



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

La deuda pública subnacional en México: un estudio de sostenibilidad en el periodo de 2000 a 2015

TESIS

Que para obtener el título de:

Licenciado en Economía

P R E S E N T A

Roberto Antonio Durán López

DIRECTOR DE TESIS

Mtro. Alberto Velázquez García



Ciudad Universitaria, Ciudad de México 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## **Agradecimientos**

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarme la oportunidad de formar parte de la comunidad universitaria de esta máxima casa de estudios en México, y por permitirme mejorar día con día mis capacidades profesionales y mis valores personales.

A la Facultad de Economía, por brindarme una formación como economista y por darme la oportunidad de conocer a personas con una gran calidad humana.

Al Mtro. Alberto Velázquez García, por su gran paciencia para dirigir este proyecto de investigación, ya que sin su valioso apoyo no hubiera sido posible concluirlo, le agradezco por sus comentarios, críticas y aportes profesionales y personales.

A mis padres, por darme lo más valioso, la vida, por su apoyo incondicional, por nunca dejarme caer ante las adversidades y por guiarme por el camino del bien para ser una mejor persona día con día, por creer en mí y por su paciencia ante mi carácter.

A mis abuelos, por brindarme a través de sus consejos la sabiduría para continuar creciendo profesional y personalmente.

A mi hermana, por ser mi cómplice de las mejores aventuras de la vida, por su paciencia, por sus consejos y por considerarme siempre su ejemplo a seguir.

A Alma, por su compañía incondicional, por su cariño y apoyo fraterno, por ser mi confidente y mi inspiración más bonita para lograr mis metas y objetivos, por sus consejos para mejorar a diario como persona a pesar de las adversidades y por aceptarme tal cual soy.

A mi hermano Abel Castorena Martínez, por brindarme la primera oportunidad de trabajo, por creer en mí profesional y personalmente, pero más aún por su valiosa amistad, por sus consejos y por siempre estar presente cuando lo he necesitado.

A Raquel Buenrostro Sánchez, por creer en mí profesionalmente, por brindarme su apoyo incondicional, por su amistad y confianza, por todas las oportunidades laborales, pero más aún por su calidad humana para guiarme personalmente a mejorar en diversos ámbitos de la vida.

A Federico Frago, Raúl Zambrano, Fernando Soberanis, Diego Soberanis, Daniel Soberanis, Daniela Ramírez, Alexander Sibaja, Erik Vilchis, Alfredo Medina, Mabel Rivera, Erick Molina, Carolina Reséndiz, Ruy Cuevas, Izra Dafenyn, Hortensia Valdéz, Enrique López y Carlos Guzmán, por su sincera amistad y apoyo fraterno.

## Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1. Aspectos teóricos de la sostenibilidad de la deuda pública subnacional .....	5
1.1. Deuda pública .....	5
1.1.1. Conceptualización y tipos de deuda pública .....	5
1.1.2. Déficits fiscales y deuda pública.....	11
1.1.3. Deuda subnacional .....	16
1.2. El concepto de la sostenibilidad de la deuda pública.....	20
1.2.1. El concepto de la sostenibilidad y solvencia de la deuda pública.....	20
1.2.2. Importancia de los análisis de sostenibilidad para las finanzas públicas .....	23
1.3. Sostenibilidad de la deuda pública subnacional .....	24
1.3.1. La restricción presupuestaria gubernamental.....	24
1.3.2. Modelos de sostenibilidad aplicados a la deuda pública.....	28
1.3.3. Propuesta de indicadores para la medición de la sostenibilidad de la deuda pública estatal.....	32
1.4. Conclusiones del capítulo 1 .....	34
Capítulo 2: Legislación, fuentes de financiamiento de las entidades federativas y el comportamiento de la deuda pública subnacional en el periodo de 2000 a 2015 .....	37
2.1. Marco jurídico-legal de la deuda pública .....	37
2.1.1. La deuda pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	37
2.1.2. Ley Federal de Deuda Pública .....	40
2.1.3. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.....	40
2.1.4. Ley de Coordinación Fiscal.....	45
2.1.5. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	47
2.1.6. Ley General de Contabilidad Gubernamental.....	48
2.1.7. Leyes locales en materia de deuda pública y de asociaciones público-privada.....	50
2.2. Fuentes de financiamiento de las entidades federativas .....	51
2.2.1. Modalidades de financiamiento de las haciendas públicas .....	51
2.2.2. Las fuentes de pago y garantía de los financiamientos de las entidades federativas .....	56
2.2.3. Procedimientos de autorización de los financiamientos en las entidades federativas .....	64

2.3. Evolución de la deuda pública de las entidades federativas del periodo de 2000 a 2015.....	66
2.3.1. Saldos de la deuda pública subnacional .....	66
2.3.2. Deuda pública estatal como porcentaje del PIB Estatal .....	72
2.3.3. Saldos de la deuda pública por tipo de acreedor .....	76
2.3.4. Fuentes de pago y/o garantía de la deuda estatal .....	81
2.3.5. Saldos de la deuda pública por instrumento financiero.....	84
2.4. Conclusiones del capítulo 2 .....	85
Capítulo 3: Principales indicadores para la medición de la sostenibilidad de la deuda subnacional .....	88
3.1. Ingresos fiscales estatales del periodo de 2000 a 2015.....	88
3.1.1. Ingresos fiscales ordinarios de las entidades federativas .....	88
3.1.2. Ingresos propios .....	92
3.1.3. Ingresos por participaciones federales .....	99
3.1.4. Ingresos federalizados de las entidades federativas .....	105
3.1.5. Ingresos de libre disposición .....	109
3.2. Gasto público de los estados del periodo de 2000 a 2015 .....	115
3.2.1. Evolución del gasto corriente .....	115
3.2.2. Evolución del gasto en inversión .....	121
3.2.3. Servicio de la deuda respecto los ingresos fiscales ordinarios y el gasto total de las entidades federativas .....	127
3.3. Balance Fiscal .....	132
3.3.1. Balance fiscal agregado.....	132
3.3.2. Balance de Gasto Financiado con Recursos Fiscales.....	133
3.4. Estimaciones de indicadores de sostenibilidad de la deuda estatal.....	135
3.4.1. Tendencias de largo plazo de los saldos de la deuda pública de las entidades federativas a nivel individual y global .....	135
3.5. Conclusiones del capítulo 3 .....	145
Conclusiones generales.....	148
Bibliografía.....	152

## **Introducción**

En la actualidad, la deuda pública subnacional es un instrumento por el cual los gobiernos pueden captar recursos para cubrir sus requerimientos financieros adicionales o complementarios a sus fuentes permanentes de ingresos, de esta forma, la deuda pública puede considerarse hasta cierto punto un ingreso gubernamental adicional.

Durante la última década el dinamismo de la deuda pública subnacional ha presentado una tendencia ascendente, de tal forma que los ingresos públicos subnacionales suelen ser inferiores a los niveles de deuda pública, hecho que puede derivar en una limitación del ejercicio del gasto público.

Si bien, las investigaciones y estudios de la deuda pública subnacional en México cobraron importancia a partir de 1994, como resultado de los procesos de descentralización fiscal, actualmente, son pocos los análisis que contienen el empleo de los instrumentos de sostenibilidad y solvencia de forma rigurosa, para dar seguimiento a las obligaciones financieras de las economías subnacionales y revelar riesgos o contingencias tanto de liquidez como presupuestales, que pudieran generar vulnerabilidad en el ingreso y gasto público de los gobiernos o bien, limitar la capacidad fiscal para hacerle frente a dichos riesgos.

El marco jurídico para la contratación de deuda pública en México estipula normas de orden federal y de orden estatal, sin embargo, hasta el momento estas normas han sido un tanto laxas ya que los gobiernos subnacionales han contraído compromisos y obligaciones financieras sin la disciplina financiera adecuada, dando como resultado insostenibilidad financiera y, un incremento sustancial de la deuda pública subnacional.

Derivado de lo anterior, una buena parte de los gobiernos subnacionales en México no cuenta con la capacidad de hacer frente a sus requerimientos financieros, ya que éstos, suelen ser mayores a sus ingresos públicos ordinarios y extraordinarios, viéndose limitados en la capacidad de ejercicio de gasto público y se han vuelto dependientes de los ingresos que reciben por parte de la federación vía participaciones y aportaciones, así como de la adquisición de deuda pública.

Ante el inadecuado uso de la deuda pública por parte de los estados y municipios, el 27 de abril de 2016 quedó publicada la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, con el objeto de mejorar la responsabilidad hacendaria y financiera a nivel subnacional. Destacando en esta ley que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargará de la elaboración del sistema de alertas, con objeto de evaluar los financiamientos y obligaciones de los estados a partir de la documentación de registro, y la producción de indicadores personalizados por entidad que reflejen la relación deuda/ingresos de los entes públicos, como capacidad de pago y disponibilidad financiera.

Sin embargo, la evaluación generada por el sistema de alertas es laxa ya que sus resultados no revelan de forma sólida los posibles riesgos de las entidades federativas y los municipios, ya que no considera en su evaluación indicadores de impacto en las finanzas públicas, tales como: la tasa de crecimiento real del Producto Interno Bruto Estatal, los niveles de deuda pública respecto al Producto Interno Bruto Estatal, los niveles de deuda pública respecto al gasto público estatal, entre otros, y de esta forma tener una mayor veracidad de los posibles riesgos financieros y crediticios en los que se encuentren o pudieran incurrir los estados y municipios.

Por lo anterior, destacan dos preguntas en torno a la deuda pública subnacional: ¿es el endeudamiento subnacional un problema generalizado entre las entidades federativas que pudiese derivar en afectaciones de la calidad crediticia del país? ¿actualmente en México los estudios y análisis de sostenibilidad de la deuda pública subnacional utilizan o emplean indicadores rigurosos para revelar posibles riesgos o contingencias financieras y crediticias? Las respuestas pretenden ser otorgadas al lector mediante el desarrollo del contenido capitular de la presente investigación.

El método de investigación aplicado es el inductivo, ya que posibilita la recolección de datos ordenados en variables y el estudio individual de los hechos, que ayudan al descubrimiento de teorías que parten de la observación sistemática de la realidad y adicionalmente, permite formular hipótesis basadas en lo observado y experimentado con los elementos de estudio para definir leyes de tipo general.

Por ende, se formuló la hipótesis siguiente:

La situación de un elevado endeudamiento público no es un problema generalizado entre las entidades federativas y los niveles de pasivos financieros no constituyen un problema nacional que pudiera afectar la calidad crediticia del país. Por el contrario, podemos esperar que exista una situación heterogénea en materia de apalancamiento en las 32 entidades federativas.

Estableciendo como objetivo general:

Analizar las características y niveles de endeudamiento de las 32 entidades federativas en el periodo comprendido entre 2000 y 2015 para contar con indicadores que nos permitan conocer las dimensiones del endeudamiento por estado y determinar si existe un riesgo para el país en materia de deuda subnacional.

Asimismo, se establecieron los objetivos particulares siguientes:

- Conocer los elementos centrales de las mediciones de sostenibilidad de la deuda pública para contar con un marco de referencia para el análisis de las sendas de crecimiento de las deudas estatales.

- Analizar el comportamiento de la deuda pública de los gobiernos estatales a partir del año 2000 para contar con indicadores que nos permitan obtener las sendas de crecimiento de la deuda por estado; asimismo, conocer las opciones de financiamiento disponibles para las entidades federativas para analizar las características de la deuda estatal por fuente de financiamiento.
- Revisar la evolución de los indicadores de ingresos fiscales estatales y el crecimiento económico estatal, para contar con la información estadística necesaria de los análisis de sostenibilidad de la deuda pública subnacional.

Con base en el marco metodológico anterior, se desarrollaron tres capítulos. En el capítulo primero, se describen los aspectos teóricos de la sostenibilidad de la deuda pública subnacional, identificando principalmente la conceptualización y tipos de deuda pública, ya que la conceptualización de la deuda no es homogénea y a que actualmente existe en México una clasificación de la deuda pública. Se detalla la relación del déficit fiscal con la deuda pública, así como, sus principales efectos y consecuencias, adicionalmente, se describen las cuatro principales corrientes del déficit fiscal; la keynesiana, la equivalencia ricardiana, la tradicionalista y la de riesgo país. Se especifica la conceptualización de la deuda pública subnacional, así como su regla de oro y un marco regulatorio complementario. Se presenta el concepto de sostenibilidad y solvencia de la deuda pública, la importancia de los análisis de sostenibilidad para las finanzas públicas la restricción presupuestaria gubernamental. Se explica el debate entre la estabilización y la reducción de la deuda pública y se exponen los principales modelos de sostenibilidad aplicados a la deuda pública, incluyendo sus objetivos y los indicadores económicos generalmente empleados.

Por otro lado, en el capítulo segundo se analiza la legislación, fuentes de financiamiento de las entidades federativas y el comportamiento de la deuda pública subnacional en el periodo de 2000 a 2015, describiendo las principales leyes que norman la contratación de deuda pública en México. Se exponen las principales modalidades de financiamiento de las haciendas públicas, así como las fuentes de pago y garantía de los financiamientos mayormente utilizadas por las entidades federativas. Se explican los procedimientos de autorización de los financiamientos en las entidades federativas. Se analizan los saldos de la deuda pública subnacional a nivel global e individual y se hace una relación de estos saldos como porcentaje del Producto Interno Bruto Estatal. Se identifican los principales acreedores de las obligaciones y compromisos financieros de los estados y municipios, y los saldos de la deuda pública por instrumento financiero.



Finalmente, en el capítulo tercero se analizan los principales indicadores para la medición de la sostenibilidad de la deuda pública subnacional, considerando el nivel de ingresos fiscales ordinarios de las entidades federativas para el periodo de 2000 a 2015, el nivel de ingresos propios para el mismo periodo, el nivel de ingresos federalizados de las entidades federativas, el nivel de ingresos de libre disposición. Se expone la evolución del gasto público de los estados para el periodo de 2000 a 2015, tanto de gasto corriente como de gasto en inversión. Se hace referencia al servicio de la deuda pública subnacional respecto a los ingresos fiscales ordinarios y el gasto total de las entidades federativas. Se genera un balance fiscal agregado y un balance de gasto financiado con recursos fiscales, y finalmente, se presentan estimaciones de los indicadores de sostenibilidad de la deuda pública estatal.

## Capítulo 1. Aspectos teóricos de la sostenibilidad de la deuda pública subnacional

### 1.1. Deuda pública

#### 1.1.1. Conceptualización y tipos de deuda pública

La conceptualización de la deuda no es homogénea, no existe una sola definición *per se* que delimite y exprese propiamente su naturaleza o razón de ser, no obstante, podemos definir en un primer momento a la deuda cómo una obligación financiera contraída por algún agente económico con otro.

El diccionario de la Real Academia Española define a la deuda de la manera siguiente:

*(...) Del latín debĭtum 'débito'. Obligación moral contraída con alguien o aquella obligación que alguien tiene de pagar, satisfacer o reintegrar a otra persona de algo, por lo común dinero (...). (ASALE, 2014).*

Por otro lado, define a la deuda pública:

*(...) Como el conjunto de obligaciones contraídas por el Estado o alguna administración pública y que se encuentran reconocidas por medio de títulos que devengan interés y en ocasiones se amortizan (...). (ASALE, 2014).*

Por otro lado, el economista Graham Bannock<sup>1</sup> considera que la deuda es aquella suma de dinero o alguna propiedad que una persona o alguna organización debe a otra, así mismo, considera que la deuda es una parte esencial de todas las economías capitalistas modernas. (Bannock, 2007).

Ambas definiciones consideran a la deuda como una obligación contraída por un agente económico, sin embargo, Bannock considera que la deuda surge en un momento determinado.

*(...) La deuda surge cuando se obtiene un crédito o cuando se colocan en el mercado de obligaciones con rendimiento de tasa fija (...). (Bannock, 2007).*

Por lo que la deuda puede contraerse a través de la celebración de un contrato, visto este último como el acuerdo de voluntades mediante el cual se generan o se producen derechos y obligaciones para su respectivo cumplimiento, en el caso particular de la deuda se acuerda entre las partes la operación financiera, mediante la cual el acreedor otorga el préstamo de manera contractual y el deudor se compromete a una contraprestación.

---

<sup>1</sup> Graham Bertram Bannock es economista y escritor de origen británico, nació en Londres en el año de 1932, ha participado como consultor en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para el Banco Mundial (BM) y para varios gobiernos y empresas multinacionales. Es miembro del Consejo Asesor del Instituto de Asuntos Económicos en Reino Unido desde 1990. Su libro “*Dictionary of Economics*”, ha sido impreso por más de 40 años con diversas actualizaciones.

Bannock define a la deuda pública como deuda nacional y la considera como el total de deudas que tiene pendientes la hacienda del gobierno central, plantea al mismo tiempo que algunas definiciones abarcan toda la deuda del sector público, es decir, la deuda con inclusión de las industrias nacionalizadas, de los gobiernos locales, etc. (Bannock, 2007).

*(...) La deuda nacional consiste en valores del gobierno o avalados por él, y también consiste en ahorros nacionales (...).* (Bannock, 2007).

Por su parte, Mankiw define a la deuda pública como la acumulación de los préstamos obtenidos para el financiamiento de los déficits públicos anuales. (Mankiw, 1997).

La deuda pública también es considerada como un instrumento mediante el cual los gobiernos pueden cubrir sus requerimientos financieros adicionales o complementarios a sus fuentes permanentes de ingresos, por lo tanto, la deuda puede considerarse hasta cierto punto un ingreso gubernamental adicional.

### ***Tipos de deuda***

La deuda se puede tipificar en función de diferentes elementos, tales como el tiempo, el tipo de riesgo que su adquisición conlleva *per se*, el origen del acreedor a partir de su ubicación geográfica, el tipo de acreedor o agente económico con el cual se contrae la deuda, tipo de deudor, el tipo de contraprestación, entre otros más.

De acuerdo con María García y Javier López los principales tipos de deuda son:

*Deuda a corto plazo.* Obligaciones de pago con vencimiento no superior a un año.

*Deuda a largo plazo.* Obligaciones de pago con vencimiento superior a un año. Se trata de una financiación ajena que puede mejorar considerablemente los resultados de una empresa o gobierno, aunque incrementa el riesgo.

*Deuda flotante.* Obligaciones a corto plazo, como por ejemplo los préstamos a la vista, que posee un gobierno con tipo de interés variable. También puede considerarse como aquella deuda representada por títulos con vencimiento fijo, a corto plazo y con posibilidad de rescate.

*Deuda a la vista.* Aquella deuda contraída que ha de ser liquidada cuando el deudor sea requerido por el prestamista.

*Deuda privada.* Conjunto de deuda cuyo origen está en los particulares y las compañías de un país. Se excluye, por tanto, la deuda pública de ayuntamientos, regiones y del propio Estado.

*Deuda subyacente.* La deuda emitida por una administración pública que recibe su financiación en parte de otra de la cual depende administrativamente. Esta interdependencia financiera supone una mejora del riesgo para la administración local emisora, dado que la administración regional o nacional de la que depende es, por definición, más solvente.

*Deudas con empresas asociadas.* Deudas, comerciales o no, con empresas asociadas o pertenecientes a un mismo grupo.

*Deuda pública/Efectos públicos/Valores públicos.* Documentos de crédito cuyo emisor es el sector público, el Estado o instituciones oficiales.

*Deuda pública/Deuda nacional.* El importe total de las obligaciones financieras contraídas por el gobierno central, las corporaciones locales o cualquier organismo oficial que tiene su origen en la emisión de una gran variedad de títulos valores por los que paga interés.

*Deuda pública neta.* Aquella parte de la deuda de la que son responsables los organismos públicos y que no tiene en cuenta la correspondiente al Estado.

*Deudas no comerciales.* Cuenta del pasivo circulante de una empresa que engloba aquellas obligaciones de pago contraídas por la empresa que no están relacionadas con sus proveedores: deuda de las administraciones públicas, salarios pendientes de pago, etc.

*Deuda consolidada/Deuda perpetua.* Deuda pública emitida con el objeto de unificar todos los títulos que se encuentran en circulación y que poseen vencimientos y tipos de interés diferentes. Hace referencia a todos aquellos préstamos perpetuos concedidos al Estado que éste no tiene obligación de amortizar. El prestamista solo ostenta el derecho a recibir un interés perpetuo por la cantidad prestada.

*Deuda financiera.* Conjunto de créditos concedidos y fondos ajenos obtenidos que responden a operaciones cuyo único objetivo es la provisión de fondos. No se incluye, por tanto, a los acreedores comerciales o laborales.

*Deuda garantizada/Deuda asegurada.* Deuda respaldada por determinados activos con vistas a asegurar que el prestamista no pierda su dinero en el caso de que el prestatario no salde su deuda.

*Deuda sin garantía.* Obligación no respaldada por activos que el prestatario puede depositar en garantía y que son susceptibles de ser embargadas en caso de incumplimiento de pago.

*Deuda subordinada.* Aquella cuyo pago no está garantizado mediante bienes o la que está por detrás de otras en la prelación de créditos en el caso de liquidación de una empresa.

*Deuda transmisible.* Aquella cuyas características permiten que sea cedido a un tercero, de igual modo que cualquier título negociable.

*Deuda exterior.* Endeudamiento que un país ha contraído con el extranjero. Incluye las deudas contabilizadas en moneda extranjera y las que se tienen con acreedores extranjeros.

*Deuda incobrable/Crédito incobrable.* Préstamo cuya recuperación se considera prácticamente imposible y que, por tanto, debe cancelarse como partida contable.

*Deuda Mezzanine.* Tipo de deuda cuyas características la sitúan, en términos de riesgo, entre una deuda subordinada y una deuda comercial. Es uno de los tipos de deuda usados en las compras apalancadas, en las que se da mayor importancia a los nuevos inversores ante la posibilidad de quiebra.

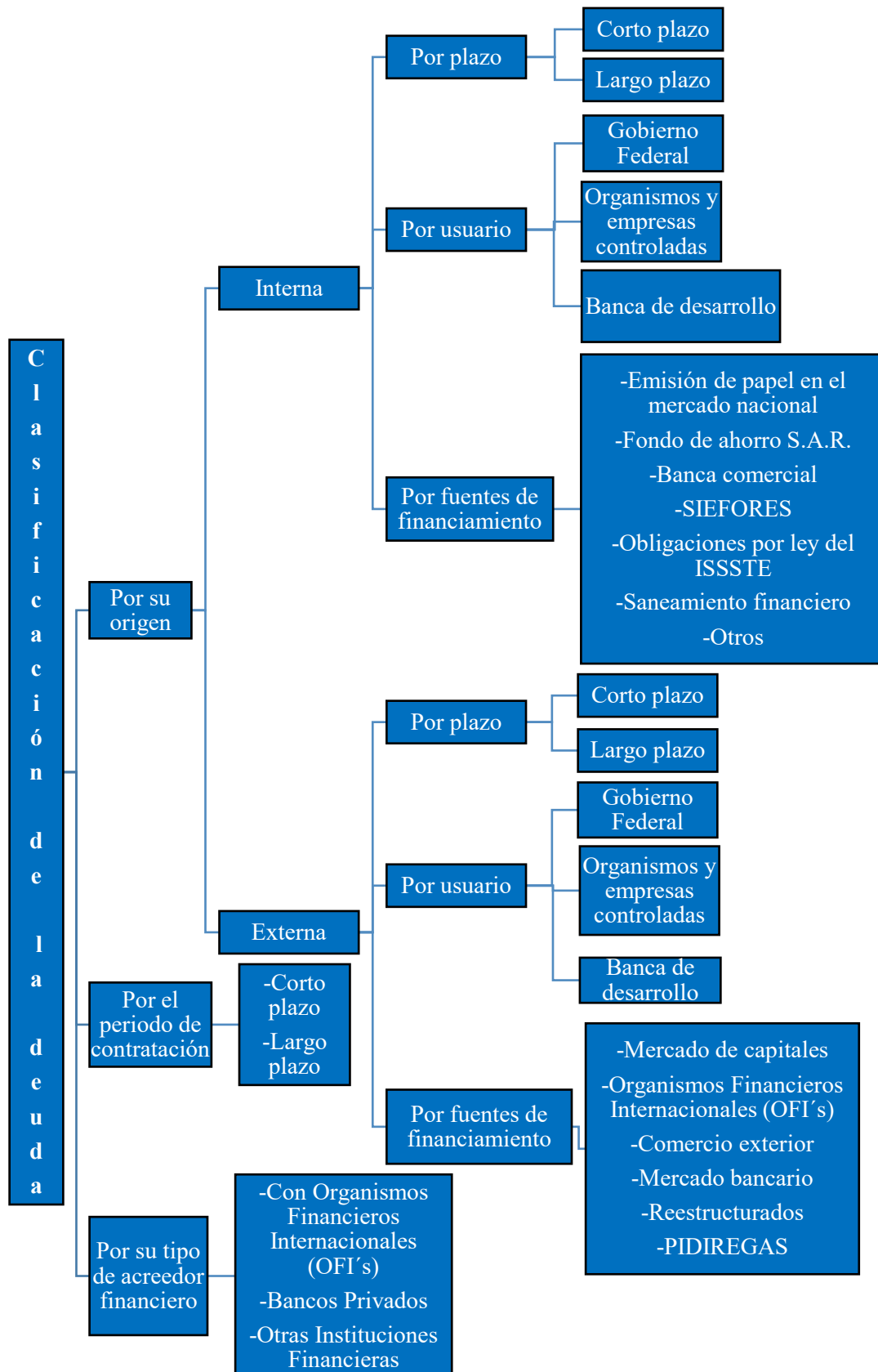
*Deuda principal/Deuda prioritaria.* Aquella cuyo pago es prioritario, es decir, está por delante de otros créditos, en el caso de liquidación de una empresa. (García, 2006).

Puede observarse entonces que los tipos de deuda son diversos, sin embargo, cada tipo de deuda define las características de los compromisos y/u obligaciones inherentes al momento de su contratación. En el caso particular de la deuda pública todas estas características variarán y dependerán principalmente del origen, del periodo o plazo de contratación y del tipo de acreedor financiero.

### ***Clasificación de la deuda pública en México***

Para el caso de México, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, realiza una clasificación de la deuda pública tomando en consideración los rubros siguientes:

**Esquema 1.1. Clasificación de la deuda pública en México**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas públicas de la Cámara de Diputados.

De acuerdo con la figura 1.1. El CEFEP clasifica a la deuda pública en México en primer lugar por su origen, dependiendo de la residencia del poseedor de la deuda, misma que está en función de la ubicación geográfica y no de la nacionalidad del acreedor.

La deuda interna bruta se da con agentes financieros en el mercado nacional a través de la colocación de valores y créditos con otras instituciones, deben pagarse dentro del país y en pesos. Por otro lado, la deuda externa bruta se contrae con entidades financieras del exterior, se paga en el extranjero y con moneda diferente a la nacional. (Hernández, 2009).

En segundo lugar, se clasifica la deuda pública por periodo de contratación:

*(...) Se clasifica de acuerdo con su plazo original de contratación en corto y largo plazo: el primero se refiere a los préstamos que se obtienen a plazo menor de un año, mientras que el segundo se refiere a los préstamos que se contratan a un plazo de un año o más (...).* (Hernández, 2009).

La deuda pública interna y externa también pueden clasificarse por el tipo de usuario, como puede ser el Gobierno Federal, los organismos y empresas controladas y la banca de desarrollo, sin embargo, también puede clasificarse por fuente de financiamiento.

De acuerdo con la economista Sandra Hernández, las fuentes de financiamiento de la deuda interna pueden ser: la emisión de papel en el mercado nacional, el fondo de ahorro del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), la banca comercial o múltiple, las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES), el saneamiento financiero, entre otros. Para la deuda externa pueden ser: el mercado de capitales, los Organismos Financieros Internacionales (OFI's), el comercio exterior, el mercado bancario, de restructurados y de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS). (Hernández, 2009).

Actualmente podemos incluir como instrumento de financiamiento el uso de las Asociaciones Público-Privadas, aunque por su naturaleza jurídica no se contabiliza como deuda pública, sí constituye una obligación financiera de largo plazo.

La emisión de papel en el mercado nacional la lleva a cabo la banca central a través de títulos de deuda emitidos por el Gobierno Federal mediante el Banco de México, dichos valores se adaptan a necesidades específicas del gobierno y pueden ser:

- a. Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes).
- b. Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (Bondes).
- c. Bonos de Desarrollo (Bondes D).
- d. Bonos de Desarrollo a tasa fija (Bonos).
- e. Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal en Unidades de Inversión (Udibonos).

El Gobierno Federal también puede emitir bonos, programas de pagarés a mediano plazo y de papel comercial en el mercado de capitales internacional.

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), se constituye por un conjunto de cuentas individualizadas en las que se depositan las aportaciones de los trabajadores, y cuya administración es dirigida por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES). El Gobierno Federal puede disponer de estos recursos, y pasarían a formar parte de su pasivo financiero.

Las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORES), son el conjunto de fondos en los cuales las AFORES invierten en valores gubernamentales los recursos del SAR.

Por otro lado, la banca múltiple o banca comercial es otra fuente importante de financiamiento mediante la cual el gobierno puede abrir líneas o contratar créditos. Así mismo, el Gobierno Federal Mexicano puede obtener financiamientos de la banca internacional o de Organismos Financieros Internacionales (OFI's) como el Banco Interamericano de Desarrollo, (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, (BIRF) o con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, (FIDA).

Finalmente, los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDEREGAS) pueden definirse como:

*(...) Financiamientos que han permitido al sector público obtener recursos de inversionistas privados (mercados financieros nacionales e internacionales), que son utilizados para contratar empresas constructoras (asignadas por licitación pública internacional) para la ejecución de proyectos de infraestructura, que estén en condiciones de generar los ingresos que cubran su mismo costo (...). (Sánchez, 2008).*

Derivado de lo anterior, puede apreciarse que los tipos de deuda mediante los cuáles puede fondearse el gobierno mexicano para cubrir sus requerimientos financieros adicionales o recurrir a su contracción para hacer frente a alguna otra necesidad, tienen una gran diversidad.

### **1.1.2. Déficits fiscales y deuda pública**

Derivado de que la economía pública analiza los fundamentos teóricos y conceptuales que delimitan los procesos de mediación del sector público en una economía, y a que sus principales líneas de investigación son el estudio de la estructura de la hacienda pública, así como las finanzas públicas, diversos autores han definido a la deuda pública de la forma siguiente:



*(...) suma de obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación (...)* (Ayala Espino, 1999).

De acuerdo con José Ayala Espino, las principales razones por las que las economías recurren a deuda pública pueden ser situaciones de emergencia; es decir, ante la presencia de circunstancias difíciles de prever tales como las guerras o desastres naturales; por la construcción de obras públicas que derivado de su cuantía no puedan ser cubiertas con ingresos ordinarios; para hacer frente a un déficit presupuestal resultado de devaluaciones o fugas de capital o bien, limitaciones gubernamentales de corto y largo plazo y finalmente, para pagar deuda pública de ejercicios anteriores o el servicio de las mismas. (Ayala Espino, 1999).

*(...) En general, se considera que la deuda pública tiene como función la de compensar la insuficiencia de ingresos gubernamentales, es decir, solventar las situaciones en que los ingresos efectivos ordinarios resultan insuficientes para sufragar los gastos a los que se enfrentan las entidades federativas por lo que éstas se ven obligadas a la práctica del endeudamiento con particulares o con instituciones públicas o privadas (...)* (Ayala Espino, 1999).

De acuerdo con Bannock, el déficit puede definirse en términos generales como el excedente de los pasivos sobre los activos, o bien de un flujo de egresos sobre los ingresos, (Bannock, 2007). Los tipos de déficits son diversos al igual que los tipos de deuda pública, por ejemplo, existen déficits presupuestales, déficits en balanzas de pagos, déficits en cuentas corrientes, déficits estructurales presupuestales, déficits exteriores, déficits financieros, déficits financieros del sector público, déficits operacionales, déficits presupuestales ajustados cíclicamente, déficits primarios, etc.

Sin embargo, a pesar de que no es objeto de la presente investigación definir cada uno de los tipos de déficits, es importante definir qué es el déficit fiscal a partir de la conceptualización de diferentes autores y analizar cuál es su relación con la deuda pública y porque dicha relación es tan estrecha, así mismo, es importante mencionar como se relacionan ambas categorías con las políticas microeconómicas y macroeconómicas de cualquier economía.

*(...) En la jerga económica, la deuda es una variable stock, ya que se mide en un momento concreto del tiempo (...), el déficit es una variable flujo que se mide a lo largo de un periodo de tiempo (...)*. (Harvey S., 2008).

Por otro lado, José Alcides nos plantea qué el déficit gubernamental (fiscal) se puede definir como aquella diferencia que existe entre el nivel de egresos y el nivel de ingresos totales de un gobierno en particular durante un lapso o periodo de tiempo, generalmente un año. Además, plantea que el déficit público también puede definirse de tal modo que su valor es igual al aumento neto de los requerimientos financieros de un gobierno, esto es, igual al aumento neto de la deuda pública. (Alcides, 1997).

Por su parte, Stiglitz nos plantea que:

*(...) Cuando el Estado gasta más de lo que recibe en impuestos y otros ingresos en un año cualquiera, tiene un déficit presupuestario, que suele denominarse déficit fiscal (...).* (Stiglitz, 2000).

Por lo tanto, podemos decir que cuando el Estado incurre o presenta déficit presupuestario o fiscal, debe recurrir al endeudamiento para cubrir o pagar la diferencia entre sus gastos y sus ingresos. Y por ende sí se incurre en déficit presupuestario año con año, el Estado se endeudará año con año, sin embargo, es importante mencionar que esta no es la única situación en la cual el Estado recurre al endeudamiento.

### ***Principales efectos y consecuencias de los déficits fiscales***

De acuerdo con Stiglitz, el déficit fiscal merma la capacidad de los gobiernos de utilizar la política fiscal tradicional, es decir, bajar impuestos o incrementar el gasto y por lo tanto una vez que se incurre en déficits fiscales no puede aumentar la inversión pública, en infraestructura y capital humano e investigación que posibiliten el crecimiento económico (Stiglitz, 2000), y con ello alcanzar cierto nivel de desarrollo económico, sin embargo, es sustancial recordar que el crecimiento económico es una condición necesaria, más no suficiente para alcanzar el desarrollo económico.

Por otro lado, diversos economistas que han estudiado el tema de la deuda pública consideran que el tiempo es fundamental para visualizar los efectos y consecuencias que genera el incurrir en déficits fiscales y propiamente en endeudamiento para cubrir dichos déficits, razón por la cual, el corto y el largo plazo son elementos fundamentales para el estudio de los déficits fiscales y la deuda pública.

Stiglitz nos plantea algunos efectos del déficit y el endeudamiento en el corto y el largo plazo:

*(...) la financiación del gasto público endeudándose incrementa el nivel de consumo en el corto plazo, si la economía se encuentra en pleno empleo, incrementa el consumo y se reduce la inversión (...) y para mantener el pleno empleo sin inflación la banca central debe incrementar los tipos de interés (...) por lo tanto la financiación mediante el déficit provoca una reducción de la inversión y a largo plazo una reducción de la producción y del consumo (...).* (Stiglitz, 2000)

Otros efectos importantes serían que en el caso particular de que el gobierno se endeudara en demasía, adquiriendo niveles de deuda que no pudiera pagar, éste se vería en la necesidad de reducir el gasto público o en su defecto, incrementar los impuestos, por otro lado, si el gobierno se ve imposibilitado para pagar o devolver su deuda, las posibilidades de contraer futuros créditos se verían limitadas debido a la falta de capacidad de pago por parte del gobierno en cuestión.

Las diversas investigaciones y estudios de la deuda pública y del déficit fiscal han generado un sinnúmero de controversias y debates en la literatura económica sumamente dispersos en torno a definir, si la incidencia de ambas categorías económicas produce efectos positivos o negativos a nivel microeconómico y/o macroeconómico en una economía en particular. Sin embargo, existen diversas corrientes teóricas que han estudiado los efectos que se generan por un déficit fiscal, por lo que a continuación, se presentan algunas posiciones al respecto.

### ***Principales corrientes teóricas del déficit fiscal***

En el año de 2006, Víctor Cuevas y Fernando Chávez publicaron un artículo, en el cual mencionan que existen diferentes concepciones teóricas sobre el déficit fiscal, sin embargo, hoy día las corrientes teóricas mayormente aceptadas son cuatro: la keynesiana, la equivalencia ricardiana, la tradicionalista y la de riesgo país. En donde la equivalencia ricardiana es una teoría de largo plazo a diferencia de las otras tres corrientes.

De acuerdo con Cuevas y Chávez, la teoría keynesiana considera que una política fiscal expansiva genera que la demanda agregada se incremente, y se estimula por dicha vía el crecimiento económico, por otro lado, señalan que la política fiscal surte efectos positivos en la actividad económica solo cuando la deuda del gobierno se ubica en niveles que son relativamente bajos, ya que si la deuda es elevada, la política fiscal expansiva puede generar efectos recesivos. (Cuevas Ahumada & Chávez Gutiérrez , 2007).

Los efectos recesivos quizá puedan deberse a la incertidumbre generada sobre los agentes económicos, ya que ellos pueden dudar sobre la solvencia gubernamental y crear expectativas sobre la presencia de mayores impuestos y una mayor inflación con ello.

*(...) tales expectativas, aunadas al debilitamiento de la confianza de productores y consumidores, tienden a elevar las tasas de interés a largo plazo, y a desalentar, por tanto, el consumo de bienes duraderos, la inversión productiva y la actividad económica (...).* (Cuevas Ahumada & Chávez Gutiérrez , 2007, p. 73)

La teoría de la Equivalencia Ricardiana ha sido estudiada por diferentes economistas, cómo Barro, Plosser, Evans, Stiglitz y Mankiw entre los principales, para el caso particular de este análisis se tomarán en cuenta las posturas consideradas por Cuevas y Chávez, así como el planteamiento de Robert Barro.

Según Cuevas y Chávez, un aumento o disminución del déficit fiscal no surte efecto alguno en las tasas de interés ni sobre el crecimiento económico, debido a que los agentes económicos pueden saber que la política fiscal expansiva desemboca en un valor mayor de deuda pública y eventualmente en un posible incremento de los impuestos que permita hacerles frente a los crecientes pasivos gubernamentales. La expectativa de un incremento en los impuestos produce que los individuos ahorren más, dado que un mayor

ahorro les permite conservar su nivel de bienestar cuando las tasas se ajusten. (Cuevas Ahumada & Chávez Gutiérrez , 2007).

Cuevas y Chávez concluyen que dentro de la Equivalencia Ricardiana el ahorro doméstico privado aumenta en la misma medida que el déficit fiscal, por lo que las tasas de interés, la inversión privada y el crecimiento económico permanecen sin cambios en el largo plazo.

Uno de los argumentos de Robert Barro en torno al tema de la carga de la deuda, considera que la preocupación de los padres por sus hijos es tan grande que en el momento que estiman que los déficits públicos aumentan amenazando a sus hijos con un elevado endeudamiento futuro, tienden a elevar las cantidades que dejan de herencias, es decir, incrementan su ahorro familiar en la misma cuantía en que aumenta el déficit, por lo tanto, Barro concluye que, de esta forma, el ahorro nacional no varía. (Barro, 1974).

Sin embargo:

*(...) Los datos estadísticos de diversos países confirman que el ahorro privado no compensa totalmente el endeudamiento público, lo cual no es sorprendente: los individuos no son tan racionales (no tienen totalmente en cuenta la deuda pública cuando toman sus decisiones presentes) ni tan altruistas (...) En muchos casos, están sujetos a restricciones crediticias: les gustaría consumir más de lo que consumen, pero no pueden financiar su consumo adicional. Si el Estado aumenta su renta disponible bajando los impuestos, gastan la mayor parte de esta renta adicional, incluso aunque el Estado haya aumentado simultáneamente su endeudamiento (...). (Barro, 1974).<sup>2</sup>*

La tercera corriente teórica aceptada es la tradicionalista, Cuevas y Chávez plantean que una expansión del déficit fiscal eleva tanto los precios como las tasas de interés, ello desincentiva el crecimiento de la economía de tal forma que se produce de acuerdo con dicha teoría un incremento en los rendimientos de la moneda doméstica, y ello provoca que se eleve la entrada de la inversión extranjera de cartera y una apreciación del tipo de cambio. (Cuevas Ahumada & Chávez Gutiérrez , 2007).

Finalmente, la cuarta corriente teórica es la de Riesgo País de la Política Fiscal, que nos plantea que, si bien el déficit fiscal eleva las tasas de interés y la actividad económica baja, ello no induce a la apreciación de la moneda nacional, sino a una depreciación de esta.

*(...) Una ampliación importante del déficit fiscal, con la condición ceteris paribus, acrecienta las expectativas de inflación y el riesgo país, merma la confianza de los inversionistas, disminuye eventualmente la calificación (o su perspectiva) de riesgo soberano otorgada por las calificadoras (...) y provoca salidas masivas de capital y deprecia la moneda nacional (...). (Cuevas Ahumada & Chávez Gutiérrez , 2007)*

---

<sup>2</sup> Algunos análisis estadísticos pueden encontrarse en el Journal of Economics Perspectives, 3, n° 2, primavera, 1989.

Como puede apreciarse las cuatro corrientes teóricas presentadas anteriormente analizan diversos efectos y consecuencias derivadas del déficit fiscal y de la deuda pública en una economía, principalmente en la política macroeconómica. La mayor parte de estos efectos toman en consideración el futuro económico, razón por la cual es importante mencionar finalmente algunos de los principales escenarios futuros que se generan o se producen cuando una economía en particular recurre a la deuda pública y se incurre en déficits fiscales.

1. *La carga de los gastos presentes se traslada en parte directamente a las generaciones futuras.*
2. *La emisión de bonos puede reducir la inversión y, por tanto, empeorar directamente el bienestar de las generaciones futuras.*
3. *El endeudamiento exterior puede aumentar, reduciendo el nivel de vida futuro.*
4. *El desahorro público no es contrarrestado por el ahorro privado.* (Stiglitz, 2000, p. 702)

### **1.1.3. Deuda subnacional**

La deuda subnacional ha cobrado importancia en los últimos años, ello particularmente se debe a que dicha deuda ha crecido a niveles excesivos en muchos gobiernos subnacionales y el caso particular de México no es la excepción, ya que la deuda subnacional mexicana se ha incrementado considerablemente en el periodo de 2000 a 2015.

Por otro lado, es un tema que requiere de suma atención debido a que, en algunos casos en el último lustro, el incremento de la deuda subnacional en México ha sido superior a los ingresos públicos totales de los gobiernos subnacionales, hecho que limita a los gobiernos en cuanto al ejercicio de sus gastos.

Cómo se mencionó anteriormente, una de las principales causas por las cuales se adquiere deuda por parte del gobierno es para financiar una brecha presupuestaria o bien un déficit fiscal.

De acuerdo con Coronado, para los gobiernos subnacionales la emisión de deuda se debe a la necesidad de financiar sus presupuestos, o alguna situación de emergencia en el sentido de que los ingresos públicos sean insuficientes para cumplir con los servicios que deben proporcionar a la sociedad. (Coronado, 2009).

Por otro lado, el Instituto Mexicano para la Competitividad define a la deuda pública subnacional como:

*(...) Todas las obligaciones de pasivo, contratadas directa o indirectamente, derivadas de financiamientos a cargo de los estados, del Distrito Federal<sup>3</sup> y de los Municipios, sin importar si dichas obligaciones tienen como propósito operaciones de canje o refinanciamiento (...).* (IMCO, 2015).

---

<sup>3</sup> Actualmente Ciudad de México.

Las investigaciones y estudios de la deuda subnacional son diversos, sin embargo, su importancia creció de manera geométrica a partir de 1990, resultado de los procesos de descentralización fiscal en América Latina, para el caso particular de México los procesos de descentralización se presentaron en el año de 1994.

Razón por la cual algunos autores plantean que, debido al proceso de descentralización, tanto de servicios públicos como de los recursos fiscales de las entidades federativas y municipios, se han ampliado y sofisticado sus responsabilidades, ello ha modificado también su margen de maniobra para el manejo financiero de sus recursos y requerimientos financieros o necesidades específicas. (Hurtado, Carlos; Zamarripa, Guillermo, 2014).

De tal forma, que bajo el actual marco jurídico que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la deuda subnacional está conformada por la deuda pública de las entidades federativas y la de los municipios. Incluyendo en ambos casos la deuda de sus organismos públicos descentralizados.

### ***La regla de oro y un marco regulatorio complementario***

Algunos economistas han denominado regla de oro al uso exclusivo del endeudamiento de los diferentes órdenes o niveles de gobierno para el gasto de capital o en su defecto para el financiamiento de inversión, y se ha planteado que el gasto corriente debe cubrirse con los ingresos corrientes de una economía en particular. Para el caso de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realiza una clasificación económica del gasto público y se plantea lo siguiente:

*(...) El gasto corriente se refiere a la adquisición de bienes y servicios que realiza el sector público durante el ejercicio fiscal sin incrementar el patrimonio federal. Este tipo de gasto incluye las erogaciones necesarias para que las instituciones del gobierno proporcionen servicios públicos de salud, educación, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, entre otros, así como para cubrir el pago de las pensiones y los subsidios destinados a elevar el bienestar de la población de menores ingresos. Se incluyen aquí también los subsidios para los programas de desarrollo rural, la compra de medicamentos y las remuneraciones a maestros, médicos, enfermeras, policías y personal militar (...). (SHCP, 2006)*

Por otro lado, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), establece en la clasificación económica de los ingresos, de los gastos y del financiamiento de los entes públicos, que el gasto corriente son erogaciones que realiza el ente público y que no tienen como contrapartida la creación de un activo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos, adquisiciones de bienes y servicios que son necesarios para el desarrollo de las funciones gubernamentales.

Comprenden adicionalmente, los gastos relacionados con la producción de bienes y servicios de mercado o no de mercado, los gastos para el pago de intereses por deudas y préstamos, las transferencias, asignaciones y donativos de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios. (CONAC, 2008)

Por su parte, la SHCP plantea que el gasto de capital:

*(...) se refiere a las erogaciones que incrementan el patrimonio público e incluye el gasto de inversión que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal (...)* (SHCP, 2006)

Sin embargo, el CONAC establece que el gasto de capital:

*(...) Son los gastos realizados por el ente público destinados a la formación de capital fijo, al incremento de existencia, a la adquisición de objetos valiosos y de activos no producidos, así como las transferencias a los otros componentes institucionales del sistema económico que se efectúan para financiar gastos de éstos con tal propósito y las inversiones financieras realizadas con fines de política. Incluye los gastos en remuneraciones y bienes servicios destinados a construir activos tangibles o intangibles por administración, los que se registrarán en la cuenta correspondiente (...)*. (CONAC, 2008).

Por lo tanto, los planteamientos en torno a la regla de oro lanzan una proposición en común, tal es hecho de que el endeudamiento público debe utilizarse exclusivamente para el financiamiento de gastos de capital o de inversión socialmente rentables, tal y como lo establece en el artículo 73 de la CPEUM.

Hurtado y Zamarripa plantean que, en algunos casos, dicha inversión puede traer consigo su propia fuente de pago en forma de generación directa de recursos, cómo la infraestructura que genera recursos por el cobro de tarifas. En el caso de la infraestructura pública la productividad de los proyectos incrementa el producto de la economía y genera una mayor recaudación impositiva con la que se puede pagar parte de la deuda incurrida. (Hurtado, Carlos; Zamarripa, Guillermo; 2014).

Así mismo, a lo largo de los últimos años se han planteado esquemas normativos y/o marcos regulatorios complementarios al uso de la deuda pública subnacional, en primer lugar, podemos encontrar los denominados controles (ex ante) y las consecuencias (ex post), planteadas por Liu L., y J. Pradelli:

**Cuadro 1.1.****Controles (Ex ante) en el uso o contratación de deuda pública subnacional**

<b>Controles</b>	<b>Deudores</b>	<b>Acreedores</b>
<b>Ex ante</b>	Deben regular la deuda con base en criterios de capacidad fiscal	Deben limitar el número de préstamos a los gobiernos subnacionales
		Deben solicitar mayores requisitos de capital, para préstamos a entidades subnacionales con altos riesgos

**Fuente:** elaboración propia con datos de (Liu & Pradelli, 2012).

**Cuadro 1.2.****Consecuencias (Ex post) en el uso o contratación de deuda pública subnacional**

<b>Consecuencias</b>	<b>Deudores</b>	<b>Acreedores</b>
<b>Ex post</b>	Se puede prohibir la asunción de deuda por parte del gobierno federal	Regulaciones que generen pérdidas a los prestamistas en caso de endeudamiento excesivo
	Las transferencias pueden ser confiscadas para cubrir el servicio de la deuda	La prohibición de los rescates de la banca central como prestamista de última instancia
	Se puede caer en un sistema de insolvencia	El desarrollo del mercado financiero puede incrementar las primas de las entidades endeudadas y con poca transparencia

**Fuente:** elaboración propia con datos de (Liu & Pradelli, 2012).

Es sustancial mencionar que las reglas fiscales ex ante son de carácter preventivo y su principal finalidad es evitar que los gobiernos subnacionales caigan en situaciones de insostenibilidad de la deuda o en su defecto riesgos crediticios. Por su parte las reglas fiscales ex post:

*(...) buscan mitigar la incertidumbre en el financiamiento a entidades subnacionales para bancos e inversionistas, de manera similar a un adecuado marco de ejecución de garantías y procesos de quiebra, en el caso de deuda o emisión de acciones, ya sea de personas o empresas (...).* (Hurtado, Carlos; Zamarripa, Guillermo; 2014, p. 37).

Finalmente, el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) es un organismo que durante los últimos años ha realizado un conjunto de propuestas y recomendaciones, con la finalidad de que los gobiernos subnacionales, eviten o en su defecto enfrenten los problemas derivados de la insostenibilidad o insolvencia de la deuda que cargan en un determinado momento del tiempo.



La primera recomendación, sugiere que es necesario establecer un marco regulatorio y/o institucional para la administración de las deudas subnacionales tomando en consideración las circunstancias del país en cuestión, así como sus procesos de descentralización en los que se encuentren.

La segunda recomendación es marcar límites a la deuda subnacional.

La tercera recomendación plantea el establecimiento de compromisos para efectuar estudios de tendencia e indicadores.

Finalmente, la cuarta recomendación plantea reforzar la capacidad de implementar a nivel nacional estrategias de deuda para los gobiernos subnacionales.

## **1.2. El concepto de la sostenibilidad de la deuda pública**

### **1.2.1. El concepto de la sostenibilidad y solvencia de la deuda pública**

La conceptualización de la sostenibilidad y de la solvencia de la deuda pública es sumamente diversa, y no existe definición homogénea de estas categorías económicas al igual que el caso de la deuda, sin embargo, su descripción dependerá del enfoque mediante el cual se analice, ya sea a través del enfoque fiscal o del enfoque exterior.

Por otro lado, es importante señalar que a pesar de que la sostenibilidad y la solvencia son definidas de forma diferente, son dos categorías económicas con las que se analiza y estudia de manera conjunta el tema de la deuda pública. Tomando en cuenta varias concepciones teóricas e institucionales se presenta la conceptualización siguiente:

Para el caso de la sostenibilidad el Fondo Monetario Internacional (FMI) considera que será:

*(...) aquella situación en la cual se espera que el deudor continúe con el servicio de la deuda sin que sean necesarias correcciones futuras excesivamente grandes tanto en los ingresos como en los gastos (...).* (FMI, 2002).

La sostenibilidad puede considerarse también como:

*(...) La capacidad de un país para hacer frente de forma continuada al servicio de la deuda, sin necesidad de tener que acudir a financiación exterior extraordinaria o a un inasumible ajuste interior (...).* (Delgado, et al., 2005).

Manuel Rodríguez plantea algunas situaciones de insostenibilidad de la deuda a partir de diversas consideraciones del Fondo Monetario Internacional y nos plantea que pueden ser:

1. *Situaciones en las que se necesita o se espera una reestructuración de la deuda.*
2. *Situaciones en las que la economía acumula deuda a mayor velocidad de la que es capaz de hacer el servicio de ésta (situación en la que nos encontraríamos en un juego de Ponzi).*
3. *Situaciones en la que los gastos superan a los ingresos, el acreedor vive por encima de sus posibilidades acumulando deuda en la creencia de que será necesario un recorte en la misma. (Rodríguez Díez, 2013).*

Otro de los teóricos que ha estudiado la sostenibilidad de la deuda pública es Wyplosz, y a pesar de que coincide en que la sostenibilidad de la deuda debe ser y es bien conocida por las economías señala principalmente que:

*(...) la sostenibilidad de la deuda es una cuestión controvertida. Su importancia es obvia, pero su definición no es fácil. Esta situación es bien conocida por la economía; pues mientras que la estabilidad de precios y el pleno empleo se pueden medir con un grado adecuado de precisión, la sostenibilidad de la deuda no se puede medir (...). (Wyplosz, 2007).*

Por su parte la solvencia puede definirse al igual que la sostenibilidad desde diferentes enfoques, estos pueden ser de orden económico, financiero e incluso moral. Para el caso particular de la investigación la conceptualización a la que se hará referencia es a la solvencia de orden financiero.

Nohemí Velasco ha estudiado la solvencia financiera de una economía, definiéndola como aquella capacidad de una entidad o administración de generar fondos para atender, bajo las condiciones contractuales de la deuda, sus diferentes compromisos u obligaciones de pago adquiridas con terceros en un momento determinado. (Boal Velasco, 2016).

Es importante mencionar que la solvencia financiera de los gobiernos y de cualquier otra entidad, está totalmente vinculada con otras categorías o conceptos económicos, como es el caso del riesgo crediticio, ya que la solvencia *per se* puede mostrar indicios de una posibilidad de quiebre, y bajo esta situación la capacidad de cumplir los términos contractuales adquiridos con el endeudamiento se puede ver mermada.

Por su parte la insolvencia puede considerarse como aquella situación en la que un país no puede o no es capaz de hacer frente al servicio de la deuda o de su deuda, sin la forzosa necesidad de reducir el *stock* de esta, ello refleja entonces que la economía del país en cuestión cuenta con una senda de pasivos insostenible en el mediano plazo. (Rodríguez Díez, 2013).

Por lo tanto, la sostenibilidad y la solvencia son dos categorías económicas que están estrechamente vinculadas, puede concluirse que, en el caso de la sostenibilidad de la deuda pública, el gobierno puede hacer frente a sus niveles de deuda sin verse en la necesidad de recurrir al financiamiento extraordinario, ya sea por la vía fiscal (a través de

correcciones en los ingresos y gastos públicos) o bien por la vía exterior, (contratando créditos o deuda con el exterior).

Por su parte la solvencia de la deuda pública puede mostrar una situación en la que el gobierno puede de hacer frente a su deuda, sin reducir sus stocks ya que cuenta con la capacidad de generar fondos monetarios a su fecha de vencimiento o bien en el largo plazo.

### ***Solvencia y liquidez***

La relación que presenta la solvencia con la liquidez es particularmente una de las más importantes, debido a que la liquidez suele confundirse con la solvencia, sin embargo, no son lo mismo ni conceptual ni financieramente hablando, debido a que representan, integran y reflejan diversos elementos económicos-financieros que se emplean de manera conjunta para analizar la situación financiera de alguna entidad, administración o gobierno.

La liquidez puede ser considerada como la capacidad de alguna entidad o gobierno de obtener una determinada cantidad de recursos líquidos a través de su explotación, ello dependerá de la gestión de la tesorería. En el caso de la solvencia se puede conseguir a través de ella una determinada cantidad de recursos no líquidos, siempre que se suponga el respaldo para poder liquidar las deudas. (Boal Velasco, 2016).

Por otro lado, la liquidez también ha sido considerada por diversos autores como aquella situación que implica que un determinado país no pueda hacer frente al servicio de su deuda sin la forzosa necesidad de llevar a cabo una reprogramación del stock de deuda. (Roubini, 2001). Una de las primeras conclusiones a la que llegan la mayoría de los autores es el hecho de que cualquier entidad o gobierno puede presentar una buena liquidez y por ende se le puede considerar también solvente, no obstante, una entidad o gobierno puede ser solvente, pero no generar o producir liquidez.

Por el lado de la solvencia es importante plantear que se ha tipificado principalmente de dos formas, solvencia técnica y solvencia efectiva. Para que una entidad o gobierno consiga solvencia técnica debe tener la capacidad de generar autofinanciación suficiente para hacer frente a sus obligaciones financieras, por el contrario, para que consigan la solvencia efectiva deben realizar sus pagos con puntualidad ya que la falta de abonos al vencimiento de sus respectivas deudas podría generar una insolvencia efectiva. (Boal Velasco, 2016).

Por consiguiente, para distinguir la presencia de solvencia técnica y/o efectiva se deben tomar en consideración dos factores, el primero de ellos es la capacidad que pueden tener las entidades o gobiernos de generar recursos financieros suficientes, o en su defecto, si tienen la posibilidad de vender o realizar algún activo que posean con la

finalidad de cumplir con sus obligaciones de pago, bajo la presencia de las condiciones anteriores puede haber solvencia técnica. El segundo factor por considerar es que las entidades o gobiernos realicen los pagos de sus obligaciones financieras contractuales en su respectiva fecha, es decir, que exista la puntualidad de pagos, dicha condición permitirá la presencia de solvencia efectiva.

### **1.2.2. Importancia de los análisis de sostenibilidad para las finanzas públicas**

A lo largo de la historia económica, el propósito de las finanzas públicas o sus principales objetivos se han ampliado y/o limitado dependiendo de diversos elementos, tales como la concepción del Estado que se tuviese en la economía y el nivel de intervencionismo estatal, siendo este último fundamental para ver la condición de las finanzas públicas de un país en particular, es importante mencionar que las finanzas públicas se pueden estudiar de forma acotada a partir de los diferentes niveles de gobierno que se presenten en un Estado en particular.

En la actualidad las finanzas públicas han adquirido gran importancia debido a que su estudio científico y propiamente su aplicación técnica, constituyen un factor sustancial para la estabilización y el crecimiento económico del país y de sus empresas como centros económicos de generación de empleos dignos y justos. Por ello propone Apolinar Soto que:

*(...) hoy en día las políticas y finanzas públicas deben buscar ante todo apoyar el desarrollo empresarial y laboral sostenible y sustentable, es decir, fomentar la responsabilidad social empresarial y de los trabajadores mediante estrategias efectivas de supervisión, pero sin llegar a la intervención, coacción o entorpecimiento de las libertades fundamentales del individuo (...). (Soto Rangel , 2007)*

Ante la presencia de inestabilidad financiera y bajo crecimiento económico en las economías en general, la tendencia de la deuda pública ha sido ascendente por lo que es fundamental realizar análisis y evaluaciones de la sostenibilidad de esta, con el objeto de dar seguimiento a la capacidad que tiene alguna economía en particular de hacerle frente a su servicio de la deuda.

Por ende, los análisis de sostenibilidad de la deuda permiten visualizar el nivel de riesgo de liquidez en el corto plazo y una identificación temprana de posibles tensiones presupuestarias.

Por lo tanto, los análisis de sostenibilidad son importantes para las finanzas públicas ya que permiten tomar medidas preventivas principalmente de tipo fiscal, con el objeto de evitar variaciones bruscas en otras variables económicas como el gasto o el ingreso de las economías.

### 1.3. Sostenibilidad de la deuda pública subnacional

#### 1.3.1. La restricción presupuestaria gubernamental

La restricción presupuestaria gubernamental es uno de los elementos más importantes para los análisis de sostenibilidad de la deuda pública, ya que muestra particularmente el límite que tiene un gobierno en cuanto a su capacidad de gasto y permite visualizar la cantidad de recursos de los que puede disponer.

De acuerdo con Blanchard la restricción presupuestaria gubernamental relaciona el nivel de deuda, los déficits, el gasto público y los impuestos de una economía en particular. Y con ella se establece que una variación experimentada por la deuda pública durante un año ( $t$ ) es igual al déficit existente en el mismo año, es decir:

$$Bt - (Bt - 1) = \text{Déficit [1]}$$

Donde:

( $Bt$ ) Es igual a la deuda pública existente en el año  $t$ .

( $Bt - 1$ ) Es igual a la deuda pública existente en el año  $t-1$ .

Existen diversas expresiones de la restricción presupuestaria gubernamental, para el caso de la presente investigación se toma la propuesta de Blanchard que la expresa de la manera siguiente:

$$Bt - (Bt - 1) = (rBt - 1) + Gt1 - Tt1 [2]$$

Donde:

( $rBt - 1$ ) Es igual a los intereses pagados por la deuda pública del año  $t-1$ .<sup>4</sup>

( $Gt1$ ) Es igual al gasto en bienes y servicios realizados por el sector público.

( $Tt1$ ) Es igual a los impuestos.<sup>5</sup>

La expresión o ecuación [2] suele dividirse en dos términos, por un lado, los intereses pagados por la deuda, es decir, ( $rBt - 1$ ) y por el otro, la diferencia existente entre el gasto y los impuestos, es decir, el déficit primario ( $Gt1 - Tt1$ ). (Blanchard, 2017).

---

<sup>4</sup> Los intereses pagados por la deuda en este caso deben ser los intereses reales, es decir, los intereses nominales menos el deflector del PIB.

<sup>5</sup> Los impuestos en la expresión llevan consigo la disminución de las transferencias.

Es importante mencionar que la expresión de la restricción presupuestaria planteada anteriormente es una de las más completas, sin embargo, otra de las expresiones más elementales es la siguiente:

$$G - T(y) = \Delta M + \Delta DP \text{ [3]}$$

En donde:

( $G$ ) Es igual a los recursos que el gobierno puede gastar.

( $T(y)$ ) Es igual a los impuestos.

( $\Delta M$ ) Es igual a la apelación al banco central (operaciones de financiación).

( $\Delta DP$ ) Es igual a la deuda pública.

La expresión [3] es propuesta por Héctor Marín y se considera que el gasto del sector público se realiza con recursos obtenidos por las vías expresadas en la ecuación, es decir, a través de los impuestos, la apelación al banco central o mediante deuda pública. (Marín Ruíz, 2016).

En ambas expresiones la restricción es permanente, dado que para que cualquiera de sus componentes o variables presente alguna modificación, al menos uno de los otros componentes debe modificarse también.

La restricción presupuestaria gubernamental permite realizar en los análisis de sostenibilidad de la deuda pública un conjunto de análisis de sensibilidad a partir del diseño previo de preguntas o supuestos, por ejemplo:

- ¿Cuál sería la sostenibilidad de la deuda si el sector público incurre en un déficit?
- ¿Qué pasaría con la senda de la deuda pública si el gobierno reduce los impuestos en un año determinado?
- ¿Cuál sería la restricción presupuestaria gubernamental, si el gobierno desea devolver toda la deuda pública en un año determinado?

Utilizando la expresión [2] propuesta por Blanchard, podemos ver algunas posibles respuestas a las preguntas anteriores basados en supuestos previos como:

- En el año inicial la deuda es cero.
- En el año 1 hay una baja en los impuestos de 1 y se recurre a deuda pública para cubrir los requerimientos financieros del sector público igualmente en 1.
- El gobierno desea devolver toda la deuda.

Bajo dichos supuestos la restricción presupuestaria quedaría como sigue:

$$B_2 = (1 + r)B_1 + (G_2 - T_2) \text{ [4]}$$

Donde:

$(B2)$  Es igual a la deuda pública del año 2.

$((1 + r)B1)$  Es igual a los intereses reales de la deuda pública del año 1

$(G2 - T2)$  Es igual al déficit primario del año 2.

Si la toda la deuda pública se devuelve en el año 2 la ecuación [4] quedaría delimitada de la manera siguiente:

$$T2 - G2 = (1 + r)B1 = (1 + r) [5]$$

Dado que:

$B2$  Es igual a cero debido a que se devuelve toda la deuda al final de ese año, y  $B1$  es igual a 1. El sector público deberá experimentar un superávit primario igual a  $(1 + r)$ , mismo que se puede experimentar a través de dos mecanismos, que son tradicionales en la política fiscal, reduciendo gasto público o incrementando impuestos.

Por lo tanto, una reducción de los impuestos en el año 1 compensada por la adquisición de deuda pública en ese mismo año, deberá contrarrestarse con un incremento en los impuestos de  $(1 + r)$  en el año 2.

Algunas de las principales conclusiones obtenidas con la aplicación de los análisis de sensibilidad en la restricción presupuestal gubernamental, arrojan teóricamente que, si el gasto público de la economía en cuestión no varía y se presenta una reducción de los impuestos, dicha reducción debe compensarse con un incremento de los impuestos en el futuro. Y finalmente, cuanto más espere el gobierno en cuestión en subir los impuestos, más alto será el valor del tipo de interés y mayor será el incremento final de los impuestos. (Blanchard, 2017).

Buena parte de este marco teórico que hemos presentado estará detrás de las reformas que en materia de disciplina financiera para las entidades federativas y los municipios aprobó el Congreso Federal en el año 2016; especialmente en la parte relativa al diseño del sistema de alertas en materia de deuda pública, tal y como lo analizaremos en el último capítulo.

### ***El debate entre la estabilización y la reducción de la deuda pública***

Existe un debate entre los economistas contemporáneos acerca de si la deuda pública debe estabilizarse o debe reducirse, sin embargo, a pesar de que ambas son medidas con el objetivo particular de evitar un crecimiento ascendente o incluso insostenible de la deuda de un país en cuestión, difieren los efectos que una u otra medida pueden generar en una economía.

Los gobiernos con niveles elevados de deuda pública pueden estabilizarla a través de la modificación de impuestos o propiamente del gasto público, ya sea con una reducción o incremento de ambos instrumentos de la política fiscal, de tal forma que la deuda en cuestión permanezca constante a partir de dichas modificaciones.

*(...) para evitar un nuevo aumento de la deuda pública en el año (1) el sector público debe experimentar un superávit igual a los intereses reales pagados por la deuda existente al igual que en los años siguientes (...)* (Blanchard, 2017).

Por lo tanto, el gobierno que realice una estabilización de su deuda pública se ve obligado a generar superávits primarios suficientes para cubrir el pago de los intereses. Debido a que el legado de los déficits pasados incrementa el nivel de deuda.

Sin embargo, en la actualidad las economías en desarrollo no solo estabilizan su deuda pública interna o externa, sino que buscan como uno de los principales objetivos de su política económica la estabilidad económica en su conjunto. Y ello lo realizan a través de la política fiscal y la política monetaria.

Por otro lado, algunos autores consideran que lo importante no es estabilizar la deuda pública de las economías con mayores niveles, sino que, por el contrario, lo que deben hacer es reducirla a través de diferentes medidas y acciones públicas.

Particularmente las medidas que Thomas Piketty propone para reducir los niveles de deuda pública en las economías son en primer lugar por la vía impositiva, con la colocación de un impuesto sobre el capital, en segundo lugar, a través del control y manejo de la inflación y finalmente en tercer lugar a través de medidas de austeridad. (Piketty , 2014).

Las tres medidas que propone Thomas Piketty conllevan un costo importante en términos de la justicia social, dado que su propuesta por la vía impositiva conlleva consigo el colocar un impuesto ajustado a la riqueza privada de cada individuo razón por la que podría ser un impuesto “progresivo”, sin embargo, qué agente económico estaría de acuerdo sobre esta medida, por el contrario, tomarían acciones para que el gobierno elimine dicha medida.

Por otro lado, la medida del control y manejo de la inflación conlleva también un costo social importante dado que, si bien un incremento en los niveles de inflación puede reducir el valor real de la deuda pública, también incrementa el nivel de precios de los productos en general, limitando la adquisición de dichos bienes para algún sector de la población con bajos o escasos recursos.

Finalmente, las medidas de austeridad son dentro de las tres medidas que propone Piketty las que conllevan un mayor costo social, dado que se prioriza la deuda pública a cambio de la reducción del gasto público particularmente en sectores o rubros que suelen ser una base importante para el desarrollo de la sociedad.



Por lo tanto, la estabilidad o la reducción de la deuda pública implican un costo de oportunidad para el gobierno, particularmente en términos sociales, pero también económicos, ya que la decisión de estabilizar o reducir los niveles de deuda pública requiere de un actuar responsable y con la búsqueda del menor costo social posible.

### **1.3.2. Modelos de sostenibilidad aplicados a la deuda pública**

Los modelos de sostenibilidad de la deuda pública dependerán del enfoque mediante el cual se conceptualice la sostenibilidad propiamente, y como se vio anteriormente en la sección 1.2. Sobre la conceptualización de la sostenibilidad, ésta no tiene una definición homogénea y, por lo tanto, los modelos de sostenibilidad aplicados a la deuda pública tampoco son homogéneos.

Sin embargo, para fines de la investigación se analizarán algunos de los principales modelos de sostenibilidad de la deuda pública propuestos particularmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI), quién es el principal generador de estas herramientas.

Para entender los modelos de sostenibilidad de la deuda pública o (DSA) por sus siglas en inglés, debe comprenderse que son herramientas y no puramente la aplicación de una fórmula matemática. Y, por ende, al ser herramientas dinámicas pueden emplearse otros elementos o variables económicas. Dejando en claro a la par de ello que no existe un umbral universal de deuda, hay países que tienen mayor tolerancia que otros al incremento de la deuda pública.

*(...) Uno de los primeros intentos de ordenar el enfoque de sostenibilidad lo encontramos en (Buiter, 1984). Posteriormente el principal y primer intento de convertir los análisis de sostenibilidad en un elemento comparable y robusto lo encontramos en el documento de 2002 del Fondo Monetario Internacional "Assessing Sustainability" (...). (Rodríguez Díez, 2013)*

Los procesos de sostenibilidad no se solucionan con la aplicación de criterios directos, dado que existen variables endógenas y diversos elementos de política económica que complican dicho análisis. Sin embargo, en el apartado 1.3.3. Se describirán más a fondo las variables e indicadores principales que se utilizan en los modelos de sostenibilidad.

#### ***Objetivos de los modelos de sostenibilidad de la deuda pública***

El FMI establece que los modelos de sostenibilidad de la deuda pública deben tener como objetivo central evaluar la deuda pública de una economía en particular, así como visualizar el estatus o la situación de las estructuras de vencimientos de pago. Por otro

lado, se considera que los modelos deben considerar los tipos de interés a los que se contrate la deuda y su tipología.

Otro de los objetivos que deben tener presentes, es el descifrar si existe o no un grado de indexación, a la par de que deben reflejar cuáles son los principales países tenedores de deuda pública. Así mismo deben identificar las vulnerabilidades que pueden presentar las estructuras de deuda o de la política económica. (FMI, 2002).

Por lo tanto, la principal finalidad de realizar modelos de sostenibilidad de la deuda pública es anticiparse a posibles riesgos y vulnerabilidades que propiamente el servicio de la deuda puede traer consigo en cualquier economía. Ello con el objeto de tomar medidas o alternativas ex-ante o ex-post dentro de la política económica.

Finalmente hay autores que consideran que los modelos de sostenibilidad de la deuda pública se rigen por un principio, que es el de identificar si a lo largo del tiempo las economías tienen la capacidad de producir balances fiscales primarios que permitan liquidar el saldo actual de sus deudas, y plantean que para ello la restricción presupuestaria gubernamental debe cumplirse en valor presente. (Díaz de León, et al., 2012)

### ***Propuesta de modelos de sostenibilidad del FMI***

Los modelos de sostenibilidad de la deuda elaborados por el FMI se basan en el principio de solvencia, a través de este tipo de modelos se puede apreciar la situación o el estatus en el que una economía incrementa su deuda pública a tasas inferiores al tipo de interés real sobre la misma, con la finalidad de establecer marcos que posibiliten las mejores prácticas en el uso de la deuda, así como su control, y a la par brindan información sobre la estabilidad financiera.

Anteriormente, se mencionó que el FMI realiza dos tipos de modelos de sostenibilidad de la deuda pública, desde la perspectiva fiscal o desde la perspectiva exterior. Para ambos casos propone que dichos modelos deben contar con un escenario base, mismo que depende de la información del país en cuestión y de sus previsiones en el mediano plazo.

Para fines de la presente investigación se describe únicamente el modelo de sostenibilidad de la deuda pública, desde la perspectiva fiscal, en el cual se propone que el escenario base debe considerar los elementos siguientes:

- Producto Interno Bruto;
- Deflactor del Producto Interno Bruto;
- Deuda/Producto Interno Bruto;
- Pasivos contingentes;

- Expectativas del costo de financiación;
- Déficit/Primario;
- Factura de interés;
- Estabilizadores automáticos:
  - Sistema de pensiones.
  - Sistema tributario.
  - Sistema de prestaciones públicas; y
- Otros. (Rodríguez Díez, 2013).

El modelo de sostenibilidad desde la perspectiva fiscal propuesto por el FMI se normaliza en función del Producto Interno Bruto (Rodríguez Díez, 2013), obteniendo la expresión siguiente:

$$dt = \frac{1+rt}{1+gt} (dt - 1) - (bt + \Delta mt) \text{ [6]}$$

Donde:

$dt$  Es igual al stock de la deuda en el año  $t$ .

$rt$  Es igual al tipo de interés real<sup>6</sup> en el año  $t$ .

$gt$  Es igual al crecimiento del Producto Interno Bruto en el año  $t$ .

$dt - 1$  Es igual al stock de la deuda del año  $t-1$ .

$bt$  Es igual al déficit primario del año  $t$ .

$\Delta mt$  Es igual al señoreaje<sup>7</sup> en el año  $t$ .

Si en la expresión [6] omitiéramos el señoreaje, podría apreciarse que los aumentos o disminuciones del stock de la deuda dependerán en gran medida de los movimientos que se presenten en el déficit primario.

El FMI aplica en sus modelos dos tipos de análisis adicionales al escenario base, por un lado, un análisis de sensibilidad y por el otro, diversos análisis alternativos.

*(...) los análisis de sensibilidad son alteraciones en alguna de las variables concretas que emulan el deterioro del escenario base o alternativo y permiten observar los efectos de estos deterioros sobre la deuda fiscal o externa (...).* (Rodríguez Díez, 2013).

---

<sup>6</sup> El interés real debe calcularse a partir de la diferencia existente entre el interés nominal menos el deflactor del Producto Interno Bruto.

<sup>7</sup> El señoreaje en este caso se considera como aquel aumento generado en el poder adquisitivo o de compra que adquieren aquellos agentes que emiten dinero, tales como la banca central. El señoreaje también puede ser considerado como un aumento en la cantidad de dinero en términos reales. Es importante mencionar que el FMI generalmente omite el señoreaje como variable en sus modelos de sostenibilidad de la deuda.

Es importante mencionar que los análisis de sensibilidad deben adaptarse a la coyuntura actual del país en cuestión y deben reflejar posibles situaciones. Por su parte los análisis alternativos:

*(...) buscan establecer situaciones posibles pero diferentes a las previsiones (...) se trata de un test sobre las previsiones del escenario base y sus variables, considerando alternativas posibles (...).* (Rodríguez Díez, 2013).

En los modelos del FMI los escenarios alternativos comúnmente empleados, son las medias históricas, es decir, las variables claves están en función de un periodo determinado de años, generalmente 10 años. Se realiza entonces un escenario continuista de tendencia en función a lo ocurrido en el pasado.

Otro de los escenarios alternativos más comunes es de simulación de cambios radicales en las condiciones fiscales, por ejemplo, el escenario de un déficit primario constante, en un contexto en el que no se presenta una buena consolidación fiscal.

Es sustancial destacar que el FMI establece una clasificación de las economías para la construcción de sus modelos de sostenibilidad de la deuda pública a través de dos marcos, economías con acceso a mercado, y economías de renta baja o con acceso limitado al mercado. A partir de ello se establecen un conjunto de criterios:

- Si el país en cuestión es una economía con acceso a mercado, el modelo se enfoca en los movimientos que se presentan en los costes de financiación de la deuda, en los efectos del crecimiento y en el perfil de vencimientos de la cartera de deuda y la cartera de inversiones.
- Si el país en cuestión es una economía de renta baja o con acceso limitado al mercado, el modelo debe enfocarse al valor presente. Se debe aplicar un componente institucional y finalmente, se presta mayor atención a la calidad de la información y la transparencia del escenario base. (Rodríguez Díez, 2013).

Finalmente, vale la pena mencionar que en el año 2011 se presentó una reforma en los marcos generales y específicos de los modelos de sostenibilidad de la deuda pública elaborados por el FMI, centrada en mejorar el realismo de los escenarios base, construir modelos mediante los cuales se puedan generar propuestas para reducir el riesgo de las estructuras de financiamiento, realizar análisis más detallados a nivel macro de los riesgos fiscales, visualizar a través del modelaje las posibles vulnerabilidades asociadas al nivel de deuda pública, dar mayor importancia a los pasivos contingentes y finalmente ver el estatus de la cobertura de los agregados fiscales.

### **1.3.3. Propuesta de indicadores para la medición de la sostenibilidad de la deuda pública estatal**

En las secciones anteriores se ha mencionado que los modelos de sostenibilidad de la deuda pública son una herramienta y no solamente la aplicación de una fórmula matemática, por lo tanto, el modelaje emplea criterios directos e indirectos, dado que la presencia de variables endógenas y exógenas, así como de otros elementos de la política económica son sumamente importantes para estudiar la evolución y sostenibilidad de la deuda pública.

Sin embargo, para fines de la investigación se presentan los indicadores y variables económicas utilizadas en el modelo de sostenibilidad de la deuda pública propuesto en la sección anterior, dado que dicho modelo puede aplicarse para el análisis y evaluación de la deuda pública subnacional.

El FMI establece que para su modelo de sostenibilidad de la deuda pública desde la perspectiva fiscal es posible utilizar las relaciones de variables siguientes:

- Deuda pública/PIB.
- Deuda pública/Ingresos fiscales.
- Servicio de la deuda/PIB.
- Servicio de la deuda/Ingresos fiscales.

La presencia de escenarios es fundamental para la construcción de los modelos de sostenibilidad de la deuda pública. Generalmente los escenarios base toman en cuenta para su elaboración las variables siguientes:

- Producto Interno Bruto.
- Deflactor Implícito del PIB.
- Deuda/PIB.
- Pasivos Contingentes.
- Expectativas del costo de financiación.
- Déficit primario.
- Factura de interés.
- Estabilizadores automáticos.

Por su parte los escenarios de sensibilidad pueden emplear el uso del Producto Interno Bruto en media histórica. Para el caso de los escenarios alternativos, se realizan alteraciones en las condiciones de las variables consideradas en los escenarios base y no estrictamente se agregan variables a los modelos.

Es importante destacar que la selección de indicadores para la construcción de los modelos de sostenibilidad dependerá de dos factores, el primero de ellos la elección de la definición de sostenibilidad a comprobar y el segundo, será la delimitación de la restricción presupuestaria a considerar.

### ***Propuesta de indicadores para modelos de sostenibilidad aplicados a la deuda subnacional***

Para fines de la investigación se presenta una propuesta de indicadores que pueden emplearse para medir la sostenibilidad de la deuda pública subnacional, tomando como definición de sostenibilidad la siguiente:

*(...) aquella situación en la que un país puede cumplir con el servicio de la deuda sin llevar a cabo correcciones futuras poco realistas (...)* (FMI, 2002).

Sin embargo, se aplicará dicha definición como aquella situación en la que una entidad federativa puede cumplir con el servicio de la deuda, sin realizar modificaciones o correcciones en sus finanzas públicas.

Para la medición de la sostenibilidad de la deuda pública subnacional, puede utilizarse la restricción presupuestaria gubernamental que plantea (Blanchard, 2017). Debido a que las variables en dicha restricción son usadas en las finanzas públicas estatales.

La restricción presupuestal gubernamental de Blanchard quedó expresada con la ecuación [2] de la sección 1.3.1. De la manera siguiente:

$$Bt - (Bt - 1) = (rBt - 1) + Gt1 - Tt1 \quad [2]$$

Donde:

$(Bt)$  Sería igual a la deuda pública estatal existente en el año  $t$ .

$(Bt - 1)$  Sería igual a la deuda pública estatal existente en el año  $t-1$ .

$(rBt - 1)$  Sería igual a intereses pagados por deuda pública estatal del año  $t-1$ .<sup>8</sup>

$(Gt1)$  Sería igual al gasto en bienes y servicios de las entidades federativas.

$(Tt1)$  Es igual a los impuestos estatales.

Por lo anterior, la propuesta de indicadores para el modelaje de la sostenibilidad de la deuda pública estatal podría ser la siguiente:

---

<sup>8</sup> Los intereses pagados por la deuda estatal en este caso deben ser los intereses reales, es decir, los intereses nominales menos el deflector del PIBE.

- Saldo de la deuda pública estatal.
- Tasa de interés real.
- Tasa de crecimiento real del Producto Interno Bruto Estatal.
- Ratio deuda-PIBE.
- Déficit primario estatal.<sup>9</sup>
- Gasto público estatal.<sup>10</sup>
- Impuestos estatales.
- Ingresos públicos estatales.<sup>11</sup>
- Tasa de inflación.

#### 1.4. Conclusiones del capítulo 1

Si bien la conceptualización de la deuda no es homogénea, existe cierta convergencia a definirla como una obligación financiera contraída por algún agente económico con otro. Por lo que la deuda pública es definida como el conjunto de obligaciones de un Estado o administración pública y que se encuentran reconocidas a través de títulos.

También puede considerarse a la deuda como la acumulación de préstamos para el financiamiento de los déficits públicos anuales. Asimismo, también se le considera como un instrumento para que los gobiernos cubran requerimientos financieros adicionales o complementarios a sus fuentes permanentes de ingresos.

La deuda se clasifica en función del tiempo, el riesgo, el origen del acreedor, el tipo de acreedor, el tipo de deudor, el tipo de contraprestación, etc. Por lo tanto, existen diferentes tipos de deuda y cada una de ellas define los compromisos y obligaciones inherentes al momento de su contratación.

Por otro lado, el déficit es una categoría económica muy relacionada a la deuda, y suele definirse como el excedente de los pasivos sobre los activos o del flujo de egresos sobre los ingresos, sin embargo, a pesar ser dos categorías cuya vinculación es sustancial en las finanzas públicas, existe una diferencia importante entre ambas, ya que la deuda es una variable de stock, es decir, que se mide en un momento concreto del tiempo y el déficit es una variable de flujo, que se mide a lo largo de un periodo de tiempo.

A pesar de la existencia de diversos tipos de déficits, en particular el valor del déficit fiscal es igual al aumento neto de los requerimientos financieros de un gobierno, es decir, igual al aumento neto de su deuda pública.

---

<sup>9</sup> Medido a partir de la diferencia existente entre el gasto estatal y los impuestos estatales (como variable de ingresos estatales).

<sup>10</sup> Para el uso del gasto público estatal, debe definirse si en el modelaje se emplean el gasto corriente y el gasto de inversión.

<sup>11</sup> Para el uso de los ingresos públicos estatales, debe definirse si en el modelaje se emplean los ingresos propios, los ingresos captados vía participaciones y los ingresos fiscales ordinarios.

La deuda pública subnacional ha cobrado importancia en los últimos años, para el caso de México, ésta se ha incrementado considerablemente en algunas entidades federativas, a tal grado que los ingresos públicos totales de los estados son inferiores a sus niveles de deuda, lo que limita el ejercicio de su gasto público.

Bajo el marco jurídico actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estipula que la deuda pública subnacional está conformada por la deuda pública de las entidades federativas, la de los municipios y la de sus organismos descentralizados, y que para su contratación ésta debe destinarse para el financiamiento de gastos de capital o de inversión socialmente rentables, en apego a la Constitución Política en su artículo 73.

La sostenibilidad se puede definir como la situación en la que un deudor puede continuar con su servicio de la deuda sin recurrir a correcciones futuras en su ingreso o gasto, o bien, sin recurrir a financiamientos extraordinarios. Por su parte la solvencia se puede definir cómo la capacidad del deudor para generar fondos para atender sus deudas a su vencimiento o bien en el largo plazo.

Los análisis y evaluaciones de sostenibilidad de la deuda pública son importantes para las finanzas públicas, ya que permiten dar seguimiento a las obligaciones financieras de las economías y adicionalmente, revelar posibles riesgos o contingencias tanto de liquidez como presupuestales, que pudieran generar vulnerabilidad principalmente en el ingreso o gasto y adicionalmente limitar la capacidad fiscal para hacerle frente a dichos riesgos.

La restricción presupuestaria representa el límite de gasto público de una economía, tomando en consideración diferentes variables, principalmente los impuestos, los intereses de la deuda pública, la deuda pública, la apelación al banco central, entre otras. En este sentido el análisis de la restricción presupuestaria permite visualizar escenarios de política fiscal.

Actualmente, existe un debate sobre si la deuda pública de las economías debe estabilizarse o debe reducirse, el tomar cualquiera de las dos acciones por parte de los hacedores y ejecutores de la política económica requiere de medidas o acciones económicas que conllevan particularmente costos sociales importantes.

Los modelos de sostenibilidad tienen como objetivo central evaluar la deuda pública de una economía, adicionalmente, identifican a los principales tenedores de deuda, así como las posibles vulnerabilidades que pudieran presentarse en las finanzas públicas.

Algunos autores como Díaz de León plantean que los modelos de sostenibilidad deben tener por objeto identificar si en el largo plazo la economía puede producir balances fiscales primarios que permitan liquidar el saldo actual de sus deudas.



Finalmente, es importante señalar que, en los modelos de sostenibilidad de la deuda pública elaborados por el Fondo Monetario Internacional, se pueden adaptar los indicadores necesarios para el análisis y evaluación de la deuda pública subnacional.

## **Capítulo 2: Legislación, fuentes de financiamiento de las entidades federativas y el comportamiento de la deuda pública subnacional en el periodo de 2000 a 2015**

### **2.1. Marco jurídico-legal de la deuda pública**

#### **2.1.1. La deuda pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) o carta magna, delimita jurídicamente las relaciones existentes entre los tres poderes de la Federación, entre los distintos niveles de gobierno y entre todos los ciudadanos e instituciones del país.

Para fines de la investigación se tomarán en cuenta los artículos que regulan a la deuda pública, particularmente a la deuda pública subnacional. El 26 de mayo de 2015 se presentó un decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la CPEUM en materia de disciplina financiera para las entidades federativas y los municipios.

A partir del decreto anteriormente mencionado, se reformó de la CPEUM el artículo 25, donde se establece que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

En el Título Segundo, Capítulo I “De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno”, artículo 40, se expresa que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente al régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

En el Título Tercero, Capítulo II “Del Poder Legislativo”, Sección III “De las facultades del Congreso”, artículo 73, fracción VIII, se establece que el Congreso tiene la facultad en materia de deuda pública para dar las bases sobre las cuales el poder Ejecutivo puede celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la nación.

En el artículo anterior se plantea también que ningún empréstito se puede celebrar sino para la ejecución e implementación de obras o proyectos, que produzcan o generen un incremento considerable en los ingresos públicos. Y que el Congreso de la Unión tiene la facultad de aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno Federal y las entidades del sector público.

Por lo tanto, el Congreso de la Unión tendrá la facultad de:

*(...) establecer en las leyes las bases generales, para que los estados, el Distrito Federal<sup>12</sup> y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan (...).* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

El Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria para el manejo sostenible de las finanzas públicas en los distintos niveles de gobierno y puede a su vez analizar estrategias de ajuste para el fortalecimiento de estas.

En el Título Tercero, Capítulo II “Del Poder Legislativo”, Sección V “De la Fiscalización Superior de la Federación”, artículo 79, se establece que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tendrá a su cargo la fiscalización posterior de los ingresos, egresos, deudas y garantías que en su caso otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos de los estados y municipios. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

A la postre, en el Título Quinto “De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México”, se establecen las bases para la organización de los poderes en los distintos niveles de gobierno, así como sus facultades y limitaciones. Particularmente para el caso de los municipios el artículo 115, fracción IV, se estipula que estos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, sí como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y se plantea adicionalmente que los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.

Para el caso de las entidades federativas se estipula en este mismo Título, en el artículo 116, fracción II, párrafo sexto, expresa que las legislaturas locales contarán con entidades de fiscalización, para fiscalizar las acciones de las entidades federativas y de los municipios en materia de fondos, recursos públicos (locales) y deuda pública.

El artículo 117, fracción VII, expresa las limitaciones de los estados. En materia de deuda pública se les prohíbe:

*(...) contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional (...).* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017)

---

<sup>12</sup> Ciudad de México a partir del 5 de febrero de 2016.

Adicionalmente, se delimita el objeto de la contratación de deuda pública subnacional, para realizar inversiones productivas o bien, refinanciamientos o reestructuras de la misma. Bajo ningún caso puede destinarse para cobertura de gasto corriente. Y los Ejecutivos locales están obligados a informar sobre su ejercicio y rendición de cuentas públicas.

Cabe señalar que en el artículo 122 constitucional se establece que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

Asimismo, se estipula en la fracción V, que la administración pública de la Ciudad será centralizada y paraestatal, y que la hacienda pública de la Ciudad de México se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera. Su legislatura aprobará de forma anual el presupuesto de egresos correspondiente.

### ***Artículos transitorios de la carta magna en materia de deuda pública***

Los artículos transitorios en materia de deuda pública establecidos en la CPEUM son los siguientes:

- a. **Transitorio Sexto:** Las entidades federativas y los municipios deben enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, un informe con todos los empréstitos y obligaciones de pago vigentes, en un plazo máximo de sesenta días naturales.
- b. **Transitorio Séptimo:** La ley reglamentaria de deuda pública deberá establecer en apego a la CPEUM, artículo 73, fracción, VII, inciso 3º, que el registro de empréstitos y obligaciones vigentes cuente con datos del deudor, acreedor, monto, tasa de interés, plazo, tipo de garantía o fuente de pago y aquellos demás datos necesarios para fortalecer la transparencia y el acceso a la información.

*(...) En tanto se implementa el referido registro, se pondrá a disposición de las comisiones legislativas competentes (...) un reporte de las obligaciones y empréstitos a que se refiere el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal (...), a más tardar en un plazo de 30 días naturales; así como aquella información adicional que las comisiones legislativas competentes soliciten a las autoridades (...).* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

- c. **Transitorio Octavo:** Dictamina que la ley reglamentaria del artículo 73, fracción VIII, inciso 3º debe marcar modalidades y contextos para la contratación de deuda pública mediante licitación pública, bajo las mejores condiciones de mercado y el mayor fortalecimiento posible en materia de transparencia.

### **2.1.2. Ley Federal de Deuda Pública**

En enero de 2016 la Ley General de Deuda Pública (LGDP) se modificó a Ley Federal de Deuda Pública (LFDP), por dos acontecimientos, el primero, la reforma política mediante la cual el Distrito Federal pasó a ser la entidad federativa número 32 con el nombre de Ciudad de México y el segundo, la publicación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM).

Para efectos de tal modificación, se delimitó el marco jurídico en materia de deuda pública para el Ejecutivo Federal y sus dependencias, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fideicomisos y las empresas productivas del Estado, así como las empresas productivas subsidiarias.

Por lo tanto, en la LFDP se deja de establecer la normatividad a la que la Ciudad de México debe apegarse en materia de deuda pública, ya que al constituirse como entidad federativa deberá adherirse a la normatividad establecida en la LDFEFM.

### **2.1.3. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios**

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) es actualmente el principal marco jurídico en materia de deuda pública subnacional, por lo que es fundamental describir los elementos normativos más importantes contenidos en ella.

El 27 de abril de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la LDFEFM y establece en su artículo 1 que esta ley:

*(...) Es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas (...)* (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016).

En el Título Segundo “Reglas de Disciplina Financiera”, Capítulo I “Del Balance Presupuestario Sostenible y la Responsabilidad Hacendaria de las Entidades Federativas”, artículo 5, se establece que las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos de egresos estatales deben elaborarse conforme lo establecido en las legislaciones locales aplicables, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y en todas aquellas normas que se deriven para tal efecto por parte del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016).

Las iniciativas y los proyectos de presupuesto deben incluir objetivos anuales, estrategias, metas, proyecciones de las finanzas públicas, análisis de riesgos y montos de la deuda pública contingente<sup>13</sup> acompañados de propuestas para hacerles frente.

El artículo 6 plantea que, para contribuir con balances presupuestarios sostenibles, el gasto total propuesto por el Ejecutivo de las entidades federativas será aquél que se apruebe por la legislatura local.

Por otro lado, el artículo 12 establece que los recursos para cubrir Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior (ADEFA) deben encontrarse previstos en sus proyectos de egresos y topados en monto hasta por el 2 por ciento de los ingresos totales generados por los estados.

Los ingresos excedentes derivados de los ingresos de libre disposición de las entidades federativas deberán ser destinados en apego al artículo 14 a un conjunto de conceptos:

1. Al menos el 50 por ciento para una amortización anticipada de la deuda pública, el pago de ADEFAS, pasivos circulares y otras obligaciones, con la finalidad de no contraer penalidades o sanciones.
2. En caso de presentarse un remanente, éste deberá focalizarse a inversiones públicas productivas y en la creación de un fondo de compensación, que se utilizaría en caso de una caída de los ingresos de libre disposición en ejercicios fiscales subsecuentes. (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016).

En el Título Tercero, “De la Deuda Pública y las Obligaciones”, Capítulo I “De la Contratación de Deuda Pública y Obligaciones”, artículo 22, se expresa que los entes públicos estatales no podrán contraer financiamientos u obligaciones con gobiernos de otras nacionalidades, con sociedades o particulares extranjeros, ni mucho menos deuda que debiera pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Adicionalmente, se plantea que los entes públicos estatales sólo podrán contraer obligaciones o financiamientos cuando:

*(...) se destinen a inversiones públicas productivas y a refinanciamiento o reestructura, incluyendo los gastos y costos relacionados con la contratación de dichas obligaciones y financiamientos (...).* (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016).

---

<sup>13</sup> Se considera como deuda pública contingente cualquier financiamiento que no contenga fuente de pago o garantía, y que sea asumida de manera solidaria o subsidiaria por las entidades federativas con sus municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, locales o municipales.

El artículo 23 confiere a las legislaturas locales la autorización de los montos máximos de contratación de financiamientos, mediante el voto de dos terceras partes de los miembros de las legislaturas presentes al momento de dicha determinación.

El artículo 24, establece que el mecanismo de autorización que realicen las legislaturas locales de las entidades federativas sobre los financiamientos y obligaciones deberá especificar lo siguiente:

*(...) 1. Monto autorizado de la deuda pública u obligación a incurrir. 2. Plazo máximo autorizado para el pago. 3. Destino de los recursos. 4. Fuente de pago o la contratación de una garantía de pago (...) 5. En caso de autorizaciones específicas establecer la vigencia de la autorización (...).* (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016).

El artículo 29 plantea que si la autorización del financiamiento u obligaciones a la que se hace referencia en el artículo 24 excediera los cien millones de Unidades de Inversión (UDI's), el proceso de contratación deberá realizarse mediante licitación pública.

En el Título Tercero “De la Deuda Pública y las Obligaciones”, Capítulo II “De la Contratación de Obligaciones a Corto Plazo”, se norma en tres artículos contratación de obligaciones o financiamientos a corto plazo:

1. Artículo 30: los estados y municipios podrán contraer obligaciones a corto plazo sin previa autorización de la legislatura local, el monto no puede superar el 6 por ciento de los ingresos totales aprobados en sus leyes de ingresos. Y deberán quedar saldadas en un plazo máximo de tres meses previos a la conclusión del periodo de gobierno de la administración presente.
2. Artículo 31:

*(...) los recursos derivados de las obligaciones a corto plazo deberán ser destinados exclusivamente a cubrir (...) insuficiencias de liquidez de carácter temporal (...).* (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016).

3. Artículo 32: las obligaciones de corto plazo no pueden ser objeto de refinanciamiento o reestructura en plazos mayores a un año, excluyendo los casos en los que las obligaciones hayan sido destinadas a inversión pública productiva.

En el Título Tercero, “De la Deuda Pública y las Obligaciones”, Capítulo III “De la Contratación de Deuda Pública por parte de la Ciudad de México”, artículo 33, se establecen los lineamientos para contratación de financiamientos por parte de la Ciudad de México, en apego a la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y las directrices emitidas por la SHCP.

La deuda pública de la Ciudad de México deberá contratarse bajo las mejores condiciones de mercado; el Jefe de Gobierno, deberá presentar trimestralmente al Congreso de la Unión un informe sobre la deuda pública, especificando su evolución; un perfil de vencimientos; la colocación autorizada; composición del saldo por usuario y acreedor; servicio de la deuda; costo financiero; el canje o refinanciamiento; la evolución por línea de crédito y el programa de colocación<sup>14</sup> para el resto del ejercicio fiscal en curso. (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016).

En el Título Tercero, “De la Deuda Pública y las Obligaciones”, Capítulo IV “De la Deuda Estatal Garantizada”, artículo 34, se determina que el Ejecutivo Federal puede otorgar garantía del gobierno federal a las obligaciones de deuda pública subnacionales, siempre y cuando éstos hayan celebrado convenio con la SHCP y que afecten participaciones federales suficientes.

En el artículo 35 se expresa que:

*(...) en ningún momento, el saldo de la Deuda Estatal Garantizada podrá exceder el 3 por ciento del Producto Interno Bruto nominal nacional determinado para el ejercicio fiscal anterior por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (...) El límite de Deuda Estatal Garantizada por Estado y por Municipio será de hasta un monto equivalente al 100 por ciento de la suma de sus ingresos de libre disposición aprobados en su respectiva Ley de Ingresos del ejercicio correspondiente (...).* (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016).

El Gobierno Federal podrá garantizar deuda pública subnacional, hasta por un equivalente del 25 por ciento en el primer año, 50 por ciento durante el segundo año, 75 por ciento durante el tercer año y finalmente 100 por ciento en el cuarto año de vigencia.

El artículo 37 estipula que los convenios deberán contener los límites de endeudamiento a garantizar y otros objetivos de finanzas públicas, como la disminución gradual de balances presupuestarios negativos, reducción de gasto corriente y aumento de ingresos locales.

### ***El sistema de alertas***

En la LDFEFM, el artículo 43 estipula que la SHCP realizará una evaluación de los financiamientos y obligaciones de los entes públicos estatales y de las obligaciones derivadas de contratos de Asociación Público-Privada (APPs), tomando en consideración las erogaciones pendientes de pago por gastos de inversión pública productiva, y así, medir su nivel de endeudamiento.

---

<sup>14</sup> El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México debe remitir al Congreso de la Unión, por medio de la Secretaría de Finanzas, el programa de colocación de deuda pública autorizada para el ejercicio fiscal a más tardar el 31 de marzo de cada año de su administración.



La evaluación se realizará con base a la documentación e información proporcionada por los entes públicos a evaluar, por lo que la Secretaría no es responsable de la validez, veracidad y exactitud de la información.

En el artículo 44, se establecen 3 indicadores para la evaluación del sistema de alertas:

*(...) I. Indicador de Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición, vinculado con la sostenibilidad de la deuda de un Ente Público. Entre mayor nivel de apalancamiento menor sostenibilidad financiera (...) los proyectos contratados bajo esquemas de Asociación Pública-Privada, sólo contabilizarán la parte correspondiente a la inversión por infraestructura (...). (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016)*

*(...) II. Indicador de Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición, (...) vinculado con la capacidad de pago. Para su cálculo se incluirán las amortizaciones, intereses, anualidades y costos financieros atados a cada Financiamiento y pago por servicios derivados de esquemas de Asociación Público-Privada destinados al pago de la inversión (...). (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016)*

*(...) III. Indicador de Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos totales, (...) muestra la disponibilidad financiera del Ente Público para hacer frente a sus obligaciones contratadas a plazos menores de 12 meses en relación con los ingresos totales. (...). (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016).*

Si bien los indicadores anteriores evalúan el nivel de endeudamiento de los entes públicos a través del sistema de alertas, también son utilizados para la aplicación de modelos de sostenibilidad.

El artículo 45 decreta una clasificación del nivel de endeudamiento de los entes públicos en función de los resultados del sistema de alertas:

1. Entes con un endeudamiento sostenible;
2. Entes con un endeudamiento en observación, y
3. Entes con un endeudamiento elevado.

A partir de la clasificación anterior se determinan techos de financiamiento neto, donde los:

- a. Entes con endeudamiento sostenible, tendrán techo de financiamiento neto equivalente al 15 por ciento de sus ingresos de libre disposición.
- b. Entes con un endeudamiento en observación, tendrán techo de financiamiento neto equivalente al 5 por ciento de sus ingresos de libre disposición.
- c. Entes con un endeudamiento elevado, su techo de financiamiento neto será igual a cero. (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016).

Los casos con balances presupuestarios negativos podrán contar con financiamiento neto adicional al techo de financiamiento que le corresponda según la clasificación anterior.

El artículo 47 establece que, los entes públicos con endeudamiento elevado deberán firmar un convenio con el estado o municipio en cuestión, para sentar las obligaciones de responsabilidad hacendaria, dar seguimiento a lo convenido y remitirlo a la SHCP para su evaluación y publicación. (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016)

Finalmente, el artículo 48 estipula que los resultados del sistema de alertas deberán ser publicados por la SHCP de forma permanente y con actualizaciones trimestrales.

#### **2.1.4. Ley de Coordinación Fiscal**

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) norma la coordinación del sistema fiscal de la Federación con los estados, los municipios y las demarcaciones territoriales; establece la participación de sus haciendas públicas en los ingresos federales, así como la distribución entre ellos de dichas participaciones y fija reglas de colaboración administrativa.

Los siguientes artículos complementan el marco jurídico de la deuda pública subnacional, principalmente respecto al uso de fuentes y garantías de pago.

El artículo 9 establece que:

*(...) Las participaciones que correspondan a las Entidades y los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4-A, fracción I,<sup>15</sup> de la presente ley, que podrán ser afectadas en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por las Entidades o los Municipios, o afectadas en ambas modalidades, con autorización de las legislaturas locales e inscritas en el Registro Público Único, de conformidad con el capítulo VI del Título Tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los 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 (...). (Ley de Coordinación Fiscal, 2016).*

El artículo 49 establece en materia de aportaciones y sus accesorios que reciban las entidades federativas, que éstas no pueden ser embargables, y ni podrán gravarlas o afectarlas como garantía o fuente de pago, salvo las disposiciones planteadas en los

---

<sup>15</sup> Todos aquellos derivados de la aplicación de cuotas previstas en el artículo 2-A, fracción II de la Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios, y cabe mencionar que la afectación que se llegara a realizar sobre estos recursos no puede exceder en ninguna circunstancia el 25 por ciento de los recursos que les correspondan.

artículos 50, 51 y 52 de la LCF. Debido a que sólo podrán destinarse dichos recursos a lo estipulado en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45, 47 de la ley en comento. (Ley de Coordinación Fiscal, 2016).

Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos estatales y deberán ser registradas como ingresos con fines establecidos conforme a los artículos anteriormente planteados.

El artículo 50 norma que:

*(...) Las aportaciones que con cargo a los Fondos a que se refiere el artículo 25, en sus fracciones III y VIII<sup>16</sup>, de esta Ley correspondan a las Entidades Federativas o Municipios, podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban a petición de las Entidades Federativas o los Municipios, según corresponda, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, así como el registro único de obligaciones y empréstitos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 9º. Del presente ordenamiento (...).* (Ley de Coordinación Fiscal, 2016).

La afectación de recursos con base al artículo 50, deberá focalizarse hacia los fines descritos en el artículo 33 de las aportaciones para la infraestructura social (financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones en beneficio directo de la población en pobreza extrema). Y hacia los fines del artículo 47 de las aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas (infraestructura básica, saneamiento financiero, saneamiento de pensiones, modernización de registros públicos y sistemas de recaudación local, investigación y desarrollo tecnológico, etc.).

La afectación en apego al artículo 50 deberá ser menor o igual al 25 por ciento de los recursos que anualmente les sean conferidos a los estados y municipios por concepto de los fondos anteriormente mencionados.

El artículo 52 establece que:

*(...) Las aportaciones que con cargo a los Fondos de Aportaciones Múltiples y para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal<sup>17</sup>, a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, fracciones V y VII<sup>18</sup>, respectivamente, que correspondan a las entidades, podrán afectarse para garantizar obligaciones de incumplimiento o servir como fuente de pago de obligaciones que se contraigan en términos de los convenios que celebren las Entidades Federativas con la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante los cuales se establezcan mecanismos de potenciación,*

---

<sup>16</sup> Todas aquellas contenidas en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) respectivamente.

<sup>17</sup> Actualmente Ciudad de México.

<sup>18</sup> Todas aquellas contenidas en el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASPEDF).

*financiamiento o esquemas similares respecto de dichos Fondos (...) (Ley de Coordinación Fiscal, 2016).*

La afectación de recursos en apego al artículo 52, deberá focalizarse hacia los fines descritos en el artículo 40 de las aportaciones múltiples (construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructuras físicas). Y hacia los fines del artículo 45 de las aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal (construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de instalaciones para la procuración e impartición de justicia).

La afectación en apego al artículo 52 deberá ser menor o igual al 25 por ciento de los recursos que anualmente les sean conferidos a los estados y municipios por concepto de los fondos anteriormente mencionados.

### **2.1.5. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) reglamenta la programación, la presupuestación, la aprobación, el ejercicio, el control y la evaluación de los ingresos y los egresos públicos federales. Sin embargo, para fines de la investigación se describirán los artículos en materia de deuda pública prescritos en esta ley.

Por el lado del gasto el artículo 4 señala que este se integrará de los pagos de pasivo de la deuda pública y otros conceptos, que realizarán los ejecutores de gasto a nivel federal. Por el lado del ingreso, el artículo 19 Bis. Estipula que el Ejecutivo Federal a través de la SHCP distribuirá cuando menos el setenta por ciento de los ingresos remanentes de operación del Banco de México a:

*(...) I. (...) la amortización de la deuda pública del Gobierno Federal contratada en ejercicios anteriores o a la reducción del monto de financiamiento necesario para cubrir el Déficit Presupuestario que, en su caso, haya sido aprobado para el ejercicio fiscal en que se entere el remanente, o bien, una combinación de ambos conceptos (...). (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2015).*

El artículo 40, fracción I, inciso f, decreta que el proyecto de ley de ingresos debe contener una evaluación de la política de deuda pública de ejercicios fiscales anteriores y de los ejercicios en curso.

El artículo 53, establece que los ejecutores de gasto están obligados a informar a la SHCP los montos y características de la deuda pública flotante o pasivos circulantes del cierre del ejercicio fiscal anterior, a más tardar el 28 de febrero de cada año.

El artículo 107 prescribe que el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP debe entregar al Congreso de la Unión información mensual y trimestral sobre:

*(...) la evolución detallada de la deuda pública (...), incluyendo los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública<sup>19</sup>, y el costo total de las emisiones de deuda pública interna y externa (...).* (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2015).

Se deben identificar los pagos por comisiones y gastos inherentes a la contratación de deuda, el servicio de la deuda, un perfil de vencimientos, la evolución de garantías otorgadas por el Gobierno Federal y los pasivos contingentes.

La SHCP deberá entregar los informes a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público del Congreso de la Unión, 30 días después del mes que se trate. (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2015).

Si bien la LFPRH regula la transparencia y rendición de cuentas de la deuda pública federal, esta ley se correlaciona con la LDFEFM y con las leyes de deuda locales, ya que la normatividad del tema en comento se establece de forma similar para los niveles de gobierno estatal y municipal.

#### **2.1.6. Ley General de Contabilidad Gubernamental**

En la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) se establecen criterios de contabilidad gubernamental y emisiones de información financiera, para una adecuada armonización contable y en materia de deuda pública se regula su administración.

El artículo 2 expresa que los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para:

*(...) facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado (...)* (Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2016).

El artículo 9, fracción X, plantea que el CONAC, tiene la facultad de aprobar disposiciones para el registro contable de la deuda pública y otros pasivos contratados u operados por entes públicos.

El artículo 45 norma que los entes públicos están obligados a expresar sus esquemas de pasivos, señalando los precedentes de deuda pública en apego a la normatividad vigente, para contar con información suficiente para su registro en la cuenta pública.

---

<sup>19</sup> Actualmente Ley Federal de Deuda Pública.

El artículo 47 establece que las entidades federativas tendrán la responsabilidad de generar información en materia de deuda pública con los datos siguientes:

- (...) I. *Estado analítico de la deuda, de la cual se derivarán las siguientes clasificaciones:*
- a. *Corto y largo plazo;*
  - b. *Fuentes de financiamiento;*
- II. *Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, y*
- III. *Intereses de la deuda. (...).* (Ley General de Contabilidad Gubernamental , 2016).

El artículo 53 estipula que las Cuentas Públicas estatales deberán contener en materia de deuda, un análisis cualitativo de indicadores de posicionamiento fiscal, contemplando aquellos del programa económico anual respecto a los ingresos presupuestarios, egresos presupuestarios, postura fiscal y deuda pública. (Ley General de Contabilidad Gubernamental , 2016).

El artículo 61 prescribe que las entidades federativas deberán incluir en sus leyes de ingresos y presupuestos de egresos, apartados específicos de deuda pública adicionando:

- (...) b) *Las obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública u otros pasivos de cualquier naturaleza con contrapartes, proveedores, contratistas y acreedores, incluyendo la disposición de bienes o expectativa de derechos sobre éstos, contraídos directamente o a través de cualquier instrumento jurídico considerado o no dentro de la estructura orgánica de la administración pública correspondiente, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores y sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito el canje o refinanciamiento de otras o de que sea considerado o no como deuda pública en los ordenamientos aplicables. Asimismo, la composición de dichas obligaciones y el destino de los recursos obtenidos (...).* (Ley General de Contabilidad Gubernamental , 2016)

El artículo 78 estipula que los informes trimestrales deberán considerar el tipo de obligación, su finalidad, el tipo de acreedor, el importe y porcentaje del total que se paga o garantiza con los recursos del FAIS y/o FAFEF, su plazo y la tasa. (Ley General de Contabilidad Gubernamental , 2016).

Los informes anteriores también deberán contener información de las amortizaciones generadas, señalando la reducción del saldo de la deuda pública bruta total, una comparación de la deuda pública bruta total respecto al Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) y finalmente, un marco comparativo de la deuda pública bruta total respecto a los ingresos propios del estado o municipio.

Por lo tanto, el objeto principal de la LGCG es normar la transparencia y la armonización de la información financiera gubernamental, particularmente para el caso de la deuda esta ley obliga a los distintos niveles de gobierno a informar sobre su contratación, evolución y uso.

### 2.1.7. Leyes locales en materia de deuda pública y de asociaciones público-privadas

En esta sección se identificarán las entidades federativas que cuentan con leyes en materia de deuda pública local y leyes que regulen el funcionamiento y desarrollo de las asociaciones público-privadas, subrayando aquellas que no tienen legislaciones de este tipo.

Por lo que a continuación se presenta en primer lugar el cuadro 2.1. identificando aquellas entidades federativas que cuentan con leyes de deuda pública y aquellas que no cuentan con este tipo de legislaciones.

En segundo lugar, se presenta el cuadro 2.2. en el que se identifican aquellas entidades federativas que cuentan con leyes de asociaciones público-privadas y aquellas que no tienen este tipo de legislaciones.

**Cuadro 2.1.**

**Relación de entidades federativas con o sin leyes de deuda pública**

<b>Entidades que cuentan con leyes de deuda pública</b>			
Aguascalientes	Colima	México	Querétaro
Baja California	Durango	Michoacán	Quintana Roo
Baja California Sur	Guanajuato	Morelos	San Luis Potosí
Campeche <sup>20</sup>	Guerrero <sup>21</sup>	Nayarit	Sinaloa
Chihuahua	Hidalgo	Oaxaca	Sonora
Coahuila	Jalisco	Puebla	Tabasco
Tamaulipas	Tlaxcala	Yucatán	Zacatecas
<b>Entidades que no cuentan con leyes de deuda pública</b>			
Ciudad de México	Chiapas	Nuevo León <sup>22</sup>	Veracruz <sup>23</sup>

**Fuente:** Elaboración propia con información legislativa de los portales oficiales de los gobiernos de las 32 entidades federativas.

En el cuadro 2.1. se aprecia que el 87.5 por ciento de las entidades federativas, cuenta con leyes locales de deuda pública, mientras que el 12.5 por ciento restante no cuenta con legislaciones de este tipo.

<sup>20</sup> El Estado de Campeche cuenta con leyes adicionales en materia de deuda pública, tales como su Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado y sus Municipios, así como su Ley de Obligaciones, Financiamientos y Deuda Pública del Estado y sus Municipios.

<sup>21</sup> El Estado de Guerrero cuenta con leyes adicionales en materia de deuda pública, tales como su Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal, así como su Ley del Sistema de Coordinación Hacendaria.

<sup>22</sup> El estado de Nuevo León regula su deuda pública en su Ley de Coordinación Hacendaria y en su Ley de Fiscalización Superior.

<sup>23</sup> El estado de Veracruz regula su deuda pública en Ley de Coordinación Fiscal.

**Cuadro 2.2.**

**Relación de entidades federativas con o sin leyes de asociaciones público-privadas**

<b>Entidades que cuentan con leyes de asociaciones público-privadas</b>			
Baja California	Baja California Sur	Campeche	Chiapas
Colima	Guerrero	Hidalgo	Michoacán
Morelos	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca
Querétaro	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora
Tabasco	Tamaulipas	Veracruz	

<b>Entidades que no cuentan con leyes de asociaciones público-privadas</b>			
Aguascalientes	Chihuahua	Ciudad de México	Coahuila
Durango	Guanajuato	Jalisco	México
Puebla	Quintana Roo	Tlaxcala	Yucatán
Zacatecas			

**Fuente:** Elaboración propia con información legislativa de los portales oficiales de los gobiernos de las 32 entidades federativas.

En el cuadro 2.2. se aprecia que el 60 por ciento de las entidades federativas cuenta con leyes de asociaciones público-privadas, mientras que el 40 por ciento restante no cuenta con legislaciones de este tipo.

Aunque los cuadros anteriores muestran que no todas las entidades federativas cuentan con legislaciones de deuda y de asociaciones público-privadas, es importante señalar que aquellos estados que si cuentan con este tipo de legislaciones no las han actualizado ni reformado, lo cual se vuelve sustancial a partir de la publicación de la LDFEFM, ya que las legislaciones de deuda local y en materia de asociaciones público-privadas, tendrán que apegarse a la LDFEFM dado que es una ley de orden federal.

## **2.2. Fuentes de financiamiento de las entidades federativas**

### **2.2.1. Modalidades de financiamiento de las haciendas públicas**

Las modalidades de financiamiento de las haciendas públicas estatales son diversas, por lo que la SHCP se ha dado a la tarea de proporcionar información sobre financiamientos y obligaciones de las entidades federativas y los municipios, tomando en cuenta el tipo de acreedor como la fuente de financiamiento. (SHCP, 2017).

Principalmente, las haciendas públicas estatales utilizan al sector bancario, al sector bursátil, entre otras, como fuentes de financiamiento.



## ***El sector bancario***

El sector bancario es uno de los principales pilares del sistema financiero mexicano, se encarga de brindar servicios de banca y crédito canalizando recursos financieros excedentes de los agentes que cuentan con un ahorro e inversionistas, para aquellos que los requieren a cambio del pago de un interés.<sup>24</sup>

De acuerdo con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), el Banco de México (BANXICO), es constitucionalmente un organismo de orden autónomo del gobierno federal, que funge como banca central del país, y entre sus diversas funciones, para el objeto de la investigación es importante subrayar su función de banco de reserva y prestamista de última instancia.

Por ende, es fundamental referenciar el artículo 19 Bis. de la LFPRH, mencionado en la sección 2.1.5., ya que en él se estipula que el Ejecutivo Federal a través de la SHCP debe destinar cuando menos el 70 por ciento de los ingresos remanentes de la operación de BANXICO a la amortización de la deuda pública federal.

Si bien BANXICO no funge como prestamista directo de los gobiernos estatales, su existencia y funcionamiento son esenciales para el desarrollo de otros organismos y entidades del sector bancario en materia crediticia.

En el país hay 47 instituciones de crédito<sup>25</sup>, de las cuales 43 son de banca múltiple y 4 de banca con licencia de operación limitada.<sup>26</sup> Sin embargo, la SHCP lleva un control de las principales instituciones de crédito que operan como fuente de financiamiento de las haciendas públicas estatales.

Las principales instituciones de crédito de las cuales los gobiernos estatales adquieran financiamiento son las siguientes:

---

<sup>24</sup> El agente al momento de contraer este compromiso no sólo deberá pagar un tipo de interés, sino que adicionalmente se verá obligado a rembolsar el total de la deuda o empréstito en el tiempo y la forma a través de la cual hayan sido pactados contractualmente.

<sup>25</sup> Dato obtenido de la CNBV al cierre de diciembre de 2017.

<sup>26</sup> La diferencia entre ambos tipos de instituciones radica en el capital mínimo necesario para operar en el sector bancario.

**Cuadro 2.3.**  
**Instituciones de crédito que funcionan como fuente de financiamiento estatal<sup>27</sup>**

<b>Bancas múltiples</b>			
BBVA	SCOTIABANK	DEUTSCHE BANK	
BANCOMER	INVERLAT	MEX	IXE
BANAMEX	BAJIO	HSBC	SANTANDER
BANORTE	BANSI	INBURSA	BANREGIO
<b>Grupos financieros</b>			
MULTIVA	MIFEL	INTERACCIONES	AFIRME
<b>Institución financiera</b>			
DEXIA			

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

Debe destacarse que el tipo de obligaciones que pueden contraer las entidades federativas con las instituciones del cuadro 2.3. pueden ser créditos simples, créditos en cuenta corriente y arrendamientos.

Por otra parte, en el argot económico la banca de desarrollo es considerada como banca de segundo piso o de segundo nivel, ello se debe a que este tipo de instituciones canalizan recursos a sectores estratégicos de la economía, particularmente México cuenta con seis bancas de desarrollo,<sup>28</sup> mismas que se señalan en el cuadro siguiente:

**Cuadro 2.4.**  
**Bancas de desarrollo en México**

<b>Sociedades Nacionales de Crédito (S.N.C.)</b>	
Nacional Financiera (NAFIN)	Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)
Banco Nacional del Comercio Exterior (BANCOMEXT)	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJERCITO)

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la CNBV.

Del cuadro 2.4. el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) es de acuerdo con el Registro Público Único (RPU) de la SHCP, la principal fuente de financiamiento para los gobiernos estatales y municipales, en lo que respecta a la banca de desarrollo.

<sup>27</sup> Las instituciones que integran el cuadro 2.3. están registradas en el Registro Público Único (RPU) de la SHCP, y no se incluye a las instituciones de banca de desarrollo.

<sup>28</sup> La CNBV considera a las instituciones de banca de desarrollo como Sociedades Nacionales de Crédito (S.N.C.).

La mayor parte de las obligaciones que tienen las entidades con BANOBRAS son créditos simples, créditos en cuenta corriente y garantías de pago oportuno.

Por lo tanto, de todos los entes que conforman al sector bancario, la banca múltiple y la banca de desarrollo son actualmente las principales fuentes de financiamiento de los gobiernos estatales.

### ***El sector bursátil***

El sector bursátil utiliza mecanismos para emitir, colocar o distribuir valores a través de las bolsas de valores, las casas de bolsa y los fondos de inversión. Canaliza de forma directa los recursos de los agentes inversionistas con los demandantes de crédito, empresas privadas o con el gobierno.

Las entidades federativas que se financian de este sector obtienen reconocimiento financiero, fortalecen sus estructuras financieras, optimizan costos financieros, consolidan y reestructuran pasivos y financian proyectos de inversión de largo plazo.

En el sector bursátil mexicano existen dos tipos de mercados, el mercado de valores (Bolsa Mexicana de Valores (BMV)) y el mercado de derivados (Mercado de Derivados (MEXDER)).

La principal diferencia entre los dos mercados mencionados anteriormente es el hecho de que en el primero se ofertan y demandan valores presentes, y en el segundo se ofertan y demandan valores futuros.

#### **a. Bolsa Mexicana de Valores (BMV)**

La BMV es una Sociedad Anónima de Capital Variable (S.A. de C.V.), que opera por una concesión otorgada por la SHCP y se apega jurídicamente a la Ley del Mercado de Valores (LMV). En esta institución se llevan a cabo operaciones del mercado de valores en el país. (CNBV, 2017).

La BMV proporciona infraestructura, supervisa y brinda servicios para los procesos de emisión, colocación e intercambio de valores y títulos, así como de otros instrumentos financieros. (BMV, 2017).

#### **b. Casas de bolsa**

Las casas de bolsa son Sociedades Anónimas (S.A.) autorizadas por la SHCP, su principal función es intermediar la compraventa de títulos-valor en el mercado de valores.

Estas instituciones son receptoras de préstamos y créditos de instituciones de crédito y de organismos oficiales.

### ***Bursatilización de la deuda subnacional***

La bursatilización es un instrumento utilizado en México desde 2001<sup>29</sup> por los gobiernos subnacionales para captar recursos del mercado bursátil, con objeto de financiar su gasto público sin recurrir al incremento de impuestos o precio de los servicios.

*(...) La bursatilización es una forma de financiamiento en donde ciertos activos monetarios, con flujos de efectivo predecibles, son agrupados y vendidos a un tercero, que a su vez ha contraído deuda para financiar dicha compra, y donde los recursos de dicho endeudamiento provienen de la emisión y venta de títulos respaldados por los activos en cuestión (...) el Promotor o dueño de un activo vende el derecho a recibir los flujos que se espera genere dicho activo en el futuro a una entidad creada especialmente y que se conoce como Vehículo de Propósito Específico, (...). (CEFP, 2009)*

Ante el hecho de que los gobiernos estatales no cuentan con suficientes fuentes de ingresos, debido a que después de los procesos de descentralización se volvieron dependientes los ingresos federalizados, se ven obligados a obtener recursos por otras vías, tal es el caso del financiamiento bursátil.

De acuerdo con el CEFP en México se utiliza el fideicomiso como Vehículo de Propósito Específico:

*(...) Bajo esta fórmula de financiamiento los gobiernos o empresas fideicomiten activos en garantía para que el fideicomiso emita títulos de deuda, debidamente calificados y respaldados por el flujo del activo en cuestión, a fin de ser colocados entre inversionistas nacionales y extranjeros en la Bolsa Mexicana de Valores. (...) El uso de esta figura permite aislar los activos de cualquier eventualidad que tenga el originador de los mismos, por lo que su objetivo es principalmente el de emitir deuda y administrar los activos que le fueron fideicomitados para luego pagar la deuda emitida al amparo de dichos activos (...) (CEFP, 2009).*

Adicionalmente el CEFP define que la bursatilización funciona como un esquema fiduciario con el que se permite a las entidades federativas la obtención de recursos del mercado de valores dando valor presente a los ingresos futuros de los mismos.

Una de las principales ventajas del uso de la bursatilización es que los gobiernos pueden endeudarse de manera indirecta y a largo plazo, con la cesión de recursos futuros y una de las principales desventajas, es que las transacciones pueden ser complejas y se

---

<sup>29</sup> De acuerdo con el CEFP el financiamiento bursátil a estados y municipios inició en junio de 2001 a partir de la entrada en vigor de la reforma a la Ley del Mercado de Valores con la creación del instrumento de deuda para el financiamiento de mediano o largo plazo denominado Certificado Bursátil.

puede incurrir en juicios de valor por el hecho de comprometer flujos de generaciones futuras que no dispondrán de dichos recursos.

### **2.2.2. Las fuentes de pago y garantía de los financiamientos de las entidades federativas**

Las entidades federativas cuentan con diversos ingresos durante un ejercicio fiscal, mismos que pueden ser utilizados como fuente de pago o garantía para hacerle frente a sus diferentes obligaciones y compromisos financieros. De acuerdo con la SHCP a través del RPU, las fuentes de pago de los gobiernos estatales pueden ser las siguientes:

- Participaciones
- Aportaciones
- Ingresos propios
- Quirografarios

A continuación, se describen cada una de las fuentes de pago y se especifica cuáles de estos ingresos de las entidades federativas pueden usarse también como garantía.

#### ***Participaciones***

Como anteriormente se expresó en la sección 2.1.4. Referente a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la principal finalidad de la coordinación fiscal y propiamente de la legislación es delimitar las potestades y facultades entre los distintos niveles de gobierno en cuanto al funcionamiento del sistema fiscal de la federación.

Asimismo, en esta ley se define la participación correspondiente a cada una de las haciendas públicas estatales y municipales en los ingresos federales y se plantean adicionalmente los mecanismos de distribución de dichas participaciones y las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Las participaciones se encuentran contenidas en el Ramo General 28 “Participaciones a entidades federativas y municipios” que de acuerdo con la SHCP es:

*(...) El Ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación que contiene los recursos correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos que se asignan a las entidades federativas y los municipios en los términos establecidos por la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos (...) (SHCP, 2017)*

De acuerdo con la LCF las participaciones en ingresos federales para las entidades federativas y los municipios se componen de la siguiente manera:

1. **Fondo General de Participaciones.** Constituido por el 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP)
2. **Fondo de Fomento Municipal.** Constituido por el 1 por ciento de la RFP.
3. **Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.** Compuesto por el 20 por ciento recaudado por las entidades federativas por venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, así mismo se adiciona el 8 por ciento de la recaudación por venta de tabacos labrados.
4. **Fondo de Fiscalización.** Constituido por el 1.25 por ciento de la RFP en reconocimiento de la fiscalización realizada por las entidades federativas.
5. **Fondo de Compensación.** Constituido por la recaudación del aumento a la gasolina y diésel, donde 2/11 partes se destinan a la creación de este fondo mismo que se distribuye entre las diez entidades federativas que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero. Los restantes 9/11 se distribuyen entre los estados en función del consumo efectuado en su territorio.<sup>30</sup>
6. **Fondo de Extracción de Hidrocarburos.** Mediante el cual se distribuye el 0.46 por ciento obtenido por los importes de derechos ordinarios sobre hidrocarburos pagados por Pemex Exploración y Producción.<sup>31</sup>
7. **Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos**<sup>32</sup>. Los recursos que constituyen este fondo se determinan y actualizan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>33</sup>
8. **0.136 por ciento de la RFP** que se diversifica entre los municipios fronterizos y marítimos por los que se realizan entradas y salidas de bienes.
9. **3.17 por ciento del 0.0143 por ciento del derecho ordinario sobre hidrocarburos** que se asigna a los municipios por los que se exporta petróleo crudo y gas natural. (Ley de Coordinación Fiscal, 2016).

---

<sup>30</sup> Los recursos de este fondo se distribuyen solamente entre las entidades federativas que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que celebren convenios de colaboración con la SHCP.

<sup>31</sup> Los recursos de este fondo se distribuyen entre las entidades que se encuentren agregadas en la clasificación de extracción de petróleo y gas, determinada en el último censo económico realizado por el INEGI.

<sup>32</sup> Este fondo se creó en el año 2006.

<sup>33</sup> La determinación y actualización de los recursos que integran este fondo se realiza en apego al artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

Si bien las participaciones son en efecto recursos que se asignan a las entidades federativas y municipios a través de los fondos y porcentajes anteriormente mencionados. No todos estos ingresos son destinados a gobiernos estatales.

Sin embargo, a pesar de que estos recursos tienen la finalidad de ser utilizados por los gobiernos estatales y municipales para actividades específicas, durante el periodo de estudio de la presente investigación las participaciones en ingresos federales han sido utilizadas por algunos gobiernos estatales como fuente de pago o garantía de pago.

Resulta oportuno recordar que, en el marco jurídico relacionado a la coordinación fiscal entre los diferentes órdenes de gobierno, se mencionó específicamente que en el artículo 9 de la LCF se estipula que las participaciones son inembargables, no pueden afectarse, ni estar sujetas a retención.

No obstante, se especifica en este mismo artículo que lo anterior quedará sin efectos para los recursos del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal y los recursos a los que se refiere el artículo 4-A, Fracción I, de la LCF, procedentes de la aplicación de cuotas sobre la producción y servicios. Ya que estos podrán ser utilizados como fuente de pago o garantía<sup>34</sup>.

### *Aportaciones*

De acuerdo con la SHCP las aportaciones federales para las entidades federativas y municipios se encuentran contenidas en el Ramo 33, estos recursos tienen por objeto fortalecer de manera presupuestal a los gobiernos estatales y municipales para hacer frente a diversos sectores o rubros como:

- a. Educación;
- b. Salud;
- c. Infraestructura básica;
- d. Fortalecimiento financiero y de seguridad pública;
- e. Programas alimenticios y de asistencia social; y
- f. Infraestructura educativa. (SHCP, 2017).

Las aportaciones federales al igual que las participaciones federales se integran a través de un conjunto de fondos, cada uno de ellos con un fin específico y de acuerdo con la LCF son los siguientes:

---

<sup>34</sup> Podrán ser utilizados estos recursos como fuente de pago o garantía siempre y cuando se cuente con la autorización de las legislaturas locales y se favorezca en su uso a la federación, a las instituciones de crédito del país, y a las personas físicas y/o morales nacionales. Y no podrán equivaler a más del 25 por ciento de los recursos de cada fondo y de las cuotas sobre la producción y servicios.

1. **Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.** La dependencia coordinadora de este fondo es la Secretaría de Educación Pública (SEP), sus montos se determinan cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en apego a lo estipulado en el artículo 27 de la LCF.
2. **Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.** La dependencia coordinadora de este fondo es la Secretaría de Salud (SS), sus montos se determinan cada año en el PEF y en apego a lo estipulado en el artículo 31 de la LCF.
3. **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.** La dependencia coordinadora de este fondo es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), sus montos se determinan cada año en el PEF y en apego a lo estipulado en los artículos 32 y 34 de la LCF.<sup>35</sup>
4. **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.** La dependencia coordinadora de este fondo es la SHCP. Este fondo se apega a lo establecido en el artículo 36 de la LCF.<sup>36</sup>
5. **Fondo de Aportaciones Múltiples.** La dependencia coordinadora de este fondo es la SEP, particularmente en lo relacionado a la infraestructura y la SS en lo relacionado a la asistencia social. Este fondo se apega a lo establecido en el artículo 38 de la LCF.<sup>37</sup>
6. **Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.** La dependencia coordinadora de este fondo es la SEP, los montos que lo integran se determinan de manera anual en el PEF y en apego a lo estipulado en el artículo 43 de la LCF.
7. **Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.** La dependencia coordinadora de este fondo es la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), los montos que lo componen se determinan en apego al artículo 44 de la LCF.

---

<sup>35</sup> Los recursos que integran este fondo solo podrán ser utilizados por las entidades federativas y los municipios para el financiamiento de obras, acciones e inversiones que traigan consigo un beneficio directo para la población con mayor rezago social y pobreza extrema.

<sup>36</sup> Los recursos derivados de este fondo se destinan por parte de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), de manera prioritaria al pago de obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos y a gastos en materia de seguridad pública.

<sup>37</sup> De acuerdo con la SHCP, los recursos que componen este fondo deberán destinarse al gasto relacionado con desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social.



## 8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

La dependencia coordinadora de este fondo es la SHCP, sus montos se determinan a partir de lo establecido en el artículo 46 de la LCF. (Ley de Coordinación Fiscal, 2016).

Es importante mencionar que en el artículo 49 de la LCF se estipula que:

*(...) Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos que (...) reciban las entidades y, en su caso, lo municipios, las alcaldías de la Ciudad de México, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de esta Ley. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45, 47, así como lo dispuesto en el presente artículo de esta Ley (...).* (Ley de Coordinación Fiscal, 2016).

Las aportaciones federales a diferencia de las participaciones federales son recursos que se encuentran etiquetados, es decir, que las entidades federativas y los municipios están obligados a destinar estos recursos a fines, rubros o actividades específicas de sus economías. Sin embargo, a pesar de que el artículo anterior expresa que las aportaciones y sus accesorios no podrán ser embargables ni afectadas como fuente de pago o garantía. Los artículos 50, 51<sup>38</sup> y 52 de la LCF establecen los casos para los cuáles el artículo 49 de la LCF quedará sin efectos.

A continuación, se describen brevemente los casos de las aportaciones federales que pueden utilizarse como fuente de pago o garantía por parte de los gobiernos estatales.

En el artículo 50 de la LCF se expresa que podrán utilizarse los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), como fuente de pago o garantía para hacerle frente a sus obligaciones financieras.<sup>39</sup> Y solo podrán afectar los recursos de ambos fondos bajo estos mecanismos para los fines planteados en los artículos 33 y 47 de la LCF<sup>40</sup>.

En el artículo 52 de la LCF establece que se pueden utilizar como fuente de pago o garantía los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASPEDF),

---

<sup>38</sup> El caso del artículo 51 hace referencia al uso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal como fuente de pago o garantía.

<sup>39</sup> Procedimiento que deberá ser autorizado por las legislaturas locales y deberán inscribirse en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

<sup>40</sup> Adicionalmente se especifica en el artículo 50 que, utilizando los recursos de ambos fondos como fuente de pago o garantía, estos no deberán sobrepasar el 25 por ciento de los recursos totales que integran cada uno de los fondos.

siempre y cuando se realicen los convenios<sup>41</sup> necesarios con la federación a través de la SHCP.<sup>42</sup>

Como puede apreciarse los recursos de las aportaciones federales y de las participaciones federales no pueden utilizarse por completo<sup>43</sup> como fuentes de pago o garantía por parte de las entidades federativas, ya que para ser utilizados como alguno de estos mecanismos se deberá respetar la normatividad establecida en la LCF y seguir los lineamientos y las bases para efectuar estos esquemas.

### ***Ingresos propios***

Los ingresos propios de las entidades federativas son de libre disposición, por lo tanto, pueden utilizarse como fuente de pago o garantía para hacerle frente a sus diferentes obligaciones financieras, en este sentido, vale la pena mencionar cuáles son los ingresos propios que se generan en los gobiernos estatales para tener un panorama general del origen o naturaleza de estos recursos.<sup>44</sup>

Los principales ingresos propios de los estados pueden ser captados a través de las siguientes vías:

#### **a. Impuestos:**

De acuerdo con el CONAC los impuestos son:

*(...) Las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos (...).* (CONAC, 2017).

Los impuestos estatales son diversos y cada entidad federativa tiene la facultad de crear o constituir impuestos nuevos, siempre y cuando éstos no se traslapen con otros impuestos de orden federal, ya que ello generaría una doble tributación de los agentes económicos. Los principales impuestos estatales son:

---

<sup>41</sup> Los convenios que celebren las entidades federativas con la federación deberán establecer los términos y condiciones de estos esquemas, con el objeto de potenciar el uso del financiamiento.

<sup>42</sup> Adicionalmente en este artículo se estipula que el uso de los recursos de ambos fondos como fuente de pago o garantía, no podrá superar en montos el 25 por ciento de cada uno de ellos.

<sup>43</sup> No todos los fondos de las aportaciones y de las participaciones federales pueden utilizarse como fuente de pago o garantía por parte de las entidades federativas.

<sup>44</sup> Es sumamente importante describir los tipos de ingresos propios que se generan en las entidades federativas, ya que a partir de ello se pueden realizar diferentes análisis de su comportamiento y tendencia durante un periodo determinado. Adicionalmente, se pueden hacer estimaciones o proyecciones de dichos ingresos y con ello prever su uso como mecanismos de fuente de pago o garantía.

**Cuadro 2.5.**  
**Principales impuestos estatales en México**

<b>Impuestos sobre los ingresos</b>	
Rifas	Sorteos
Loterías	Concursos
Diversiones	Espectáculos públicos
Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes	
<b>Impuestos sobre el patrimonio</b>	
Tenencia	Uso de vehículos
<b>Impuestos sobre la producción, el comercio, el consumo y las transacciones o asimilables</b>	
Adquisición de vehículos de motor usado	
prestación de servicios de hospedaje	
<b>Impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal</b>	
<b>Accesorios</b>	
<b>Otros Impuestos</b>	
Para el desarrollo social	

**Fuente:** Elaboración propia con datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Debe destacarse que los impuestos estatales son los ingresos propios más representativos de las entidades federativas en relación con otros tipos de ingresos que captan o perciben. Por otro lado, debe señalarse que los impuestos del cuadro 2.5. no son los únicos que obtienen los estados, pero si los más frecuentemente cobrados por los gobiernos estatales.

**b. Derechos:**

De acuerdo con el INEGI, los derechos están establecidos en la ley como contribuciones que realizan los agentes económicos por el uso o aprovechamiento de aquellos bienes que son de dominio público, incluso se agregan las contribuciones por servicios que presta el Estado. (INEGI, 2017).

Al igual que los impuestos, los derechos pueden ser establecidos por los gobiernos estatales, por lo tanto, este tipo de ingresos propios varían de un estado a otro, sin embargo, los principales derechos que cobran las entidades federativas pueden ser los siguientes:

**Cuadro 2.6.**  
**Principales derechos estatales en México**

<b>Derechos</b>
De control vehicular
Constancias periciales
Uso, goce o aprovechamiento de placas vehiculares
Verificación vehicular
Uso, goce o aprovechamiento de bienes de dominio público
De pensión de vehículos
Del registro público de la propiedad, del comercio y catastro
De publicidad
Otros servicios de algunas secretarías

**Fuente:** elaboración propia con datos del INEGI.

**c. Productos:**

De acuerdo con el INEGI, los productos por los que obtienen ingresos propios las entidades federativas provienen por lo general de la explotación de sus bienes patrimoniales (INEGI, 2017). Los principales ingresos por productos que captan los gobiernos estatales suelen ser por concepto de:

- Enajenación de bienes muebles.
- Enajenación de bienes inmuebles.
- Arrendamientos.
- Intereses.

**d. Contribuciones de mejoras:**

De acuerdo con el INEGI, las contribuciones de mejoras son un conjunto de ingresos propios estatales establecidos en la ley que se captan con cargo a personas físicas o morales, por el beneficio que pueden obtener directamente de la construcción de obras públicas. (INEGI, 2017).

El ejemplo más común de este tipo de ingresos propios estatales entre las diferentes entidades federativas es el que se deriva de la construcción de autopistas, por las cuales el gobierno coloca un peaje con cargo a los agentes económicos, con el objeto de recuperar las inversiones realizadas y el mantenimiento de estas.

#### **e. Aprovechamientos:**

Finalmente, los aprovechamientos según el INEGI son también un ingreso propio de los estados y se clasifican como ingresos ordinarios originados de las diferentes actividades estatales (INEGI, 2017).

Generalmente se derivan de los incumplimientos de los agentes económicos en sus obligaciones fiscales. Los aprovechamientos son recibidos vía rezagos, recargos, reintegros, donativos, multas y sanciones.

Como se mencionó al inicio de esta sección, los ingresos propios de los estados al ser ingresos de libre disposición pueden ser utilizados como fuente de pago o garantía para hacer frente a sus obligaciones financieras.

Sin embargo, uno de los principales problemas en la actualidad, es que los gobiernos estatales no tienen la capacidad de captar suficientes ingresos propios por los mecanismos anteriormente expuestos, razón por la cual representan en la mayoría de las entidades federativas un porcentaje muy bajo respecto a sus ingresos totales<sup>45</sup>.

#### ***Quirografarios***

Los quirografarios son otro mecanismo utilizado por las haciendas públicas estatales como fuentes de pago o garantías para hacer frente a sus obligaciones y compromisos financieros, éstos no son más que préstamos que otorga la banca con el objeto de cubrir necesidades de corto plazo.

En estas operaciones de crédito los estados se comprometen a pagar el monto prestado por la entidad crediticia más los intereses acordados entre las partes participantes, en un plazo determinado, por lo general los plazos varían, pero se recomienda que no sean mayores a 6 meses, dado que pueden causar problemas de liquidez.

#### **2.2.3. Procedimientos de autorización de los financiamientos en las entidades federativas**

Todas las entidades federativas requieren de la autorización de sus legislaturas locales para adquirir financiamientos. Los procedimientos para dicha autorización se apegan de forma directa a sus leyes de deuda pública, para aquellos estados que cuentan con las mismas, y otros se apegan a códigos o leyes en materia hacendaria.

---

<sup>45</sup> El hecho de que los ingresos propios de los estados representen bajos porcentajes en relación con sus ingresos totales, no permite que los montos derivados de ingresos propios puedan ser utilizados de manera sustancial como fuente de pago o garantía.

Sin embargo, en la actualidad todos los gobiernos estatales deben ajustarse a lo estipulado en la LDFEFM<sup>46</sup> que previamente se describió en la sección 2.1.3.

En función de lo anterior, las legislaturas en primer lugar no podrán autorizar financiamientos que los estados quisieran efectuar con el exterior o en moneda extranjera y, en segundo lugar, autorizarán los montos máximos para la contratación de financiamientos y obligaciones por parte de los estados, siempre y cuando se cuente con el voto de las dos terceras partes que integran cada una de las legislaturas.

Es importante subrayar que los refinanciamientos o reestructuras que realicen los estados no requieren de forma obligatoria la autorización de la legislatura local. Pero deberán cumplir con ciertas condiciones, por ejemplo, realizar las operaciones a la mejor tasa de interés, buscar que no se incremente el saldo insoluto y finalmente, no ampliar plazos de vencimiento originales.

La autorización de la legislatura local de los financiamientos y obligaciones de acuerdo con la LDFEFM deberá especificar elementos tales como:

- (...) I. Monto autorizado de la Deuda Pública u Obligación a incurrir;*
- II. Plazo máximo autorizado para el pago;*
- III. Destino de los recursos;*
- IV. En su caso, la Fuente de pago o la contratación de una Garantía de pago (...), y*
- V. En caso de autorizaciones específicas, establecer la vigencia de la autorización, en cuyo caso no podrá exceder el ejercicio fiscal siguiente. De no establecer una vigencia se entenderá que la autorización sólo se podrá ejercer en el ejercicio fiscal en que fue aprobada. (...). (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016).*

Por otra parte, el secretario de finanzas, tesorero municipal o su equivalente será el responsable de confirmar que los financiamientos son convenidos bajo las mejores condiciones de mercado.

Adicionalmente, si los financiamientos son iguales o mayores a 40 millones de UDIS adquiridas a un plazo superior a un año tendrán que cumplir con una serie de lineamientos. Tal como contar con cinco o más instituciones financieras que planteen propuestas de financiamiento, deberán especificarse los detalles de cada propuesta, así como las condiciones y términos financieros.

Finalmente, se contrata la oferta financiera que cuente con las mejores condiciones de mercado, y en ninguno de los casos podrán sobrepasar los montos autorizados por la legislatura local.

---

<sup>46</sup> Se ajustan a lo estipulado en la LDFEFM debido a que es una ley de orden Federal.

Por otro lado, para el caso de las obligaciones a corto plazo, la legislación vigente obliga a que las entidades federativas liquiden dichas obligaciones, tres meses antes de que concluya la administración correspondiente. Asimismo, deberán ser quirografarias e inscribirse en el RPU.

Las obligaciones contratadas a corto plazo deberán utilizarse específicamente para cubrir necesidades de corto plazo, particularmente, en las insuficiencias de liquidez de carácter temporal. El artículo 32 de la LDFEFM establece que:

*(...) Las Obligaciones a corto plazo (...) no podrán ser objeto de Refinanciamiento o Reestructura a plazos mayores a un año, salvo en el caso de las Obligaciones destinadas a Inversión pública productiva (...). (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016).*

Para concluir con la sección es importante señalar que las entidades federativas tienen la posibilidad de contraer deuda pública sin autorización previa de sus legislaturas locales, siempre y cuando el saldo de dichas obligaciones no exceda el 6 por ciento de los ingresos totales aprobados en sus leyes de ingresos, durante el ejercicio fiscal correspondiente.

## **2.3. Evolución de la deuda pública de las entidades federativas del periodo de 2000 a 2015**

### **2.3.1. Saldos de la deuda pública subnacional**

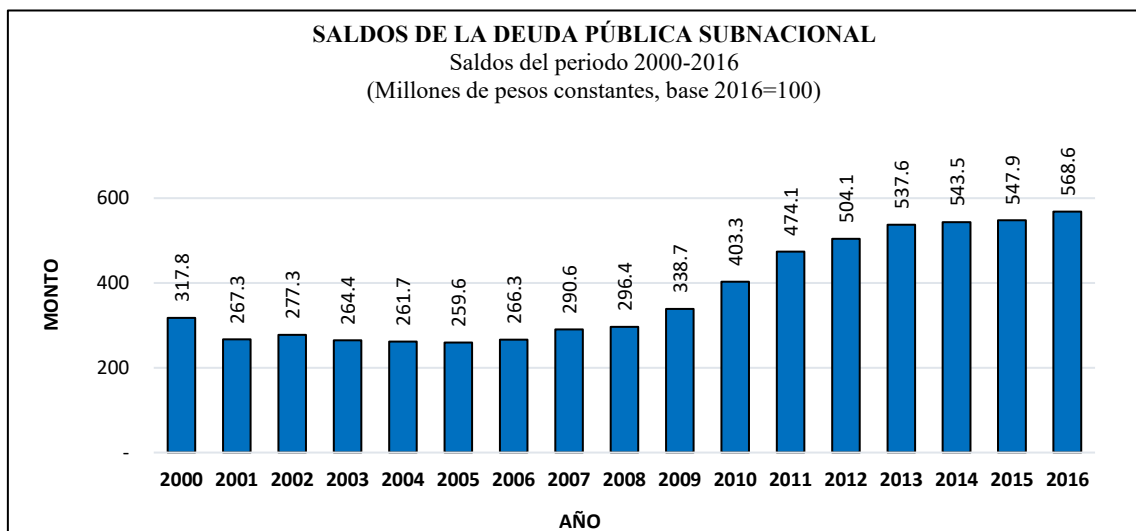
En esta sección se analizarán los saldos históricos de la deuda pública subnacional, ello con el objeto de visualizar su comportamiento y tendencia a lo largo del periodo de estudio. La SHCP dentro de sus acciones y programas, proporciona información sobre la disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.

Por lo que tomando en consideración los datos de la SHCP se presenta la siguiente gráfica, que considera los saldos de la deuda de las entidades federativas en el periodo de 2000 a 2016<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> A pesar de que el periodo de estudio comprende del año 2000 a 2015, se consideran los datos del año 2016, con el objeto de tener un análisis del comportamiento de los saldos de la deuda subnacional un poco más actualizado conforme a las bases de la SHCP, por otro lado, debe señalarse que las series históricas de los saldos de la deuda pública subnacional que presenta la SHCP contienen el saldo total de la deuda del gobierno de las entidades federativas más el saldo de la deuda contratada por sus entes públicos, más aquella contratada por sus municipios y los entes públicos de sus municipios.

**Gráfica 2.1.**<sup>48</sup>



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

Como puede apreciarse en la gráfica 2.1. la tendencia de los saldos de la deuda pública subnacional ha presentado un crecimiento importante en el periodo de 2000 a 2016, pasando de \$317,822 millones de pesos a \$568,592 millones de pesos lo que equivale a un crecimiento de \$250,770 millones de pesos. Por lo tanto, los saldos de la deuda pública de las entidades federativas casi se han duplicado en 2016 respecto al año 2000.

Por otro lado, es importante destacar que en el periodo de 2009 a 2011 se presentaron las mayores variaciones porcentuales en los saldos de la deuda pública de las entidades federativas (véase anexo 1).

En primer lugar del año 2008 a 2009 se presentó una variación porcentual positiva de 14.26 por ciento, lo que equivale a un crecimiento del saldo de la deuda pública subnacional en este año de \$42,256 millones de pesos<sup>49</sup>.

En segundo lugar del año 2009 a 2010 se presentó una variación porcentual positiva de 19.08 por ciento lo que equivale a un aumento en el saldo de \$64,605 millones de pesos y finalmente, del año 2010 a 2011 se presentó una variación porcentual del 17.56 por ciento lo que equivale a un incremento en el saldo de \$70,805 millones de pesos.

Por lo tanto, el saldo de la deuda pública subnacional se incremento \$175.122 millones de pesos en el periodo de 2009 a 2011, lo que representa un poco más de la tercera parte del saldo de la deuda al año de 2016.

<sup>48</sup> Debe señalarse que los datos proporcionados por la SHCP se encuentran en millones de pesos a precios corrientes por lo que se deflactaron las series utilizando el índice general de inflación acumulada anual que proporciona el Banco de México, considerando como año base 2016.

<sup>49</sup> Los datos pueden presentar variaciones respecto a los datos proporcionados por la SHCP, debido al redondeo.



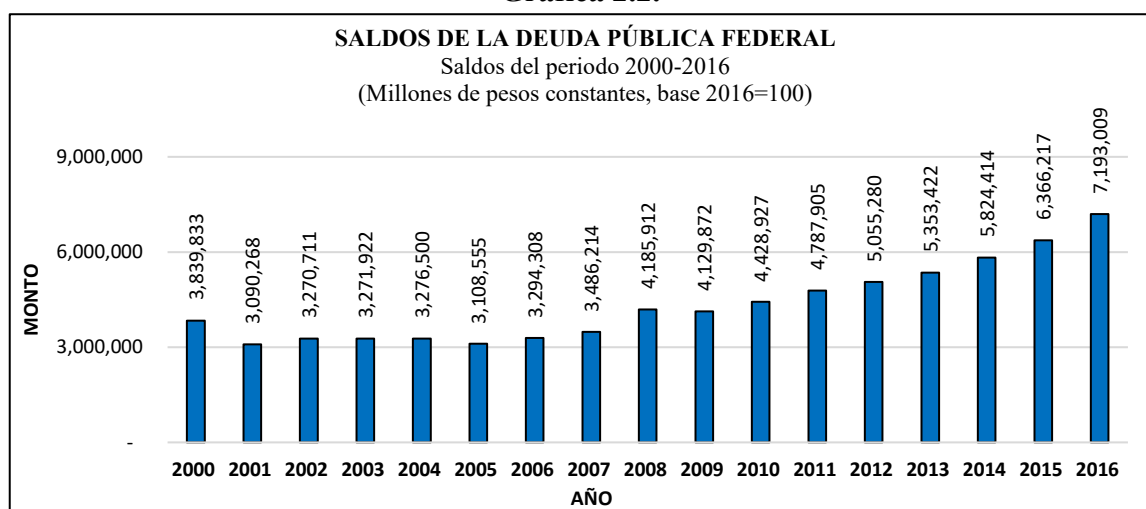
Sin embargo, vale la pena señalar que de 2000 a 2001 se redujo de forma importante el saldo de la deuda estatal en un 15.91 por ciento, pasando de \$317,822 millones de pesos a \$267.264 millones de pesos, lo que equivale a una reducción de \$50,558 millones de pesos.

Una vez analizada la evolución histórica de los saldos de la deuda pública subnacional, es importante agregar la evolución y tendencia de la deuda pública federal, para realizar un marco comparativo de los niveles de deuda de ambos ordenes de gobierno.

### ***Saldos de la deuda pública federal.***

La SHCP tiene la obligación de publicar información sobre las finanzas públicas de orden federal. En materia de deuda pública los datos son publicados contemplan la deuda interna y la deuda externa del gobierno federal, sin embargo, en la siguiente gráfica se presenta la evolución de los saldos netos de la deuda pública federal.

**Gráfica 2.2.<sup>50</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica anterior puede apreciarse que el saldo de la deuda pública del gobierno federal pasó de \$3.8 billones de pesos en el año 2000 a \$7.1 billones de pesos en el año 2016, lo que refleja un crecimiento de \$3.3 billones de pesos en el periodo. De acuerdo con la SHCP el saldo de la deuda a diciembre de 2016, equivale al 35.6 por ciento del Producto Interno Bruto.

Por otro lado, una de las variaciones porcentuales más importantes en el saldo de la deuda pública del gobierno federal se presentó en 2008 (véase anexo 2).

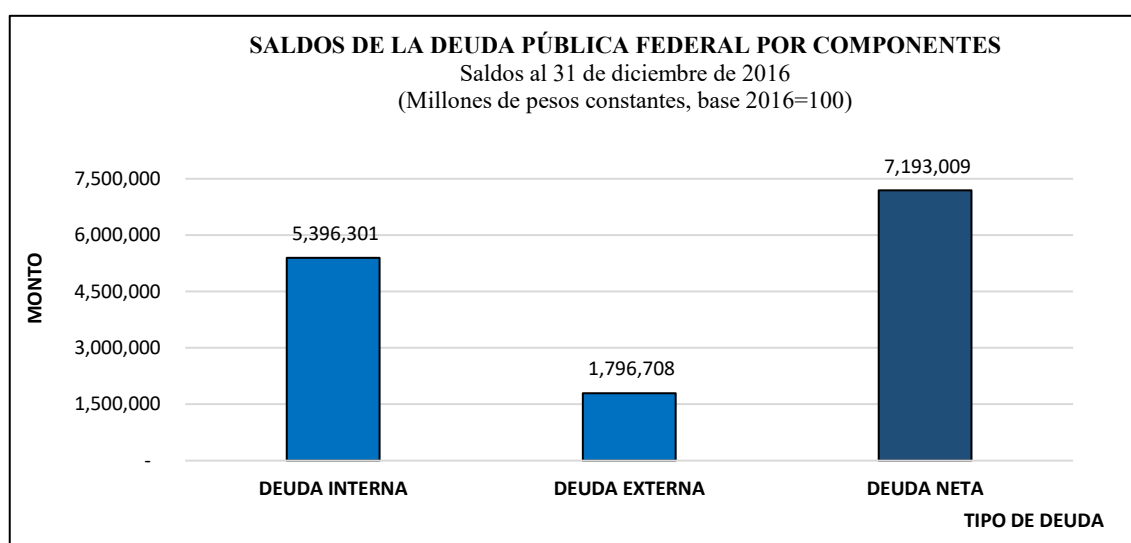
<sup>50</sup> Los datos proporcionados por la SHCP se deflactaron utilizando el índice general de inflación acumulada anual que proporciona el Banco de México, considerando como año base 2016.

Incrementándose el saldo de \$3.4 billones de pesos en el año de 2007 a \$4.1 billones de pesos en el año de 2008, lo que representa un aumento del 20.07 por ciento para 2008 respecto a 2007, equivalente a casi 700,000 millones de pesos.

Finalmente, vale la pena señalar que en el periodo de 2010 a 2016 se han presentado importantes variaciones en la deuda del gobierno federal, con incrementos de 5 a 12 por ciento y es precisamente en este periodo que se dio el mayor incremento de la deuda federal.

A continuación se presenta una gráfica con los dos tipos de deuda pública que integran la deuda pública federal.

**Gráfica 2.3.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica 2.3. se presentan los dos componentes del saldo de la deuda pública federal, por un lado la deuda interna, que para 2016 registró un valor aproximado de \$5.3 billones de pesos, y por otro lado, la deuda externa que se registró con un valor aproximado de \$1.8 billones de pesos.

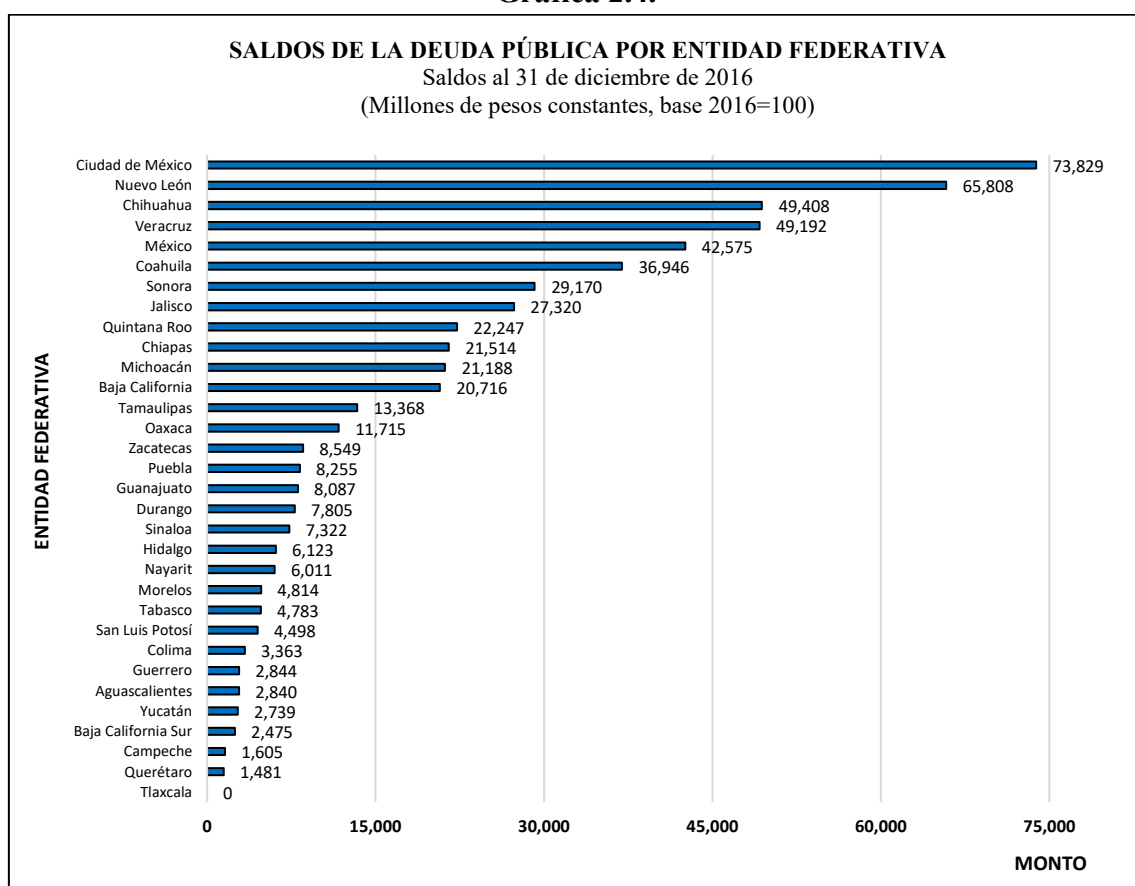
Por lo tanto, el nivel de deuda interna representa casi tres veces el nivel de la deuda externa para 2016. Sin embargo, si comparamos los saldos de la deuda pública federal con la deuda pública subnacional es muy clara la brecha existente entre ambos saldos.

Por ejemplo si se comparan los saldos de la deuda pública subnacional (\$568,592 millones de pesos) con los saldos de deuda pública federal (\$7,193,009 millones de pesos) para el año de 2016, puede apreciarse una brecha de (\$6,624,417 millones de pesos). La deuda estatal equivale al 8 por ciento de la deuda federal, por lo que económicamente dicho porcentaje no es representativo en relación a la deuda pública federal.

## ***Saldos de la deuda pública subnacional por entidad federativa***

Una vez analizada la evolución histórica de los saldos de la deuda pública federal y de la deuda pública subnacional, debe analizarse la composición del saldo para el año de 2016 pero por entidad federativa,<sup>51</sup> ello con el objeto de visualizar cuales son los estados que presentan un mayor endeudamiento público.

**Gráfica 2.4.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

El orden de los datos en la gráfica 2.4. es de tipo descendente, es decir, que primero se encontrará en el gráfico a la entidad federativa con mayor endeudamiento público y al final a aquél estado con el menor saldo de deuda pública.

Lo primero que debe señalarse de la gráfica 2.4. es que la composición de los saldos de la deuda pública por entidad federativa integra los \$568,592 millones de pesos del saldo al año de 2016.

<sup>51</sup> Se consideran los datos del año 2016, con el objeto de tener un análisis del comportamiento de los saldos de la deuda subnacional un poco más actualizado conforme a las bases de la SHCP.

Puede apreciarse que las 5 entidades federativas con mayor endeudamiento público son la Ciudad de México seguido de Nuevo León, Chihuahua, Veracruz y el Estado de México.

La Ciudad de México presentó un saldo de deuda pública por \$73,829 millones de pesos que equivalen al 12.98 por ciento del saldo para 2016, y es la entidad federativa que tiene el mayor nivel de endeudamiento en la República Mexicana.

Nuevo León es la segunda entidad federativa con un mayor endeudamiento en el país, registrando un saldo de \$65,807 millones de pesos que equivalen al 11.57 por ciento del saldo total de 2016.

Chihuahua es el tercer estado con mayor deuda pública, presentó un saldo de \$49,408 millones de pesos que representan el 8.69 por ciento del saldo total en 2016.

El estado de Veracruz registró un saldo de \$49,192 millones de pesos equivalente al 8.65 por ciento del saldo consolidado de 2016.

Finalmente, el Estado de México presentó un saldo de \$42,575 millones de pesos que representan el 7.48 por ciento del saldo total de 2016.

Por otro lado, las cinco entidades federativas con menores niveles de endeudamiento son Tlaxcala, Querétaro, Campeche, Baja California Sur y finalmente Yucatán.

Tlaxcala presenta un saldo de deuda pública equivalente a cero, ello se debe a que sus legislaciones internas no le permiten contratar financiamientos u obligaciones.

El estado de Querétaro presentó un nivel de deuda de \$1,480 millones de pesos<sup>52</sup> que equivalen al 0.26 por ciento del saldo total para 2016.

Campeche registró un nivel de deuda de \$1,605 millones de pesos que representan el 0.28 por ciento del saldo consolidado a 2016.

El estado de Baja California Sur presentó un saldo de deuda por \$2,475 millones de pesos que equivalen al 0.43 por ciento del saldo total para 2016.

Finalmente, Yucatán tiene un nivel de deuda de \$2,739 millones de pesos que representan el 0.48 por ciento del saldo total para 2016.

La brecha entre los saldos de la deuda pública por entidad federativa se debe a que cada uno de los estados tiene diferentes requerimientos financieros para su

---

<sup>52</sup> Este saldo puede deberse a que el estado de Querétaro ha presentado crecimientos económicos importantes y sus niveles de ingresos han tenido un aumento importante en lo que va de los últimos 3 años.

funcionamiento, sin embargo, las variaciones también dependen del nivel y uso de las fuentes de pago con las que hacen frente a sus financiamientos y obligaciones financieras.

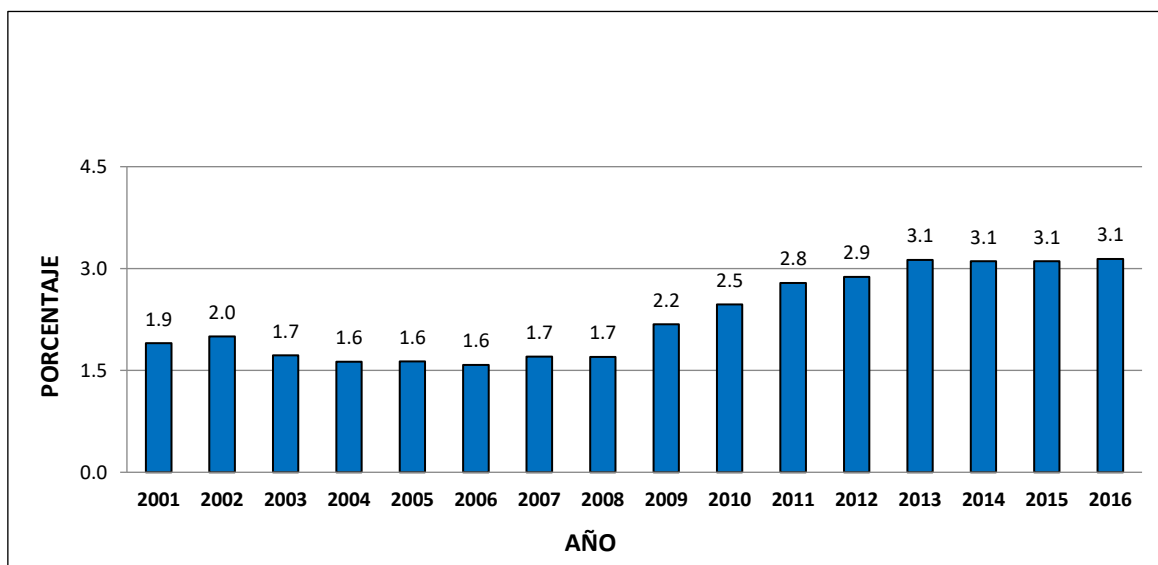
### 2.3.2. Deuda pública estatal como porcentaje del PIB Estatal

En esta sección se analizarán los niveles de deuda pública de los estados con respecto a sus niveles de Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), ello con el objeto de ver que tan representativos pueden ser los saldos de su deuda en relación con su actividad económica. Esto permite también observar que tan severos o dañinos pueden ser los saldos de la deuda pública subnacional para los gobiernos estatales.

Existen diversas opiniones entre los economistas, relacionadas en torno a cuáles son los niveles de deuda pública adecuados que permiten a cualquier economía no caer en riesgos crediticios, este tipo de indicadores económicos posibilitan dentro de la investigación económica establecer supuestos relacionados a posibles efectos negativos derivados de una alta relación deuda/PIBE.

Por lo cual, se presenta a continuación una gráfica en la que se puede visualizar la relación de los saldos de la deuda pública subnacional como porcentaje del PIBE a anual.

**Gráfica 2.5.**<sup>53</sup>



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

Puede visualizarse en la gráfica 2.5. que hay dos periodos en los que la relación deuda pública estatal como porcentaje del PIBE se mantiene en niveles similares. El primero de ellos es el periodo de 2003 a 2008 y el segundo es el periodo que va de 2013 a 2016.

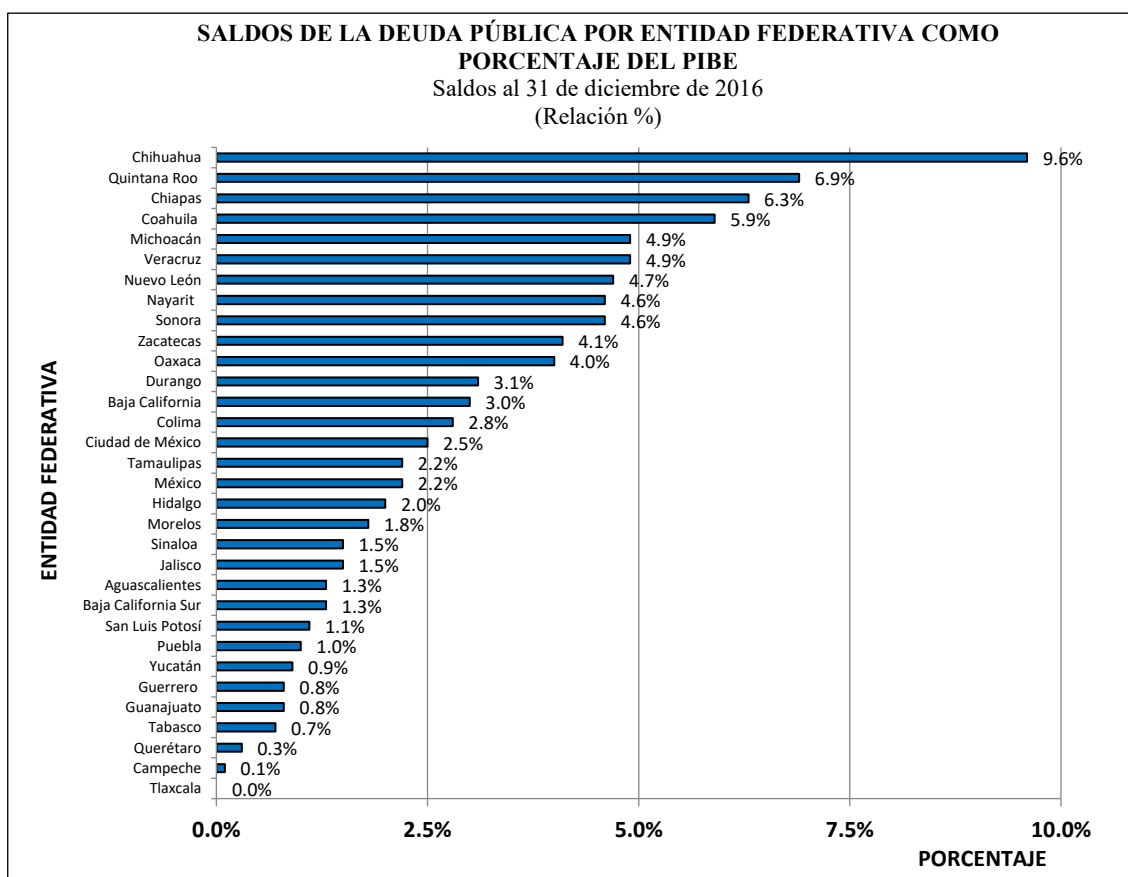
<sup>53</sup> Las series que proporciona la SHCP solo tienen registros para el periodo 2001 a 2016.

En el periodo de 2003 a 2008 el porcentaje de la relación deuda/PIBE osciló entre el 1.6 y 1.7 por ciento y para el periodo de 2013 a 2016 el porcentaje se mantuvo en 3.1 por ciento, sin embargo, ello no quiere decir que los niveles de deuda pública se hayan mantenido iguales para cada uno de los años considerados, sino que, así como se incrementó la deuda pública incrementó el PIBE.

Adicionalmente, puede apreciarse que, si bien la relación venía incrementando de 2001 a 2002, se presenta una baja en la relación para el periodo de 2003 a 2008, ello se debe al aumento del PIBE, sin embargo, para los años subsecuentes la tendencia de la relación deuda/PIBE superó la relación existente en años anteriores, llegando a representar para 2016 el 3.1 por ciento.

A continuación, se presenta una gráfica en la que se encuentran contenidas las relaciones de los saldos de la deuda pública por entidad federativa como porcentaje del PIBE para el año 2016.

**Gráfica 2.6.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

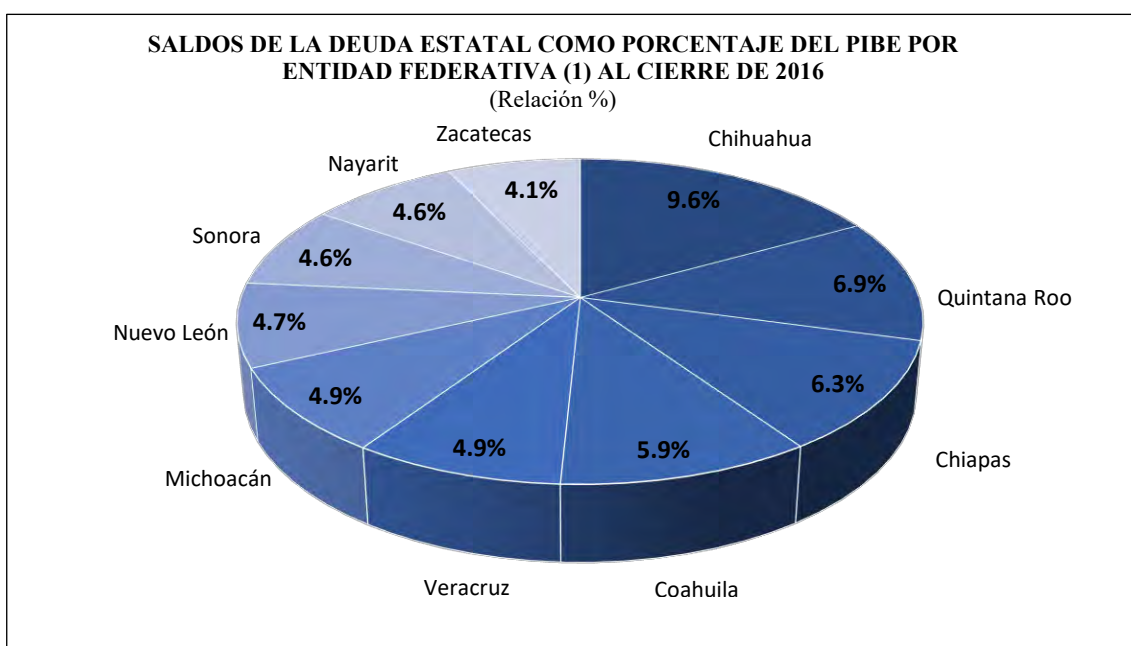
En la gráfica 2.6. puede visualizarse que hay cuatro entidades federativas que presentan una relación deuda pública/PIBE mayores al 5 por ciento, ubicándose la mayor de ellas en 9.6 por ciento y que corresponde al estado de Chihuahua, seguido de Quintana

Roo con una relación equivalente al 6.9 por ciento, Chiapas con una relación de 6.3 por ciento y finalmente, Coahuila con 5.9 por ciento.

Por otro lado, puede apreciarse que siete entidades federativas presentan una relación deuda pública/PIBE menor al 1 por ciento, estos estados son Tlaxcala,<sup>54</sup> Campeche, Querétaro, Tabasco, Guanajuato, Guerrero y finalmente Yucatán. Para una mejor representación gráfica de la relación deuda pública/PIBE por estado, se presentan tres gráficas de pastel delimitadas por un intervalo.

A continuación, se presenta una gráfica de pastel con los saldos de la deuda estatal como porcentaje del PIBE por entidad federativa para el año de 2016.

**Gráfica 2.7.**

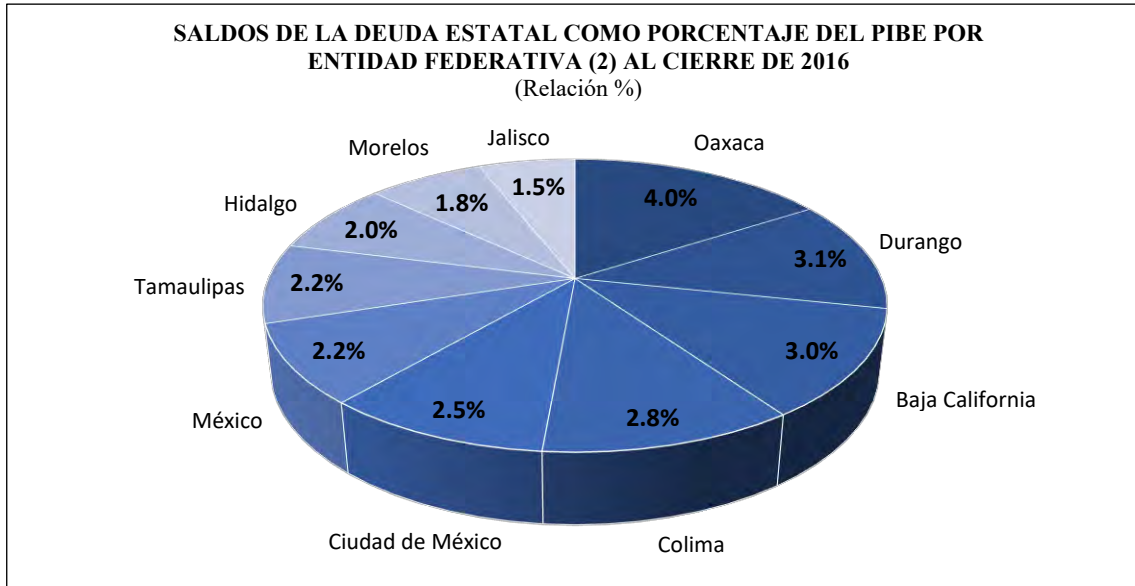


**Fuente:** elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica anterior se aprecian los porcentajes de la relación deuda pública/PIBE ubicados en el intervalo mayor igual a 4.1 por ciento y menor igual a 10 por ciento, donde Chihuahua tuvo el mayor porcentaje con una relación deuda pública/PIBE de 9.6 por ciento, y Zacatecas tuvo el menor porcentaje con una relación deuda pública/PIBE equivalente a 4.1 por ciento.

<sup>54</sup> El estado de Tlaxcala como anteriormente se mencionó no cuenta con saldos de deuda pública debido a las restricciones que establecen sus legislaciones internas en materia de contratación de deuda pública.

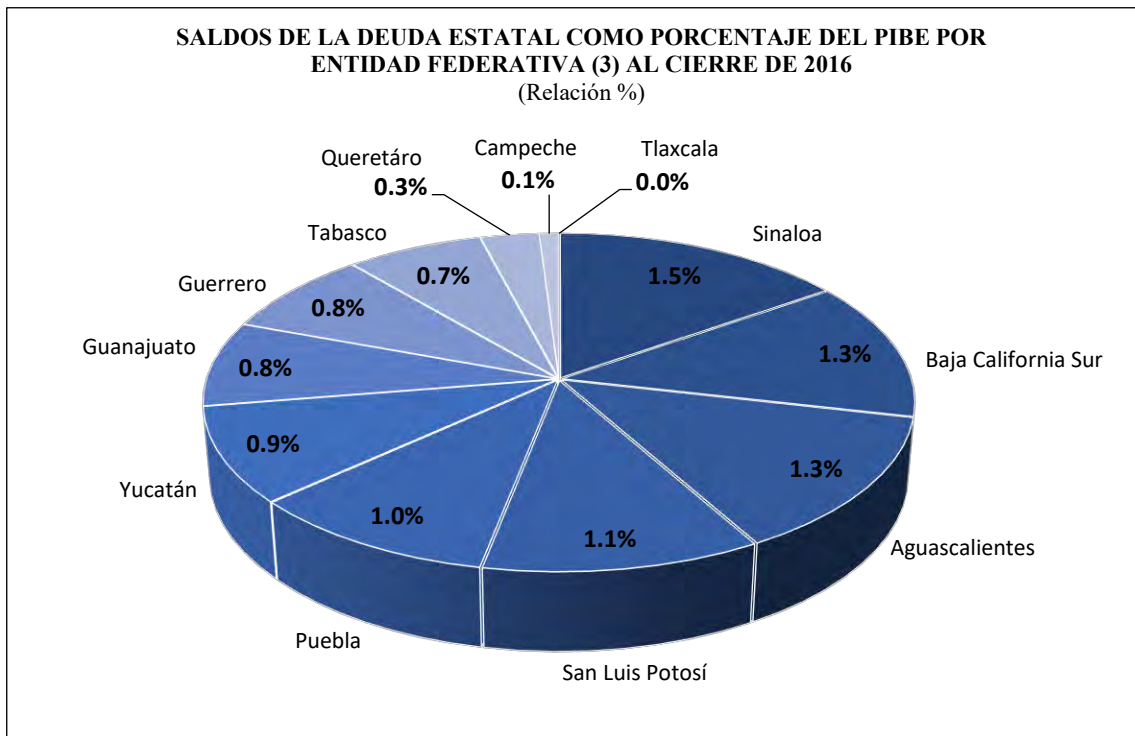
**Gráfica 2.8.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica anterior se encuentran contenidas aquellas relaciones deuda pública/PIBE ubicadas en el intervalo mayor igual a 1.51 por ciento y menor igual a 4 por ciento, ubicándose el estado de Oaxaca con 4 por ciento y Jalisco con 1.51 por ciento.

**Gráfica 2.9.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

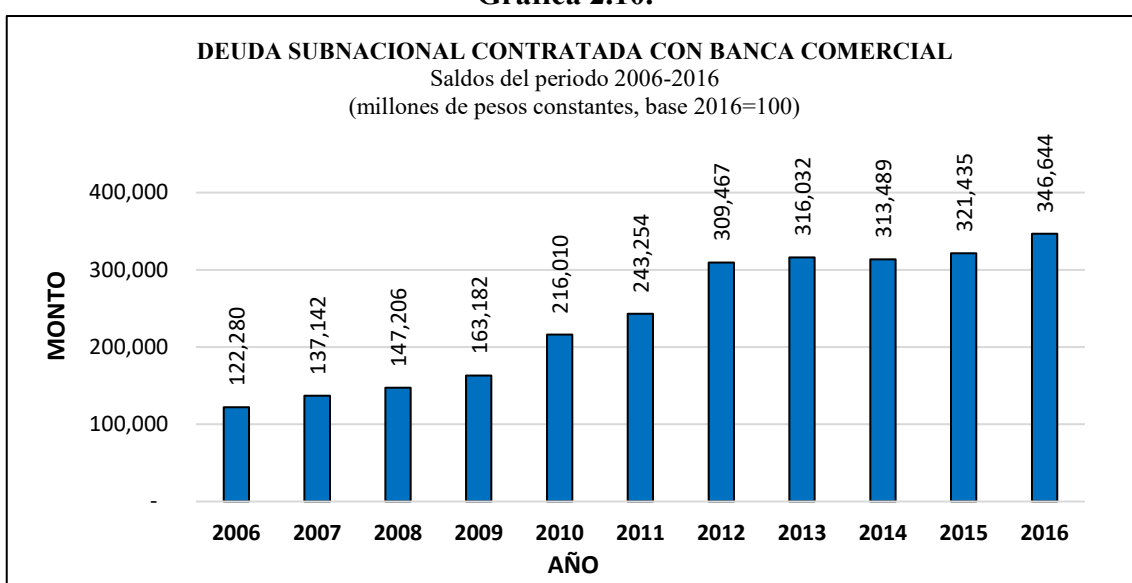


Finalmente, en la gráfica 2.9. se encuentran contenidas aquellas relaciones deuda pública/PIBE ubicadas en el intervalo mayor igual a 0 por ciento y menor igual a 1.5 por ciento, ubicándose el estado de Sinaloa con una relación del 1.5 por ciento y Tlaxcala con una relación de 0 por ciento.

### 2.3.3. Saldos de la deuda pública por tipo de acreedor

En esta sección se presentan los saldos de la deuda pública subnacional por tipo de acreedor, los datos fueron tomados del portal oficial de la SHCP de los cuales solo se proporcionan registros para el periodo de 2006 a 2016<sup>55</sup>.

**Gráfica 2.10.**<sup>56</sup>



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

Puede apreciarse en la gráfica 2.10. que la contratación de deuda estatal con la banca comercial se ha incrementado de manera considerable, pasando de \$122,280 millones de pesos en 2006 a \$346.644 millones de pesos en 2016. Por lo tanto, en el periodo la deuda pública estatal contratada con la banca comercial ha aumentado un poco más del doble para 2016 respecto al año 2006.

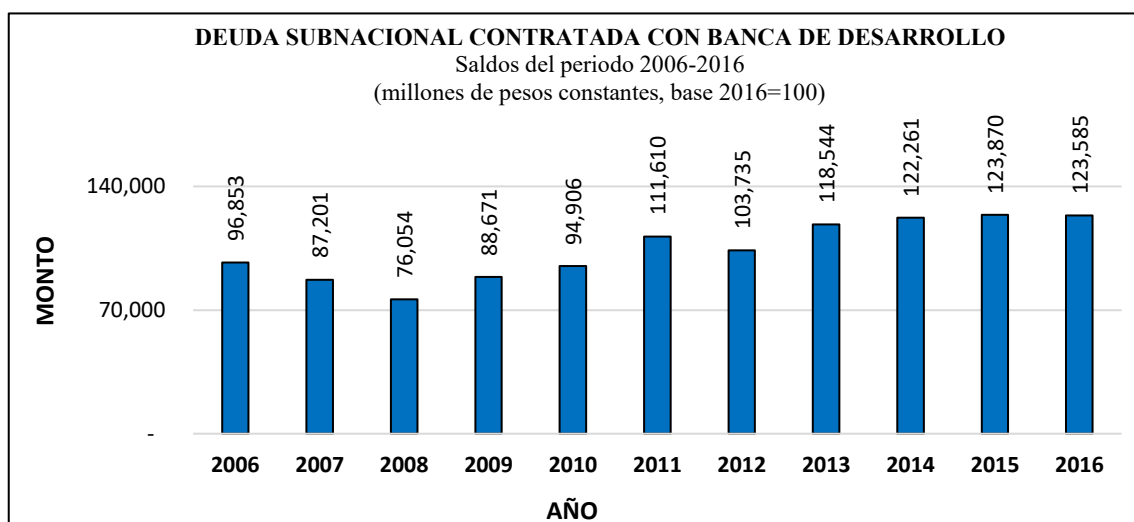
Por otro lado, de 2008 a 2013 es el periodo en el que más se incrementó la contratación de deuda pública estatal con la banca comercial pasando de \$147,206 millones de pesos a \$316,032 millones de pesos respectivamente.

<sup>55</sup> Los datos que proporciona la SHCP solo abarcan el periodo de 2006 a 2016, ello se debe a que a partir del año 2005 la metodología para registrar los saldos de la deuda pública subnacional tuvo modificaciones y, por lo tanto, ya no se encuentran en el portal oficial de la Secretaría los datos de los saldos de la deuda pública estatal por tipo de acreedor para años anteriores a 2006.

<sup>56</sup> Los datos proporcionados por la SHCP se deflactaron utilizando el índice general de inflación acumulada anual que proporciona el Banco de México, considerando como año base 2016.

En la siguiente gráfica se presentan los saldos de la deuda pública subnacional contratada con la banca de desarrollo.

**Gráfica 2.11.<sup>57</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica anterior se aprecia que la tendencia de la contratación de la deuda pública estatal con la banca de desarrollo presenta un crecimiento menor en relación a las contrataciones de deuda con la banca múltiple o comercial, pasando de \$96,853 millones de pesos en 2006 a \$123,585 millones de pesos en 2016, a pesar de que en los años 2008 y 2012 se presentaron fluctuaciones a la baja.

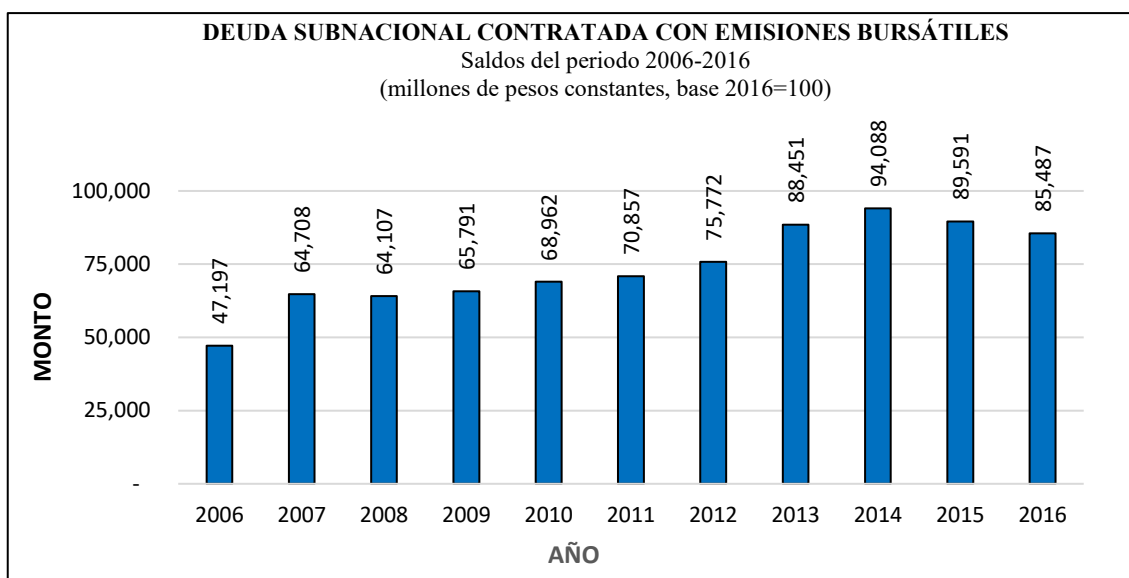
Del año 2013 a 2016 el crecimiento de la deuda pública contratada con la banca de desarrollo ha presentado una tendencia ascendente sostenida, debe subrayarse que la mayor parte de las obligaciones contraídas con la banca de desarrollo son créditos simples y créditos en cuenta corriente.

Finalmente, para el periodo comprendido del año 2013 al año 2016 los gobiernos estatales contrataron en promedio con la banca de desarrollo financiamientos y obligaciones por 122,000 pesos.

Por otro lado, en la siguiente gráfica se presentan los saldos de la deuda pública estatal contratados por los gobiernos estatales a través de emisiones bursátiles.

<sup>57</sup> Debe señalarse que los datos proporcionados por la SHCP se encuentran en millones de pesos a precios corrientes por lo que se deflataron las series utilizando el índice general de inflación acumulada anual que proporciona el Banco de México, considerando como año base 2016.

**Gráfica 2.12.<sup>58</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica 2.12. puede visualizarse que la tendencia de la deuda pública estatal contratada mediante emisiones bursátiles presentaba un comportamiento creciente del año 2006 a 2014, pasando de \$47,197 millones de pesos a \$94,088 millones de pesos lo que representa a un crecimiento de \$46,891 millones de pesos en el periodo en comento.

Sin embargo, del año 2014 a 2016 las emisiones bursátiles de deuda pública estatal que han efectuado las entidades federativas se han venido reduciendo de tal forma que dentro del periodo han decrecido los saldos contraídos con emisores bursátiles en aproximadamente \$8,601 millones de pesos. Pero a pesar de ello los saldos de la deuda pública subnacional contraída en el mercado bursátil siguen teniendo un peso importante con respecto al saldo total de deuda.

En la siguiente gráfica se presentan los saldos de la deuda pública estatal contratada a través de fideicomisos, es importante mencionar que hubo años en los que las entidades federativas no recurrieron a este tipo de financiamientos, por lo que habrá años que no presenten registro de contratación de deuda por esta fuente.

<sup>58</sup> Debe señalarse que los datos proporcionados por la SHCP se encuentran en millones de pesos a precios corrientes por lo que se deflataron las series utilizando el índice general de inflación acumulada anual que proporciona el Banco de México, considerando como año base 2016.

**Gráfica 2.13.<sup>59</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica 2.13. puede apreciarse en primer lugar que no todos los años se ha contraído deuda pública estatal con fideicomisos, tal es el caso de 2006, 2014, 2015 y 2016. Sin embargo, para el periodo de 2007 a 2013 se ha recurrido al financiamiento a través de este tipo de fuente.

Se visualiza que de 2007 a 2011 se presentó un crecimiento sostenido en el saldo de la deuda subnacional derivado de los fideicomisos, pero a partir de 2011 a 2013 se redujeron de manera considerable dichos saldos.

De 2007 a 2008 el saldo derivado de este tipo de financiamiento creció casi 6 veces el valor de 2007, posteriormente para 2009 el valor más que se duplicó con respecto a 2008. Llegando a representar para 2011 el mayor saldo registrado por un monto de \$23,445 millones de pesos.

Pero de 2011 a 2013 el saldo se redujo en \$14,546 millones de pesos, provocando o generando incluso que para los años subsecuentes no existiera registro de dicho saldo.

En la siguiente gráfica se encuentran los saldos de la deuda pública subnacional derivados de la contratación de deuda con “otros” acreedores.

<sup>59</sup> Debe señalarse que los datos proporcionados por la SHCP se encuentran en millones de pesos a precios corrientes por lo que se deflactaron las series utilizando el índice general de inflación acumulada anual que proporciona el Banco de México, considerando como año base 2016.

**Gráfica 2.14.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

Para la gráfica anterior debe destacarse en primer lugar que la propia SHCP no especifica que fuentes, entidades, organismos o instituciones son consideradas como “otros”, por lo que el análisis de los saldos derivados de estas fuentes no deja en claro el origen de dichos saldos.

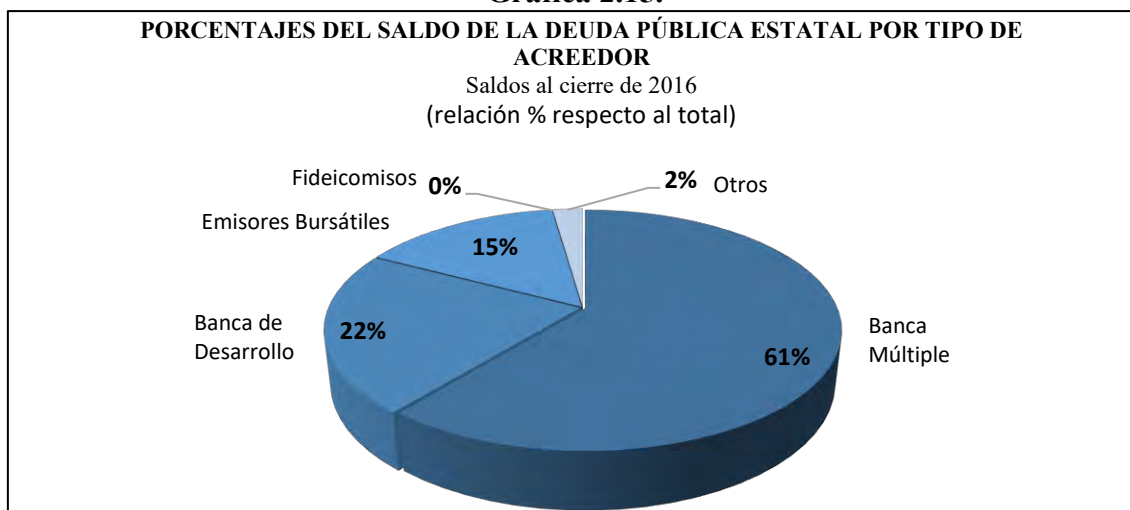
Por otro lado, puede observarse que los gobiernos estatales no han presentado saldos derivados de la contratación de deuda pública con “otros” acreedores en todos los años del periodo en cuestión.

Para el caso de los saldos de la deuda pública subnacional contratada con “otros” acreedores se presenta un importante dinamismo en su evolución histórica, ya que ha tenido aumentos y bajas a lo largo del tiempo. Sin embargo, nótese que del año 2014 a 2016 el saldo se ha mantenido casi en el mismo nivel oscilando a poco más de \$12,000 millones de pesos.

Los saldos derivados de la contratación de deuda pública con “otros” acreedores, llegaron a su punto más elevado en el año de 2011 con un monto de \$24,925 millones de pesos.

Finalmente, para cerrar esta sección se presenta una gráfica de pastel que contiene el porcentaje de deuda estatal contraído por tipo de acreedor respecto al saldo total de 2016.

**Gráfica 2.15.**



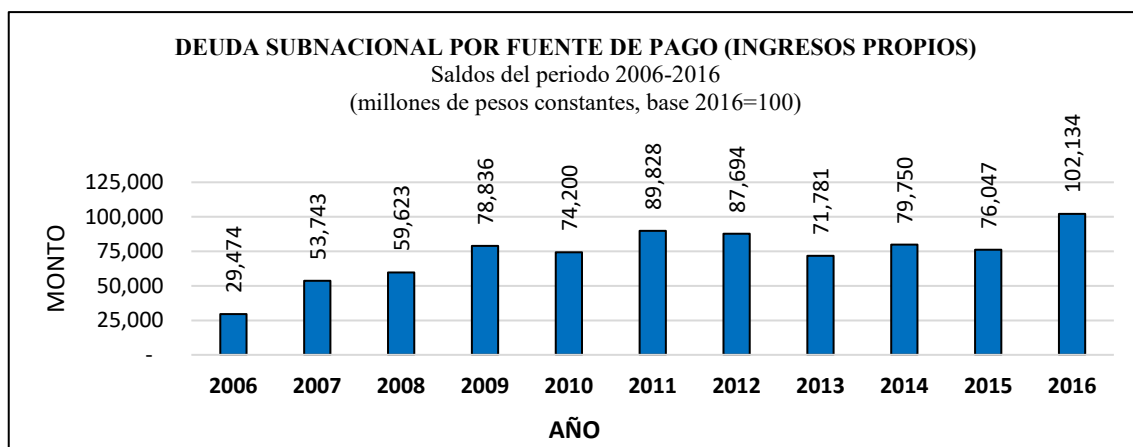
**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica 2.15. puede apreciarse que para el año de 2016 el saldo de la deuda pública estatal por tipo de acreedor estaba compuesto de la siguiente manera: el 61% de lo contraído con la banca múltiple o comercial, el 22% con la banca de desarrollo, el 15% por ciento con emisores bursátiles, 2% con “otros” acreedores y el 0% con fideicomisos.

### 2.3.4. Fuentes de pago y/o garantía de la deuda estatal

En la presente sección se analizarán los saldos de la deuda subnacional por tipo de fuente de pago o garantía, es importante subrayar que los datos fueron tomados de la SHCP, por lo que a continuación se presentan los saldos cuya fuente de pago fueron ingresos propios o locales.

**Gráfica 2.16.<sup>60</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

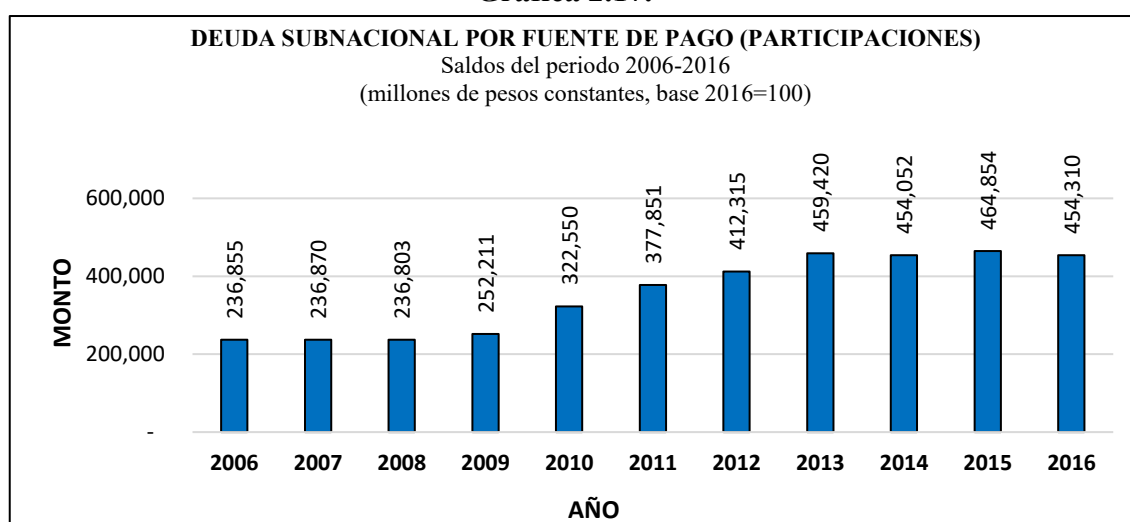
<sup>60</sup> Los datos proporcionados por la SHCP se deflactaron utilizando el índice general de inflación acumulada anual que proporciona el Banco de México, considerando como año base 2016.

Lo primero a destacar de la gráfica 2.16. es el hecho de que la deuda pública estatal cuya fuente de pago fueron los ingresos propios o locales pasó de \$29,474 millones en 2006 de pesos a \$102,134 millones de pesos en 2016, lo que representa un crecimiento en el uso de esta fuente de pago por \$72,660 millones de pesos en el periodo.

Puede apreciarse adicionalmente que, a pesar de la existencia de fluctuaciones en los montos de uso de esta fuente de pago, su tendencia ha sido creciente en el periodo de 2006 a 2016. Finalmente debe mencionarse que la principal variación porcentual se presentó de 2006 a 2007 con un 82.34 por ciento respecto a 2006 (véase anexo 3).

Después de haber analizado los saldos de la deuda pública estatal cuya fuente de pago fueron los ingresos propios o locales de las entidades federativas, se analizará a continuación aquellos saldos cuya fuente de pago o garantía fueron las participaciones federales que reciben los estados conforme a lo estipulado en la Ley de Coordinación Fiscal.

**Gráfica 2.17.<sup>61</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

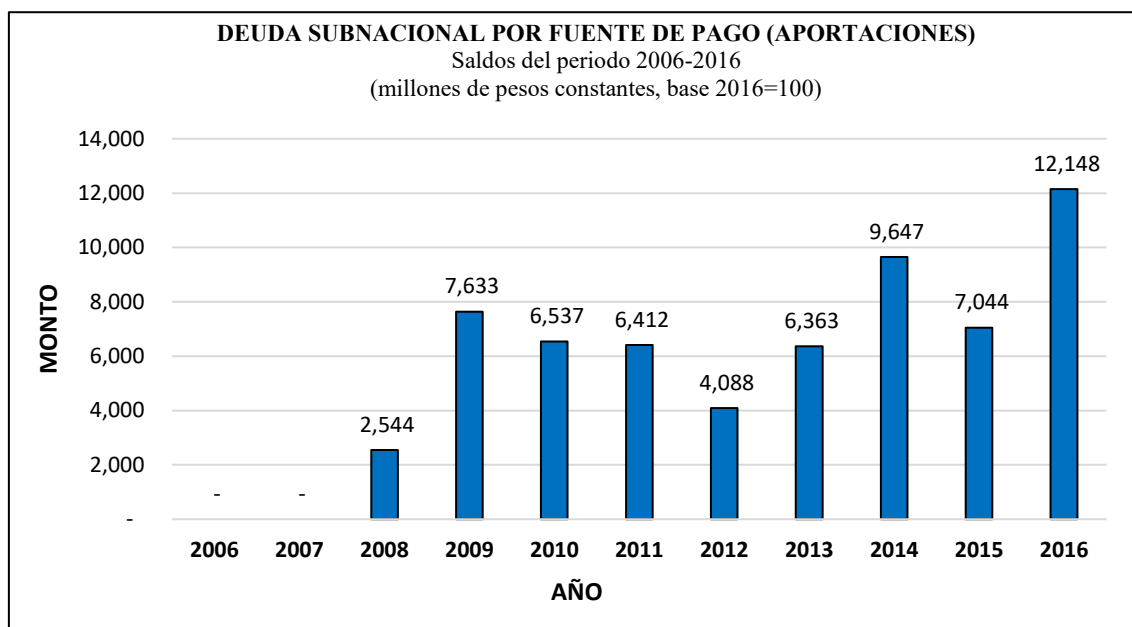
Se observa en la gráfica que la deuda subnacional cuya fuente de pago fueron las participaciones federales que reciben las entidades federativas, pasó de \$236,855 millones de pesos en 2006 a \$454,310 millones de pesos en 2016. Por ende, el uso de esta fuente de pago casi se duplicó en términos monetarios en el periodo contemplado.

Asimismo, se puede apreciar que el uso de esta fuente de pago registró su mayor monto en el periodo fue 2015, con un monto de \$464,854 millones de pesos. Adicionalmente debe agregarse que la principal variación porcentual en el uso de esta fuente de pago se presentó en el año de 2010 con 27.89 por ciento respecto al año 2009 (véase anexo 4).

<sup>61</sup> Los datos proporcionados por la SHCP se deflactaron utilizando el índice general de inflación acumulada anual que proporciona el Banco de México, considerando como año base 2016.

Finalmente debe analizarse una de las últimas fuentes de pago registradas por la SHCP, tal es el caso de las aportaciones federales que reciben las entidades federativas en apego a la LCF<sup>62</sup>.

**Gráfica 2.18.**<sup>63</sup>



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica 18 puede notarse que el uso de las aportaciones federales como fuente de pago no presentó registros en 2006 y 2007, sin embargo, de 2008 a 2016 pasó en montos de \$2,544 millones de pesos a \$12,148 millones de pesos respectivamente. Un crecimiento de \$9,604 millones de pesos.

Puede apreciarse que su punto más elevado se presentó en el año 2016, sin embargo, la principal variación porcentual se presentó en 2009 con 200.10 por ciento respecto a 2008. Ello se debe a que en términos monetarios pasó de \$2,544 millones de pesos a \$7,633 millones pesos de 2008 a 2009 respectivamente.

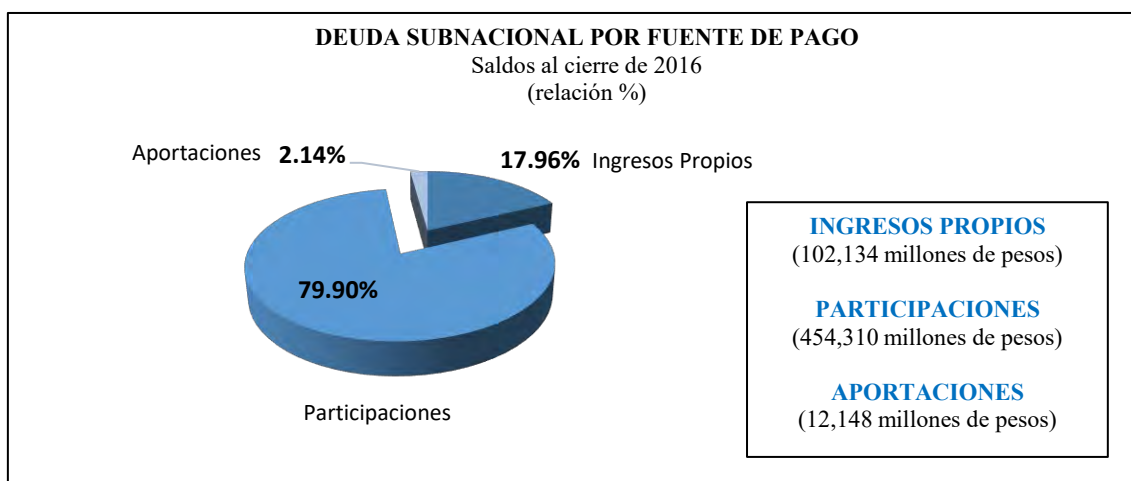
Para concluir esta sección se presenta a continuación una gráfica de los saldos de la deuda pública estatal por fuente de pago para el año de 2016.

<sup>62</sup> Si bien las aportaciones federales son recursos que se encuentran etiquetados recuérdese que las legislaciones en materia de deuda pública subnacional establecen los casos en los cuales dichos recursos pueden utilizarse como fuente de pago o garantía.

<sup>63</sup> Los datos contenidos en esta gráfica contemplan el periodo de 2006 a 2016, ello se debe a que son los datos que proporciona la SHCP, por otro lado, debe señalarse que los datos proporcionados por la SHCP se encuentran en millones de pesos a precios corrientes por lo que se deflactaron las series utilizando el índice general de inflación acumulada anual que proporciona el Banco de México, considerando como año base 2016.



**Gráfica 2.19.**



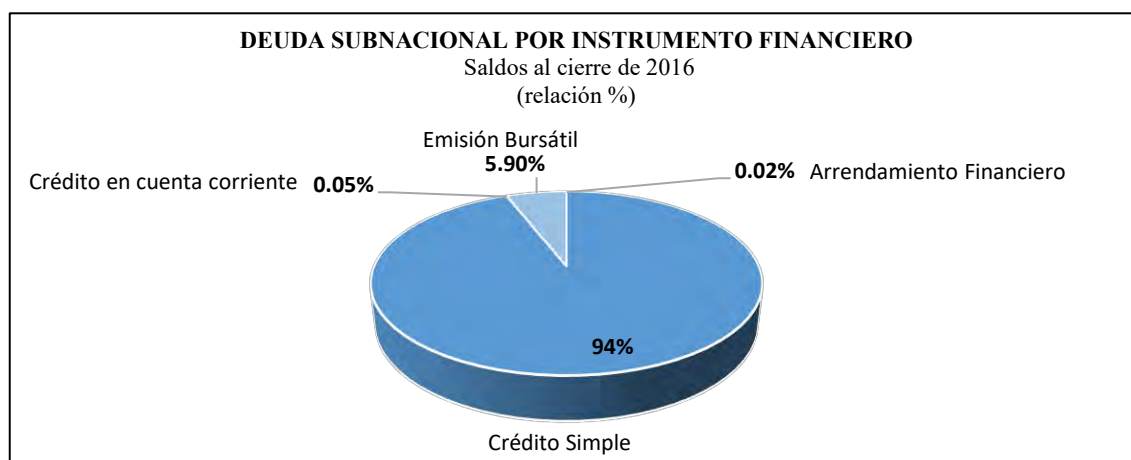
**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica anterior puede apreciarse que la principal fuente de pago utilizada por las entidades federativas son las participaciones, para el año de 2016 representaron el 79.90 por ciento, seguido de los ingresos propios que para este año representaron el 17.96 por ciento y finalmente las aportaciones con 2.14 por ciento.

### 2.3.5. Saldo de la deuda pública por instrumento financiero

La SHCP presenta en el RPU la información de los instrumentos financieros a los que recurren las entidades federativas para contratar deuda, por lo cual se presenta a continuación una gráfica con la relación porcentual por instrumento financiero utilizado para la adquisición de deuda por parte de los gobiernos estatales para el periodo de 2000 a 2016.

**Gráfica 2.20.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

Puede apreciarse en la gráfica 2.20. que el instrumento financiero al que más recurrieron los estados para financiarse en el periodo de 2000 a 2016 fueron los créditos simples con una concentración del 94% del total de la deuda estatal, seguido de las emisiones bursátiles que concentraron el 5.90% de la deuda.

Asimismo, se aprecia que los créditos en cuenta corriente y los arrendamientos financieros no son económicamente representativos para la composición de la deuda pública estatal en del periodo de estudio.

## **2.4. Conclusiones del capítulo 2**

El marco jurídico por el cual se legisla regula y vigila la contratación de la deuda pública subnacional es diverso y constantemente sufre modificaciones o reformas, ello se debe a que en la ciencia social del derecho las leyes surgen a posteriori de los hechos o actos jurídicos, con la finalidad de mantener el orden en un determinado espacio o ámbito.

Para el caso de México las leyes en materia de contratación de deuda pública estipulan normas de orden federal y de orden estatal, por lo tanto, si un gobierno estatal requiriera de deuda pública deberá realizar los procedimientos necesarios para adquirir dicho financiamiento en apego a las legislaciones de orden federal y de orden estatal que regulen las obligaciones y compromisos de las entidades federativas.

En la carta magna se estipula que el Estado tiene la obligación de velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, adicionalmente, se determina que será a través del Congreso de la Unión como se establecerán las bases y los lineamientos con los cuales se podrán celebrar empréstitos y garantías sobre el crédito de la nación.

En materia de deuda pública subnacional, se establece a nivel constitucional, que las entidades federativas no podrán contraer por ningún motivo deuda con el exterior y que tampoco podrán adquirir financiamientos en moneda extranjera.

A partir de la reforma política del Distrito Federal no solo se modificó el nombre del espacio territorial al de Ciudad de México, sino que el Distrito Federal pasó a ser la entidad federativa número 32 y a razón de ello se modificó la Ley General de Deuda Pública en la que se establecía la normatividad para la contratación de deuda por parte del gobierno del Distrito Federal para constituirse ahora como Ley Federal de Deuda Pública.

Por lo que actualmente, en la Ley Federal de Deuda Pública se encuentra contenida ahora la normatividad bajo la cual el Poder Ejecutivo Federal y la Administración Pública Federal deberán ajustarse para su respectiva programación y ejercicio de deuda pública, misma que será aprobada por el Congreso.

Derivado del uso inadecuado de la deuda pública por parte de los estados y municipios, el 27 de abril de 2016 quedó publicada la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, con el objeto de mejorar la responsabilidad hacendaria y financiera a nivel subnacional. En esta ley se establecen principalmente tres aspectos de la deuda subnacional sumamente importantes.

El primer aspecto estipulado es que, si bien los gobiernos estatales pueden establecer sus propias legislaciones en materia de deuda pública, éstas no podrán estar por encima de la normatividad prescrita en dicha ley ya que ésta es de orden federal.

El segundo aspecto estipulado es que, en ella quedan establecidas las bases a las que deberán apegarse las entidades federativas y los municipios para la contratación de financiamientos buscando mantener balances presupuestarios sostenibles; que la deuda contratada deberá destinarse a inversión productiva o reestructuras de la misma, en ningún momento a gasto corriente y que los montos serán autorizados por las legislaturas locales, considerado lo determinado en las leyes de orden federal.

El tercer aspecto estipulado es que, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de un sistema de alertas evaluará los diferentes financiamientos y obligaciones de los estados a través de la documentación de registro, y la producción de indicadores personalizados por entidad que reflejen la relación deuda/ingresos de los entes públicos, como capacidad de pago y como disponibilidad financiera.

En la Ley de Coordinación Fiscal quedan sentadas las facultades y potestades de los diferentes niveles de gobierno en materia hacendaria, adicionalmente, se fijan las participaciones y aportaciones de los estados que forman parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sobre los ingresos federales.

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria al igual que en la Ley General de Contabilidad Gubernamental se norman cuestiones de registro e informes de la contratación de deuda pública, así como de la fiscalización y emisión de información financiera, ello con el objeto de proporcionar transparencia en la contratación y uso de la deuda pública.

Las modalidades de financiamiento de las entidades federativas pueden ser el sector bancario, el sector bursátil entre otras, sin embargo, los principales acreedores de la deuda estatal son la banca múltiple y la banca de desarrollo, sobre aquella deuda que contratan a través de emisiones bursátiles, fideicomisos y otros.

Actualmente, las principales fuentes de pago son las participaciones (recursos de libre disposición), los ingresos propios (recursos de libre disposición), las aportaciones (recursos etiquetados) y los quirografarios.

Los saldos de la deuda pública subnacional no son económicamente representativos en relación a los saldos de la deuda pública federal, en el año de 2016 la deuda estatal equivalía al 8 por ciento de la deuda federal registrada al cierre del año.

Los estados con mayor endeudamiento en 2016 fueron la Ciudad de México, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz y el Estado de México. Por otro lado, las entidades federativas menos endeudadas fueron Tlaxcala (por su legislación local que no le permite contraer deuda), Querétaro, Campeche, Baja California Sur y finalmente Yucatán.

Los saldos de la deuda pública estatal como porcentaje del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) han representado en el periodo de 2000 a 2016 entre el 1.9 y el 3.1 por ciento. Para el año de 2016 la entidad con la mayor relación deuda/PIBE fue Chihuahua con 9.6%.

Finalmente, es importante señalar que el principal instrumento financiero al que recurrieron las entidades federativas para la contratación de deuda pública fue el crédito simple, concentrando la mayor parte del saldo consolidado de deuda pública subnacional en el periodo de estudio.

## **Capítulo 3: Principales indicadores para la medición de la sostenibilidad de la deuda subnacional**

### **3.1. Ingresos fiscales estatales del periodo de 2000 a 2015**

#### **3.1.1. Ingresos fiscales ordinarios de las entidades federativas**

En la presente sección se analizará la composición y la evolución histórica de los ingresos fiscales ordinarios de las entidades federativas para el periodo de 2000 a 2015. Por lo que es importante mencionar que de acuerdo con el INEGI los ingresos fiscales ordinarios están integrados por los siguientes tipos de ingresos:

1. Impuestos.
2. Cuotas y aportaciones de seguridad social.
3. Contribuciones de mejoras.
4. Derechos.
5. Productos.
6. Aprovechamientos.
7. Participaciones federales.
8. Aportaciones federales.

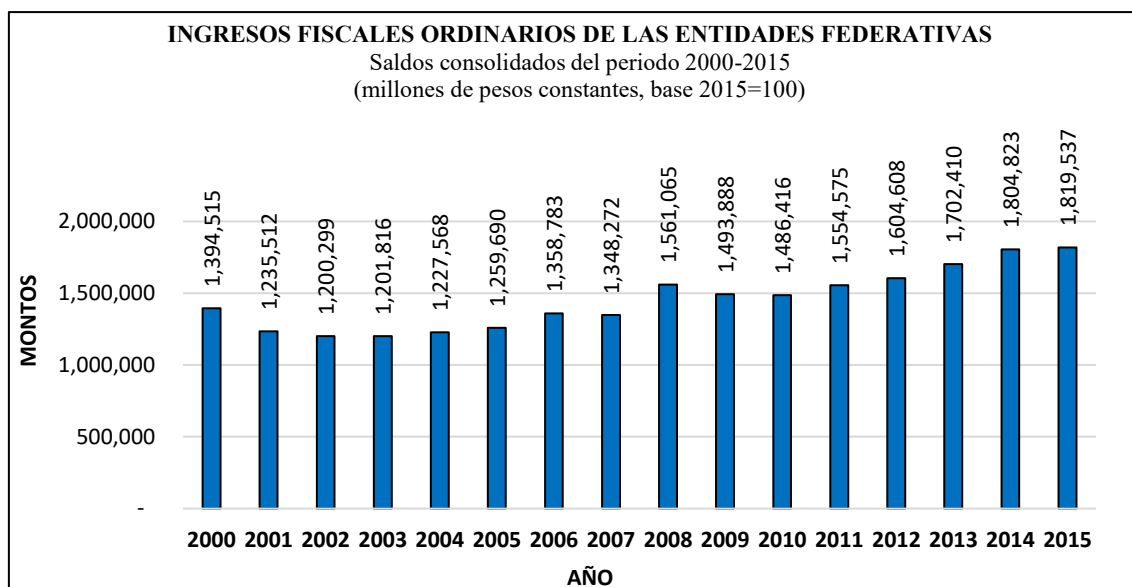
Por lo tanto, se excluyen los ingresos derivados de deuda pública o financiamientos, aquellos por cuenta de terceros y las disponibilidades iniciales, ello particularmente se debe a que se consideran asientos virtuales o movimientos compensados con su contraparte en el egreso.

Adicionalmente, el CEFP considera que los ingresos fiscales ordinarios son:

*(...) aquellos que constituyen una fuente normal y periódica de recursos fiscales (...) y que se encuentran establecidos en un presupuesto (...) por otro lado, los ingresos extraordinarios, son los que se obtienen de manera excepcional y provienen principalmente de la contratación de créditos (...)* (CEFP, 2006).

Derivado de lo anterior, se presenta la gráfica 2.21. con el comportamiento y evolución de los ingresos fiscales ordinarios de las entidades federativas para el periodo de 2000 a 2015.

**Gráfica 3.1.<sup>64</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica 3.1. puede apreciarse que los ingresos fiscales ordinarios de las entidades federativas pasaron de \$1.3 billones de pesos en el año 2000 a \$1.8 billones de pesos en 2015, lo que representa un crecimiento de \$425,021 millones de pesos<sup>65</sup>. A pesar de que en el periodo se presentaron fluctuaciones relativas, el crecimiento es ascendente.

Por otro lado, es importante mencionar que la principal variación a la baja se presentó en el año 2001 respecto al año 2000, con una baja del 11.41 por ciento (Véase anexo 6) lo que representa una caída de los ingresos fiscales ordinarios por \$159,004 millones de pesos.<sup>66</sup> Finalmente, la principal variación a la alza se presentó en el año 2008 respecto al año 2007, con un crecimiento equivalente al 15.78 por ciento lo que representa un aumento por \$212,793 millones de pesos.

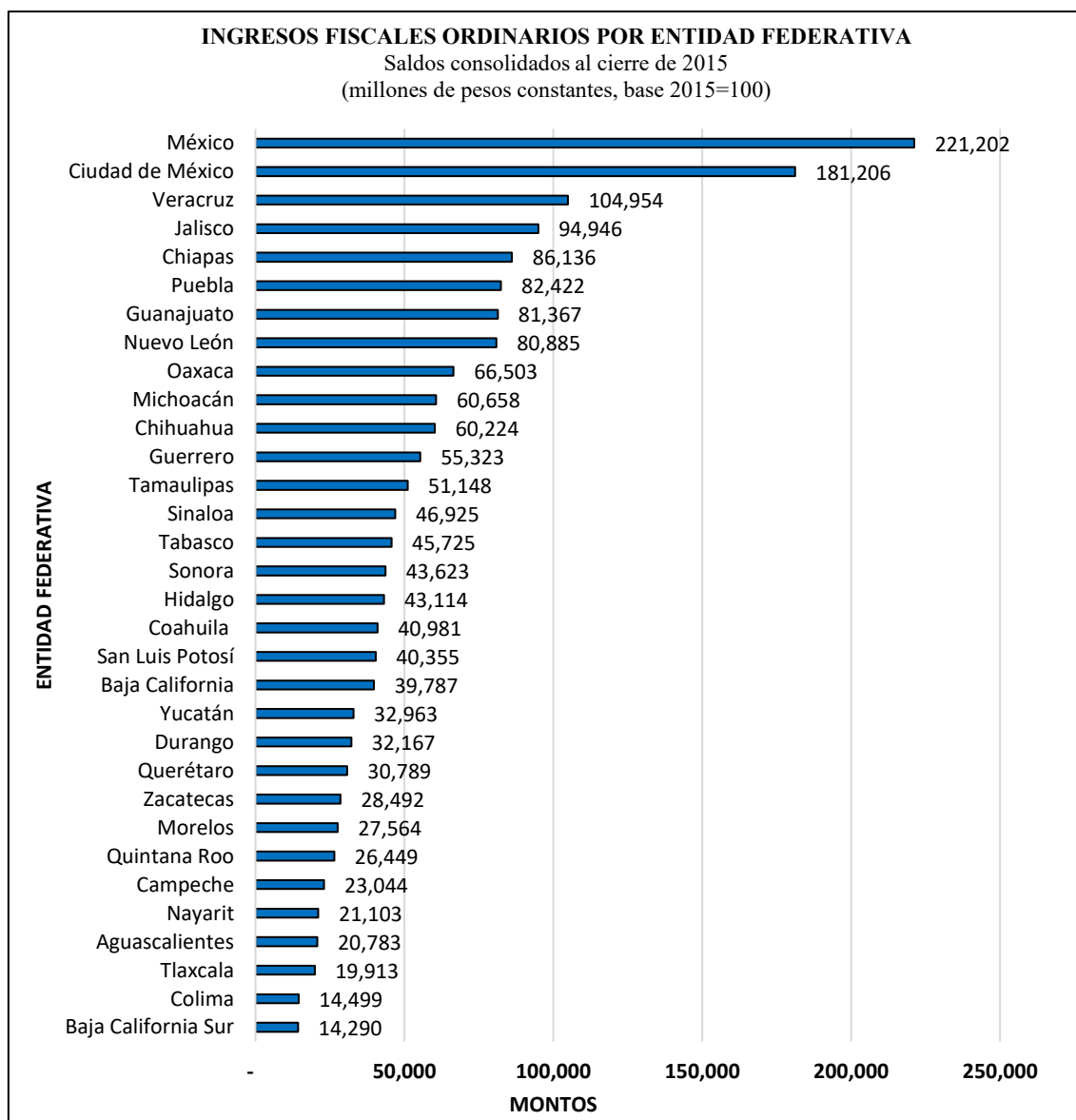
A continuación, se presenta una gráfica de los ingresos fiscales ordinarios consolidados por entidad federativa para el año 2015, ello con el objeto de visualizar cuáles son los estados con mayores ingresos de este tipo y cuales los estados con menores niveles de ingresos fiscales ordinarios.

<sup>64</sup> Los datos contenidos en esta gráfica fueron tomados de las consultas interactivas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, sin embargo, dichos datos se encuentran en precios corrientes por lo que se deflataron utilizando el índice general de precios para el periodo de 2000 a 2015. Por otro lado, los datos de la Ciudad de México se encuentran en una consulta interactiva independiente por lo que se agregan a los consolidados de las otras 31 entidades.

<sup>65</sup> Las cifras pueden presentar variaciones debido al redondeo.

<sup>66</sup> Las cifras pueden presentar variaciones debido al redondeo.

**Gráfica 3.2.<sup>67</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica 3.2. puede visualizarse que las tres entidades federativas con los mayores niveles de ingresos fiscales ordinarios son el estado de México con \$221,202 millones de pesos, seguido de la Ciudad de México con \$181,206 millones de pesos<sup>68</sup> y finalmente Veracruz con \$104,954 millones de pesos.

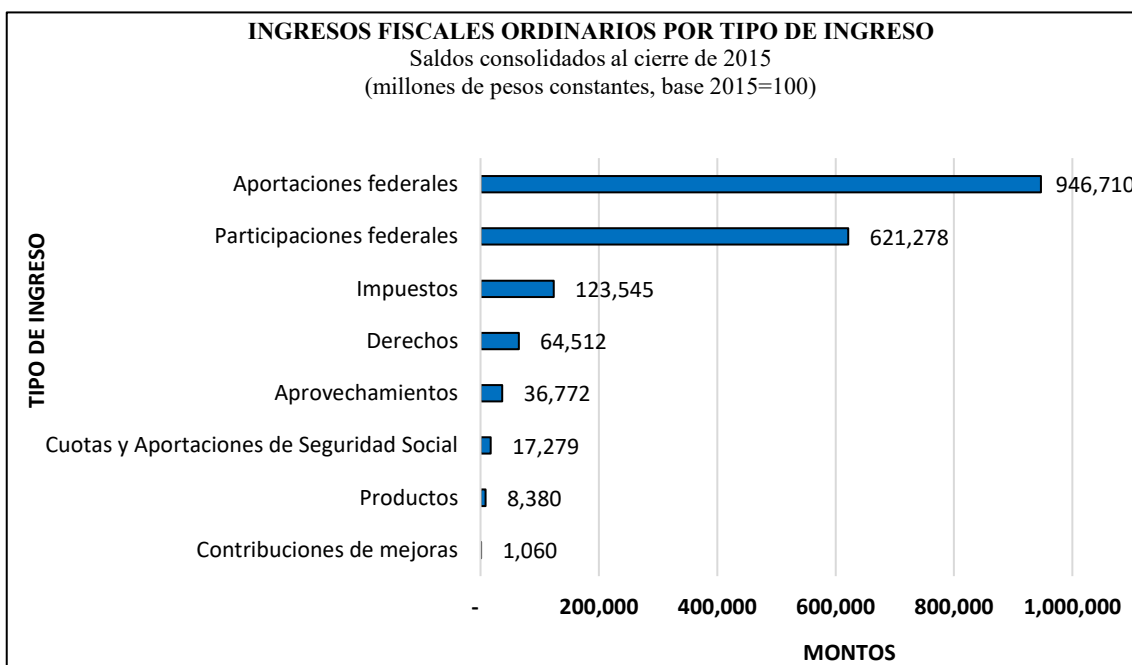
Por otro lado, las tres entidades federativas con los menores niveles de ingresos fiscales ordinarios son el estado de Tlaxcala con \$19,913 millones de pesos, seguido de Colima con \$14,499 millones de pesos y finalmente Baja California Sur con \$14,290 millones de pesos, colocándose este último estado como la entidad con el menor nivel de ingresos de este tipo.

<sup>67</sup> Los datos contenidos en la presente gráfica pueden presentar variaciones respecto al saldo total, ello se debe al redondeo en los datos de cada una de las entidades federativas.

<sup>68</sup> Los ingresos fiscales ordinarios de la Ciudad de México fueron menores en este año debido a que no hubo registro de ingresos provenientes de las contribuciones de mejoras.

Finalmente, cabe señalar que la suma de los ingresos fiscales ordinarios del estado de México, la Ciudad de México y Veracruz representó para 2015 casi la tercera parte del saldo total de este tipo de ingresos. Para concluir la sección se presenta la gráfica 3.3. con la composición de los ingresos fiscales ordinarios para el año 2015.

**Gráfica 3.3.**<sup>69</sup>



**Fuente:** Elaboración propia con datos INEGI.

En la gráfica anterior se puede observar que el rubro de ingresos más representativo para los ingresos fiscales ordinarios de 2015 fue el de las aportaciones federales con \$946,710 millones de pesos, mismo que representó para este año poco más de la mitad de los ingresos fiscales ordinarios consolidados.

Las participaciones federales y los impuestos fueron rubros que para el 2015 integraron una parte importante de los ingresos fiscales ordinarios consolidados, con montos de \$621,278 millones de pesos y \$123,545 millones de pesos respectivamente.

Finalmente, los tres rubros menos representativos en el consolidado de los ingresos fiscales ordinarios fueron las cuotas y aportaciones de seguridad social con \$17,279 millones de pesos, seguido de los productos con \$8,380 millones de pesos y finalmente las contribuciones de mejoras con \$1,060 millones de pesos.

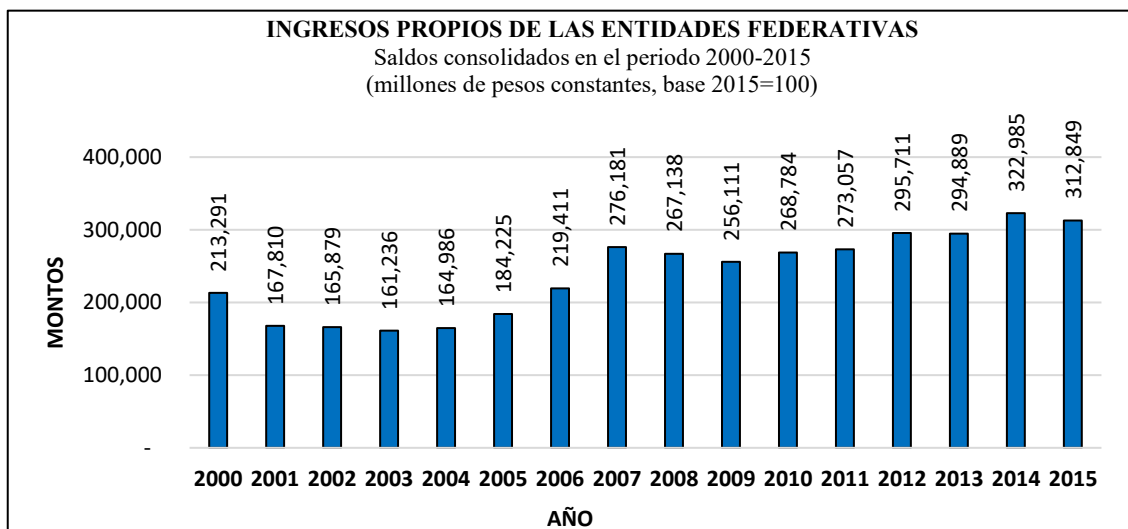
<sup>69</sup> Los datos contenidos en esta gráfica pueden presentar variaciones respecto al saldo consolidado de los ingresos fiscales ordinarios de 2015, debido al redondeo.



### 3.1.2. Ingresos propios

En esta sección se presentarán tres análisis de los ingresos propios, el primero con la evolución histórica de estos ingresos en el periodo de 2000 a 2015 como saldos anuales consolidados de las entidades federativas, el segundo con los niveles de ingresos propios por entidad federativa al cierre de 2015 y el tercero con la composición de los ingresos propios consolidados de las entidades federativas al cierre de 2015. Por lo que se presenta a continuación la gráfica 3.4. con el primer análisis.

**Gráfica 3.4.<sup>70</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica anterior podemos apreciar que en el periodo se presentaron importantes fluctuaciones, sin embargo, los ingresos propios de los estados pasaron de \$213,291 millones de pesos en el año 2000 a \$312,849 millones de pesos en 2015, lo que equivale a un crecimiento de \$99,558 millones de pesos.<sup>71</sup>

La principal variación negativa se presentó en el año 2001 respecto al año 2000 con una baja del 21.32 por ciento (Véase anexo 7), lo que representa una baja en los ingresos propios estatales de aproximadamente \$45,482 millones de pesos.

Las principales variaciones positivas se presentaron en dos momentos, el primero en 2006 respecto a 2005 en el que se presentó una variación creciente del 19.10 por ciento, lo que equivale a un aumento aproximado de \$35,186 millones de pesos; el segundo momento se presentó en 2007 respecto a 2006 con la variación más representativa al alza en el periodo por 25.87 por ciento, lo que representó un incremento en los ingresos propios por \$56,770 millones pesos aproximadamente.

<sup>70</sup> Los datos contenidos en la gráfica pueden presentar variaciones por el redondeo, se utilizó el índice general de precios para deflactar los datos de precios corrientes a precios constantes.

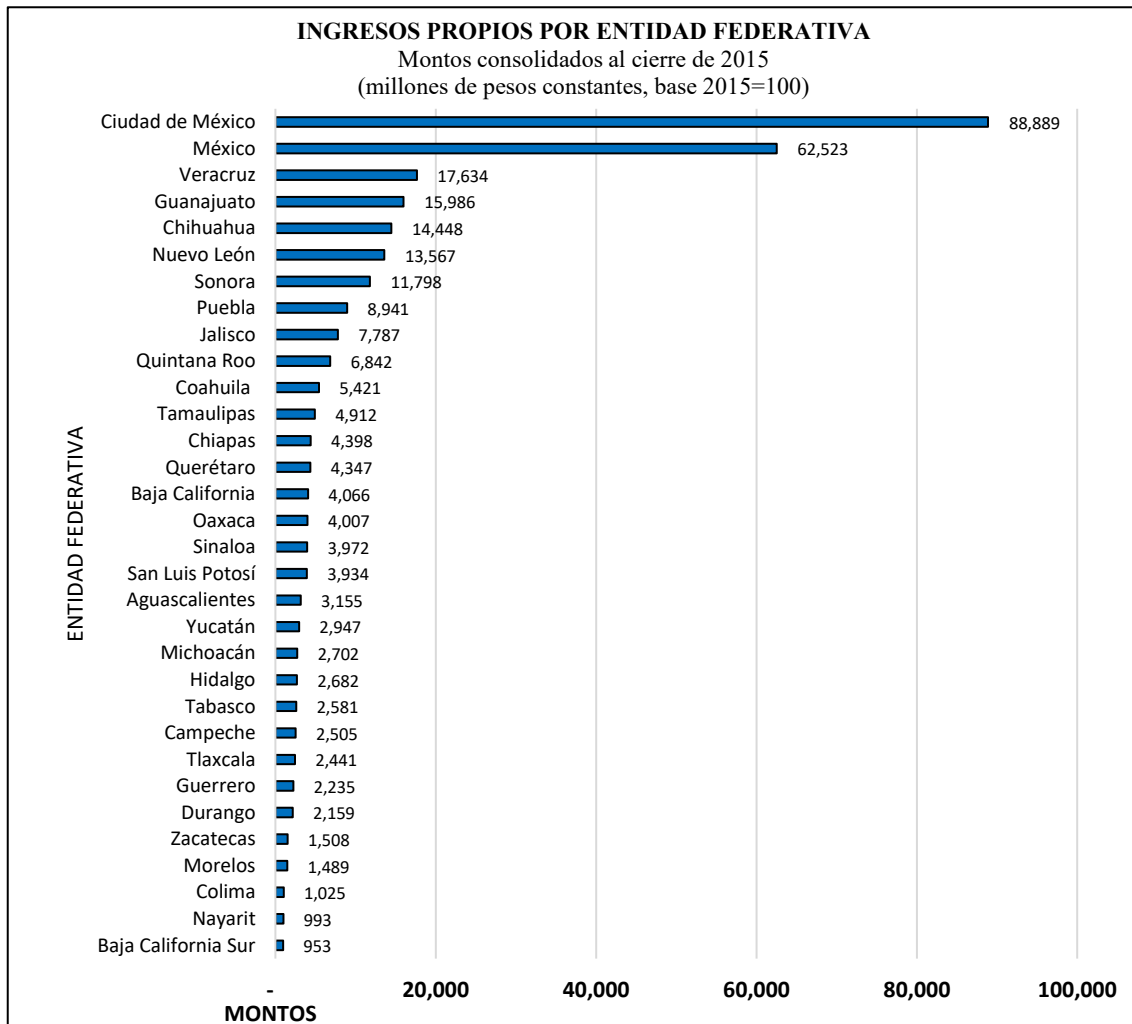
<sup>71</sup> Las cifras pueden variar debido al redondeo.

Los ingresos propios han registrado de 2000 a 2015 sus mayores niveles en los años 2000, 2007, 2012 y 2014 con valores de \$213,291 millones de pesos, \$276,181 millones de pesos, \$295,711 millones de pesos y \$322,985 millones de pesos respectivamente.<sup>72</sup>

Los ingresos propios de las entidades federativas han registrado dentro del periodo de estudio, su mayor nivel en el año de 2014 con un valor de \$322,985 millones de pesos. Lo que culminó con una variación negativa para el año 2015 de 3.14 por ciento, equivalente a \$10,136 millones de pesos.<sup>73</sup>

Para el segundo análisis se presenta la gráfica 3.5. con los ingresos propios por entidad federativa para identificar aquellos estados que han tenido los mayores ingresos propios y cuales han tenido los menores ingresos propios a lo largo del periodo.

**Gráfica 3.5.<sup>74</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

<sup>72</sup> Las cifras pueden variar debido al redondeo.

<sup>73</sup> Las cifras pueden variar debido al redondeo.

<sup>74</sup> Las cifras contenidas en la gráfica pueden presentar variaciones respecto al total debido al redondeo.

En la gráfica anterior puede visualizarse que las tres entidades federativas con los mayores niveles de ingresos propios en 2015 fueron en primer lugar la Ciudad de México con \$88,889 millones de pesos, en segundo lugar, el estado de México con \$62,523 millones de pesos y finalmente en tercer lugar, el estado de Veracruz con \$17,634 millones de pesos.

La suma de los ingresos propios de la Ciudad de México, el estado de México y el estado de Veracruz representan poco más de la mitad de los montos totales de los ingresos registrados en 2015, con un valor aproximado de \$169,046 millones de pesos.

Las tres entidades federativas que para 2015 registraron los menores niveles de ingresos propios, en primer lugar, Colima con \$1,025 millones de pesos, en segundo lugar, Nayarit con \$993 millones de pesos y en tercer lugar Baja California Sur con \$953 millones de pesos pasando a ser el estado con el menor nivel de ingresos propios para este año.

Para concluir con la evolución histórica de los ingresos propios se presenta a continuación el tercer análisis planteado al inicio de esta sección, en el que no sólo se plasma el comportamiento de estos ingresos para el año 2015 sino que adicionalmente se desagrega la composición de dichos ingresos.

**Gráfica 3.6.<sup>75</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

<sup>75</sup> Los datos contenidos en la presente gráfica pueden presentar variaciones respecto al monto consolidado del cierre de 2015, ello se debe a cuestiones de redondeo.

Antes de realizar el análisis económico de los tipos de ingresos que integran la gráfica 3.6. se presenta a continuación de manera detallada un análisis de los rubros de ingreso a nivel desagregado que registra el INEGI para la armonización de los datos<sup>76</sup>.

En primer lugar, encontramos los ingresos derivados de impuestos, estos recursos se integran de los siguientes rubros de ingresos:

- Impuestos sobre los ingresos:
  - Impuesto sobre nómina.
  - Remuneraciones al trabajo no subordinado.
  - Ejercicio de profesiones y honorarios.
  - Instrumentos públicos y operaciones contractuales.
  - Otros impuestos sobre ingresos.
- Impuestos sobre el patrimonio:
  - Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
  - Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos.
  - Traslado de dominio de bienes inmuebles.
  - Adquisición de bienes inmuebles.
  - Otros impuestos sobre el patrimonio.
- Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones:
  - Actividades mercantiles.
  - Comercio de libros y revistas.
  - Actividades industriales.
  - Explotación de minas.
  - Impuesto sobre hospedaje.
  - Transporte público.
  - Diversiones y espectáculos públicos.
  - Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos.
  - Otros impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones.
- Impuestos adicionales:
  - Para educación.
  - Para obras de infraestructura urbana.
  - Para seguridad pública.
  - Impuestos adicionales diversos.
- Accesorios.
- Otros impuestos.

Como puede apreciarse la composición de los ingresos derivados de impuestos es sumamente amplia, razón por la que económicamente a lo largo del periodo de estudio ha sido unas de las principales fuentes de ingresos propios para las entidades federativas.

---

<sup>76</sup> Véase la consulta interactiva de INEGI, particularmente sus ramos administrativos de finanzas públicas en: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

En segundo lugar, encontramos los ingresos derivados del pago de derechos, tales como:

- Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público:
  - Registros:
    - + Registro civil.
    - + Registro de la propiedad y del comercio.
    - + Servicios notariales y de archivo.
    - + Registros diversos.
  - Certificaciones y constancias:
    - + Educación pública.
    - + Salud.
    - + Ecología e impacto ambiental.
    - + Certificaciones y constancias diversas.
  - Licencias y permisos:
    - + Comercio ambulante.
    - + Comercio nocivo.
    - + Empresas de transporte.
    - + Licencias de funcionamiento.
    - + Licencias y permisos diversos.
  - Inspecciones:
    - + Equipo industrial.
    - + Sanidad.
    - + Inspecciones diversas.
  - Servicios de vialidad y transporte:
    - + Expedición de licencias de manejo.
    - + Servicios de grúa y almacenaje de vehículos.
    - + Control vehicular.
    - + Concesiones para prestar servicios de transporte.
    - + Diversos servicios de vialidad y transporte.
  - Uso y suministro de agua potable.
  - Servicios de desarrollo urbano y obras públicas:
  - Diversos derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público.
- Derechos por prestación de servicios:
  - Panteones.
  - Rastros.
  - Estacionamientos.
  - Seguridad pública.
  - Alumbrado público.
  - Diversos derechos por prestación de servicios.
- Accesorios.

- Derechos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.
- Otros derechos.

Puede apreciarse que los ingresos derivados del pago de derechos son una fuente de ingresos propios, económicamente representativos para las entidades federativas.

En tercer lugar, tenemos los ingresos derivados de otros ingresos<sup>77</sup>, estos recursos particularmente se encuentran integrados por:

- Ingresos por organismos descentralizados.
- Ingresos por empresas de participación estatal.
- Otros ingresos extraordinarios.

En cuarto lugar, ubicamos en la gráfica los ingresos derivados de aprovechamientos, particularmente este tipo de ingresos se encuentran integrados por:

- Aprovechamientos de tipo corriente:
  - Rezagos.
  - Recargos.
  - Reintegros.
  - Multas.
  - Fianzas y depósitos.
  - Donaciones y aprovechamientos a favor del estado.
  - Indemnizaciones a favor del estado.
  - Gastos de ejecución.
  - Diversos aprovechamientos de tipo corriente.
- Aprovechamientos de tipo capital:
  - Concesiones para la explotación de bienes patrimoniales.
- Otros aprovechamientos.

En quinto lugar, encontramos a los ingresos que se derivan de las cuotas y aportaciones de seguridad social y se integran principalmente de:

- Cuotas para el seguro social; y
- Otras cuotas y aportaciones para la seguridad social.

---

<sup>77</sup> Este tipo de ingresos para el año 2015 fueron económicamente representativos, siendo la tercera fuente de ingresos propios importante para los gobiernos estatales.

En sexto lugar tenemos a aquellos ingresos derivados de la disponibilidad inicial<sup>78</sup>, que de acuerdo con el Instituto del Banco Mundial estos ingresos particularmente son:

*(...) Partidas del activo existentes al inicio del ejercicio fiscal, que representan bienes que puedan destinarse de modo inmediato para hacer frente a las obligaciones de los estados y los municipios. Por ejemplo: efectivo en caja y bancos, y los documentos de cobro inmediato (...). (IBM, 2008).*

En séptimo lugar encontramos aquellos ingresos derivados de productos<sup>79</sup>, estos ingresos están integrados por:

- Productos de tipo corriente:
  - Arrendamientos.
  - Intereses.
  - Establecimientos y empresas:
    - + Talleres gráficos.
    - + Rastros.
    - + Panteones.
    - + Centros recreativos y culturales.
    - + Establecimientos diversos.
- Productos de tipo capital:
  - Enajenación o venta de bienes:
    - +Bienes muebles e inmuebles.
- Otros Productos

Finalmente, en octavo lugar encontramos aquellos ingresos derivados de las contribuciones de mejoras<sup>80</sup>, estos ingresos se componen particularmente de:

- Contribuciones de mejoras por obras públicas.
- Contribuciones de mejoras no comprendidas en las fracciones de la Ley de Ingresos causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.

Por consiguiente, es fundamental analizar los registros de cada tipo de ingresos en los ingresos propios de las entidades federativas para el año 2015.

---

<sup>78</sup> Los ingresos derivados de la disponibilidad inicial o disponibilidad del ejercicio fiscal inmediato anterior, para el año 2015 fueron una de las tres fuentes de ingresos propios con menor peso en el monto consolidado de dichos ingresos.

<sup>79</sup> Los Productos son ingresos que se derivan de la explotación de los bienes patrimoniales de derecho público.

<sup>80</sup> Los ingresos derivados de las contribuciones de mejoras fueron en 2015 la menor fuente de ingresos propios de las entidades federativas.

En la gráfica 3.6. se aprecia en primer lugar que los tres principales tipos de ingresos que registraron mayores niveles fueron aquellos derivados de impuestos con \$123,545 millones de pesos, seguido de los derechos con \$64,512 millones de pesos y finalmente otros ingresos con un monto de \$44,680 millones de pesos.

La suma de los ingresos derivados de impuestos, derechos y otros ingresos representan poco más de dos terceras partes de los ingresos propios totales de las entidades federativas registrados en el 2015, con un monto aproximado de \$232,737 millones de pesos<sup>81</sup>.

En segundo lugar, en la gráfica 3.6. podemos apreciar adicionalmente que los tres tipos de ingresos que registraron los menores niveles en 2015 fueron en primer lugar las disponibilidades iniciales con \$16,620 millones de pesos, seguido de los productos con \$8,380 millones de pesos y en tercer lugar las contribuciones de mejoras con \$1,060 millones de pesos, colocándose de esta forma como la menor fuente de ingresos propios de los estados.

Adicionalmente, en esta sección de los ingresos fiscales estatales en el periodo de 2000 a 2015, es fundamental analizar la evolución histórica y la composición de los ingresos derivados de participaciones federales. Dado que este tipo de ingresos son sumamente representativos para los ingresos totales de los gobiernos estatales.

Por lo que la siguiente sección se dedica al análisis de las participaciones federales de los estados en el periodo de 2000 a 2015, cabe señalar que los datos fueron tomados de la consulta interactiva del INEGI, particularmente de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales y municipales y los registros administrativos de las finanzas públicas de la Ciudad de México.

### **3.1.3. Ingresos por participaciones federales**

Para esta sección se presentan tres análisis de las participaciones federales que perciben las entidades federativas. El primero de ellos contiene la evolución de las participaciones federales como saldos consolidados en el periodo de 2000 a 2015, el segundo hace referencia a su registro por entidad federativa al cierre de 2015 y finalmente en tercer lugar se presenta la composición de las participaciones federales en 2015.

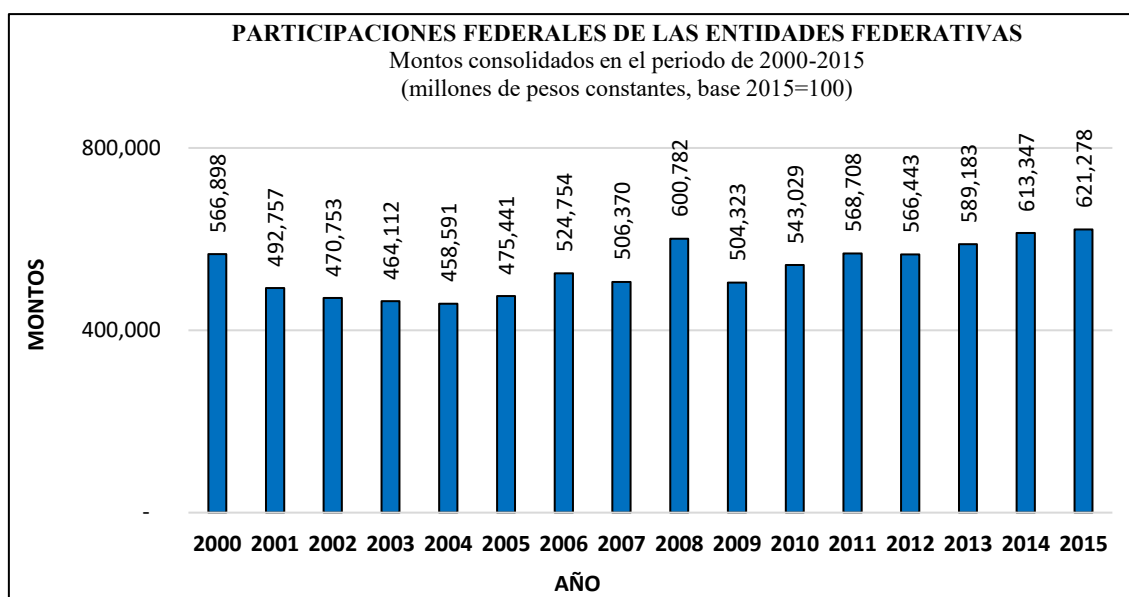
Por lo que para el primer análisis se presenta la gráfica 3.7. con los montos consolidados anuales de las participaciones federales que percibieron los gobiernos estatales en el periodo de 2000 a 2015.

---

<sup>81</sup> Los datos pueden variar debido al redondeo.



**Gráfica 3.7.<sup>82</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica 3.7. puede visualizarse que el comportamiento de las participaciones federales que perciben las entidades federativas presenta importantes fluctuaciones en el periodo de 2000 a 2015, sin embargo, se presentó un crecimiento de \$54,379 en el periodo, pasando de \$566,898 millones de pesos a \$621,278 millones de pesos respectivamente.

Del año 2001 a 2004 se presentaron variaciones negativas (Véase anexo 8) la primera de ellas de 2001 respecto a 2000 con una caída del 13.08 por ciento lo que equivale a una baja por \$74,141 millones de pesos, la segunda en 2002 respecto a 2001 con una caída del 4.47 por ciento que equivale a \$22,004 millones de pesos, la tercera en 2003 respecto a 2002 con una baja del 1.41 por ciento que equivale a \$6,641 millones de pesos y finalmente la cuarta con una baja de 1.19 por ciento en 2004 respecto a 2003 que representa \$5,521 millones de pesos.

Sin embargo, la caída más fuerte en las participaciones federales que perciben los estados se presentó en el año de 2009 respecto a 2008 con una baja del 16.06 por ciento, equivalente a \$94,459 millones de pesos. Pasando de \$600,782 millones de pesos en 2008 a \$504,323 millones de pesos en 2009.

Finalmente, es importante destacar que hay dos momentos en la gráfica 3.7. en los que se presentaron incrementos importantes, el primero de ellos en el año 2006 respecto a 2005 con un aumento del 10.37 por ciento que equivale a \$49,313 millones de pesos, el segundo en el año 2008 respecto a 2007 con un crecimiento del 18.65 por ciento equivalente a \$94,413 millones de pesos.

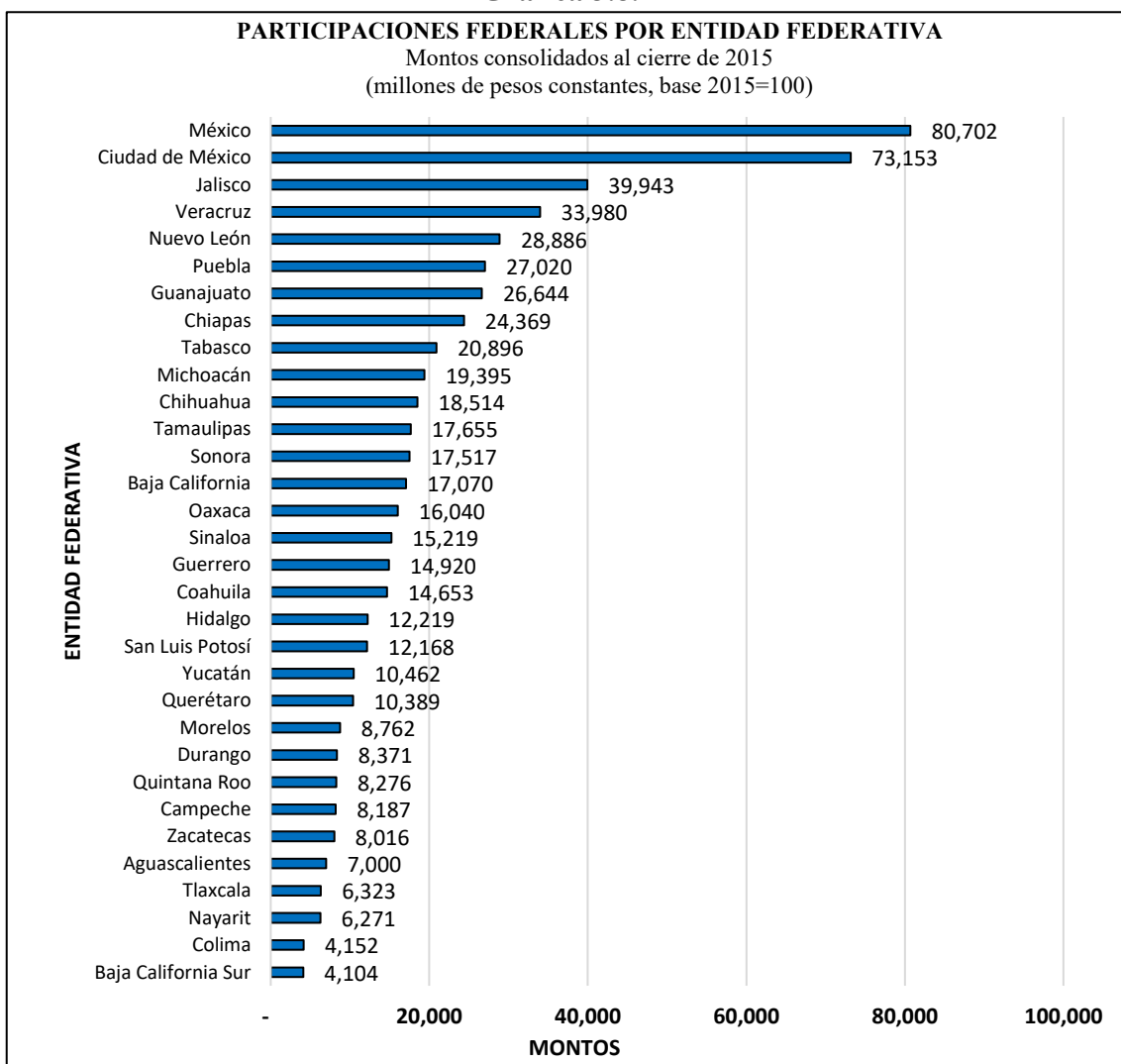
<sup>82</sup> Los montos contenidos en la presente gráfica se deflactaron de precios corrientes a precios constantes utilizando el índice general de precios tomando como año base 2016, puede haber variaciones por redondeo.

Por lo tanto, la principal variación porcentual positiva se dio de 2007 a 2008, pasando los montos de las participaciones federales de las entidades federativas de \$506,370 millones de pesos a \$600,782 millones de pesos respectivamente.

Para el segundo análisis de las participaciones federales, se presenta la siguiente gráfica en la que se contienen los montos consolidados de dichos ingresos, que percibieron los gobiernos estatales en el año 2015.

Debe subrayarse que las participaciones federales de las entidades federativas tienen un tratamiento independiente en la consulta interactiva del INEGI, por un lado, las participaciones federales de las 31 entidades federativas y por el otro, las participaciones federales de las Ciudad de México.

**Gráfica 3.8.<sup>83</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

<sup>83</sup> Las cifras contenidas en la gráfica pueden presentar variaciones debido al redondeo.

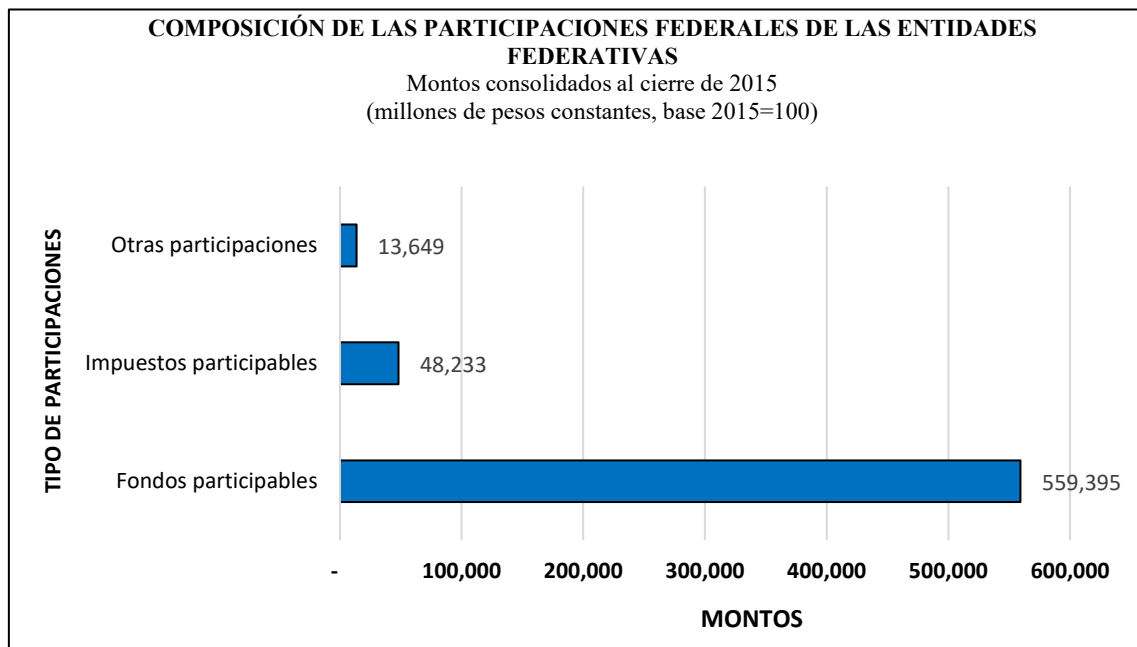
En la gráfica 3.8. puede apreciarse que las cinco entidades federativas que perciben los mayores niveles de participaciones federales son el Estado de México con \$80,702 millones de pesos, la Ciudad de México con \$73,153 millones de pesos, el estado de Jalisco con \$39,943 millones de pesos, el estado de Veracruz con \$33,980 millones de pesos y finalmente el estado de Nuevo León con \$28,886 millones de pesos.

La suma de las participaciones de los cinco estados de la República Mexicana anteriormente mencionadas equivale a poco menos de la tercera parte del total de las participaciones federales asignadas en 2015, con un monto aproximado de \$256,664 millones de pesos.

Por otro lado, las cinco entidades federativas con los menores niveles de participaciones federales en 2015 fueron Aguascalientes con \$7,000 millones de pesos, Tlaxcala con \$6,323 millones de pesos, Nayarit con \$6,271 millones de pesos, Colima con \$4,152 millones de pesos y finalmente Baja California Sur con \$4,104 millones de pesos.

Para concluir el apartado de las participaciones federales, se presenta el tercer análisis planteado al inicio de la sección, con la composición de estos ingresos para el año de 2015.

**Gráfica 3.9.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica 3.9. puede visualizarse que los fondos participables son el principal componente de las participaciones federales que perciben las entidades federativas, para el año 2015 representaron un monto de \$559,395 millones de pesos. Cabe señalar que los fondos participables se integran por:

- El fondo general de participaciones.
- El fondo de fomento municipal.
- El fondo de fiscalización.
- El fondo de extracción de hidrocarburos.
- El fondo del impuesto sobre la renta.

El segundo componente principal de las participaciones federales de las entidades federativas en el año 2015 fueron los impuestos participables con un monto de \$48,233 millones de pesos, integrados por:

- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
- Impuesto sobre automóviles nuevos.
- Impuesto especial sobre producción y servicios.
- IEPS gasolinas.

Finalmente, el tercer componente de las participaciones federales que percibieron las entidades federativas son aquellos derivados de otras participaciones, que para 2015 representaron \$13,649 millones de pesos, integrados por:

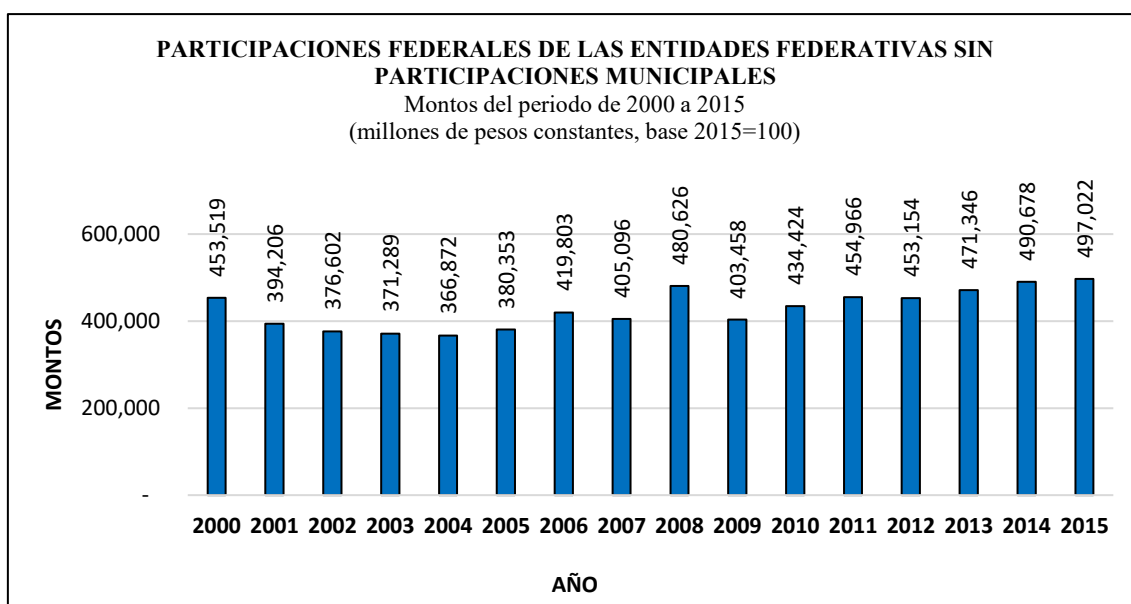
- Derechos de zona federal marítima.
- Multas administrativas federales no fiscales.
- Incentivos por administración de impuestos.
- Derecho adicional sobre extracción del petróleo.
- Participaciones diversas.

### ***Participaciones federales de las entidades federativas sin participaciones municipales***

El análisis de las participaciones federales realizado anteriormente considera los montos consolidados de este tipo de ingresos que perciben las entidades federativas, sin embargo, la LCF establece en su artículo 3 que los municipios deberán recibir como mínimo el 20 por ciento de las participaciones que le corresponden al estado.

Pero algunas entidades federativas distribuyen entre el 21 y 22 por ciento a sus municipios, por lo que para el propósito del objeto de estudio se presentan a continuación los montos de las participaciones federales que perciben los estados una vez entregadas las participaciones a sus municipios. Considerando como supuesto que todas las entidades otorgan el 20 por ciento establecido en la ley anteriormente mencionada, ello con el fin de homologar la información.

**Gráfica 3.10.<sup>84</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica anterior puede apreciarse que el comportamiento de las participaciones federales de las entidades federativas sin participaciones municipales, es decir, aquellas derivadas después de la asignación del 20 por ciento de las participaciones correspondientes a sus municipios, ha presentado fluctuaciones en el periodo de 2000 a 2015.

Sin embargo, las participaciones federales de las entidades federativas sin participaciones municipales pasaron de \$453,519 millones de pesos en el año 2000 a \$497,022 millones de pesos en el año 2015, lo que representa un crecimiento por \$43,503 millones pesos a lo largo del periodo.

Adicionalmente, en el periodo de 2000 a 2004 se presentaron variaciones a la baja, la más fuerte en el año 2001 respecto al año 2000 con una caída del 13.08 por ciento que representó una baja en este tipo de ingresos por \$59,313 millones de pesos. Sin embargo, la variación negativa más importante en el periodo se presentó en el año 2009 respecto a 2008, con una caída del 16.06 por ciento que representó \$77,168 millones de pesos (véase anexo 9).

También puede visualizarse que se presentaron variaciones positivas en este tipo de ingresos, la primera de ellas en el año 2006 respecto al año 2005 con un crecimiento del 10.37 por ciento, que representó en montos un incremento por \$39,450 millones de pesos, la segunda variación positiva se presentó en el año 2008 respecto al año 2007 con un crecimiento del 18.65 por ciento equivalente a \$75,530 millones de pesos,

<sup>84</sup> Los datos contenidos en la gráfica pueden presentar variaciones debido al redondeo.

considerándose de esta forma, la variación de incremento más importante a lo largo del periodo de estudio (véase anexo 9).

### **3.1.4. Ingresos federalizados de las entidades federativas**

De acuerdo con el CEFP de la cámara de diputados los ingresos federalizados de las entidades federativas se integran por la suma de las participaciones federales recibidas mediante el ramo 28, las aportaciones federales recibidas vía el ramo 33 y los ingresos del ramo 23 provenientes de los convenios de apoyo, recursos asignados por la cámara de diputados a través de las provisiones salariales y económicas para los gobiernos estatales. (CEFP, 2017).

Sin embargo, en la mayor parte de sus investigaciones y artículos sobre los ingresos federalizados que perciben las entidades federativas, se descartan los ingresos derivados del ramo 23 en el estudio de los ingresos federalizados, ello se debe particularmente a que estos ingresos aún no se encuentran contabilizados a nivel nacional, es decir, que la mayor parte de los estados no llevan un registro de dichos ingresos en sus cuentas públicas.

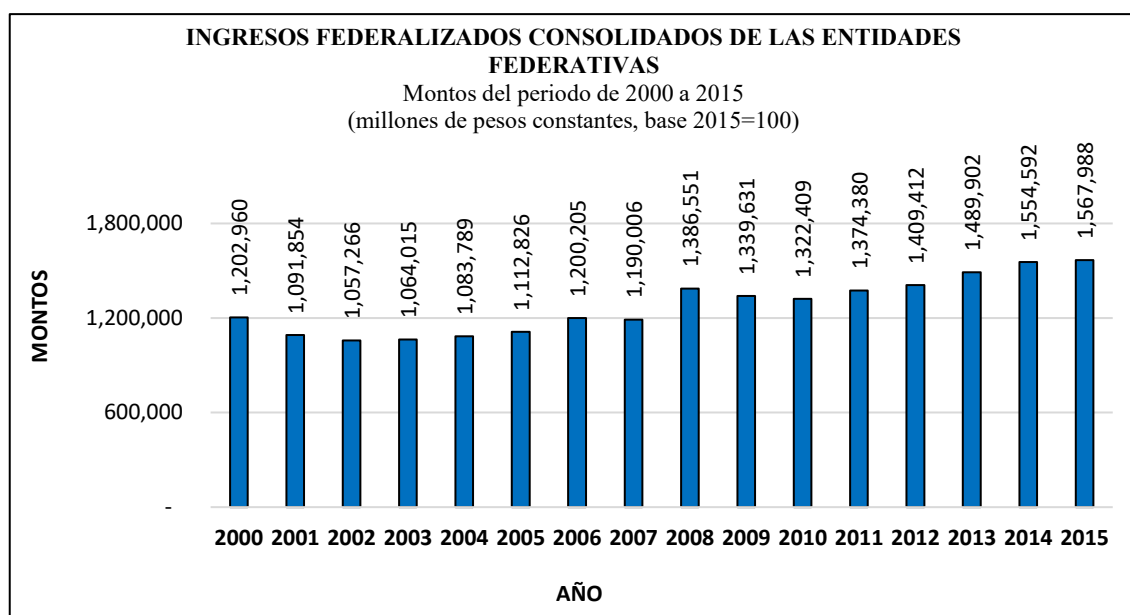
Adicionalmente, debe mencionarse que el INEGI, tampoco tiene registro del comportamiento y evolución de este tipo de ingresos, por lo que para fines de la investigación se realizará el análisis de los ingresos federalizados contemplando aquellos ingresos que perciben los gobiernos estatales vía participaciones y aportaciones federales.

Por lo que a continuación se presentan dos análisis de los ingresos federalizados de las entidades federativas, el primero de ellos con una estimación de estos ingresos tomando en consideración los montos consolidados de las participaciones y aportaciones federales en el periodo de 2000 a 2015.

El segundo análisis tomando en consideración ambos rubros de ingresos, sin embargo, tomando en cuenta la suma de las participaciones de los estados sin participaciones municipales analizadas en la sección anterior más las aportaciones federales.

Posteriormente se presentará un tercer análisis considerando una relación de los ingresos propios de las entidades federativas, respecto a los ingresos federalizados que percibieron los estados en el periodo de 2000 a 2015. Con el objeto de visualizar la proporción de los primeros respecto a los segundos.

**Gráfica 3.11.<sup>85</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica 3.11. se puede apreciar que a pesar de las fluctuaciones en los ingresos federalizados consolidados de las entidades federativas en el periodo de 2000 a 2015, han presentado un crecimiento importante pasando de \$1.2 billones de pesos en el año 2000 a \$1.5 billones de pesos en 2015, lo que representa un incremento en este tipo de ingresos por \$365,027 millones pesos a lo largo del periodo.

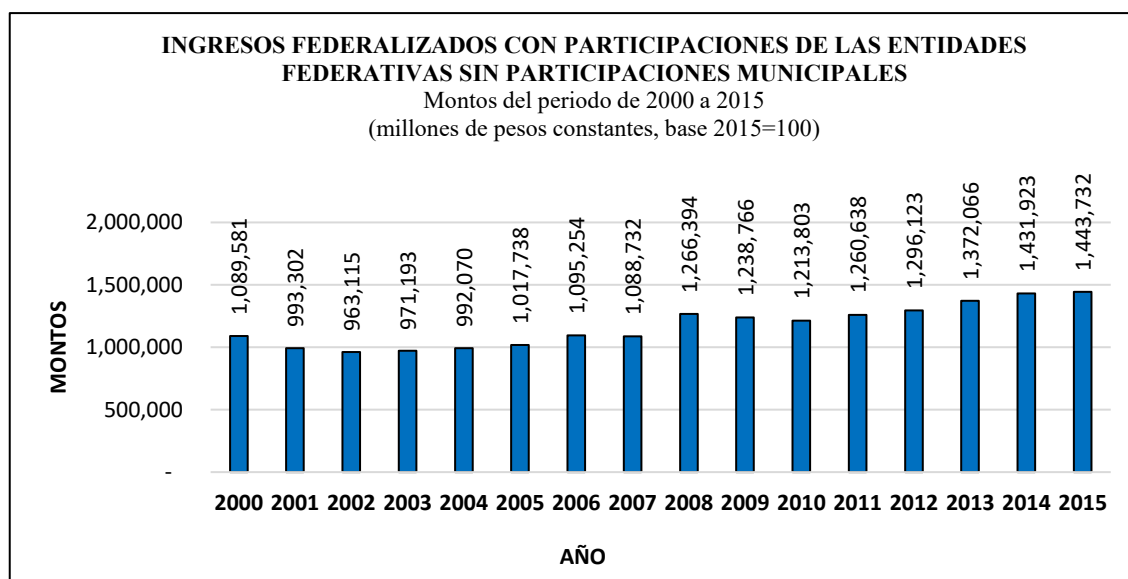
Podemos apreciar que la principal variación a la baja en este tipo de ingresos se presentó en el año 2001 con respecto al año 2000, con una caída del 9.24 por ciento, que equivale a \$111,106 millones de pesos. Sin embargo, en el año de 2008 se presentó un incremento sumamente representativo respecto a 2007, con una variación positiva de 16.52 por ciento, lo que representó un crecimiento por \$196,545 millones de pesos (véase anexo 11).

Como puede apreciarse, los ingresos federalizados consolidados que recibieron las entidades federativas en el periodo de 2000 a 2015 han sido sumamente representativos para las economías estatales, ya que a grandes rasgos puede visualizarse que este tipo de ingresos han sido mayores en relación con los ingresos propios de los gobiernos estatales, sin embargo, más adelante se analizará la relación entre ambos tipos de ingresos.

A continuación, se presenta el segundo análisis con la evolución de los ingresos federalizados de las entidades federativas, considerando las aportaciones federales más las participaciones federales menos las participaciones que reciben los municipios.

<sup>85</sup> Los datos contenidos en la gráfica pueden presentar variaciones debido al redondeo. Por otro lado, para visualizar el comportamiento y la evolución de las aportaciones federales que percibieron las entidades federativas en el periodo de 2000 a 2015, (véase anexo 10).

**Gráfica 3.12.<sup>86</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

La gráfica anterior tiene por objeto visualizar un marco comparativo entre los ingresos federalizados consolidados y los ingresos federalizados sin participaciones municipales, que recibieron las entidades federativas en el periodo de 2000 a 2015, sin embargo, se puede apreciar que la diferencia entre ambos ingresos no es elevada.

Tomando en cuenta el año inicial del periodo de estudio se puede visualizar que si bien los ingresos federalizados consolidados se registraron por \$1.2 billones de pesos, los ingresos federalizados con participaciones de las entidades federativas sin participaciones municipales se registraron por \$1.1 billones de pesos para este mismo año, la diferencia no es tan representativa económicamente.

Para el año final del periodo de estudio los ingresos federalizados consolidados se registraron por \$1.5 billones de pesos, por otro lado, los ingresos federalizados sin participaciones municipales se registraron por \$1.4 billones de pesos en el mismo año, diferencia que no es tan representativa en términos económicos.

Por lo tanto, los ingresos federalizados sin participaciones municipales que recibieron las entidades federativas en el periodo de 2000 a 2015 no presentaron importantes variaciones a la baja respecto a los ingresos federalizados consolidados.

Finalmente, para concluir la sección de los ingresos federalizados se presenta el tercer análisis planteado al inicio de esta sección con una relación de los ingresos propios de las entidades federativas, respecto a los ingresos federalizados consolidados que percibieron los gobiernos estatales en el periodo de 2000 a 2015.

<sup>86</sup> Los datos contenidos en la gráfica pueden presentar variaciones debido al redondeo.



El objeto del tercer análisis es visualizar la proporción de ingresos propios equivalente a los ingresos federalizados consolidados para cada año. Cabe señalar que este análisis es importante para los estudios de sostenibilidad de la deuda subnacional.

**Gráfica 3.13.<sup>87</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica anterior se aprecia que del periodo de 2000 a 2006 los ingresos propios respecto a los ingresos federalizados consolidados que percibieron las entidades federativas representaron entre el 15 y el 18 por ciento, hasta el año de 2007 que representaron el 23 por ciento, cuyo valor registrado por el INEGI fue el más alto en el periodo de estudio.

De 2008 a 2015 los ingresos propios de los estados solo han representado entre el 19 y el 21 por ciento de los ingresos federalizados que percibieron. Lo que permite concluir del gráfico 3.13. que durante el periodo de 2000 a 2015 los ingresos propios de las entidades federativas no han representado ni la cuarta parte de los ingresos federales captados.

Por lo tanto, puede concluirse de dicha relación que las entidades federativas a lo largo del periodo de estudio han captado ingresos propios o locales poco representativos en relación con aquellos ingresos que han recibido por parte de la federación.

Para finalizar la sección de ingresos se presenta a continuación un análisis de los ingresos de libre disposición de los gobiernos estatales, dicho análisis es sustancial para la estimación de los indicadores de sostenibilidad de la deuda subnacional.

<sup>87</sup> Los porcentajes contenidos en la gráfica presentan variaciones debido al redondeo, por lo que se sugiere ver el anexo 12, para apreciar las relaciones entre ambos tipos de ingresos en el periodo de 2000 a 2015.

### 3.1.5. Ingresos de libre disposición

En esta sección se analizará brevemente cual ha sido la evolución histórica de los ingresos de libre disposición con los que han contado las entidades federativas en el periodo de 2000 a 2015. Por lo que es fundamental mencionar que los ingresos de libre disposición están integrados por los ingresos locales o propios más las participaciones federales de los estados sin participaciones municipales y aquellos derivados del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).<sup>88</sup>

De las participaciones federales que integran los ingresos de libre disposición debemos restar el 20 por ciento que de acuerdo con la LCF deben recibir como mínimo los municipios de cada entidad federativa.<sup>89</sup>

Es importante mencionar que el Comité Técnico del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas plantea en el acuerdo por el que se da a conocer las reglas y los lineamientos de operación del fideicomiso de estabilización de los ingresos de las entidades federativas que:

*(...) debido a la importancia en las finanzas públicas de los recursos que se transfieren a las entidades federativas, municipios y demarcaciones del Distrito Federal por concepto de participaciones en ingresos federales, es necesario contar con un instrumento que permita atenuar el impacto en la disminución de la recaudación federal participable, con respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos de la Federación durante el ejercicio fiscal de que se trate; Al respecto la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, prevé en su artículo 19, fracción IV, los fondos de estabilización, entre éstos, el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas FEIEF; que para la debida operación de dicho Fondo, el Gobierno Federal constituyó un fideicomiso público, no considerado entidad paraestatal, denominado Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas<sup>90</sup> (...) (CTFEL, 2009).*

---

<sup>88</sup> De acuerdo con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, se adiciona a los ingresos de libre disposición de los estados, aquellos recursos que reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en apego al artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como aquellos recursos adicionales que no se encuentren etiquetados o destinados a un fin específico.

<sup>89</sup> Si bien la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 3 que los municipios recibirán como mínimo el 20 por ciento de las participaciones que le corresponden al estado, algunas entidades federativas distribuyen entre el 21 y 22 por ciento a sus municipios, sin embargo, para fines del objeto de estudio de la presente investigación se da por supuesto que reciben el 20 por ciento establecido en la legislación anteriormente mencionada.

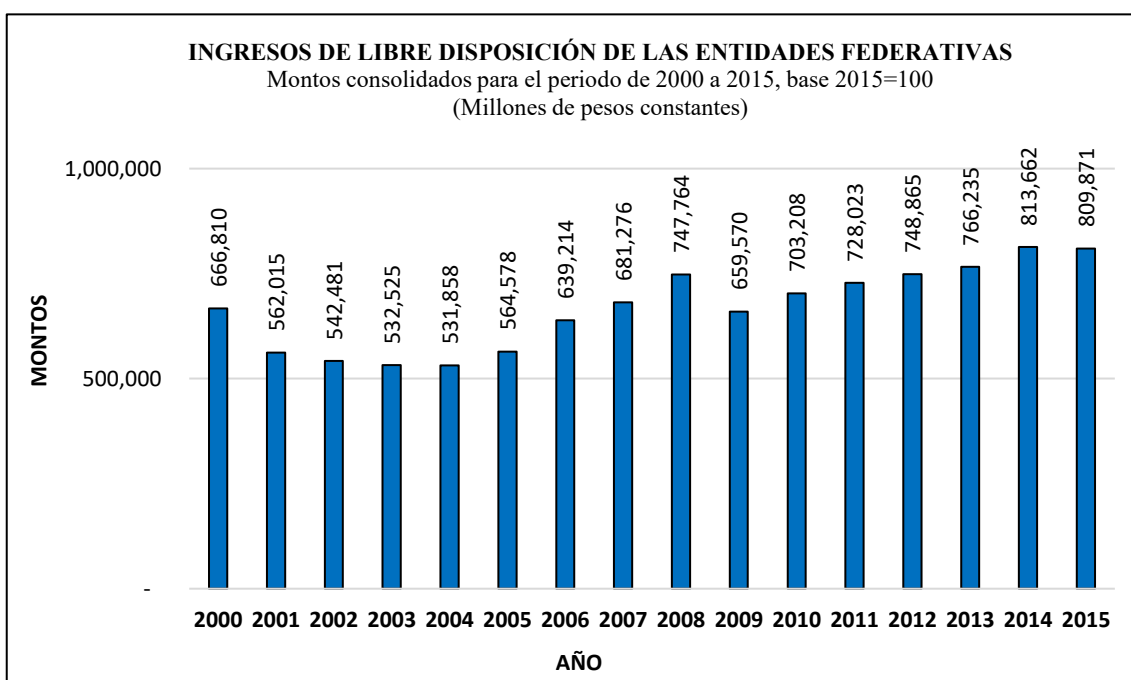
<sup>90</sup> De acuerdo con las reglas de operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, publicadas el 26 de marzo de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, se plantea particularmente en la sexta regla que dicho fondo deberá integrarse de las aportaciones que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público provenientes del derecho extraordinario sobre la explotación de petróleo y crudo, aquellas aportaciones provenientes de ingresos excedentes resultado de lo estipulado en el artículo 19, fracción IV, inciso "a", de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, recursos resultado de coberturas e instrumentos de transferencia sustancial de riesgos, adicionalmente de los rendimientos financieros obtenidos por la inversión de sus recursos y finalmente, aquellos recursos que se llegasen a determinar en disposiciones de carácter fiscal en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de ejercicios fiscales posteriores o futuros (D.O.F., 2009)

Por consiguiente, se presentan dos análisis de los ingresos de libre disposición de las entidades federativas que son fundamentales en las estimaciones de sostenibilidad de la deuda pública subnacional. El primero de ellos con los montos consolidados para el periodo 2000 a 2015 y el segundo con una representación gráfica de los ingresos de libre disposición por entidad federativa para el año 2015.

Por lo tanto, tomando en cuenta la descripción anterior de la composición de los ingresos de libre disposición y para fines de la presente investigación, las estimaciones de este tipo de ingresos se realizaron tomando en consideración los datos contenidos en las gráficas 3.4. y 3.10. de los ingresos propios y las participaciones federales de las entidades federativas sin participaciones municipales respectivamente, que percibieron las entidades federativas a lo largo del periodo de estudio.

La estimación de los ingresos de libre disposición no se agregan los montos del FEIEF que proporciona la SHCP en sus Finanzas Públicas y Presupuesto, debido a que los ingresos por participaciones federales que reciben las entidades federativas de acuerdo con los datos del INEGI ya contienen los ingresos derivados de dicho Fondo<sup>91</sup>.

**Gráfica 3.14.**<sup>92</sup>



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI y de la SHCP.

<sup>91</sup> Debe mencionarse que los ingresos derivados del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) no son otorgados año con año, dado que en las reglas de operación de dicho fondo se establecen los casos y las condiciones bajo las cuáles estos recursos se otorgan a los gobiernos estatales.

<sup>92</sup> Los datos contenidos en la gráfica 34 pueden presentar variaciones debido al redondeo.

En la gráfica 3.14. puede apreciarse que los ingresos de libre disposición de las entidades federativas pasaron de \$666,810 millones de pesos en el año 2000 a \$809,871 millones de pesos en 2015, lo que representó un crecimiento de \$143,061 millones de pesos en el periodo. Por otro lado, se puede visualizar que de 2000 a 2004 se presentaron importantes disminuciones en este tipo de ingresos.

La principal variación a la baja se presentó en el año 2001 respecto al año 2000 con una caída en los ingresos de libre disposición de 15.72 por ciento (véase anexo 13), lo que equivale a una reducción de \$104,795 millones de pesos lo que representa poco más de dos terceras partes del crecimiento total de estos ingresos en el periodo de 2000 a 2015.

Otra de las disminuciones importantes en los ingresos de libre disposición de los estados se presentó en el año 2009 respecto al año 2008, con una caída del 11.79 por ciento. Pasando de \$747,764 millones de pesos a \$659,570 millones de pesos respectivamente, lo que equivale a una reducción de los ingresos de este tipo de \$88,194 millones de pesos.

En el periodo de estudio, se presentaron cuatro crecimientos importantes en los ingresos de libre disposición de las entidades federativas, el primero de ellos en el año 2006 respecto a 2005 en el que se presentó un incremento del 13.22 por ciento, pasando de \$564,578 millones de pesos a \$639,214 millones de pesos respectivamente. Lo que representó un aumento en los ingresos de este tipo de \$74,636 millones de pesos.

El segundo crecimiento se presentó en el año 2007 respecto a 2006, con una variación del 6.58 por ciento, pasando los ingresos de libre disposición de \$639,214 millones de pesos a \$681,276 millones de pesos, lo que representó un aumento equivalente de \$42,062 millones de pesos.

El tercer crecimiento relevante de los ingresos de libre disposición se presentó en el año 2008 respecto a 2007, con una variación del 9.76 por ciento. Pasando los ingresos de este tipo de \$681,276 millones de pesos a \$747,764 millones de pesos, lo que equivale a un aumento de \$66,488 millones de pesos<sup>93</sup> de 2007 a 2008.

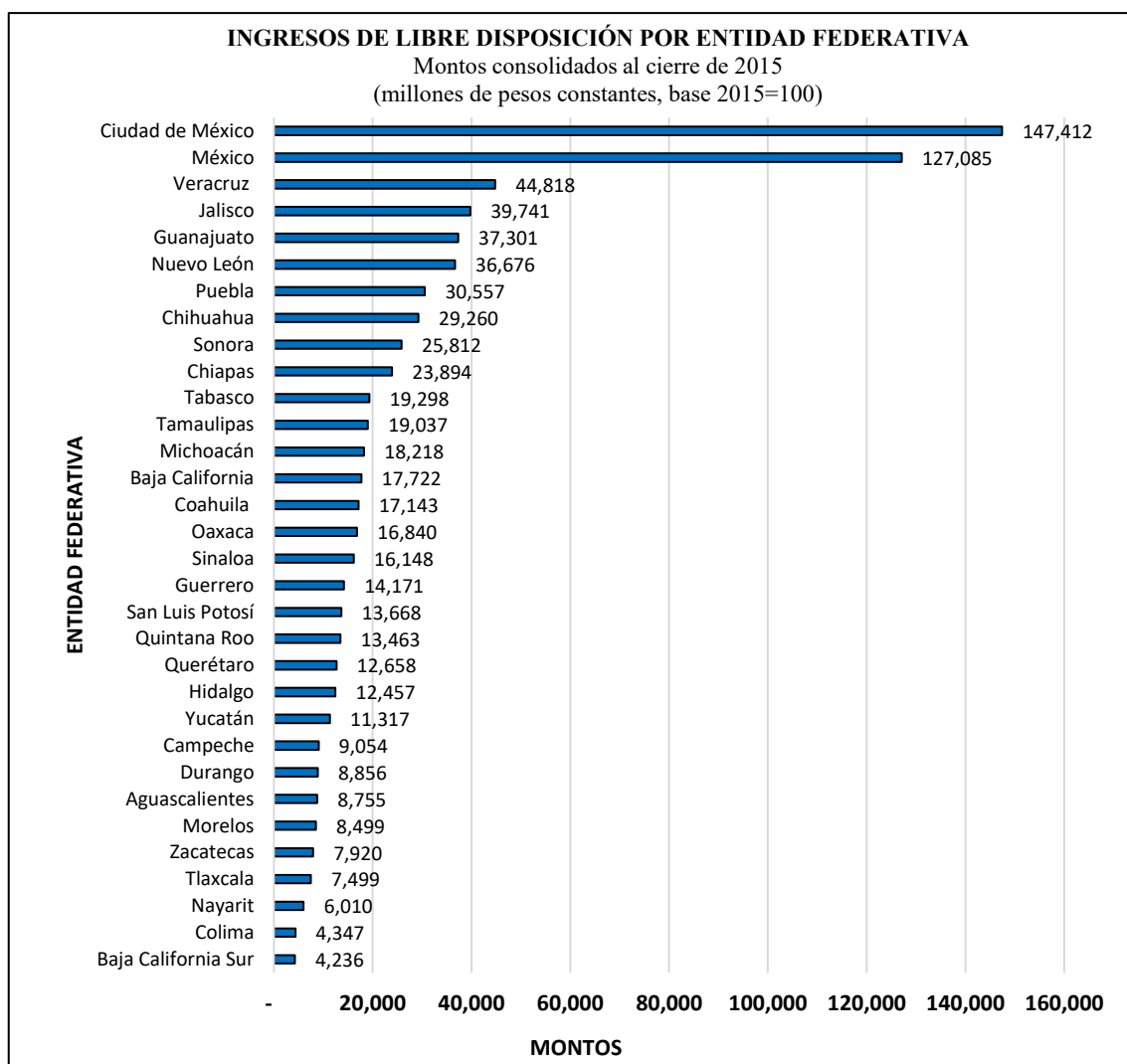
El cuarto crecimiento importante se dio en el año 2010 respecto a 2009 con un incremento del 6.62 por ciento, lo que representó un crecimiento en los ingresos de libre disposición de \$43,638 millones de pesos.

A continuación, se presenta un análisis de la evolución de los ingresos de libre disposición por entidad federativa al cierre de 2015.

---

<sup>93</sup> Es importante mencionar que en las cifras pueden presentarse variaciones debido al redondeo.

**Gráfica 3.15.<sup>94</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica 3.15. podemos apreciar que las cinco entidades que para el año de 2015 contaban con la mayor cantidad de ingresos de libre disposición fueron la Ciudad de México con \$147,412 millones de pesos, seguido del estado de México con \$127,085 millones de pesos, Veracruz con \$44,818 millones de pesos, Jalisco con \$39,741 millones de pesos y finalmente Guanajuato con \$37,301 millones de pesos. La suma de sus ingresos de libre disposición equivale a \$396,357 millones de pesos que representa poco menos de la mitad de los ingresos consolidados de este tipo registrados en 2015.

Por otro lado, puede visualizarse que las cinco entidades federativas que registraron los menores niveles de ingresos de libre disposición para 2015 fueron en primer lugar Zacatecas con \$7,920 millones de pesos, seguido del estado de Tlaxcala con \$7,499 millones de pesos, Nayarit con \$6,010 millones de pesos, Colima con \$4,347 millones de pesos y Baja California Sur con \$4,236 millones de pesos considerándose de

<sup>94</sup> Las cifras pueden presentar variaciones debido al redondeo.

esta forma como el estado con el menor nivel de ingresos de libre disposición en el año 2015.

Con el análisis de los ingresos de libre disposición se puede apreciar que los ingresos propios o locales son relativamente representativos en comparación con aquellos ingresos que perciben los estados por participaciones federales, sin embargo, los ingresos de libre disposición representan una buena parte de los ingresos totales con los que han contado las entidades federativas en el periodo de 2000 a 2015.

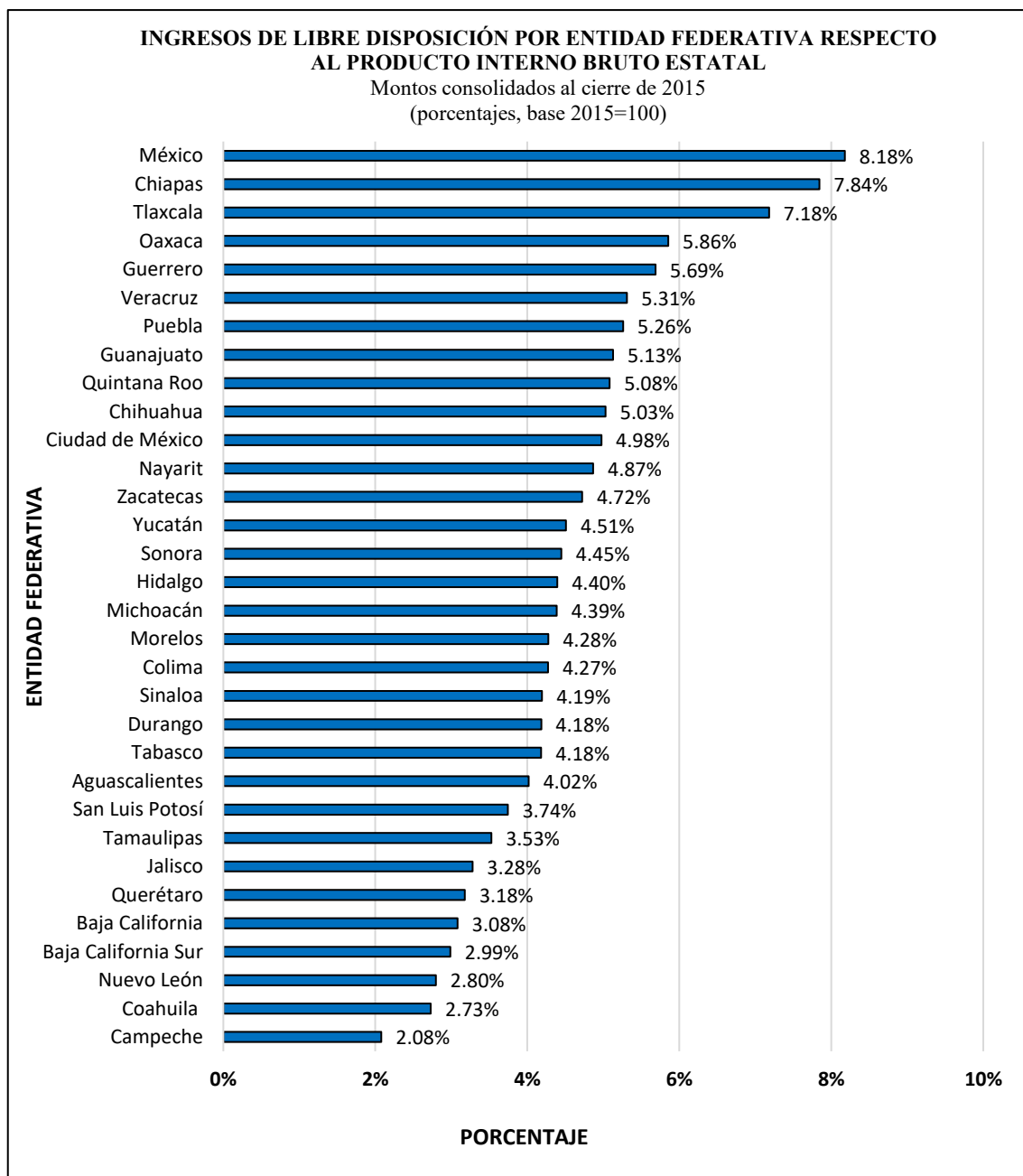
Para finalizar la sección de los ingresos de libre disposición, se presenta una relación de estos ingresos respecto al Producto Interno Bruto Estatal, esta relación no se presenta a nivel consolidado, sino por entidad federativa con el objeto de visualizar cuál fue la proporción de estos ingresos por estado respecto a su actividad económica total registrada para el año 2015.

Cabe señalar que los datos de la actividad económica total de las entidades federativas (Producto Interno Bruto Estatal) fueron tomados del Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el periodo de 2015.

A pesar de que los datos del Producto Interno Bruto Estatal se encuentran actualizados hasta el año 2016, inclusive a precios constantes de 2013 se toman en cuenta los registros para el año 2015 con el fin de relacionar los ingresos de libre disposición a 2015 con la actividad económica total por estado presentada en este mismo año.

En la gráfica 3.16. se podrá apreciar que el porcentaje que representan los ingresos de libre disposición por estado no superan el 8.5 por ciento respecto a su Producto Interno Bruto Estatal.

**Gráfica 3.16.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica anterior se puede apreciar que los ingresos de libre disposición por entidad federativa no han representado menos del 2 por ciento ni más del 8.5 por ciento respecto al PIBE para el año 2015.

Por otro lado, puede observarse que las cinco entidades cuyos ingresos de libre disposición representaron un mayor porcentaje respecto a su PIBE para el año 2015 fueron, el Estado de México con 8.18 por ciento, seguido de Chiapas con 7.84 por ciento, Tlaxcala con 7.18 por ciento, Oaxaca con 5.86 por ciento y Guerrero con 5.69 por ciento.

A pesar de ser los cinco estados cuyos ingresos de libre disposición representaron un mayor porcentaje respecto a su nivel total de actividad económica, ello no quiere decir que sean las entidades federativas con los mayores niveles de ingresos de este tipo, ya que como anteriormente se mencionó los gobiernos con los mayores ingresos de libre disposición para el año 2015 fueron la Ciudad de México, seguido del estado de México, el estado de Veracruz, Jalisco y finalmente Guanajuato.

Los cinco gobiernos estatales cuyos ingresos de libre disposición representaron un menor porcentaje respecto a su PIBE para el año 2015 fueron, Baja California con 3.08 por ciento, seguido de Baja California Sur con 2.99 por ciento, Nuevo León con 2.80 por ciento, Coahuila con 2.73 por ciento y finalmente Campeche con 2.08 por ciento.

Las entidades federativas cuyos ingresos de libre disposición representaron un menor porcentaje respecto a su PIBE, no fueron para 2015 los estados con el menor nivel de ingresos de libre disposición, ya que como se mencionó en la sección 3.1.4. los gobiernos estatales que registraron los niveles más bajos en este tipo de ingresos fueron Zacatecas, Tlaxcala, Nayarit, Colima y Baja California Sur.

Una vez presentado el análisis de los Ingresos de Libre Disposición de las entidades federativas respecto a su PIBE, otra de las variables más utilizadas en los estudios y medidas de sostenibilidad es el gasto que realizan los gobiernos. Por lo que a continuación se presenta un análisis del gasto corriente estatal, y posteriormente se presenta un análisis del gasto de inversión estatal, ambos diagnósticos toman en consideración datos y registros para el periodo de estudio.

## **3.2. Gasto público de los estados del periodo de 2000 a 2015**

### **3.2.1. Evolución del gasto corriente**

En esta sección se analizará la evolución histórica del gasto corriente de las entidades federativas en cuatro partes, la primera con un análisis de los saldos consolidados en el periodo de 2000 a 2015, la segunda con un análisis del gasto corriente por entidad federativa para 2015, la tercera con una relación del gasto corriente por entidad federativa respecto a su PIBE y la cuarta con la composición del gasto corriente registrado para el mismo año.

De acuerdo con la LDFEFM el gasto corriente se compone de:

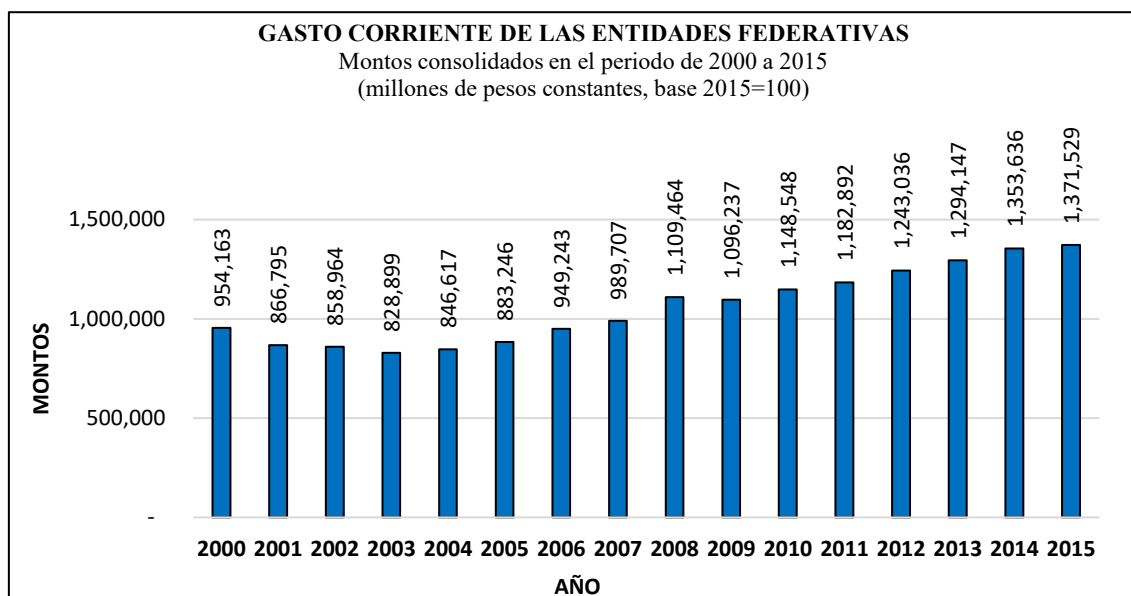
*(...) las erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de un activo, incluyendo, de manera enunciativa, el gasto en servicios personales, materiales y suministros, y los servicios generales, así como las transferencias, asignaciones, subsidios, donativos y apoyos (...)* (LDFEFM, 2016).



Por lo tanto, el gasto corriente estará integrado por los capítulos 1000, 2000, 3000 y 4000 del clasificador por objeto del gasto publicado por primera vez en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de diciembre de 2010, y que se ha venido reformando en el transcurso del periodo de estudio.

Por ende, se presenta a continuación la gráfica 3.17. con la evolución del gasto corriente consolidado de los estados para el periodo de 2000 a 2015.

**Gráfica 3.17.<sup>95</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

El gasto corriente de las entidades federativas pasó de \$954,163 millones de pesos en el año 2000 a \$1.3 billones de pesos en 2015, lo que representa un crecimiento de \$417,366 millones de pesos, en el periodo de estudio.

Se aprecia en el gráfico que, si bien se ha presentado un crecimiento importante en este tipo de gasto en el transcurso del periodo, también se han presentado diversas fluctuaciones, particularmente del año 2000 al año 2003.

Sin embargo, a pesar de que el comportamiento del gasto corriente de los estados ha presentado fluctuaciones a lo largo del periodo su tendencia ha sido creciente, por lo que se vuelve sustancial visualizar las variaciones porcentuales que se han presentado en este tipo de gasto del año 2000 al 2015.

<sup>95</sup> Los datos de la gráfica 37 fueron tomados del INEGI, sin embargo, al encontrarse los registros en precios corrientes fue necesario deflactarlos utilizando el índice general de precios, con el objeto de obtener los datos del gasto corriente a valores constantes, tomando en consideración como año base 2015.

De las tres fluctuaciones del año 2000 a 2003 en las que se presentaron reducciones en el gasto corriente de las entidades federativas, la principal variación porcentual a la baja se presentó en el año 2001 respecto al año 2000, con una disminución del 9.16 por ciento equivalente a \$87,368 millones de pesos (Véase Anexo 14).

La segunda reducción se presentó en el año 2003 respecto al año 2002, con una disminución del 3.51 por ciento que representó una baja en este tipo de gasto por \$30,065 millones de pesos.

Finalmente, la tercera variación negativa en el gasto corriente se presentó en el año 2009 respecto a 2008, con una disminución del 1.19 por ciento, pasando de \$1,109,464 millones de pesos a \$1,096,237 millones de pesos, lo que equivale a una caída de dicho gasto por \$13,227 millones de pesos.

La tendencia predominante del gasto corriente de las entidades federativas ha sido ascendente en el periodo de estudio, pero a pesar de ello, hubo dos momentos en los que dicho gasto se incrementó de forma importante.

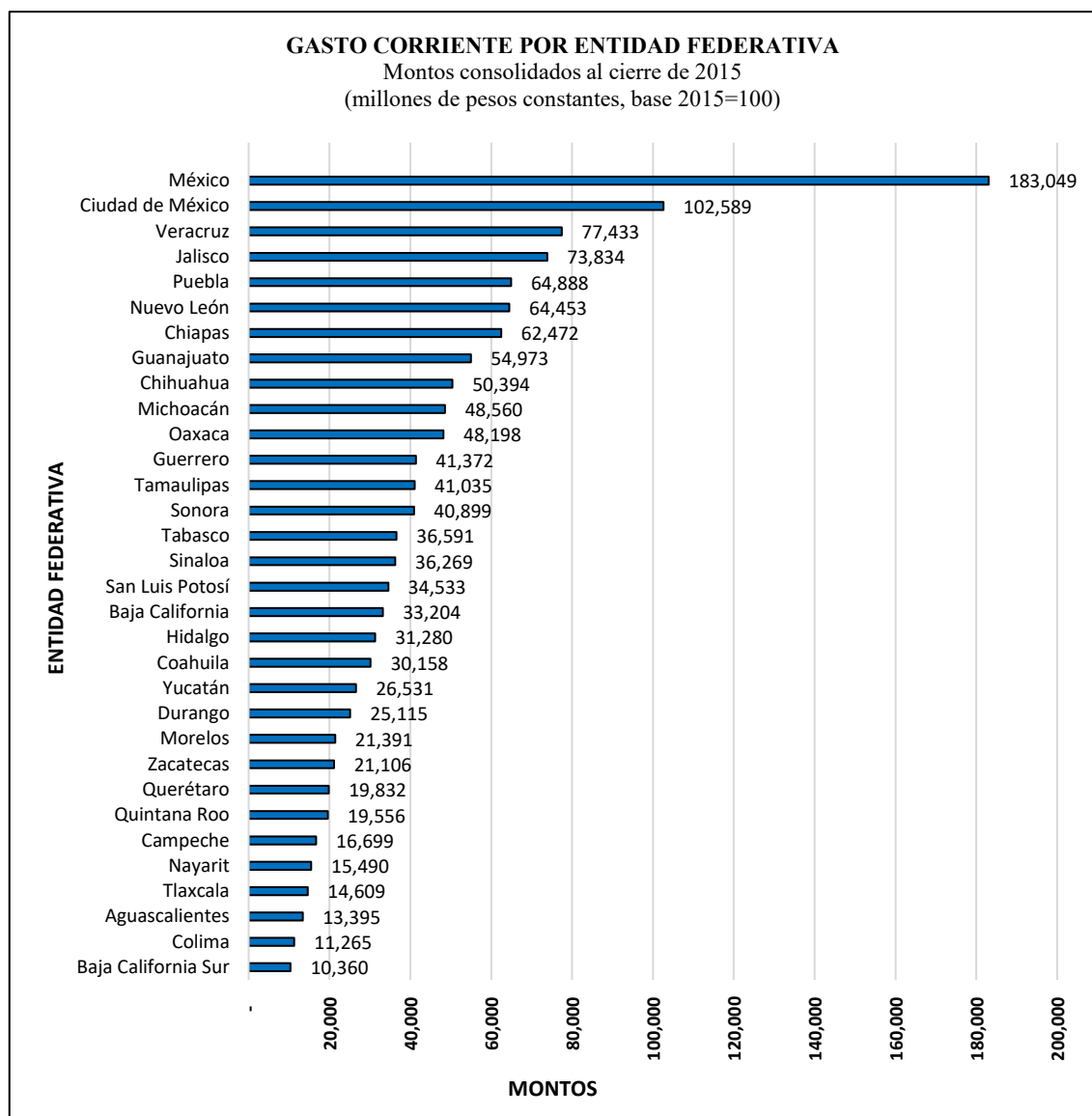
El primer momento se presentó en el 2006 respecto al 2005, con una variación porcentual al alza de 7.47 por ciento, pasando de \$883,246 millones de pesos en 2005 a \$949,243 millones de pesos en 2006, lo que representó un crecimiento en el gasto corriente por \$65,997 millones de pesos.

El segundo momento y el más importante del crecimiento del gasto corriente estatal, se presentó en el año 2008 respecto al 2007 con una variación al alza del 12.10 por ciento, pasando de \$989,707 millones de pesos a \$1,109,464 millones de pesos, lo que equivale a un aumento por \$119,757 millones de pesos.

Puede concluirse que el gasto corriente de las entidades federativas ha presentado fluctuaciones a lo largo del periodo de 2000 a 2015, sin embargo, su tendencia ha sido creciente en la mayor parte del periodo.

A continuación, se presenta el segundo análisis planteado al inicio de esta sección, en el que se proporciona la información del gasto corriente por entidad federativa para 2015, con el objeto de visualizar cuáles fueron las entidades federativas que registraron los mayores y menores niveles de gasto de este tipo.

**Gráfica 3.18.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica 3.18. se puede observar que los estados que ejercieron un mayor nivel de gasto corriente en este año fueron el Estado de México con \$183,049 millones de pesos, seguido de la Ciudad de México con \$102,589 millones pesos, Veracruz con \$77,433 millones de pesos, Jalisco con \$73,834 millones de pesos, Puebla con \$64,888 millones de pesos, Nuevo León con \$64,453 millones de pesos y Chiapas con \$62,472 millones de pesos.

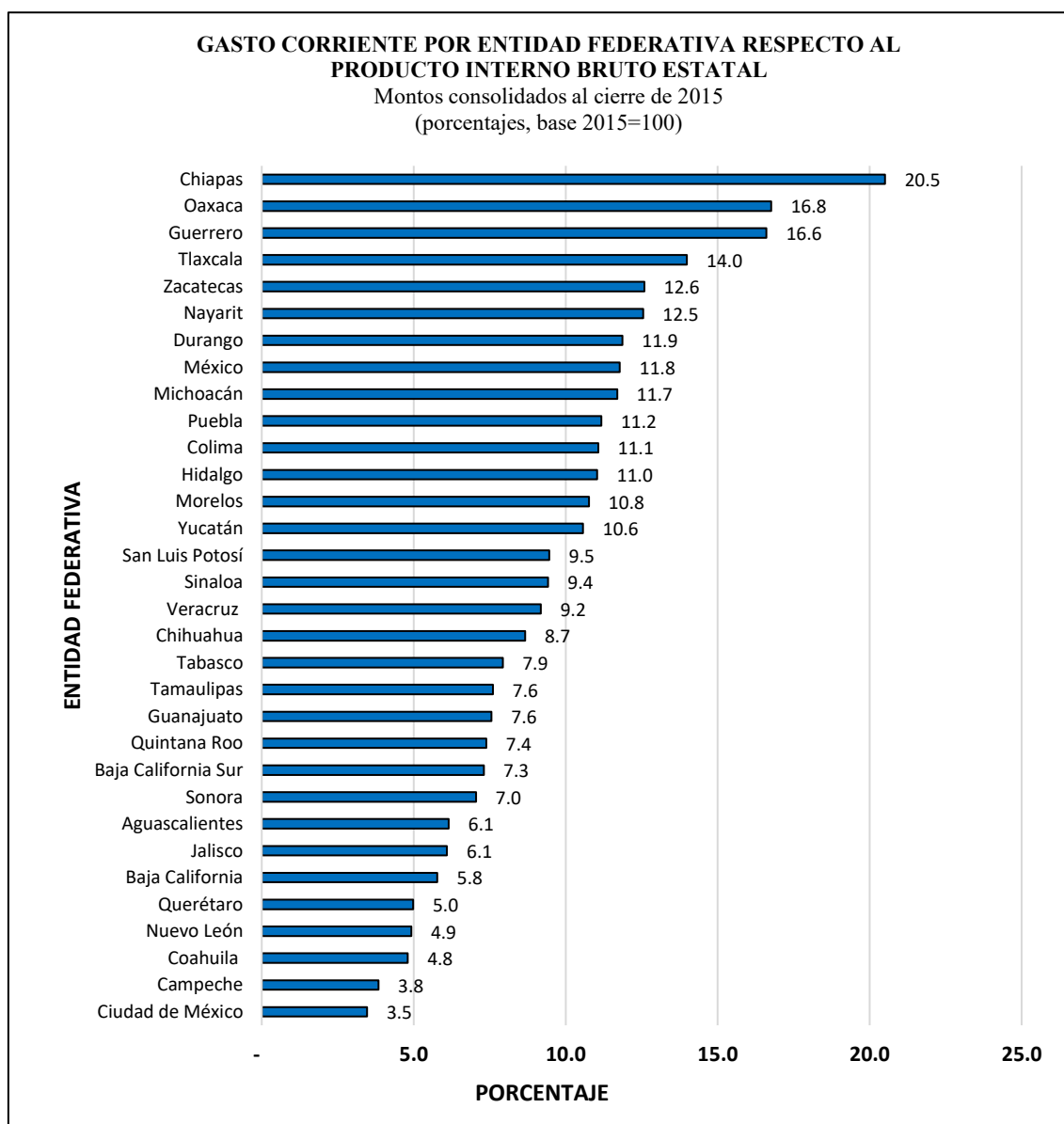
La suma del gasto corriente de los siete estados mencionados anteriormente representa casi el 50 por ciento del gasto corriente total que ejercieron todas las entidades federativas.

Por el contrario, los gobiernos estatales que ejercieron los menores niveles de gasto corriente en 2015 fueron Nayarit con \$15,490 millones de pesos seguido de Tlaxcala con \$14,609 millones de pesos, Aguascalientes con \$13,395 millones pesos, Colima con \$11,265 millones de pesos y Baja California Sur con \$10,360 millones pesos.

La suma del gasto corriente ejercido por las cinco entidades federativas con el menor nivel de gasto de este tipo registrado en el año 2015 representó solamente el 4.75 por ciento aproximadamente del gasto corriente consolidado para ese año.

Dado lo anterior es importante analizar la relación existente entre el gasto corriente por entidad federativa respecto a su PIB, por lo que a continuación se presenta la gráfica 3.19. con el tercer análisis planteado al inicio de esta sección.

**Gráfica 3.19.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica anterior se aprecia que las cinco entidades federativas cuyo gasto corriente representó mayor porcentaje respecto a su PIBE fueron en primer lugar Chiapas con 20.5 por ciento, seguido de Oaxaca con 16.8 por ciento, Guerrero con 16.6 por ciento, Tlaxcala con 14 por ciento y Zacatecas con 12.6 por ciento.

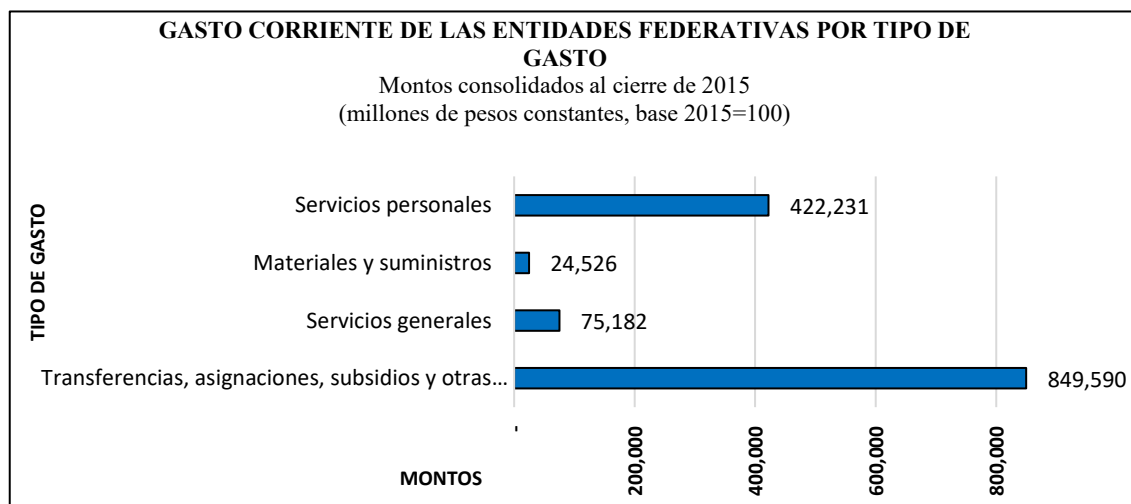
Debe destacarse que, si bien los estados anteriormente mencionados fueron los que para 2015 ejercieron los mayores niveles de gasto corriente como porcentaje de su PIBE, no fueron los mismos que ejercieron el mayor gasto corriente para ese año.

Por otro lado, las cinco entidades federativas cuyo gasto corriente representó menor porcentaje respecto a su PIBE fueron en primer lugar Querétaro con 5 por ciento, seguido de Nuevo León con 4.9 por ciento, Coahuila con 4.8 por ciento, Campeche con 3.8 por ciento y la Ciudad de México con 3.5 por ciento.

Los cinco estados mencionados anteriormente no fueron los mismos que ejercieron el menor gasto corriente para el año 2015. Ello se debe particularmente a que la proporcionalidad como relación o razón constante entre magnitudes medibles provoca que si una de las variables aumenta o disminuye el otro también aumenta o disminuye de forma proporcional.

Para concluir la sección del gasto corriente de las entidades federativas, se presenta a continuación un cuarto análisis con los montos registrados para el año 2015 a nivel desagregado, es decir, con el gasto corriente de los estados por capítulo de gasto.

**Gráfica 3.20.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

Puede apreciarse en la gráfica 3.20. cuatro tipos de gasto corriente, el primero de ellos integrado por el capítulo 1000 (servicios personales), el segundo por el capítulo 2000 (materiales y suministros), el tercero por el capítulo 3000 (servicios generales) y el cuarto por el capítulo 4000 (transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas).

Para 2015 los gobiernos estatales ejercieron mayor gasto corriente por el capítulo 4000 (transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas) por \$849,590 millones de pesos que representó poco más del 62 por ciento del gasto corriente total de los estados para este año.

El segundo capítulo de gasto corriente al que más recurrieron los estados fue el capítulo 1000 (servicios personales) por \$422,231 millones de pesos que representó aproximadamente el 31 por ciento del gasto corriente total para 2015.

El primer capítulo de gasto corriente al que menos recurrieron los estados para 2015 fue el capítulo 3000 (servicios generales) por \$75,182 millones de pesos equivalente al 5 por ciento del gasto corriente total de este año.

Y finalmente, el capítulo con el menor nivel de gasto corriente estatal registrado para 2015 fue el capítulo 2000 (materiales y suministros), por \$24,526 millones de pesos equivalente al 2 por ciento del gasto corriente total de este año.

### **3.2.2. Evolución del gasto en inversión**

En esta sección se presentarán cuatro análisis del comportamiento del gasto en inversión ejercido por las entidades federativas para diferentes momentos del periodo de estudio.

El primer análisis contendrá la evolución del gasto en inversión consolidado efectuado por los estados para el periodo de 2000 a 2015.

El segundo análisis contendrá la evolución del gasto en inversión por entidad federativa para el año 2015.

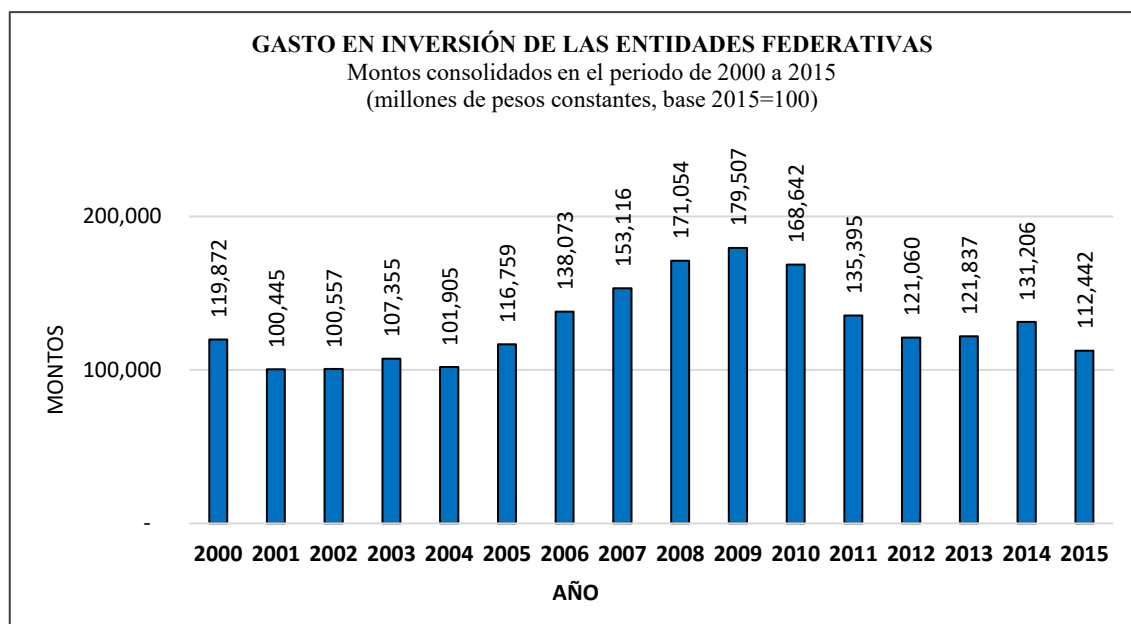
El tercer análisis estará integrado por la relación del gasto en inversión respecto al PIBE.

El cuarto análisis visualizará el gasto en inversión a nivel desagregado, es decir, por tipo de gasto.

De acuerdo con el INEGI el gasto en inversión se integra por aquellas partidas de gasto contenidas en los capítulos 5000, 6000 y 7000 del clasificador por objeto del gasto, es decir, el gasto en bienes muebles, inmuebles e intangibles; la inversión pública; y las inversiones financieras y otras provisiones respectivamente.

Por consiguiente, la gráfica 3.21. muestra la evolución histórica de los saldos consolidados del gasto en inversión de las entidades federativas para el periodo de 2000 a 2015.

**Gráfica 3.21.<sup>96</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

De acuerdo con la gráfica anterior, el comportamiento del gasto en inversión de las entidades federativas ha tenido una evolución fluctuante a lo largo del periodo de estudio, inclusive éste pasó de \$119,872 millones de pesos en el año 2000 a \$112,442 millones de pesos en el año 2015, lo que representó una disminución por \$7,430 millones de pesos.

De 2004 a 2009 se incrementó de manera considerable el gasto en inversión de los gobiernos estatales, registrando para 2004 un gasto de este tipo por \$101,905 millones de pesos y llegando a su nivel más elevado en 2009 con \$179,507 millones de pesos, lo que equivale a un crecimiento en este periodo de \$77,602 millones de pesos.

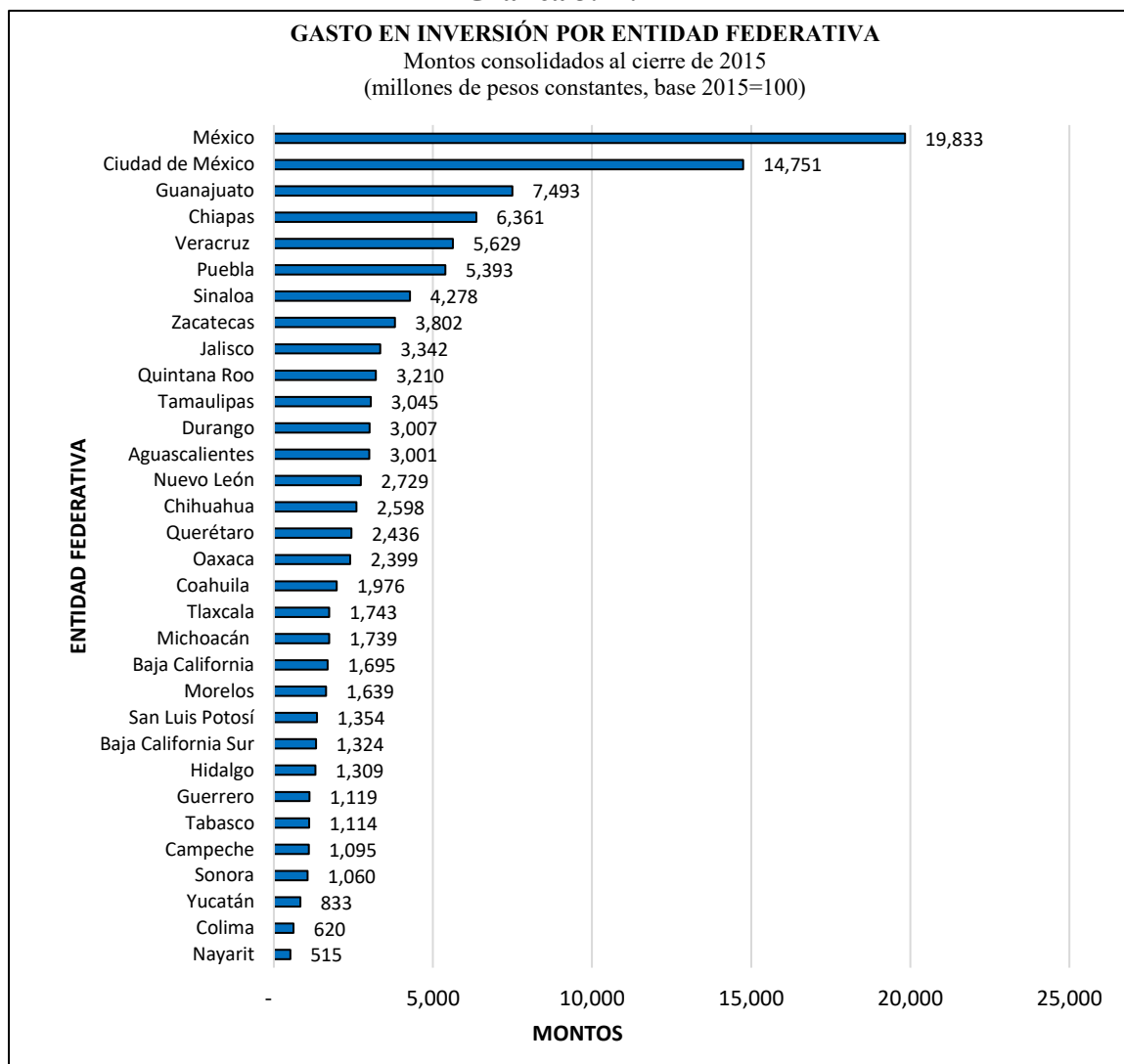
En el periodo se presentaron variaciones porcentuales tanto negativas como positivas, la principal variación a la baja se presentó en el año 2011 respecto a 2010 por 19.71 por ciento, pasando el gasto en inversión de \$168,642 millones de pesos a \$135,395 millones de pesos lo que representó una disminución del gasto de inversión por \$33,247 millones de pesos, (Véase Anexo 15).

Por otra parte, la variación al alza más significativa del periodo de estudio se presentó en el año 2006 respecto a 2005 por 18.25 por ciento, pasando el gasto en inversión de \$116,759 millones de pesos a \$138,073 millones de pesos, lo que representó un crecimiento de \$21,314 millones de pesos.

A continuación, se presenta el segundo análisis con el gasto en inversión que ejercieron cada una de las entidades federativas para el año 2015.

<sup>96</sup> Las cifras contenidas en la gráfica pueden presentar variaciones debido al redondeo.

**Gráfica 3.22.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica 3.22. se puede apreciar que las tres entidades federativas que ejercieron los mayores niveles de gasto en inversión en el año 2015 fueron en primer lugar el Estado de México con \$19,833 millones de pesos, seguido de la Ciudad de México que realizó un gasto de este tipo por \$14,751 millones de pesos y en tercer lugar el Estado de Guanajuato con \$7,493 millones de pesos.

El gasto de inversión conjunto de estas tres entidades federativas representó para este año cerca del 40 por ciento del total de este tipo de gasto.

Por el contrario, las tres entidades federativas que para 2015 ejercieron el menor nivel de gasto en inversión fueron Yucatán con \$833 millones de pesos, en segundo lugar, Colima con \$620 millones de pesos y finalmente Nayarit con \$515 millones de pesos considerándose de esta forma como el estado que realizó el menor gasto de inversión para el año 2015.

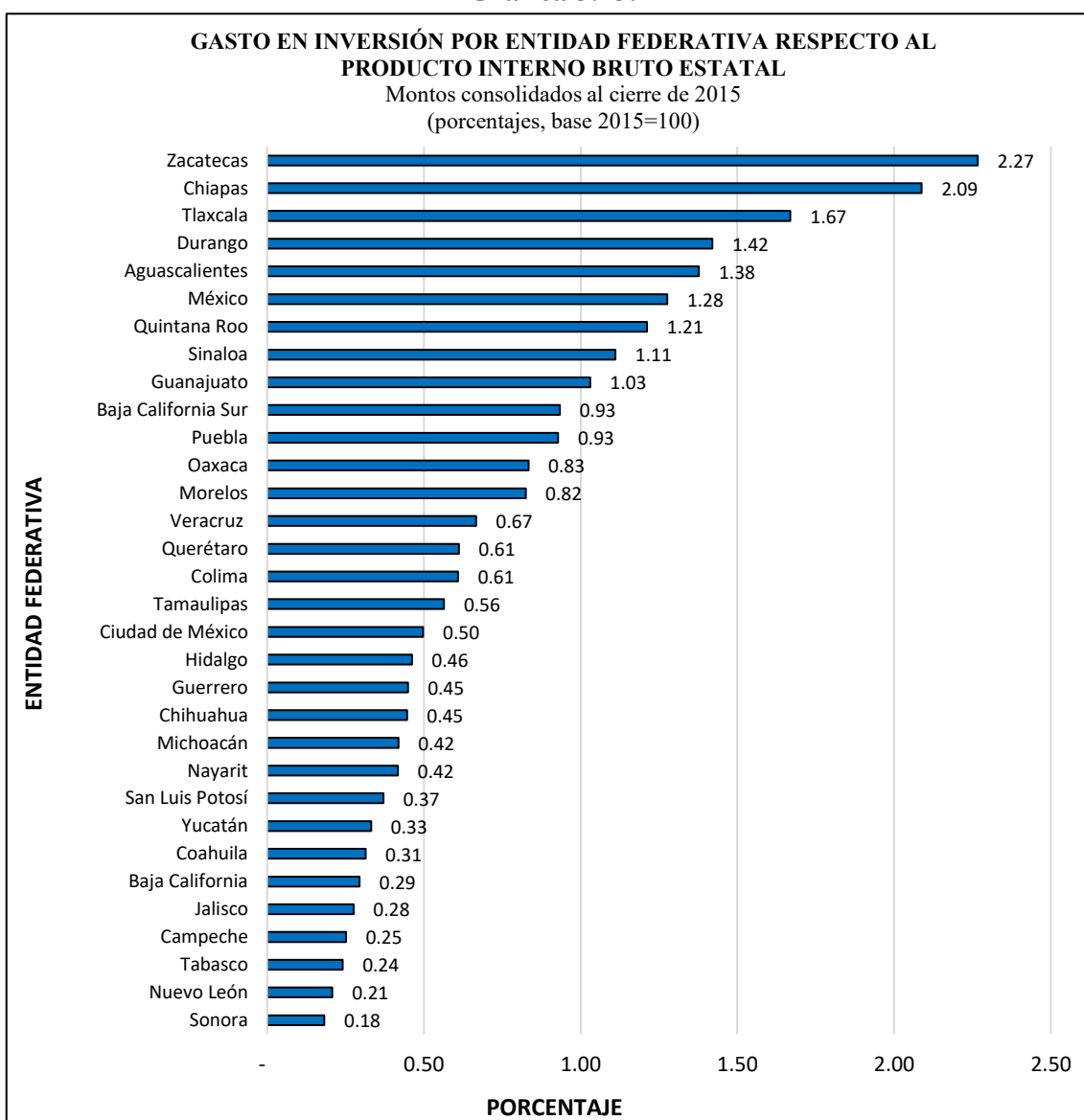


El gasto en inversión conjunto de estas tres entidades federativas representó para este año cerca del 1.8 por ciento del total de este tipo de gasto.

Por lo tanto, comparando el nivel de gasto corriente contra el nivel de gasto en inversión de las entidades federativas para el año 2015, se aprecia una brecha bastante considerable, ya que el gasto de inversión para este año solamente representó el 8.2 por ciento del gasto corriente ejercido por los gobiernos estatales.

A continuación, se presenta el tercer análisis del gasto en inversión, en el cual se podrá apreciar la relación de este tipo de gasto respecto al PIBE, con el objeto de dimensionar el gasto ejercido particularmente en bienes muebles e inmuebles, inversión pública, inversiones financieras y otras provisiones respecto a la actividad económica total generada por cada uno de los estados.

**Gráfica 3.23.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica 3.23. se aprecia que los cinco estados cuyo gasto en inversión fue más representativo respecto a sus registros de PIBE, fueron Zacatecas con 2.27 por ciento, seguido de Chiapas con 2.09 por ciento, Tlaxcala con 1.67 por ciento, Durango con 1.42 por ciento y finalmente Aguascalientes con 1.38 por ciento.

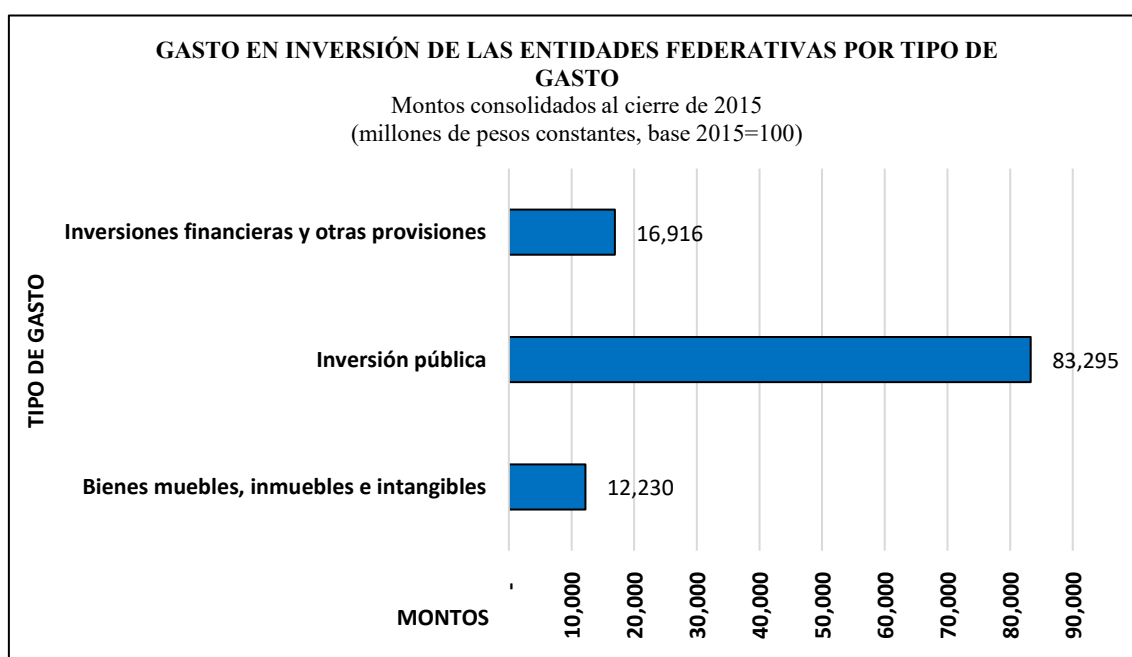
Sin embargo, a pesar de que las cinco entidades mencionadas anteriormente fueron aquellas cuyo gasto en inversión fue más representativo respecto a su PIBE, estas no corresponden a las cinco entidades federativas que ejercieron los mayores niveles de gasto de inversión para el año 2015.

Adicionalmente, se aprecia que las cinco entidades federativas cuyo gasto de inversión fue menos representativo respecto a su PIBE, fueron en primer lugar, seguido de Jalisco con 0.28 por ciento, Campeche con 0.25 por ciento, Tabasco con 0.24 por ciento, Nuevo León con 0.21 por ciento y finalmente Sonora con 0.18 por ciento.

En conclusión, poco más del 70 por ciento de los estados de la República Mexicana, ejercieron para el año de 2015 menos del 1 por ciento de su actividad económica total para el gasto de inversión.

Para concluir con la sección de gasto en inversión se presenta a continuación el cuarto análisis con los tipos de gasto en inversión ejercidos durante el año 2015 por las entidades federativas, es importante recordar que el gasto de inversión total se encuentra integrado por los montos de gasto derivados de inversiones financieras y otras provisiones; inversión pública; y bienes muebles inmuebles e intangibles.

**Gráfica 3.24.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En la gráfica anterior se puede apreciar que el tipo de gasto en inversión<sup>97</sup> al que las entidades federativas destinaron mayores recursos para el año 2015 fue el de inversión pública por un monto de \$83,295 millones de pesos, este tipo de gasto se encuentra integrado por gastos en:

- Obra pública en bienes de dominio público.
- Obra pública en bienes propios.
- Proyectos productivos y acciones de fomento.

El segundo tipo de gasto en inversión para el que los gobiernos estatales destinaron un importante nivel de recursos fue el ejercido en inversiones financieras y otras provisiones, mismo que está integrado por gastos en:

- Inversiones para el fomento de actividades productivas.
- Acciones y participaciones de capital.
- Compra de títulos y valores.
- Concesión de préstamos.
- Inversiones en fideicomisos, mandatos y otros análogos.
- Provisiones para contingencias y otras erogaciones especiales.

El gasto en inversión ejercido por los estados en inversiones financieras y otras provisiones para el año 2015 fue de \$16,916 millones de pesos.

Finalmente, el tipo de gasto en inversión para el que se destinaron menos recursos por parte de las entidades federativas fue para el rubro de bienes muebles, inmuebles e intangibles, éste se encuentra integrado por gastos en:

- Mobiliario y equipo de administración.
- Mobiliario y equipo educacional y recreativo.
- Vehículos y equipo de transporte.
- Equipo de defensa y seguridad y equipo e instrumental médico y laboratorio.
- Maquinaria, otros equipos y herramientas.
- Activos biológicos.
- Bienes inmuebles.
- Activos intangibles.
- Bienes muebles, inmuebles e intangibles diversos.

El gasto destinado a bienes muebles, inmuebles e intangibles por parte de los gobiernos estatales para el año 2015 fue de \$12,230 millones de pesos.

---

<sup>97</sup> El gasto en inversión que se toma en cuenta para los diversos análisis presentados en la investigación fue el considerado por el INEGI, los datos que lo integran son registrados por dicho Instituto y cada entidad federativa proporciona la información necesaria para ello.

Con el análisis de los tipos de gasto que integran al gasto en inversión, se puede apreciar la diversidad de rubros en los que se puede ejercer dicho gasto, sin embargo, el gasto en inversión es económicamente menos representativo que el gasto corriente, ya que los gobiernos estatales han ejercido particularmente para el año 2015, un mayor gasto corriente que de inversión.

A continuación, se presenta un análisis del comportamiento del servicio de la deuda respecto al registro de los ingresos fiscales ordinarios y el gasto total de las entidades federativas, con el objeto de visualizar la relación existente entre dichas variables económicas y posteriormente llegar a conclusiones respecto a la sostenibilidad de la deuda pública subnacional.

### **3.2.3. Servicio de la deuda respecto los ingresos fiscales ordinarios y el gasto total de las entidades federativas**

En esta sección se presentan dos análisis del servicio de la deuda pública subnacional, el primero de ellos integrado por la relación existente entre dicho servicio respecto al nivel de ingresos fiscales ordinarios de las entidades federativas y el segundo análisis, integrado por la relación del servicio de la deuda respecto al gasto total consolidado de los estados de la República Mexicana.

Debe señalarse que los datos contenidos en las representaciones gráficas de las relaciones anteriormente mencionadas consideran el servicio de la deuda pública de las entidades federativas para el año 2016.<sup>98</sup>

Es importante destacar que la SHCP considera que el servicio de la deuda se encuentra medido por la suma de las amortizaciones, las comisiones, los intereses y todos aquellos costos financieros que se deriven de los financiamientos y obligaciones de las entidades federativas. (SHCP, 2017).

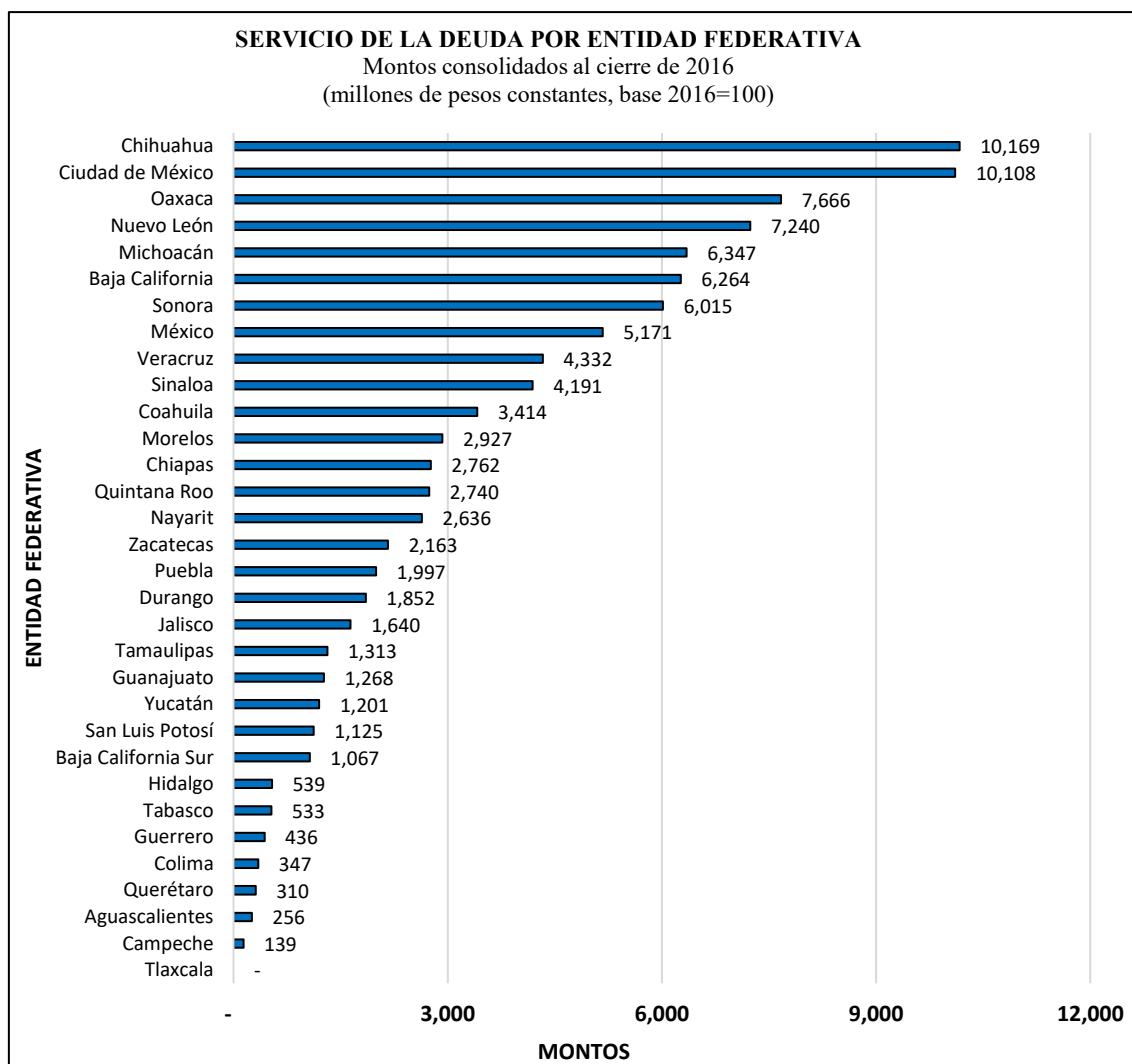
Por lo tanto, previo a la presentación de las dos relaciones referidas al inicio de esta sección es importante visualizar el comportamiento del servicio de la deuda pública por entidad federativa para el año 2016, con el objeto de que posteriormente se asocien estos registros del servicio de la deuda estatal respecto a sus ingresos fiscales ordinarios y su gasto total. Cabe señalar que los datos para la elaboración de la siguiente gráfica fueron tomados de los resultados del Sistema de Alertas<sup>99</sup> de la SHCP.

---

<sup>98</sup> A pesar de que el objeto de estudio de la investigación es la sostenibilidad de la deuda pública subnacional en el periodo de 2000 a 2015, se han realizado diversos análisis y representaciones gráficas que contienen datos para el año 2016, ello con la finalidad de cubrir cualquier sesgo de información relacionado con el tema y adicionalmente utilizar los datos más actualizados de las fuentes de información oficiales.

<sup>99</sup> De acuerdo con la LDFEFM se establece que, si bien la evaluación será realizada por la Secretaría, única y exclusivamente con base en la documentación e información proporcionada por los entes públicos y del RPU, por lo que la Secretaría no será responsable de la validez, veracidad y exactitud de dicha documentación e información (LDFEFM, 2016).

**Gráfica 3.25.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de los resultados del Sistema de Alertas 2016, de la SHCP.

De los datos contenidos en la gráfica 3.25. es importante señalar que algunos gobiernos estatales registran el servicio de su deuda en sus estados financieros de flujo de efectivo tomando en consideración los pagos por amortizaciones derivadas de la contratación de créditos en el ejercicio fiscal, así como el pago de intereses y demás costos financieros, mientras que otros estados solamente registran como servicio de la deuda el pago de intereses durante el ejercicio fiscal.

En la gráfica anterior puede apreciarse que las cinco entidades federativas con el mayor servicio de la deuda pública fueron en primer lugar Chihuahua con un servicio de \$10,169 millones de pesos, seguido de la Ciudad de México con \$10,108 millones de pesos, Oaxaca con \$7,666 millones de pesos, Nuevo León con \$7,240 millones de pesos y Michoacán con \$6,347 millones de pesos.

El servicio de la deuda pública consolidado de estos cinco estados es de \$41,530 millones de pesos que representan poco más del 42 por ciento de los \$98,169 millones de pesos registrados como servicio de la deuda total de las entidades federativas.

Las cinco entidades federativas con el menor servicio de la deuda para 2016 fueron Guerrero con un servicio de \$436 millones de pesos, seguido de Colima con \$347 millones de pesos, Querétaro con \$310 millones de pesos, Aguascalientes con \$256 millones de pesos y Campeche con \$139 millones de pesos.<sup>100</sup>

La suma consolidada de los servicios de la deuda de estas cinco entidades federativas no representó más del 1.5 por ciento, respecto al servicio de la deuda pública total de 2016.

Los ingresos fiscales ordinarios de las entidades federativas para 2016 se comportaron como sigue:

**Cuadro 3.1.**

<b>Ingresos Fiscales Ordinarios de las entidades federativas (millones de pesos constantes)</b>			
<b>Entidad Federativa</b>	<b>Saldos al cierre de 2016</b>	<b>Entidad Federativa</b>	<b>Saldos al cierre de 2016</b>
Aguascalientes	22,678	Morelos	27,741
Baja California	47,321	Nayarit	21,659
Baja California Sur	16,962	Nuevo León	83,195
Campeche	21,370	Oaxaca	69,358
Chiapas	87,326	Puebla	88,715
Chihuahua	57,762	Querétaro	34,073
Ciudad de México	199,322	Quintana Roo	26,971
Coahuila	46,160	San Luis Potosí	43,859
Colima	15,947	Sinaloa	48,545
Durango	32,438	Sonora	43,675
Guanajuato	83,905	Tabasco	47,918
Guerrero	59,423	Tamaulipas	53,454
Hidalgo	46,099	Tlaxcala	20,162
Jalisco	100,629	Veracruz	101,149
México	243,144	Yucatán	34,501
Michoacán	66,631	Zacatecas	32,314

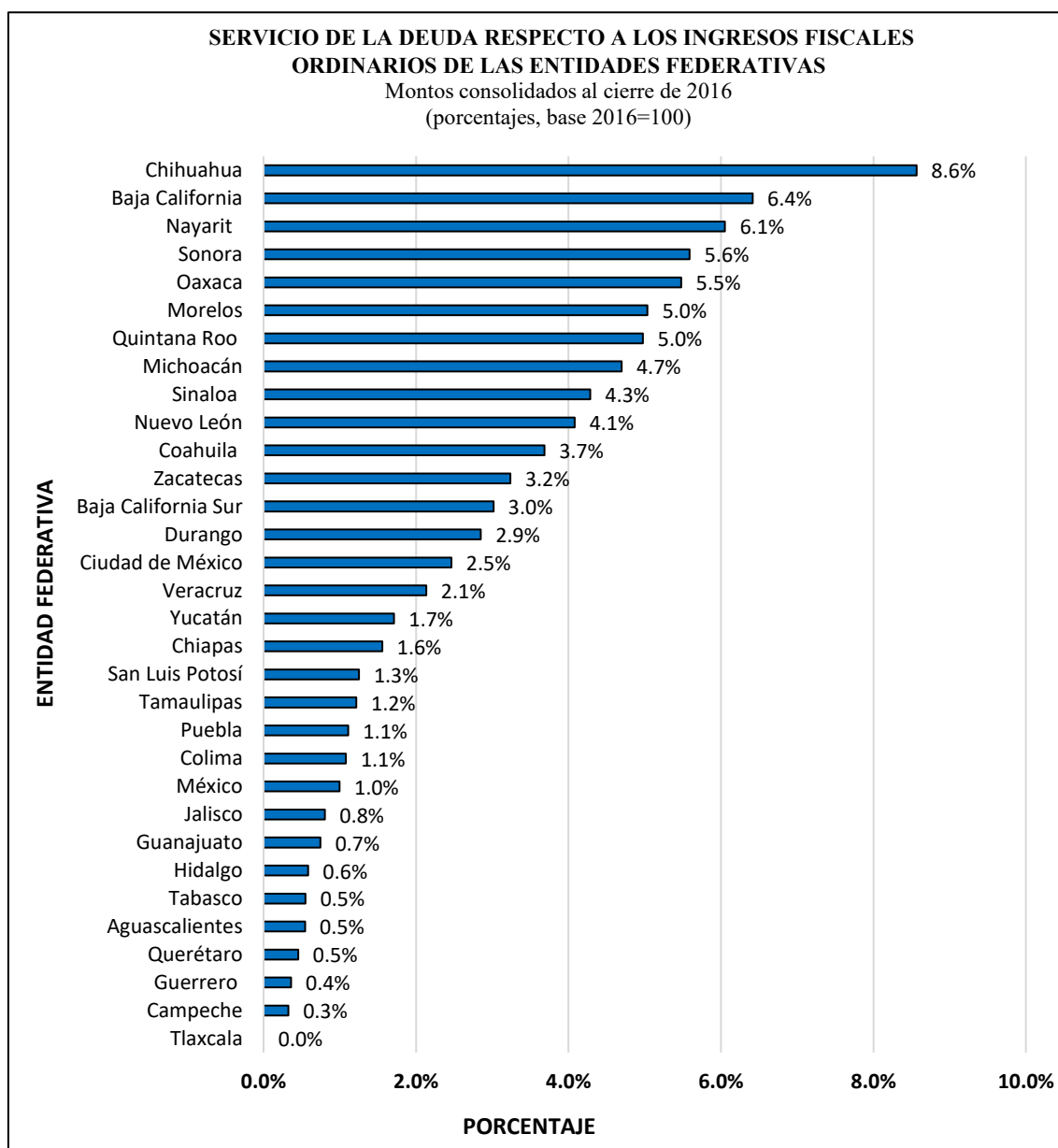
**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

<sup>100</sup> Tlaxcala tiene un servicio de la deuda igual a cero ya que no cuenta con financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU, por lo tanto, tampoco es objeto de medición en el sistema de alertas de la SHCP.

Se aprecia en el cuadro 3.1. que los tres estados con los mayores niveles de ingresos fiscales ordinarios para 2016 fueron el estado de México con \$243,144 millones de pesos, la Ciudad de México con \$199,322 millones de pesos y Veracruz con \$101,149 millones de pesos. Por otro lado, las tres entidades con los menores niveles de ingresos fiscales ordinarios para este año fueron Tlaxcala con \$20,162 millones de pesos, Baja California Sur con \$16,962 millones de pesos y Colima con \$15,947 millones de pesos.

A partir de la información anterior se muestra el primer análisis con la relación del servicio de la deuda pública subnacional respecto al nivel de ingresos fiscales ordinarios para el año 2016.

**Gráfica 3.26**

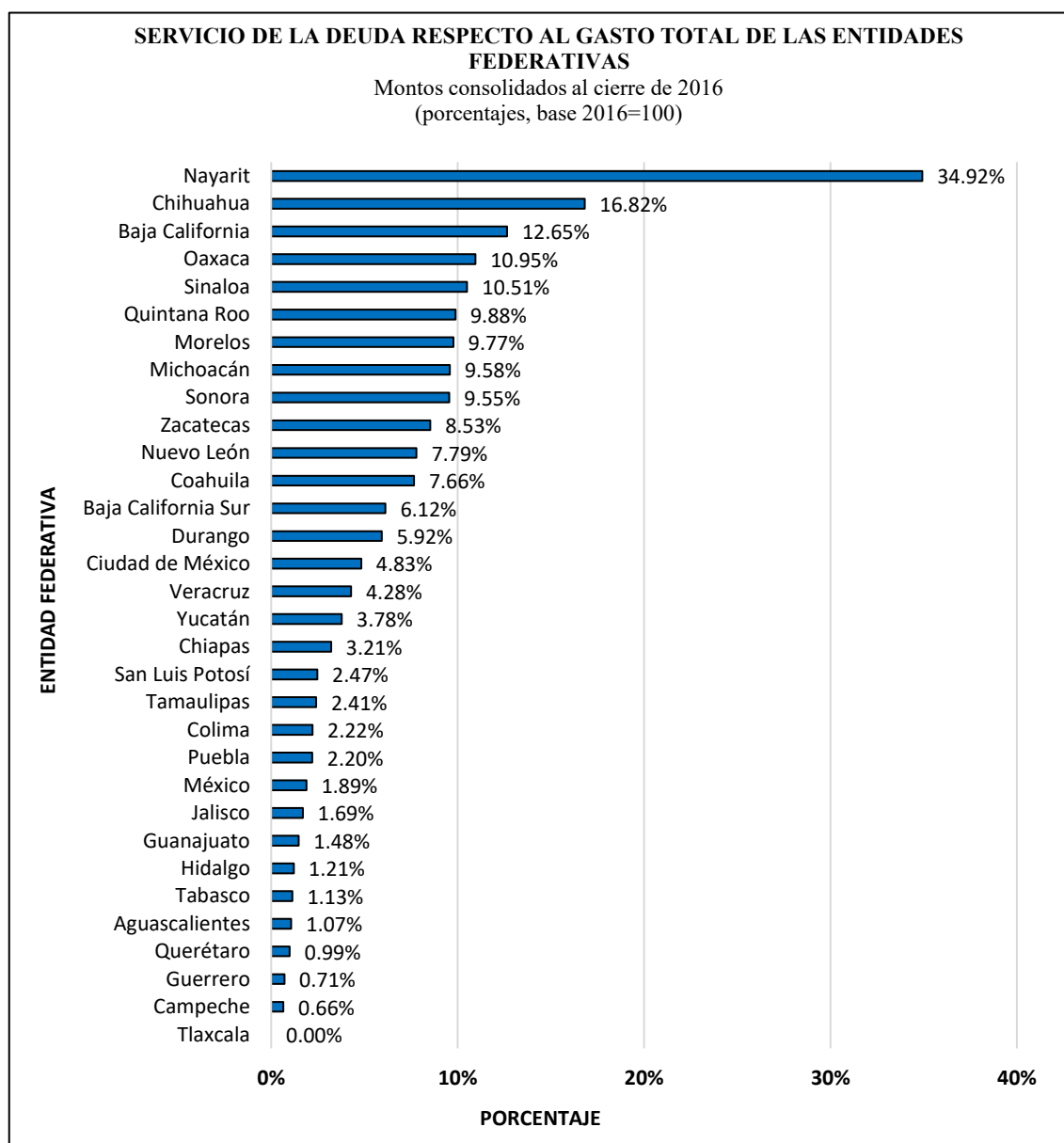


**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI y de los resultados del Sistema de Alertas de la SHCP.

Se aprecia en la gráfica anterior que las tres entidades federativas con los mayores servicios de la deuda respecto a sus ingresos fiscales ordinarios fueron en primer lugar el estado de Chihuahua con 8.6 por ciento, seguido del estado de Baja California con 6.4 por ciento y Nayarit con 6.1 por ciento. Por otro lado, los tres estados con las menores relaciones de su servicio de la deuda respecto a sus ingresos fiscales ordinarios fueron Querétaro con 0.5 por ciento, Guerrero con 0.4 por ciento y Campeche con 0.3 por ciento.

La gráfica 3.27. contiene el segundo análisis con la relación del servicio de la deuda pública respecto al gasto total generado por las entidades federativas.

**Gráfica 3.27.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI y de los resultados del Sistema de Alertas de la SHCP.



De las estimaciones del servicio de la deuda respecto al gasto total en la gráfica 3.27. se puede apreciar que las tres entidades federativas con la mayor relación para el año 2016, fueron en primer lugar el estado de Nayarit con 34.92 por ciento; en segundo lugar, Chihuahua con 16.82 por ciento; y en tercer lugar Baja California con 12.65 por ciento.

Las tres entidades con las relaciones más bajas de su servicio de la deuda pública respecto a su gasto total para el año 2016, fueron en primer lugar el estado de Querétaro con 0.99 por ciento; en segundo lugar, el estado de Guerrero con 0.71 por ciento; y finalmente en tercer lugar el estado de Campeche con 0.66 por ciento<sup>101</sup>.

Por lo tanto, se puede apreciar que el servicio de la deuda pública de las entidades federativas es más representativo respecto al gasto total que respecto al nivel de ingresos fiscales ordinarios de los gobiernos estatales.

### **3.3. Balance Fiscal**

#### **3.3.1. Balance fiscal agregado**

Esta sección tiene por objeto visualizar un balance fiscal de los ingresos y egresos de las entidades federativas a nivel agregado, es decir, que tomará en cuenta la suma de los ingresos y egresos generados particularmente para el año 2016, sin considerar aquellos ingresos y egresos derivados de financiamiento.

Los ingresos por considerar en este primer balance son: los Impuestos, las Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social, las Contribuciones de mejoras, los Derechos, los Productos, los Aprovechamientos, las Participaciones Federales, las Aportaciones Federales, Otros Ingresos y la Disponibilidad inicial.

Los egresos por considerar en este primer balance fiscal son: Servicios personales, Materiales y suministros, Servicios generales, Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, Bienes muebles, inmuebles e intangibles, Inversión pública, Inversiones financieras y otras provisiones, Recursos asignados a municipios, Otros egresos y la Disponibilidad final.

---

<sup>101</sup> Tlaxcala tiene un servicio de la deuda igual a cero ya que no cuenta con financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU, por lo tanto, tampoco es objeto de medición en el sistema de alertas de la SHCP.

**Cuadro 3.2.**

<b>Balance Fiscal Agregado (millones de pesos constantes)</b>							
<b>Entidad Federativa</b>	<b>Ingreso</b>	<b>Egreso</b>	<b>Balance</b>	<b>Entidad Federativa</b>	<b>Ingreso</b>	<b>Egreso</b>	<b>Balance</b>
Aguascalientes	24,278	23,895	383	Morelos	27,873	28,157	-285
Baja California	47,321	49,499	-2,178	Nayarit	21,798	21,476	323
Baja California Sur	16,983	17,427	-444	Nuevo León	83,195	79,885	3,310
Campeche	21,370	21,236	134	Oaxaca	69,379	69,201	178
Chiapas	87,326	88,588	-1,262	Puebla	91,006	90,456	550
Chihuahua	60,965	59,061	1,904	Querétaro	34,073	33,963	110
Ciudad de México	207,792	201,710	6,082	Quintana Roo	26,971	25,471	1,500
Coahuila	46,352	42,381	3,971	San Luis Potosí	45,900	45,533	367
Colima	15,947	15,652	295	Sinaloa	48,545	48,798	-253
Durango	32,438	31,988	450	Sonora	51,815	54,580	-2,765
Guanajuato	83,905	84,789	-884	Tabasco	47,918	48,038	-120
Guerrero	59,576	61,515	-1,939	Tamaulipas	53,454	52,592	862
Hidalgo	46,099	45,663	436	Tlaxcala	22,005	22,005	0
Jalisco	100,629	101,425	-796	Veracruz	101,808	97,698	4,110
México	271,378	269,503	1,875	Yucatán	34,501	35,008	-507
Michoacán	66,647	66,553	93	Zacatecas	32,314	30,574	1,740

**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

En el cuadro 3.2. se puede apreciar que cerca de un tercio de las entidades federativas incurrieron en déficit fiscal para el año 2016. El estado de Sonora fue el estado con el mayor déficit registrado para este año por \$2,765 millones de pesos, seguido de Baja California con un déficit de \$2,178 millones de pesos y finalmente, Guerrero con un déficit de \$1,939 millones de pesos.

Por otro lado, las tres entidades que presentaron superávit fiscal para 2016, fueron en primer lugar, la Ciudad de México con \$6,082 millones de pesos, en segundo lugar, Veracruz con \$4,110 millones de pesos y finalmente en tercer lugar, Coahuila con \$3,328 millones de pesos.

El balance fiscal agregado del cuadro 3.2. contiene datos que proporciona el INEGI en materia de ingreso y egreso de las entidades federativas, como resultado del balance se aprecia que cerca del 70 por ciento de las entidades federativas tuvieron superávits fiscales, mientras el 30 por ciento tuvo déficits fiscales para el año 2016.

Para finalizar la sección del balance fiscal, se presenta a continuación una segunda sección con el balance de los ingresos de las entidades federativas respecto a los egresos financiados específicamente con recursos fiscales.

### **3.3.2. Balance de Gasto Financiado con Recursos Fiscales**

El objetivo de esta sección es presentar el balance del gasto financiado con recursos fiscales por parte de las entidades federativas para el año 2016, considerando tipos de ingresos y egresos específicos.

Por el lado de los ingresos, se tomarán en cuenta aquellos tipos de ingresos que integran a los ingresos de libre disposición, es decir, la suma de los ingresos propios (impuestos, derechos, productos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, cuotas y aportaciones de seguridad social, otros ingresos y la disponibilidad inicial), más las participaciones federales que reciben las entidades, menos las participaciones municipales.

Por el lado de los egresos, se tomarán en consideración los capítulos de gasto referentes a servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, bienes muebles, inmuebles e intangibles, inversión pública e inversiones financieras y otras provisiones.

**Cuadro 3.3.**

<b>Balance de gasto financiado con recursos fiscales, saldos al cierre de 2016 (millones de pesos constantes)</b>							
<b>Entidad federativa</b>	<b>Ingresos de libre disposición</b>	<b>Gasto financiado con recursos fiscales</b>	<b>Balance</b>	<b>Entidad federativa</b>	<b>Ingresos de libre disposición</b>	<b>Gasto financiado con recursos fiscales</b>	<b>Balance</b>
Aguascalientes	10,009	3,431	6,578	Morelos	9,295	5,440	3,855
Baja California	20,110	17,164	2,946	Nayarit	6,805	5,206	1,599
Baja California Sur	4,881	2,885	1,996	Nuevo León	43,117	21,187	21,931
Campeche	8,399	9,298	-899	Oaxaca	17,605	13,339	4,266
Chiapas	26,261	26,847	-586	Puebla	33,220	40,750	-7,530
Chihuahua	28,413	15,303	13,110	Querétaro	14,531	7,384	7,147
Ciudad de México	156,391	72,574	83,817	Quintana Roo	11,904	4,873	7,031
Coahuila	20,763	22,071	-1,308	San Luis Potosí	16,517	10,120	6,397
Colima	5,059	3,619	1,440	Sinaloa	17,374	10,664	6,710
Durango	9,807	15,210	-5,402	Sonora	27,598	13,282	14,316
Guanajuato	37,233	33,034	4,199	Tabasco	20,858	19,594	1,263
Guerrero	14,503	9,811	4,692	Tamaulipas	20,939	28,173	-7,234
Hidalgo	13,279	4,923	8,356	Tlaxcala	8,343	4,136	4,208
Jalisco	44,630	40,744	3,886	Veracruz	36,949	49,515	-12,566
México	149,272	86,518	62,754	Yucatán	12,331	13,772	-1,441
Michoacán	20,837	33,031	-12,193	Zacatecas	9,063	15,462	-6,399

**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI.

Se puede apreciar en el cuadro 3.3. que los tres estados con mayores déficits de este tipo para 2016, fueron Veracruz por \$12,566 millones de pesos, seguido de Michoacán con un déficit por \$12,193 millones de pesos y Puebla con un déficit por \$7,530 millones de pesos.

Por otro lado, las tres entidades que para 2016 presentaron un superávit en el balance del cuadro 3.3. fueron la Ciudad de México por \$83,817 millones de pesos, seguido del estado de México por \$62,754 millones de pesos y finalmente, Nuevo León por \$21,931 millones de pesos.

Con ambos balances se puede apreciar cuáles son en términos generales los gobiernos estatales con mayor disciplina financiera, y cuáles son las entidades con un menor grado de ésta. Sin embargo, a pesar de que los balances fiscales son el eje principal para cualquier investigación de sostenibilidad de deuda pública, debemos considerar otros elementos.

Las estimaciones de los indicadores económicos y variables que se derivan de toda contratación de deuda pública por parte de las entidades federativas son otro elemento fundamental para los análisis de sostenibilidad, por lo tanto, se presenta a continuación la sección de estimaciones y tendencias de largo plazo.

### **3.4. Estimaciones de indicadores de sostenibilidad de la deuda estatal**

#### **3.4.1. Tendencias de largo plazo de los saldos de la deuda pública de las entidades federativas a nivel individual y global**

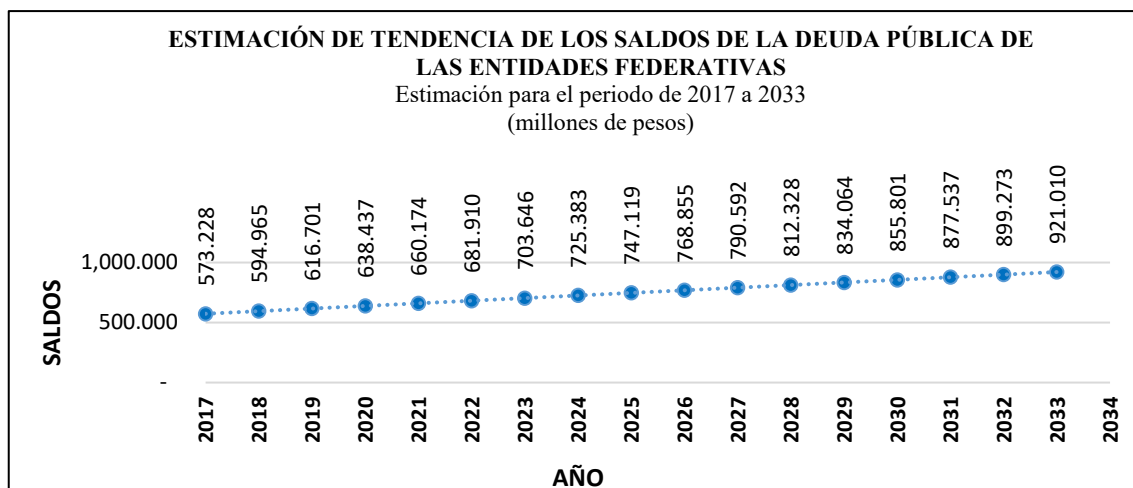
Para esta sección se presenta la estimación de la tendencia de largo plazo de los saldos de la deuda pública estatal, utilizando un procedimiento de pronóstico por mínimos cuadrados, ya que esta metodología permite proyectar el comportamiento de las variables económicas a través del tiempo. Es importante mencionar que el método de mínimos cuadrados puede requerir de elementos adicionales para ajustarse a un contexto político, económico o social.

La primera estimación de tendencia de los saldos de la deuda pública subnacional tomará en cuenta los montos anuales consolidados de la deuda de las 32 entidades federativas, con el objeto de realizar una proyección de tendencia global, en la que se pueda visualizar cuál sería el comportamiento estimado de la deuda para el periodo de 2017 a 2033.

El periodo de 2017 a 2033 se ha seleccionado con la finalidad de realizar un análisis comparativo respecto al comportamiento de los saldos de la deuda pública de los estados durante el periodo de 2000 a 2016, de tal forma que se pueda visualizar la tendencia estimada de la deuda pública subnacional de los 17 años posteriores al periodo de estudio.

Antes de analizar la representación gráfica de la tendencia anteriormente mencionada, es importante destacar que para esta primera estimación se ha aplicado el método de mínimos cuadrados sin introducir posibles escenarios políticos, económicos y/o sociales.

**Gráfica 3.28.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica 3.28. se aprecia que la tendencia de los saldos de la deuda pública subnacional de acuerdo con el método de mínimos cuadrados sin la presencia de escenarios endógenos o exógenos presentaría un comportamiento ascendente, pasando de \$573,228 millones de pesos en 2017 a \$921,010 millones de pesos en el año 2033.<sup>102</sup>

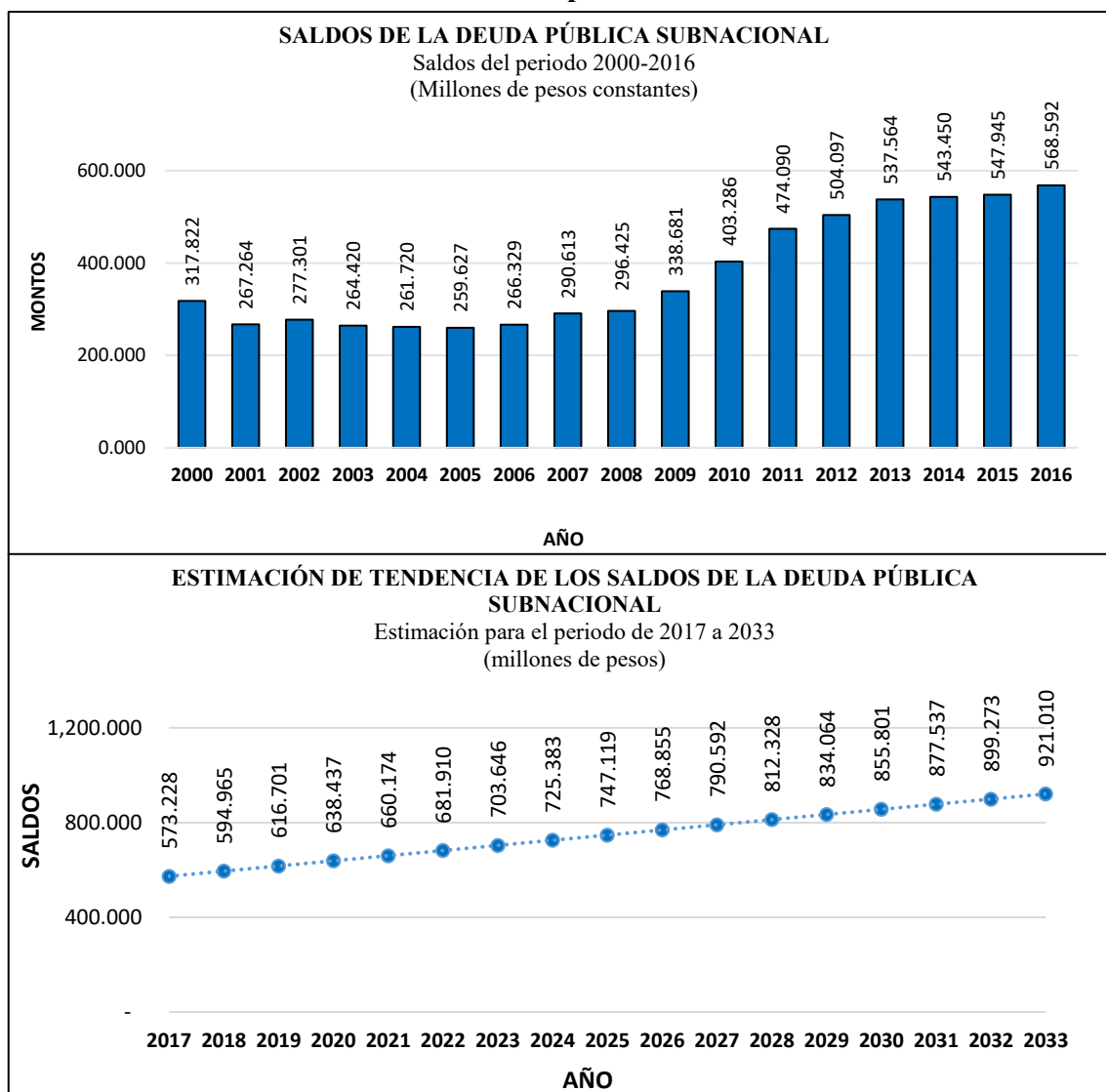
Lo anterior representaría un crecimiento de la deuda pública estatal de aproximadamente 62 por ciento para el periodo de 2017 a 2033 (*ceteris paribus*), sin embargo, a pesar de que el crecimiento obtenido en la proyección es ascendente, para el periodo de 2000 a 2016, los saldos de la deuda subnacional crecieron en aproximadamente 80 por ciento.

Por lo tanto, a pesar de que el comportamiento de los saldos de la deuda subnacional sería posiblemente ascendente para el periodo de 2017 a 2033, existe una gran probabilidad de que dicho crecimiento sea menor al registrado para el periodo de 2000 a 2016, sin embargo, se mantendrían los saldos de la deuda al alza.

A continuación, se presenta el análisis comparativo entre los saldos de la deuda para el periodo de 2000 a 2016 y el pronóstico de 2017 a 2033. Para visualizar con mayor detalle la tendencia entre ambas representaciones gráficas.

<sup>102</sup> Las cifras pueden presentar variaciones debido al redondeo.

**Gráfico Comparativo 3.1.**



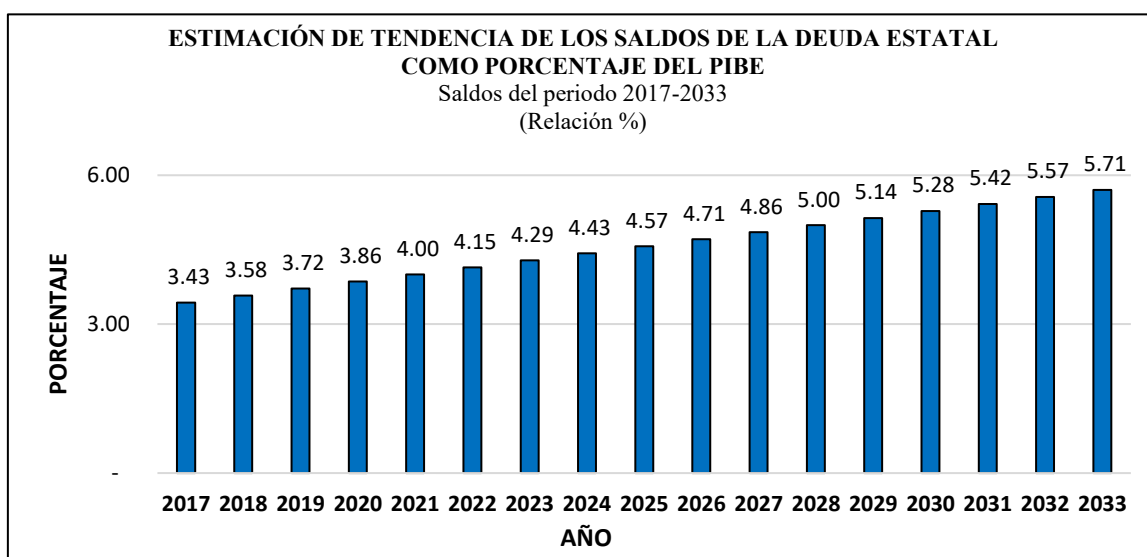
**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

En el gráfico comparativo anterior se aprecia que para el periodo de 2000 a 2016 la propensión de la deuda pública estatal presentó una tendencia de tipo exponencial, ello se debe particularmente a que la presencia de otras variables económicas, políticas y sociales influyeron de manera sustancial en este resultado.

Por su parte, el saldo derivado del pronóstico para los años de 2017 a 2033 muestra que sin la presencia de efectos endógenos o exógenos, probablemente la tendencia de los saldos de la deuda pública serían de tipo lineal.

Para un análisis de tendencia más apegado a la realidad económica se presenta a continuación una segunda estimación con los saldos de la deuda como porcentaje del PIB para el periodo de 2017 a 2033.

**Gráfica 3.29.**



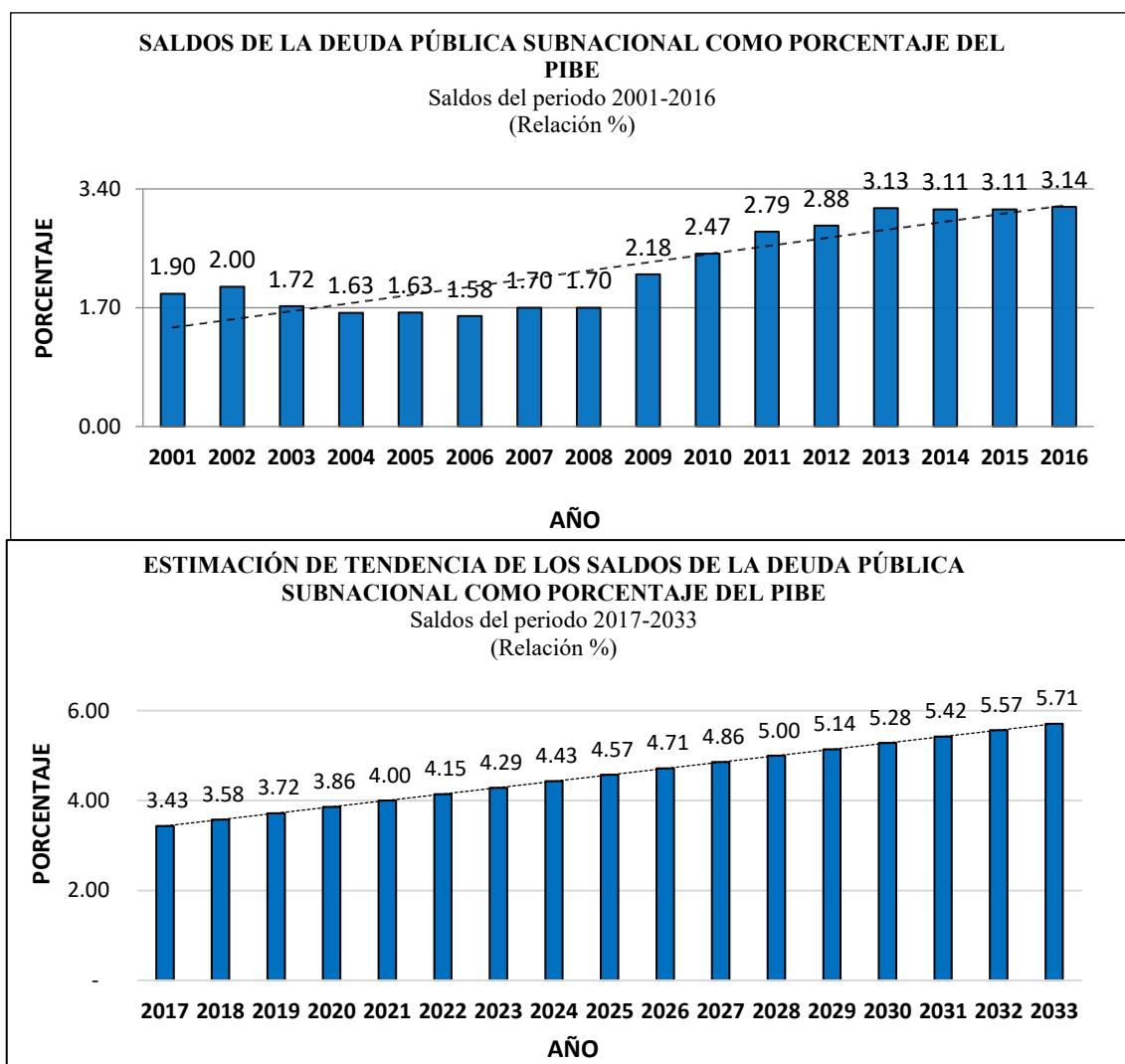
**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica anterior puede apreciarse de acuerdo a la estimación que la deuda pública estatal para el periodo de 2017 a 2033, representaría entre el 3.4 y el 5.7 por ciento del PIBE, lo cual sigue siendo poco representativo economicamente. Sin embargo, este pronóstico al igual que el de los saldos de la deuda presenta un comportamiento lineal, ya que no se ha introducido escenario económico alguno.

A continuación se presenta un gráfico comparativo entre la deuda subnacional como porcentaje del PIBE registrada en el periodo de 2001 a 2016,<sup>103</sup> versus la deuda como porcentaje del PIBE estimada para el periodo de 2017 a 2033, con el objeto de comparar el comportamiento de este indicador para un mismo rango de años.

<sup>103</sup> Se toman en consideración los registros para el periodo de 2001 a 2016 debido a que la SHCP a través de sus acciones y programas no proporciona los datos para el año 2000.

**Gráfico comparativo 3.2.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

Lo más importante a destacar de este gráfico comparativo es que la deuda pública subnacional como porcentaje del PIB registró una tendencia exponencial, mientras que la tendencia estimada de este indicador presentaría una tendencia lineal, esto último se debe a que no hay presencia de escenarios económicos endógenos o exógenos en el pronóstico.

Sin embargo, aún sin la presencia escenarios económicos endógenos o exógenos dentro de la estimación, el comportamiento de la deuda como porcentaje del PIB seguirá representando una mayor proporción de éste en el transcurso del tiempo.

Derivado de lo anterior, los resultados de la estimación siguen siendo poco representativos económicamente ya que no habría un impacto económico de la deuda como porcentaje del PIB en las finanzas públicas estatales.

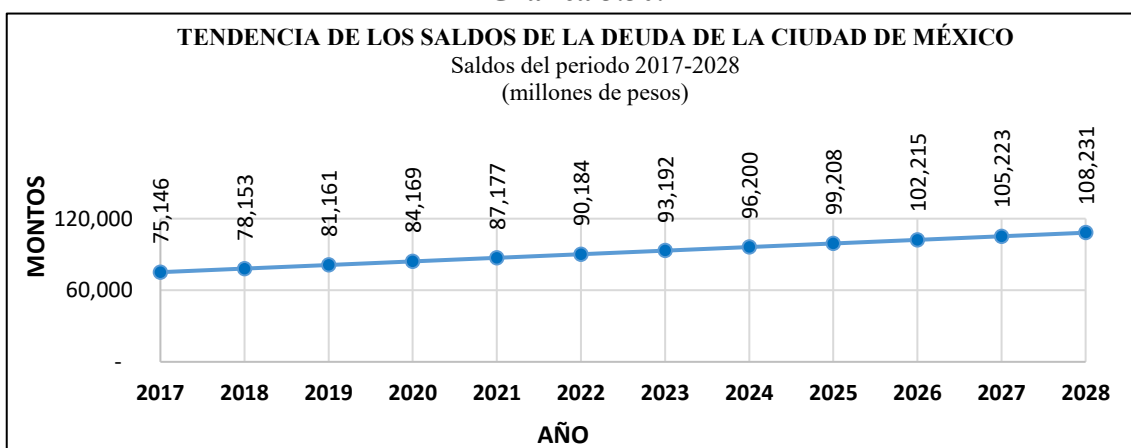


Para finalizar con la sección de las tendencias de largo plazo de los saldos de la deuda de las entidades federativas, se presenta una estimación de dichos saldos a nivel individual para 12 años posteriores al periodo de estudio.

Los estados para los cuales se presenta la estimación de sus saldos de deuda pública para el periodo de 2017 a 2028, estarán clasificados en tres tipos de entidades federativas, en primer lugar, las más endeudadas, en segundo lugar, las medianamente endeudadas y, en tercer lugar, las menos endeudadas.

Para el caso de las entidades federativas más endeudadas se presenta de la gráfica 3.30. a la gráfica 3.35. con la estimación de tendencia mediante el método de mínimos cuadrados de los saldos de la deuda pública de la Ciudad de México, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, Estado de México y Coahuila.<sup>104</sup>

**Gráfica 3.30.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

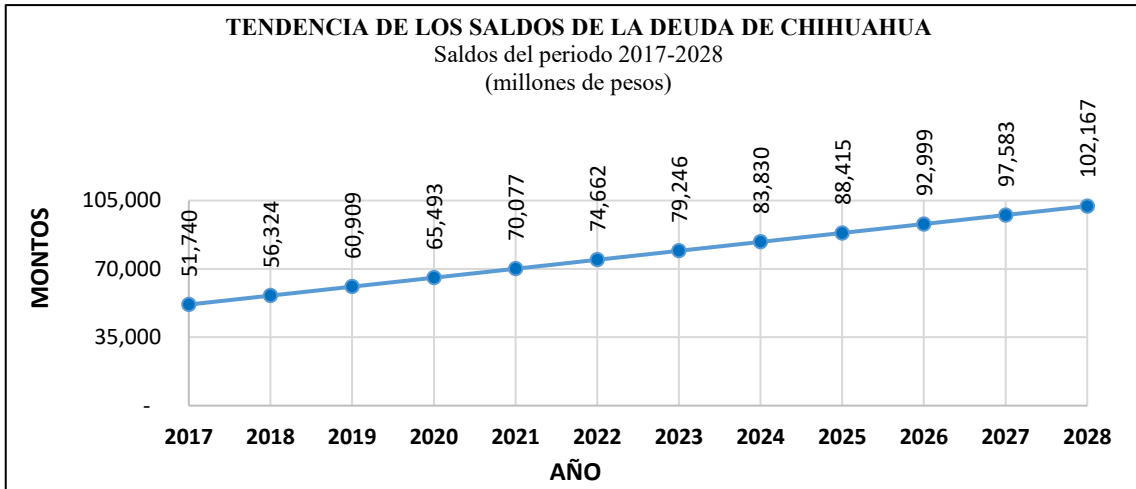
**Gráfica 3.31.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

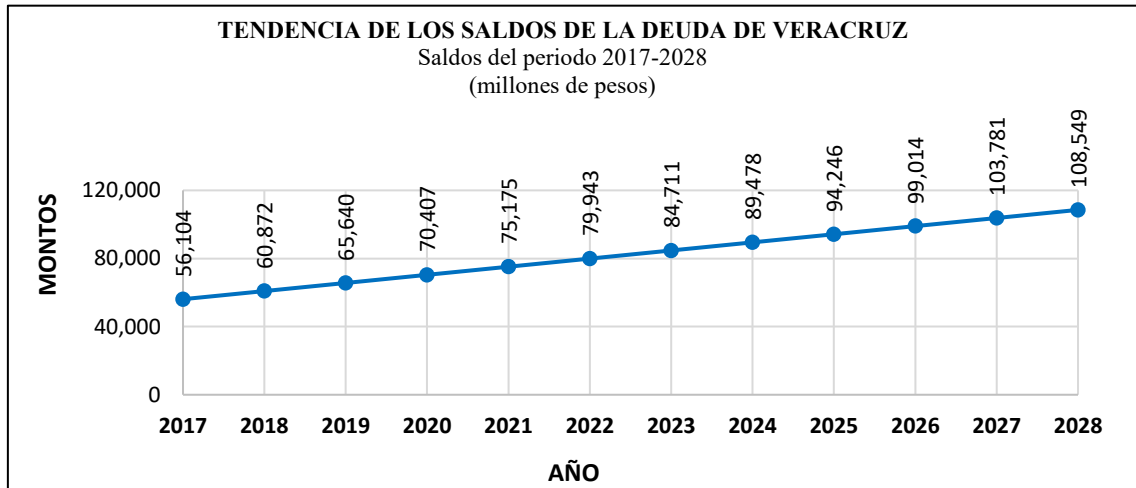
<sup>104</sup> El criterio de selección para ser considerados los seis estados de la República Mexicana más endeudados, se efectuó al tomar en consideración los saldos de las entidades federativas más endeudadas para el ejercicio fiscal 2016.

**Gráfica 3.32.**



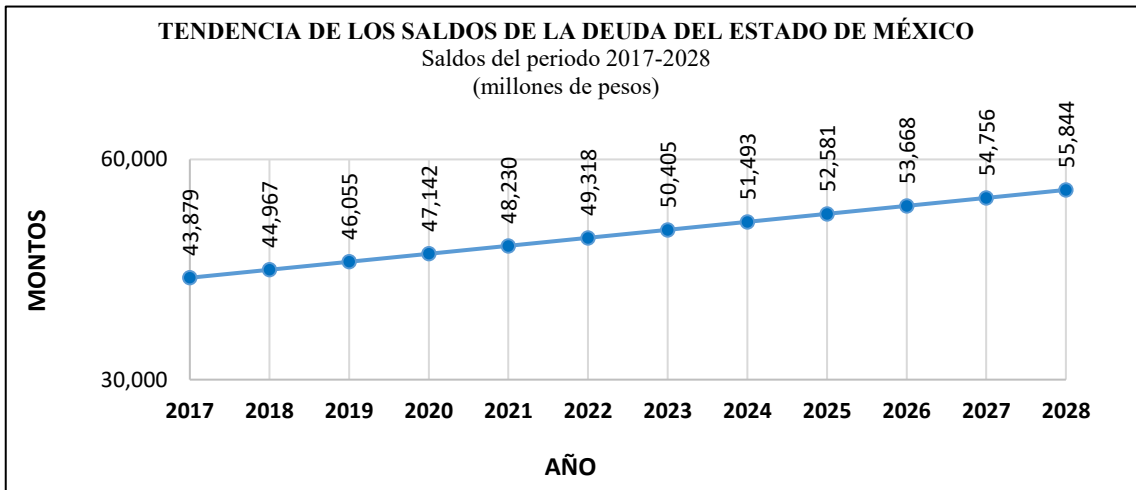
**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

**Gráfica 3.33.**



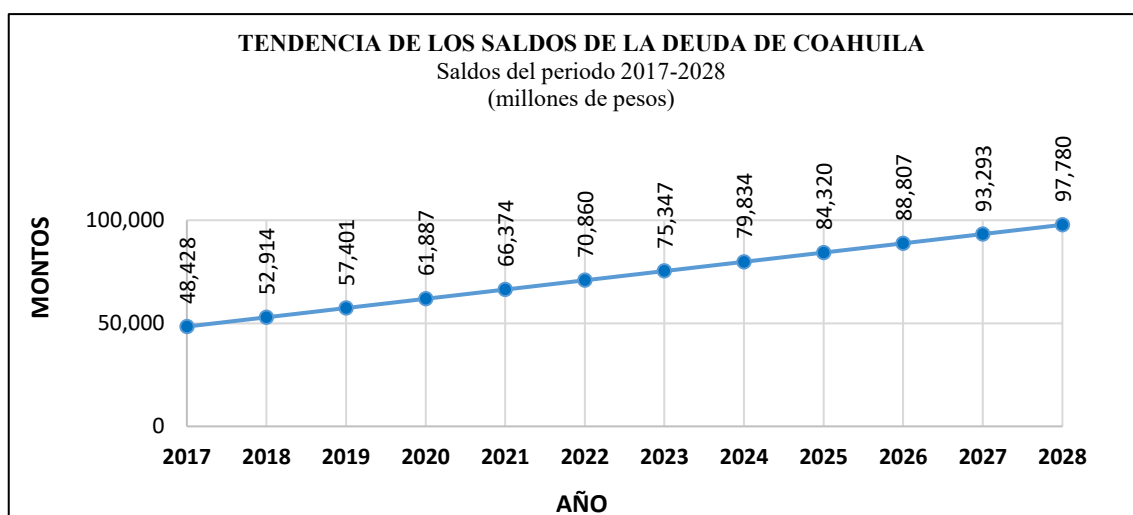
**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

**Gráfica 3.34.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

**Gráfica 3.35.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

La estimación de los saldos de la deuda pública para la Ciudad de México (Gráfica 3.30.), pronostica para 2017 una deuda por \$75,146 millones de pesos, misma que podría ascender para 2028 a \$108,231 millones de pesos.

La estimación de los saldos de la deuda pública para el estado de Nuevo León (Gráfica 3.31.), pronostica para 2017 una deuda por \$73,207 millones de pesos, misma que podría ascender para 2028 a \$133,203 millones de pesos.

La estimación de los saldos de la deuda pública para el estado de Chihuahua (Gráfica 3.32.), pronostica para 2017 una deuda por \$51,740 millones de pesos, misma que podría ascender para 2028 a \$102,167 millones de pesos.

La estimación de los saldos de la deuda pública para el estado de Veracruz (Gráfica 3.33.), pronostica para 2017 una deuda por \$56,104 millones de pesos, misma que podría ascender para 2028 a \$108,549 millones de pesos.

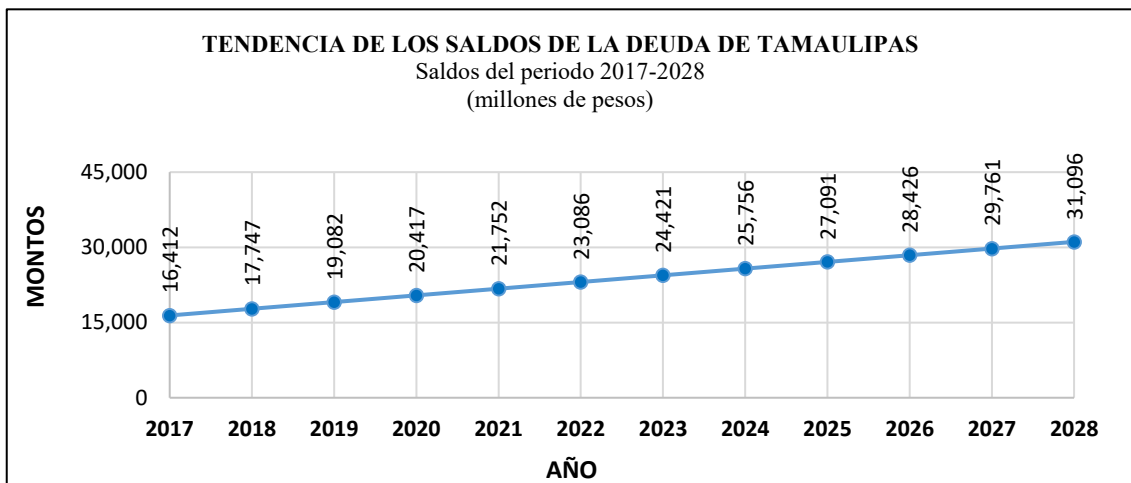
La estimación de los saldos de la deuda pública para el estado de México (Gráfica 3.34.), pronostica para 2017 una deuda por \$43,879 millones de pesos, misma que podría ascender para 2028 a \$55,844 millones de pesos.

Finalmente, la estimación de los saldos de la deuda pública para el estado de Coahuila (Gráfica 3.35.), pronostica para 2017 una deuda por \$48,428 millones de pesos, misma que podría ascender para 2028 a \$97,780 millones de pesos.<sup>105</sup>

<sup>105</sup> Se debe señalar que los resultados de la proyección reflejan un escenario *ceteris paribus*.

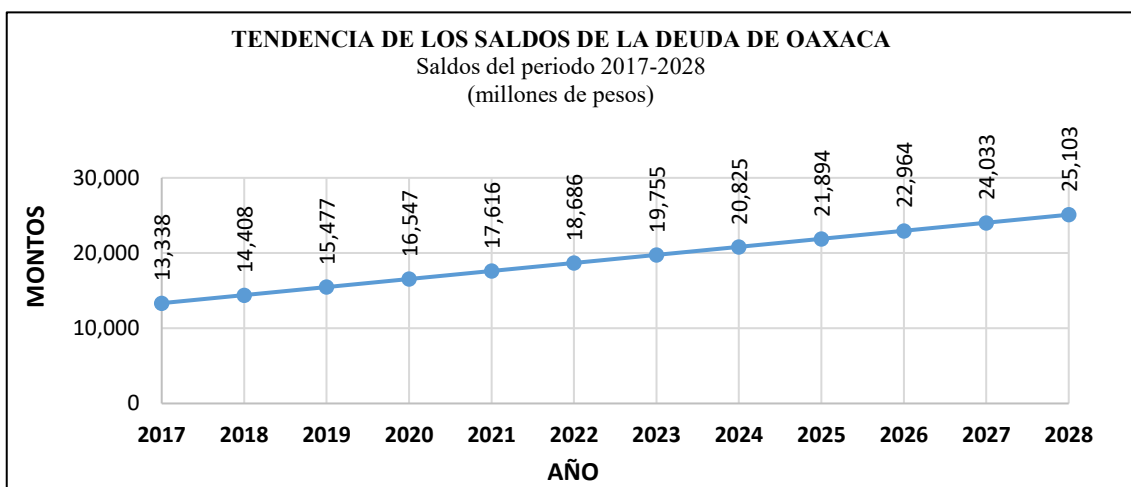
Para el caso de las entidades federativas medianamente endeudadas, se presenta la proyección de los saldos de la deuda pública del estado de Tamaulipas y Oaxaca para el periodo de 2017 a 2028 en las gráficas 3.36. y 3.37.<sup>106</sup>

**Gráfica 3.36.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

**Gráfica 3.37.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

La estimación de los saldos de la deuda pública para el estado de Tamaulipas (Gráfica 3.36.), pronostica para 2017 una deuda por \$16,412 millones de pesos, misma que podría ascender para 2028 a \$31,096 millones de pesos.

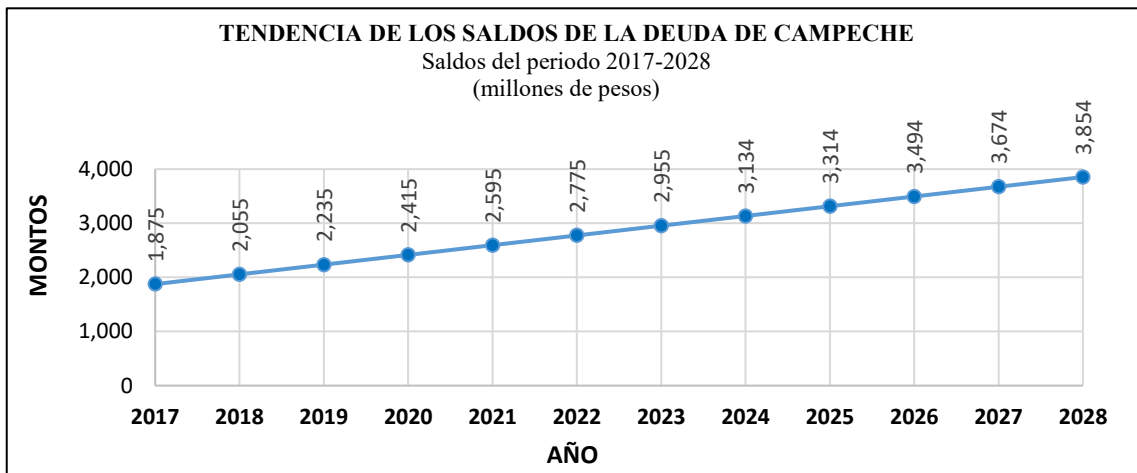
Finalmente, la estimación de los saldos de la deuda pública para el estado de Oaxaca (Gráfica 3.37.), pronostica para 2017 una deuda por \$13,338 millones de pesos, misma que podría ascender para 2028 a \$25,103 millones de pesos.

<sup>106</sup> Se clasificaron estos estados como medianamente endeudados para el pronóstico de sus saldos en el periodo 2017-2028, al ser los que se ubicaron para el ejercicio fiscal 2016 en la media de endeudamiento registrado en dicho año.

Es importante señalar que los resultados de la proyección por mínimos cuadrados para los saldos de la deuda pública de las entidades medianamente endeudadas, al igual que los de las entidades más endeudadas contemplaron un escenario simple (*ceteris paribus*), es decir, que no se tomó en consideración ningún escenario adicional (endógeno o exógeno).

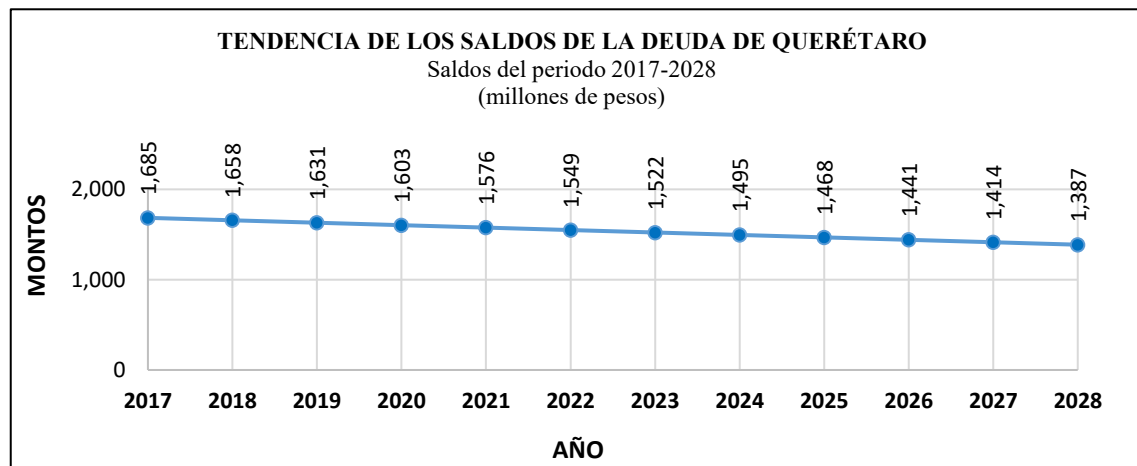
Para concluir con las estimaciones de los saldos de deuda pública de las entidades federativas a nivel individual se presenta a continuación, la tendencia de los saldos de los estados menos endeudados tal es el caso del estado de Campeche y el estado de Querétaro.<sup>107</sup>

**Gráfica 3.38.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

**Gráfica 3.39.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la SHCP.

<sup>107</sup> Se clasificaron estos estados como los menos endeudados para el pronóstico de sus saldos en el periodo 2017-2028, al ser los que se ubicaron para el ejercicio fiscal 2016 con el menor endeudamiento registrado en dicho año.

La estimación de los saldos de la deuda pública para el estado de Campeche (Gráfica 3.38.), pronostica para 2017 una deuda por \$1,875 millones de pesos, misma que podría ascender para 2028 a \$3,854 millones de pesos.

Finalmente, la estimación de los saldos de la deuda pública para el estado de Querétaro (Gráfica 3.39), pronostica para 2017 una deuda por \$1,685 millones de pesos, misma que podría descender para 2028 a \$1,387 millones de pesos, considerándose de esta forma como la única entidad federativa cuya proyección de sus saldos refleja un posible descenso.

### **3.5. Conclusiones del capítulo 3**

Los ingresos fiscales ordinarios de las entidades federativas se integran por aquellos ingresos captados vía impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales y aportaciones federales. Este tipo de ingresos se consideran como una fuente normal y periódica de recursos fiscales.

Para el periodo de 2000 a 2015 se incrementaron los ingresos fiscales ordinarios de los estados independientemente de las fluctuaciones en \$425,021 millones de pesos.

Las tres entidades federativas que para 2015 registraron el mayor nivel de este tipo de ingresos fueron el estado de México, la Ciudad de México y Veracruz, por el contrario, las tres entidades con los menores niveles de ingresos fiscales ordinarios fueron Tlaxcala, Colima y Baja California Sur.

Las tres principales fuentes por las que los estados captaron la mayor parte de los ingresos fiscales ordinarios para 2015, fueron las aportaciones federales, las participaciones federales y los impuestos, por el contrario, las tres fuentes por las que captaron menos recursos para este tipo de ingresos fue vía cuotas y aportaciones de seguridad social, productos y contribuciones de mejoras.

Por otro lado, los ingresos propios estatales integrados por la captación de recursos vía impuestos, derechos, aprovechamientos, cuotas y aportaciones de seguridad social, productos, contribuciones de mejoras, disponibilidades iniciales y otros ingresos, para el periodo de 2000 a 2015 se presentó un crecimiento por \$99,558 millones de pesos, independientemente de las fluctuaciones.

Los tres estados con el mayor registro de ingresos propios para 2015 fueron la ciudad de México, el estado de México y Veracruz, por el contrario, los tres estados con el menor registro de este tipo de ingresos para el mismo año fueron Colima, Nayarit y Baja California Sur.

La fuente más representativa de los ingresos propios estatales para 2015 fue vía impuestos, la fuente menos representativa para este mismo año fue la de contribuciones de mejoras.

Para el caso de las participaciones federales de las entidades federativas, integradas por los fondos participables, los impuestos participables y otras participaciones, en el periodo de 2000 a 2015 se presentó un crecimiento por \$54,379 millones de pesos, independientemente de las fluctuaciones.

Los tres estados con el mayor registro de participaciones federales para 2015 fueron el estado de México, la Ciudad de México y Jalisco, por el contrario, los tres estados con el menor registro de este tipo de ingresos fueron Nayarit, Colima y Baja California Sur. Es importante señalar que las entidades federativas distribuyen entre sus municipios el 20 y 22 por ciento de las participaciones federales captadas cada ejercicio fiscal.

Las aportaciones federales de las entidades federativas representaron para 2015 un treinta por ciento más que las participaciones federales, derivado de lo anterior, los ingresos federalizados consolidados de las entidades federativas alcanzaron un monto de 1.5 billones para este año.

Los ingresos propios respecto a los ingresos federalizados consolidados de las entidades federativas representaron para el periodo de estudio entre el 15 y 20 por ciento, por lo tanto, los ingresos propios son menos representativos que aquellos que reciben de la federación.

Los ingresos de libre disposición integrados por los ingresos propios, más los ingresos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, más las participaciones federales de los estados, sin las participaciones municipales, crecieron en el periodo \$143,061 millones de pesos, independientemente de las fluctuaciones.

Los tres estados con los mayores ingresos de libre disposición registrados en 2015 fueron la Ciudad de México, el estado de México y Veracruz, por el contrario, los que tuvieron el menor registro de este tipo de ingresos fueron Nayarit, Colima y Baja California Sur. Es importante señalar que los ingresos de libre disposición representaron para el cierre de 2015, entre el 2 y el 8 por ciento del Producto Interno Bruto Estatal.

El gasto corriente ejercido por las entidades federativas para 2015 fue por \$1.3 billones de pesos y represento entre el 3.5 y 20 por ciento del Producto Interno Bruto Estatal en algunos estados, por el contrario, el gasto de inversión para este año fue de \$112,442 millones de pesos, lo que representa poco menos del 10 por ciento del gasto corriente, y entre el 0.18 al 2.27 por ciento del Producto Interno Bruto Estatal de algunos estados.

El servicio de la deuda pública de los estados integrado por las amortizaciones, las comisiones, los intereses y todos aquellos costos financieros derivados de financiamiento estatal, fue equivalente a \$98,169 millones de pesos, el estado con el mayor servicio de deuda para este año fue Chihuahua y el de menor servicio fue Tlaxcala, dado que no tiene deuda.

El servicio de la deuda de los estados respecto a sus ingresos fiscales ordinarios de 2016 representó del 0 al 8.6 por ciento, por lo que el servicio de la deuda no tiene un impacto económico adverso sobre los ingresos fiscales ordinarios de las entidades federativas.

Por otra parte, el servicio de la deuda estatal respecto a su gasto total ejercido al cierre de 2016 representó entre el 0 y el 34.9 por ciento.

Para 2016 una tercera parte de las entidades federativas presentaron déficit fiscal agregado, así como un déficit en su gasto financiado con recursos fiscales.

La tendencia de los saldos de la deuda pública subnacional mediante la estimación de mínimos cuadrados sin considerar escenarios endógenos y exógenos para el periodo de 2017 a 2033, refleja la posibilidad de duplicarse en este último año respecto al año 2016. Asimismo, existe la posibilidad de que los saldos de la deuda estatal representen entre el 3.43 al 5.71 por ciento del Producto Interno Bruto Estatal para el periodo de 2017 a 2033.



## **Conclusiones generales**

Como resultado de los análisis, las proporciones, las relaciones, las estimaciones y las proyecciones efectuadas en la presente investigación se concluye que la hipótesis de la presente investigación se cumple, ya que la situación de un elevado endeudamiento público no es un problema generalizado y los pasivos financieros no constituyen un problema nacional que pudiera afectar la calidad crediticia del país, y que por ende, existe una situación heterogénea en materia de apalancamiento en las 32 entidades federativas del país.

La conceptualización de la deuda no es homogénea, sin embargo, es comúnmente definida como una obligación financiera contraída por un agente económico con otro, por lo cual, la deuda pública es definida como el conjunto de obligaciones de un Estado o administración pública.

La deuda pública funciona como un instrumento por el cual un Estado o administración pública cubre sus requerimientos financieros adicionales o complementarios a sus fuentes ordinarias de ingresos.

La deuda pública se clasifica en función del tiempo, el riesgo, el origen del acreedor, el tipo de acreedor, el tipo de deudor, el tipo de contraprestación, entre otros, y es mediante esta clasificación que los agentes económicos acuerdan los compromisos y obligaciones inherentes a su contratación.

El déficit visto como el excedente del flujo de egresos sobre los ingresos, se relaciona directamente con la deuda pública, independientemente de que el déficit es una variable de stock y la deuda pública una variable de flujo.

Sin embargo, el déficit fiscal es igual al aumento neto de los requerimientos financieros de un gobierno, es decir, igual al aumento neto de su deuda pública.

La deuda pública en México se puede analizar desde los diferentes órdenes de gobierno, es decir, a nivel federal, estatal o municipal. Durante los últimos años la deuda pública subnacional ha cobrado mayor relevancia, ello se debe al mal uso que le han dado los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios a este instrumento.

Derivado de lo anterior, el marco jurídico que norma la contratación y el uso de la deuda pública subnacional en México ha presentado en los últimos años modificaciones y reformas sustanciales tanto a nivel federal como estatal, con el objeto de fortalecer las finanzas públicas subnacionales, y que las entidades federativas y municipios tengan una adecuada disciplina fiscal.

Una de las normas más importantes en México para la contratación y el uso de la deuda pública subnacional a nivel constitucional, estipula que todos los financiamientos

contraídos mediante este instrumento deberán destinarse para gastos de capital o de inversión socialmente rentables, y en ningún momento a gasto corriente.

Los análisis de sostenibilidad y solvencia de la deuda pública permiten dar seguimiento a las obligaciones financieras de cualquier economía, adicionalmente, revelan la existencia de riesgos o contingencias tanto presupuestales, como crediticias o de liquidez, que permiten a las economías aminorar la vulnerabilidad en sus finanzas públicas.

Durante la última década, no se han realizado en México estudios económicos de la sostenibilidad y solvencia de la deuda pública subnacional, que consideren de forma rigurosa los indicadores y las variables económicas más apegados a la realidad económica de los estados y municipios, en lo referente a sus financiamientos y obligaciones financieras.

Por lo que el 27 de abril de 2016 en un intento de fortalecer las finanzas públicas subnacionales, quedó publicada la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, sin embargo, el mecanismo propuesto para medir la sostenibilidad de la deuda de los estados y municipios, denominado “Sistema de Alertas”, se elabora con cifras que proporcionan los entes públicos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que la validez, veracidad y exactitud de la información entregada por los entes para la evaluación de su nivel de endeudamiento, es responsabilidad de dichos entes. Adicionalmente, el Sistema de Alertas solo toma en consideración para su elaboración tres indicadores; el de deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición, el del servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición y de las obligaciones de corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales.

Los indicadores considerados por el Sistema de Alertas si bien, permiten obtener una evaluación de la deuda pública subnacional, dicha evaluación es laxa ya que sus resultados no revelan de forma solida los posibles riesgos de las entidades federativas y municipios, ya que se requiere de indicadores que reflejan un mayor impacto en las finanzas públicas tales como; la tasa de crecimiento real del Producto Interno Bruto Estatal, la deuda pública respecto al Producto Interno Bruto Estatal y la deuda pública respecto al gasto público estatal, y así tener una mayor veracidad de los posibles riesgos financieros y crediticios en los que se encuentren o pudieran incurrir los estados y municipios.

Otra deficiencia del Sistema de Alertas es que solo se refleja una evaluación del endeudamiento subnacional, y no si las economías subnacionales pueden en el largo plazo generar balances fiscales primarios que le permitan liquidar sus saldos de deuda pública o bien, liquidar los mismos.

Cabe señalar que en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, se establecen aspectos relevantes en materia de deuda subnacional, tales como el que los gobiernos subnacionales podrán establecer legislaciones locales en materia de deuda pública, pero no podrán estar por encima de la normatividad prescrita en dicha ley ya que ésta es de orden federal, adicionalmente, se establecen en dicha ley las bases para la contratación de financiamientos subnacionales, mismos que deberán destinarse a inversión productiva o reestructuras de deuda.

Otras leyes que establecen normatividad en materia de deuda pública son; la Ley Federal de Deuda Pública, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y diversas Leyes Locales de Deuda Pública.

En México, las entidades federativas y los municipios captan deuda pública principalmente de dos fuentes; el sector bancario y el sector bursátil. Por otro lado, las principales fuentes de pago utilizadas por las economías subnacionales son; las participaciones federales, los ingresos propios, las aportaciones federales y los quirografarios.

Los saldos de la deuda pública subnacional no fueron económicamente representativos respecto a los saldos de la deuda pública federal para el año 2016, ya que solo representaron aproximadamente el 8 por ciento de la deuda federal registrada al cierre del año.

Las entidades federativas con mayor endeudamiento público para 2016 fueron la Ciudad de México, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz y el estado de México.

Las entidades federativas con el menor endeudamiento público para 2016 fueron Querétaro, Campeche, Baja California Sur, Yucatán y Tlaxcala, ésta última por no contar con la posibilidad jurídica de contraer deuda pública.

Los saldos de la deuda pública estatal como porcentaje del Producto Interno Bruto Estatal han representado en el periodo de 2000 a 2016 entre el 1.9 y el 3.1 por ciento.

Los ingresos fiscales ordinarios de las entidades federativas se incrementaron en aproximadamente 25 por ciento, en el periodo de 2000 a 2015. Los estados que registraron los mayores ingresos de este tipo para el cierre de 2015 fueron el estado de México, la Ciudad de México y Veracruz, por otro lado, los gobiernos estatales con los menores ingresos de este tipo registrados para el mismo año fueron Tlaxcala, Colima y Baja California Sur.

Por su parte, los ingresos propios estatales se incrementaron en el periodo de 2000 a 2015 en aproximadamente un 45 por ciento. Los estados que registraron los mayores ingresos de este tipo para el cierre de 2015 fueron la Ciudad de México, el estado de

México y Veracruz, por otro lado, los gobiernos estatales con los menores ingresos de este tipo registrados para el mismo año fueron Colima, Nayarit y Baja California Sur.

Los ingresos federalizados consolidados de las entidades federativas se incrementaron en el periodo de 2000 a 2015 en aproximadamente un 30 por ciento. Realizando proporciones de los ingresos propios respecto a los ingresos federalizados, se observa que, dentro del periodo de estudio, los primeros representaron entre el 15 y el 20 por ciento respecto a los segundos.

Los ingresos de libre disposición de las entidades federativas se incrementaron en el periodo de 2000 a 2015 en aproximadamente un 21.5 por ciento, independientemente de las fluctuaciones a la baja. Los tres estados con los mayores ingresos de este tipo para 2015 fueron la Ciudad de México, el estado de México y Veracruz, por el contrario, los de menores ingresos de este tipo fueron Nayarit, Colima y Baja California Sur.

Por otro lado, el gasto corriente ejercido por las entidades federativas para 2015 fue por \$1.3 billones de pesos, mientras el gasto en inversión fue de \$112,442 millones de pesos, por lo tanto, el gasto en inversión representó para este año cerca del 10 por ciento del gasto corriente ejercido.

El servicio de la deuda para el año 2016, fue de aproximadamente \$100 mil millones de pesos, la entidad federativa con el mayor servicio de la deuda para este año fue Chihuahua y el estado con el menor servicio de deuda fue Tlaxcala debido a que no tiene obligaciones financieras.

El servicio de la deuda de las entidades federativas representó para 2016 entre el 0 y el 8.6 por ciento de los ingresos fiscales ordinarios de los estados; y representó entre el 0 y el 34.9 por ciento respecto a su gasto total ejercido.

La tendencia de los saldos de la deuda pública subnacional mediante la estimación de mínimos cuadrados sin considerar escenarios endógenos y exógenos para el periodo de 2017 a 2033 refleja un posible crecimiento del 60 por ciento de los saldos.

Por otro lado, mediante el mismo mecanismo de estimación se reflejó en los indicadores la posibilidad de que los saldos de la deuda estatal representen entre el 3.43 y 5.71 por ciento del Producto Interno Bruto Estatal.

Por lo anterior, no es suficiente efectuar evaluaciones mediante los análisis de sostenibilidad y topar techos de financiamiento para las entidades federativas y municipios, sino que se vuelve necesario, mejorar los instrumentos para medir la sostenibilidad de la deuda pública y los riesgos que implica la insostenibilidad financiera de los gobiernos estatales, así como aplicar sanciones económicas y medidas de corrección rigurosas a través de los marcos legales aplicables.

## Bibliografía

Alcides, J. L., 1997. *Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal.* Primera ed. México: Universidad Autónoma Metropolitana..

ASALE, 2014. *Real Academia Española.* [En línea] Available at: <http://www.rae.es> [Último acceso: 15 Agosto 2016].

Ayala Espino, J., 2005. *Economía del sector público mexicano.* Segunda ed. México : Esfinge.

Bannock, G., 2007. *Diccionario de economía.* Tercera ed. México(Distrito Federal): Trillas .

BANXICO, 2017. *Banco de México.* [En línea] Available at: [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)

Barro, R., 1974. Are Governments Bonds Net Wealth. *Journal of Political Economy*, Issue 82, pp. 1,095-1,117.

Blanchard, O., 1990. *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, s.l.: OCDE.

Blanchard, O., 2017. *Macroeconomía.* Séptima ed. Estados Unidos: PEARSON.

BMV, 2017. *Bolsa Mexicana de Valores.* [En línea] Available at: [www.bmv.com.mx](http://www.bmv.com.mx)

Boal Velasco, N., 2016. *Diccionario de terminología general.* [En línea] Available at: [www.expansión.com](http://www.expansión.com) [Último acceso: 19 noviembre 2016].

CEFP, 2006. *Glosario de términos más usuales de finanzas públicas*, México: Cámara de Diputados.

CEFP, 2006. *Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario.* México: s.n.

CEFP, 2009. *Bursatilización de la Deuda Subnacional*, México: Cámara de Diputados.

CEFP, 2017. *Análisis de la estructura de los ingresos y gasto público de las entidades federativas, recomendaciones para un presupuesto equilibrado.* México: s.n.

Chalk, N. & Hemming , R., 2000. *Assessing Fiscal Sustainability in theory and practice*, s.l.: Fondo Monetario Internacional.

CNBV, 2017. *Comisión Nacional Bancaria y de Valores.* [En línea] Available at: [www.gob.mx/cnbv](http://www.gob.mx/cnbv)

CONAC, 2008. *Acuerdo por el que se emite la Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos*, México: s.n.

CONAC, 2017. *Consejo de Nacional de Armonización Contable*. [En línea] Available at: [www.conac.gob.mx](http://www.conac.gob.mx)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: s.n.

Coronado, J., 2009. *Análisis de sostenibilidad de la deuda interna a nivel nacional y subnacional*. s.l.:CEMLA.

CTFEI, 2009. *Acuerdo por el que se da a conocer las reglas y los lineamientos de operación del fideicomiso de estabilización de los ingresos de las entidades federativas*, Distrito Federal: Comité Técnico del Fondo de Estabilización de los Ingresos.

Cuevas Ahumada, V. M. & Chávez Gutiérrez, F. J., 2007. Déficit, deuda y reforma fiscal en México. *Problemas del Desarrollo*, XXXVIII(148), pp. 69-97.

D.O.F., 2009. *Reglas de operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas*, Distrito Federal: Diario Oficial de la Federación .

Delgado, M., Ortiz, E. & Martínez, M. A., 2005. La sostenibilidad de la deuda en los países de bajos ingresos. Iniciativas multilaterales frente al problema del sobreendeudamiento. *ICE*, diciembre, Issue 827, pp. 153-170.

Díaz de León, A., Gutiérrez, R. & E. Vela, O., 2012. La sostenibilidad de la Deuda Pública en México. *Gaceta de Economía*, pp. 275-303.

Flores Zavala, E., 1998. *Finanzas Públicas en México*. México: Porrúa.

FMI, 2002. *Assessing Sustainability*. Washington: Fondo Monetario Internacional.

FMI, 2011. *Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis*, s.l.: FMI.

García, M. d. I. C. M. P. y. F. J. L., 2006. *Diccionario enciclopédico de economía, finanzas y empresa*. Burgos: Universidad de Burgos.

Harvey S., R., 2008. *Hacienda Pública*. séptima ed. Madrid: McGraw-Hill.

Hernández, S. O. M., 2009. *Evolución de la deuda pública en México y sus principales componentes*, México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Hurtado, Carlos; Zamarripa, Guillermo;, 2014. *Deuda subnacional: un análisis del caso mexicano*. Segunda ed. Estado de México: FUNDEF.

Ibarra Mares, A., 2009. *Introducción a las finanzas públicas*. Cartagena de Indias Colombia: Fundación Universitaria, Tecnológico de Comfenalco .

IBM, 2008. *Centro Virtual de Aprendizaje*. [En línea] Available at: [www.centroscomunitariosdeaprendizaje.org.mx](http://www.centroscomunitariosdeaprendizaje.org.mx)

IMCO, 2015. *Reporte Deuda Subnacional*, México: IMCO Finanzas Públicas.

- INEGI, 2017. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. [En línea] Available at: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)
- LDFEFM, 2016. *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*. México: s.n.
- Ley de Coordinación Fiscal, 2016. *Ley de Coordinación Fiscal*. s.l.:s.n.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016. *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*. s.l.:s.n.
- Ley Federal de Deuda Pública, 2016. *Ley Federal de Deuda Pública*. s.l.:s.n.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2015. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. s.l.:s.n.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental , 2016. *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. s.l.:s.n.
- Liu, L. & Pradelli, J., 2012. Financing Infrastructure and Monitoring Fiscal Risks at the Subnational Level. *Policy Research*, Issue Working paper 6069.
- Mankiw, G., 1997. *Macroeconomía*. Tercera ed. Barcelona: Antoni Bosch.
- Marín Ruíz, H., 2016. *La restricción presupuestaria del gobierno*. [En línea] Available at: [hector.marinruiz.com.mx](http://hector.marinruiz.com.mx)
- Musgrave, R., 1969. *Teoría de la Hacienda Pública*. Primera ed. Madrid: Aguilar.
- Piketty , T., 2014. *El capital en el siglo XXI*. s.l.:Fondo de Cultura Económica.
- Retchkiman K. , B., 1997. *Teoría de las Finanzas Públicas*. México: UNAM.
- Rodríguez Díez, M. V., 2013. Los análisis de sostenibilidad de la deuda. Estructura y reformas. *ICE*, 1 diciembre, Issue 3046, pp. 19-30.
- Rodríguez Díez, M. V., 2013. Los análisis de sostenibilidad de la deuda. Estructura y Reformas.. *Boletín Económico de ICE*, Issue 3046.
- Roubini, N., 2001. *Debt Sustainability: How to Assess Whether a Country is Insolvent*. New York: Stern School of Business New York University.
- Sánchez, C. C., 2008. *Horwath Castillo Miranda Artículos*. [En línea] Available at: [www.bdomexico.com](http://www.bdomexico.com) [Último acceso: 22 09 2016].
- SHCP, 2006. *Exposición de motivos del proyecto de presupuesto*, México: s.n.
- SHCP, 2017. *Metodología del sistema de alertas*. [En línea] Available at: [disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx](http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx)
- SHCP, 2017. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. [En línea] Available at: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Sobarzo, H., 2005. Federalismo fiscal en México.. *Economía, Sociedad y Territorio*, Issue Esp., pp. 103-121.

Soto Rangel , A., 2007. Finanzas públicas y las funciones del Estado. *Investigación y ciencia*, enero-abril, Issue 37, pp. 45-48.

Stiglitz, J., 2000. La economía del sector público.. En: Tercera. ed. Barcelona.: Antoni Bosch editor..

Wyplosz, C., 2007. Debt Sustainability Assesment: The IFM Approach and Alternatives. *HEI*, (December).Issue Working Paper n° 03/2007.