	1,437,820.8	4.8			1,437,820.8	4.8
- INTERACCIONES	500,000.0	1.7			500,000.0	1.7
- BANORTE	215,000.0	0.7			215,000.0	0.7
MERCADO DE VALORES	1,535,390.9	5.2			1,535,390.9	5.1
- CERTIFICADOS BURSATILES	1,535,390.9	5.2			1,535,390.9	5.1
ORGANISMOS	1,090,948.3	3.7	90,800.0	88.4	1,180,748.3	4.0
- ISSEMyM	1,090,948.3	3.7	90,800.0	88.4	1,180,748.3	4.0
CONTRATISTAS	487.0	0.0	11,868.3	11.8	12,413.2	
PROVEEDORES	19,365.1	0.1			19,365.1	0.1
TOTAL:	29,771,938.2	100.0	102,768.3	100.0	29,874,691.4	100.0

2005

PRINCIPALES ACREEDORES CONSOLIDADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2005 (Miles de Pesos)						
	SECTOR CENTRAL		SECTOR AUXILIAR		CONSOLIDADO	
		%		%		%
BANCA DE DESARROLLO	13,441,175.7	45.1			13,441,175.7	45.0
. BANOBRAS	13,441,175.7	45.1			13,441,175.7	45.0
BANCA COMERCIAL	14,473,931.5	48.5			14,473,931.5	48.4
. BBVA BANCOMER	5,789,858.3	19.3			5,789,858.3	19.3
. BANAMEX	5,424,828.1	18.2			5,424,828.1	18.2
. SEFIN	1,425,240.4	4.8			1,425,240.4	4.8
. INTERACCIONES	500,000.0	1.7			500,000.0	1.7
. BANORTE	785,000.0	2.6			785,000.0	2.6
. BANSI	589,188.7	1.9			589,188.7	1.9
MERCADO DE VALORES	804,952.0	2.7			804,952.0	2.7
. CERT BURSAT JP MORGAN	804,952.0	2.7			804,952.0	2.7
ORGANISMOS	1,099,548.3	3.7	5,800.0	10.2	1,105,548.3	3.7
. ISSEMyM	1,099,548.3	3.7	5,800.0	10.2	1,105,548.3	3.7
CONTRATISTAS	11,389.5		48,111.1	89.8	60,470.6	0.2
TOTAL:	29,531,407.0	100.0	54,711.1	100.0	29,586,118.1	100.0

2006

PRINCIPALES ACREEDORES CONSOLIDADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2006 (Miles de Pesos)						
	SECTOR CENTRAL		SECTOR AUXILIAR		CONSOLIDADO	
		%		%		%
BANCA DE DESARROLLO	13,104,563.2	44.5	0.0	0.0	13,104,563.2	44.5
. BANOBRAS	13,104,563.2	44.5			13,104,563.2	44.5
BANCA COMERCIAL	15,282,869.3	51.8	0.0	0.0	15,282,869.3	51.8
. BBVA BANCOMER	5,685,913.8	19.3			5,685,913.8	19.3
. BANAMEX	5,345,728.7	18.1			5,345,728.7	18.1
. SANTANDER SERFIN	1,404,511.3	4.8			1,404,511.3	4.8
. INBURSA	750,000.0	2.5			750,000.0	2.5
. BANORTE	714,831.0	2.4			714,831.0	2.4
. BANSI	535,666.7	1.8			535,666.7	1.8
. INTERACCIONES	496,217.9	1.7			496,217.9	1.7
. DEXIA	350,000.0	1.2			350,000.0	1.2
ORGANISMOS	1,091,627.9	3.7	0.0	0.0	1,091,627.9	3.7
. ISSEMYM	1,091,627.9	3.7			1,091,627.9	3.7
CONTRATISTAS	992.7	0.0	212.8	100.0	1,205.5	0.0
TOTAL:	29,480,053.1	100.0	212.8	100.0	29,480,265.9	100.0

2007

PRINCIPALES ACREEDORES DEL SECTOR CENTRAL Y AVALADA A ORGANISMOS AJENAOS AL 31 DE ENERO DE 2007 (Miles de Pesos)						
	SECTOR CENTRAL		SECTOR AJENAOS		TOTAL	
	M	%	M	%	M	%
BANCA COMERCIAL	12,704,371.1	41.8			12,704,371.1	41.8
FINANCIERA	15,116,277.1	47.8			15,116,277.1	47.8
BANCA ESPECIALIZADA	18,078,866.9	55.4			18,078,866.9	55.4
FINANCIERA	4,190,000.0	12.7			4,190,000.0	12.7
BANCA	2,335,740.0	6.1			2,335,740.0	6.1
FINANCIERA	1,280,696.0	3.7			1,280,696.0	3.7
BANCA	1,077,212.2	2.9			1,077,212.2	2.9
FINANCIERA	100,000.0	0.3			100,000.0	0.3
INTERACCIONES	187,845.1	0.5			187,845.1	0.5
BANCA	4,500.7	0.0			4,500.7	0.0
FINANCIERA	407,672.0	1.1			407,672.0	1.1
ORGANISMOS	1,073,858.8	2.9			1,073,858.8	2.9
FINANCIERA	1,073,858.8	2.9			1,073,858.8	2.9
TOTAL	29,187,816.1	100.0	0.0	0.0	29,187,816.1	100.0

2008

PRINCIPALES ACREEDORES DEL SECTOR CENTRAL Y AVALADA A ORGANISMOS AJENAOS AL 31 DE ENERO DE 2008 (Miles de Pesos)						
	SECTOR CENTRAL		SECTOR AJENAOS		TOTAL	
	M	%	M	%	M	%
BANCA COMERCIAL	27,811,264.2	64.2			27,811,264.2	64.2
FINANCIERA	1,000,000.0	2.4			1,000,000.0	2.4
BANCA ESPECIALIZADA	1,947,201.2	3.9			1,947,201.2	3.9
BANCA	2,147,209.1	4.7			2,147,209.1	4.7
FINANCIERA	2,107,209.2	4.6			2,107,209.2	4.6
BANCA	1,483,812.2	3.1			1,483,812.2	3.1
FINANCIERA	1,267,112.0	2.7			1,267,112.0	2.7
INTERACCIONES	120,000.0	0.2			120,000.0	0.2
BANCA	1,063,064.0	2.3			1,063,064.0	2.3
FINANCIERA	301,668.0	0.6			301,668.0	0.6
ORGANISMOS	1,063,295.8	2.3			1,063,295.8	2.3
FINANCIERA	1,063,295.8	2.3			1,063,295.8	2.3
OTRA PUBLICA FINANCIADA	2,713.3	0.0	491.2	0.0	3,404.5	0.0
COMERCIALES	2,713.3	0.0	491.2	0.0	3,404.5	0.0
TOTAL	43,164,312.2	100.0	491.2	0.0	43,164,803.4	100.0

2009

PRINCIPALES ACREDORES DEL SECTOR CENTRAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 2009 (Miles de Pesos)		
	SECTOR CENTRAL	%
BANCO COMERCIAL	27,782,202.7	98.4
DESA	7,053,867.9	26.0
BANCA BAJOBOMER	5,380,693.1	20.0
BANAMEX	5,079,600.0	17.6
BANORTE	3,746,660.4	13.0
HSBC	1,756,596.5	5.1
SANTANDER	1,622,007.1	4.6
BBVA	1,493,905	4.1
INTERACCIONES	1,348,518.2	3.9
BANCO	998,552.4	2.1
BANCO	87,666.7	0.3
ORGANISMOS	1,028,934.0	3.8
OTROS	107,974.0	0.4
TOTAL	28,110,656.7	100.0

2010

ACREDORES DEL SECTOR CENTRAL Y AVALA A A ORGANISMOS AUXILIARES AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010 (Miles de Pesos)						
	SECTOR CENTRAL	%	SECTOR AUXILIAR	%	CONJUNTO	%
BANCO COMERCIAL	28,471,424	100.0	0.0	0.0	28,471,424	100.0
DESA	7,110,367.3	25.0			7,110,367.3	25.0
BANCA BAJOBOMER	5,322,440.7	18.7			5,322,440.7	18.7
BANAMEX	4,970,351.7	17.5			4,970,351.7	17.5
BANORTE	4,139,411.2	14.5			4,139,411.2	14.5
HSBC	1,756,596.5	6.2			1,756,596.5	6.2
SANTANDER	1,622,007.1	5.7			1,622,007.1	5.7
BBVA	1,493,905	5.3			1,493,905	5.3
INTERACCIONES	1,348,518.2	4.7			1,348,518.2	4.7
BANCO	998,552.4	3.5			998,552.4	3.5
BANCO	87,666.7	0.3			87,666.7	0.3
TOTAL	28,471,424	100.0	0.0	0.0	28,471,424	100.0

2011

ACREEDORES DEL SECTOR CENTRAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 2011 (Miles de Pesos)				
	SECTOR CENTRAL	%	CONSOLIDADO	%
BANCA COMERCIAL	28,271,486.3	100.0	28,271,486.3	100.0
. DEXIA	7,126,378.9	25.2	7,126,378.9	25.2
. BBVA BANCOMER	5,740,479.0	20.3	5,740,479.0	20.3
. BANAMEX	4,861,250.7	17.2	4,861,250.7	17.2
. BANORTE	4,239,029.5	15.0	4,239,029.5	15.0
. HSBC	1,398,353.1	4.9	1,398,353.1	4.9
. SANTANDER	2,247,265.1	7.9	2,247,265.1	7.9
. INBURSA	1,090,560.5	3.9	1,090,560.5	3.9
. INTERACCIONES	1,008,221.5	3.6	1,008,221.5	3.6
. BAJIO	559,948.0	2.0	559,948.0	2.0
TOTAL	28,271,486.3	100.0	28,271,486.3	100.0

Fuente: Cuentas públicas del Estado de México, disponibles en www.edomex.gob.mx

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía básica

A.R Prest M.A., PH.D. Las finanzas públicas en los países subdesarrollados, México, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro de Estudios Latinoamericanos, 1971.

Amieva Huerta, JUAN, Finanzas Públicas en México, México, Porrúa, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2004.

Arriaga Conchas, Enrique, Finanzas Públicas de México, México, Instituto Politécnico Nacional (IPN), 1992.

Astudillo Moya, Marcela, Conceptos básicos de federalismo fiscal: el caso de México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2009.

Astudillo Moya, Marcela, El federalismo y la coordinación impositiva en México, México, UNAM, Instituto de investigaciones Económicas, Porrúa, 2009.

Ayala Espino José, Economía del Sector Público Mexicano, México, Esfinge, 2001.

Beltrame Pierre, Los sistemas fiscales, Barcelona, Oikos-Tau, 1977.

Brosio, Giorgio, Las Finanzas Públicas, Barcelona, Oikos –Tau, 1990.

Casado Ollero, Gabriel (Coord.), La financiación de los municipios, experiencias comprobadas, Madrid, Dykinson, 2005.

Díaz Mata Alfredo, y Aguilera Gómez V. M., El mercado bursátil en el sistema Financiero, México Mc Graw-Hill, 2005.

Dornbusch R., Y Fisher Stanley, Macroeconomía. México Mc Graw-Hill. 1988.

Faya Viesca Jacinto, Finanzas Públicas, México, Porrúa, 1981.

Fernández Díaz Andrés, Economía , México, Mc Graw Hill, 1968

Flores Zabala, Ernesto, Elementos de las finanzas públicas mexicanas, México, Porrúa ,1993

Groves M. Harold, Finanzas Públicas, México, Trillas, 1980.

Hernández Trillo Fausto, La economía de la deuda, México, FCE, 2003.

Keynes, J.M, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, México FCE, 1980.

Laufenburger Henry N., Finanzas comparadas: Estados Unidos, Francia, Inglaterra, México, URSS, México, Fondo de Cultura Económica, 1951.

Malthus, T. R., Principios de Economía Política, México, FCE, 1958.

Marx, Karl El Capital tomo I, versión electrónica disponible en: <http://www.librodot.com>.

Mill, J. Stuart, Principios de Economía Política, México, FCE, 1951.

Miller R Y Roger Melners, Microeconomía, México, McGraw-Hill, 1980.

Musgrave, R Y Peggy Musgrave, Hacienda Pública, Teórica y Aplicada, México, Mc Graw-Hill, 1992

Núñez Miñana Horacio, Finanzas Públicas, Buenos Aires, Macchi, 1998.

O'brien, Denis Patrick, Los economistas clásicos, Barcelona, Bosh, 1964.

Patiño, Juan Carlos, Reforma fiscal y su impacto en las finanzas estatales y municipales en el Estado de México: (el caso del desarrollo social y el empleo en el municipio de Ecatepec), México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Porrúa, 2011.

Pigou, Arthur Cecil, Un estudio sobre la hacienda Pública, Macmillan & Co, lugar de publicación no identificado, 1974.

Retchkiman K, Benjamin, El federalismo y la coordinación fiscal, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.

Retchkiman K, Benjamin, Teoría de las Finanzas públicas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.

Ricardo David, Principios de Economía Política y Tributación, México, FCE, Aguilar, 1959.

Rosas Aniceto y Santillán, Roberto, Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México, México, Escuela nacional de Economía, UNAM, 1962

Samuelson P., y Nordhaus William D. Economía, México, McGraw-Hill, 1992.

Smith Adam, La Riqueza De Las Naciones, Madrid, Aguilar, 1961.

Solano Ramírez Ernesto, Moneda, banca y mercados financieros, México, Pesaron Educación, 2001.

Somers M. Harold, Finanzas Públicas e Ingreso nacional, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1977.

Stiglitz, Joseph E., La Economía del Sector Público, Barcelona, Antoni Boch. 1988.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 2001.

Bibliografía complementaria

Ander-Egg Ezequiel, Introducción a la Planificación, Argentina, Ed. Hvmánitas, 1989.

Cárdenas Gracia, Jaime, Comentario al Artículo 117 constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997,

Cruz Francisco y Toribio Montiel Jorge, Negocios de familia, biografía no autorizada de Enrique Peña Nieto y el Grupo Atlacomulco, disponible en: http://juegolimpio.prd.org.mx/documentos/negocios_familia.pdf.

Manual de finanzas públicas, Buenos Aires: A-Z editora, 1986.

Periódicos y Revistas

Aguilar García René Alejandro, El aspecto jurídico de la deuda pública externa e interna en la CELC: el caso de México en 2010, Foro, Nueva época, núm. 11-12/2010, p.3

Cesar Bojórquez León, La participación ciudadana y el financiamiento de los servicios públicos, Hacienda Municipal, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 46, marzo de 1994.

Chapoy Bonifaz Dolores Beatriz, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIV, núm.101, mayo-agosto de 2001, pp. 421-452, p.432

Coronado, Jaime, Análisis de sostenibilidad de la deuda interna a nivel nacional y subnacional, CEMLA, 2007. Disponible en: <http://www.development-finance.org/es/temas/estrategia-de-deuda/sostenibilidad-de-ladeuda/deuda-subnacional.html>.

Diario El Sol de México, 2 de abril de 2011.

Escalante Semerena Roberto, Heterodoxia versus ortodoxia, Cuartilla: gaceta de la facultad de Economía UNAM, Núm. 28 ,Nueva época, Abril 2009, p. 1, Disponible en: <http://www.economia.unam.mx> Fecha de consulta: Agosto 2012

Indetec, Obtiene Quintana Roo alta calificación respecto a la Deuda Pública directa, Indetec, Guadalajara, Jalisco, núm. 114, 28 de febrero de 1999, p.115

López Camacho Víctor Adan, Deuda Pública de Estados y Municipios: una Alternativa para Financiar Proyectos de Infraestructura, indetec 2003, disponible en: <http://www.indetec.gob.mx>

Sedas Ortega Cecilia, Algunos comentarios en relación a la inscripción de las participaciones como garantía de las obligaciones contraídas por los municipios en el Registro Estatal de la Deuda Pública, Revista Hacienda Municipal, Guadalajara, Jalisco, núm. 66, marzo de 1999 p.76

Ugalde, Luis Carlos, La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales, México, Auditoría Superior de la Federación, agosto 2002, p.33.

Uribe Gómez José Candelario, Aspectos generales de la deuda pública municipal y su inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades federativas y Municipios, Hacienda Municipal, Guadalajara, Indetec, núm. 47, Junio 1994.

Leyes y documentos oficiales:

Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la administración pública federal

Ley de Coordinación Fiscal Federal

Ley de general de deuda Pública

Ley de ingresos de la Federación

Ley de Planeación

Código Fiscal de la Federación

Planes Nacionales de Desarrollo 1995-2012

Constitución política del Estado libre y soberano de México

Ley de ingresos del Estado libre y soberano de México

Presupuesto de egresos del Estado libre y soberano de México

Ley de deuda del estado libre y soberano de México

Código Financiero del Estado de México

Cuentas Públicas del Estado de México 2001-2011.

Páginas electrónicas

www.shcp.com.mx

www.edomex.com.mx

www.inegi.gob.mx

www.indetec.gob.mx

www.lajornada.com