



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**“Análisis del marco normativo de la deuda pública  
en México. 2012-2018”**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A:**

**MARCOS EDUARDO OSORNIO YAÑEZ**



**DIRECTOR: MTRO. GUSTAVO ZAVALETA  
HURTADO**

**Ciudad Universitaria CDMX., Marzo 2019**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## Agradecimientos

A mis padres, que por su amor, entrega, convicción y apoyo incondicional representan el activo más valioso que puedo tener en la vida.

A mis amigos, que han estado presente en todo momento y que sin duda me han incentivado a seguir avanzando en la vida.

A mi tutor el Mtro. Gustavo Zavaleta Hurtado, que ha contribuido enormemente en mi formación académica y que me ha brindado su amistad y paciencia de manera incondicional.

A la UNAM que me ha abierto sus puertas y sobre todo a la comunidad universitaria, el centro neurálgico de esta enorme institución.

A esta gran nación México, que recorriendo sus pueblos, culturas, tradiciones, arquitectura, gastronomía, paisajes y un sinfín de adjetivos han dejado huella profunda en mi ser.

Y a todas aquellas personas que por algún motivo ahora están lejos, pero que con su pasión y cosmovisión han dejado huella en lo que ahora soy y en lo que seré en el futuro.

# Tabla de contenido

## Tabla de contenido

<b>TABLA DE CONTENIDO</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 1 LA DEUDA PÚBLICA</b> .....	<b>7</b>
1.1 LEGISLACIÓN Y DEUDA PÚBLICA .....	7
1.2 DEUDA, DÉFICIT Y FINANCIAMIENTO PÚBLICO .....	8
1.3 IMPORTANCIA DEL USO DE REGLAS FISCALES EN EL MANEJO DE DEUDA PÚBLICA. ....	11
1.4 REESTRUCTURACIÓN DE DEUDA SOBERANA .....	12
<b>CAPÍTULO 2 CONTEXTO INTERNACIONAL: PROBLEMAS Y SOLUCIONES AL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO NACIONAL. ....</b>	<b>14</b>
2.1 DEUDA PÚBLICA EN EUROPA: UNIÓN EUROPEA, ESPAÑA Y RUSIA. ....	14
2.1.1 <i>Unión Europea</i> .....	14
2.1.2 <i>Crisis de deuda y reforma constitucional en España en el contexto de la Unión Europea.</i> .....	15
2.1.3 <i>Rusia, geopolítica y variables estructurales endógenas</i> .....	17
2.2 DEUDA PÚBLICA EN ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS Y DEL CARIBE. ....	20
2.2.1 <i>Endeudamiento público en Ecuador.</i> .....	23
2.2.2 <i>Endeudamiento público en Cuba.</i> .....	25
<b>CAPÍTULO 3 MARCO LEGAL DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL EN MÉXICO</b> .....	<b>28</b>
3.1 ESTADO COMO RECTOR DE LA ECONOMÍA NACIONAL .....	28
3.2 BASES CONSTITUCIONALES DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL. ....	30
3.2.1 <i>Histórico de reformas al artículo 73 Fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</i> ...	30
3.3 LEY FEDERAL DE DEUDA PÚBLICA.....	33
3.4 LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA .....	37
3.5 LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL .....	39
3.6 PAQUETE ECONÓMICO .....	42
3.6.1 <i>Criterios Generales de Política Económica</i> .....	43
3.6.1.1 <i>CGPE 2018</i> .....	44
3.7 LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.....	46
3.7.1 <i>Evolución de los ingresos públicos 2012-2018</i> .....	48
3.7.2 <i>LIF 2018</i> .....	50
3.8 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN .....	52

3.8.1 Evolución de los egresos públicos 2012-2018.....	55
3.8.2 PEF 2018.....	60
<b>CAPÍTULO 4. DEUDA ESTATAL.....</b>	<b>62</b>
4.1 FEDERALISMO.....	62
4.2 LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.....	63
4.3 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.....	65
4.4 DEUDA DE LOS ESTADOS.....	68
4.5 PESO EN EL PIB NACIONAL, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DEUDA POR ESTADOS 4T 2016 AL 3T 2017.....	72
<b>5 CONCLUSIONES.....</b>	<b>76</b>
<b>6 PROPUESTAS .....</b>	<b>81</b>
<b>TABLA DE CUADROS .....</b>	<b>82</b>
<b>TABLA DE GRÁFICOS .....</b>	<b>83</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>84</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>88</b>

# Introducción

En términos absolutos, el Estado moderno en México ha crecido en los últimos años de manera constante. A su vez, el presupuesto del Gobierno Federal mantiene una tendencia creciente. La recaudación mediante todos los instrumentos (impuestos, productos, aprovechamientos etc.) es insuficiente para cubrir el gasto total, por lo que se utiliza el instrumento de deuda cada vez más.

En el caso de México el año de 1982 se conoce como la crisis de deuda. Por esta razón, es de nuestro interés conocer y difundir el tema de las reglas fiscales en materia de deuda pública. En el mundo el análisis económico se ha reconocido la necesidad de contar con controles de deuda para evitar los costos del endeudamiento excesivo, así como para potenciar la capacidad de financiamiento viable de los estados. Con lo cual aumenta el bienestar de las sociedades.

El Estado moderno occidental también se ha percatado de la necesidad de controlar el instrumento de financiamiento “deuda”, debido a que en la segunda mitad del siglo XX el uso excesivo de deuda generó crisis de capacidad de pago de diversos gobiernos en el mundo.

La teoría económica ha desarrollado el concepto de regla fiscal que, en particular, respecto a la deuda se refleja en diversos mandatos ubicados en el marco legal (Constitución Política, leyes estatales, municipales), por lo que nos parece importante determinar la situación prevaleciente en las leyes de México.

Debido a la naturaleza y características del Estado mexicano estudiar la regla fiscal de deuda se debe referir a tres niveles de gobierno (Federalismo fiscal), donde su estudio integral rebasa los recursos disponibles de tiempo para esta investigación, por esta razón, nuestra investigación se delimita a identificar la regla fiscal de deuda a nivel nacional y ofrece algunos rasgos de avance a nivel estatal y municipal para futuras investigaciones.

De esta manera, el objetivo general de la investigación es conocer la situación de la regla fiscal en materia de deuda para México a 2018 en la normatividad fiscal.

Los objetivos particulares son; Identificar la regla fiscal de deuda en el mundo y en México; Identificar las leyes que regulan la operación de la deuda pública en México.; Identificar las

autoridades de los tres niveles que manejan deuda; Identificar las principales características del manejo de deuda a nivel internacional e identificar el mecanismo de coordinación fiscal.

La metodología utilizada fue la revisión de la bibliografía publicada del tema de reglas fiscales. De esta manera, se definieron los conceptos teóricos de reglas fiscales. Se eligieron los materiales que se refieren al manejo de deuda pública; Tomando en consideración las experiencias de gobiernos de otros países. También se identificó lo relacionado para el caso de México. Se identificaron las leyes que atienden el tema de deuda y cuales tienen una regla fiscal en el tema.

La Hipótesis de trabajo es “En México no hay reglas fiscales en materia de endeudamiento público”.

De esta manera, el capítulo revisa planteamientos teóricos sobre el endeudamiento público, reglas fiscales y la problemática política de caer en incumplimiento en el pago de deuda.

En el capítulo dos, se llevó a cabo una revisión de las reglas fiscales contenidas en el marco normativo de diferentes países. Para ello, se revisó parte del contexto nacional que presenta cada nación, con el fin de determinar la necesidad del uso de reglas fiscales en su marco legal.

En el capítulo tres, se analizó el estado que guarda el marco normativo nacional respecto al endeudamiento público y si es que existen reglas fiscales contenidas en él. Para ello, se partió de la Constitución Política como ley suprema y, a partir de ella se revisaron leyes secundarias que norman al endeudamiento público en el país. También se identificó la evolución que ha tenido el numeral 10 en la LIF y el Ramo 24 en el PEF para el periodo en estudio.

Por su parte, el capítulo cuatro trata de identificar algunos rasgos del endeudamiento a nivel estatal y ofrece pinceladas del federalismo en México, para ello, se revisó la nueva Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios y la Ley de Coordinación fiscal a partir de ellas se presentan algunos datos sobre el nivel de endeudamiento de los estados.

Por último, se ofrecen las conclusiones del tema y se presentan algunas propuestas de mejora.

# Capítulo 1 La deuda pública

## 1.1 Legislación y deuda pública

Uno de los principales ingresos de los gobiernos nacionales es el endeudamiento público, sin embargo, si éste no es utilizado de forma adecuada puede generar presión a las finanzas públicas del país, por lo que un marco normativo funcional (eficaz y eficiente), resulte de gran trascendencia para la estabilidad económica y política de la nación.

A lo largo de la historia las naciones han recurrido a endeudamiento como forma de hacer frente a sus compromisos económicos, ya que la deuda permite compensar disminuciones en el presupuesto derivadas de condiciones adversas provocadas por fenómenos o choques externos y por ende se encuentran fuera del control gubernamental.

Dentro de la atención de la política fiscal se considera que un manejo prudente del endeudamiento y una aplicación eficaz de reglas fiscales que impidan la discrecionalidad en la toma de decisiones permite asegurar el óptimo funcionamiento de la economía en su conjunto. Un caso de ello sería imponer restricciones sobre el límite de endeudamiento siguiendo la razón deuda PIB.

Al revisar las condiciones internacionales y nacionales se pone en evidencia que uno de los factores de certidumbre y credibilidad en los Estados es el diseño de un marco normativo funcional. Que, para el caso de México, se encuentre homologado para los tres niveles de gobierno (federalismo) y que, además, incorpore el uso de reglas fiscales y asigne atribuciones y responsabilidades a todos los agentes públicos que intervienen en él.

De ello se desprende que un marco legal, completo con instituciones capaces de hacerlo valer es un factor fundamental para la generación de certidumbre a nivel macroeconómico, y que a su vez esta certidumbre pueda traducirse en crecimiento económico. De esta forma, se evitará que la toma de decisiones se dé de forma discrecional, abonando con ello al proceso de transparencia y rendición de cuentas; y a su vez fortaleciendo la vida democrática tanto de los estados como de la nación en su conjunto.

En México, la deuda pública constituye una de las principales fuentes de ingreso<sup>1</sup>, con estos recursos se pueden alcanzar los objetivos trazados por la política pública, por lo que puede actuar como motor del crecimiento económico siempre y cuando los ingresos provenientes de deuda sean invertidos en obras que incrementen el ingreso público, y de esta forma, evitar que la inversión no solo dependa del ahorro. Sin embargo, niveles de endeudamiento altos restringen el crecimiento, y afectan tanto a la acumulación de capital como a la productividad, además de incrementarse el riesgo de padecer crisis soberanas de deuda pública.

Se ha llegado al consenso internacional que si la razón deuda/PIB rebasa el 40% del PIB el país se vuelve más vulnerable a las crisis, ya que la deuda es sensible a los flujos del capital global. Por lo que el análisis del marco normativo vigente resulta fundamental para identificar y poder impedir acciones discrecionales en el manejo de deuda pública y que con ello se evite vulnerar la sostenibilidad de las finanzas públicas de la Federación y de los estados de la República; Ya que caer en incumplimiento de las obligaciones contraídas, cesación de pagos o un mal manejo de los recursos, traen consigo efectos negativos para el PIB.

## 1.2 Deuda, déficit y financiamiento público

Según Bernanke (2004:654) el gasto público no tiene por qué ser igual en todos los periodos. A su vez, la salud de la economía no sólo depende de cuanto gaste el gobierno sino también de cómo gaste sus recursos.

De acuerdo con Ayala (2001:308) entre los beneficios de recurrir a deuda pública es permitir que la inversión no dependa solo del ahorro, además de que se aprovecha el ahorro del sector privado o del sector externo, canalizando recursos de agentes o sectores superavitarios a otros deficitarios, con lo cual se puede incrementar la utilización de recursos productivos y con ello expandir la capacidad productiva de la economía.

---

<sup>1</sup> La Ley de Ingresos de la Federación contempla, un ingreso derivado de financiamiento del 9.5% del financiamiento para el ejercicio fiscal 2018.

La deuda pública según Ayala (2001:308) tiene una relación entre el bienestar presente y futuro de una nación; además, la existencia de un retropago supone una relación intertemporal entre contribuyentes, prestamistas y beneficiarios, por lo que para que esta no se vuelva perniciosa, es fundamental que la deuda sea utilizada en el financiamiento de bienes durables que se traduzcan en beneficios futuros.

Este mismo autor define a la deuda pública como una obligación que adquiere el Gobierno Federal de pagar un rendimiento monetario a los que retienen legalmente los documentos de deuda (bonos de gobierno) en un momento dado. También, la define como la suma de las obligaciones insolubles a cargo del Sector Público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito a la nación. Ayala (2001:309)

De acuerdo con Rosen (2002:419) la deuda es una de las fuentes principales de ingresos del Estado. Este autor la define como la suma de los déficits presupuestarios anteriores, es decir, el exceso acumulado de los gastos sobre los ingresos de periodos anteriores.

Sin embargo, Ayala (2001:308) también advierte de los riesgos de una mala administración de la deuda, ya que esta puede derivar en un endeudamiento excesivo y con ello vulnerar las finanzas públicas a choques originados en el exterior. Además, una gran deuda ocasiona un efecto restrictivo en el crecimiento debido a que gran parte de los recursos que genera la economía se destina al pago de los servicios de la deuda.

Por último, entre las razones para contraer deuda Ayala (2001:309) destaca las emergencias ocasionadas por desastres naturales o por guerras; para financiar obra pública de gran dimensión que por su magnitud no puede ser cubierta con ingresos ordinarios; para enfrentar déficits presupuestales o incluso para pagar deuda vieja o servicios de la deuda.

De acuerdo con Ayala (2001:333-336) existen cinco formas de financiar el déficit público, las cuales se presentan en el cuadro 1 de esta manera, la forma de financiamiento más sana es mediante el sistema bancario pues permite la transferencia de recursos de agentes o sectores superavitarios a agentes o sectores deficitarios.

*Cuadro 1 “Formas de financiamiento”.*

<b>Número</b>	<b>Forma de financiamiento</b>	<b>Efectos</b>
1	Señoraje (impresión de moneda).	Genera inflación.
2	Financiamiento directo del Sistema Bancario al Sector Público.	financiamiento sano.
3	Emisión de deuda interna.	sujeta a la volatilidad del mercado financiero.
4	Contratación de deuda externa.	Puede alentar el crecimiento y el desarrollo/ <sup>1</sup> .
5	Privatización.	Limitado.

Fuente: Elaboración propia con base en Ayala (2001:333-36).

<sup>/1</sup> Cabe mencionar, que también puede generar el efecto contrario.

Este mismo autor, también señala las fuentes externas de financiamiento, las cuales se presentan el cuadro 2.

*Cuadro 2 “Fuentes externas de financiamiento”.*

<b>Número</b>	<b>Fuentes externas</b>	<b>Tipo de Financiamiento</b>
1	Organismos multinacionales como el BM y el BID.	Créditos exclusivos para financiar proyectos de desarrollo.
2	Bancos de fomento a la exportación.	inversión paraestatal.
3	Banca privada internacional.	uso es flexible, sin embargo, es muy volátil.
4	Tesorerías y Bancos Centrales.	Créditos de emergencia ligados a condiciones políticas.
5	Fondo Monetario Internacional (FMI).	corregir desequilibrios en la BP por lo cual están condicionados a llevar a cabo reformas estructurales.
6	Emisión de bonos e instrumentos financieros.	Alta volatilidad y condicionados al comportamiento de los mercados bursátiles mundiales.

Fuente: Elaboración propia con base en Ayala (2001:335-36).

Bernanke (2004:666-69) señala que en periodos de elevados y persistentes déficits presupuestales el valor de la deuda nominal tiende a crecer rápidamente. Este autor también señala que una medida útil del endeudamiento del Estado es la razón deuda/PIB ya que países con un elevado nivel del PIB tienen relativamente más recursos para pagar el principal y los intereses de la deuda y viceversa con países con bajo nivel de PIB. Mientras que entre los

factores que incrementan esta razón se encuentran un elevado déficit primario, elevados tipos de interés y una lenta tasa de crecimiento económico.

Por su parte Rosen (2002:420-21) menciona que es importante también la cuantía de la deuda estatal pues conocerla sirve para determinar la presión que produce el sector público en su conjunto sobre los mercados de crédito.

### 1.3 Importancia del uso de Reglas fiscales en el manejo de deuda pública.

¿Qué es una regla fiscal?, para Alesina y Peroti (Citado en Galán 2014:58) las reglas fiscales son un conjunto de normas que permiten regular el proceso de elaboración, aprobación, ejecución y supervisión de los programas presupuestales de los gobiernos, en donde se imponen restricciones cualitativas y cuantitativas de las principales variables tales como los niveles de deuda.

De acuerdo con García (2004:22), las reglas fiscales representan una restricción constitucional o legislativa en la política fiscal que especifica algún tipo de límite en las variables fiscales, como la deuda. Entre los argumentos para utilizar reglas fiscales, este autor destaca la equidad intergeneracional, justificando el uso de “la regla de oro” de la deuda, la cual solo permite financiar gastos en inversión ya que de esta manera habrá efectos positivos en las generaciones futuras.

Schaetcher (citado en Patiño 2017:24) menciona que algunos de los objetivos que se persigue con el uso de las reglas fiscales son la sostenibilidad de la deuda y la responsabilidad fiscal. A su vez, Galán (2014:61) identifica que los criterios cualitativos en las reglas fiscales buscan garantizar el control, la regulación y la transparencia, mientras que los criterios cuantitativos buscan imponer reglas y límites sobre los niveles de deuda federal y estatal asegurando con ello su sostenibilidad en el largo plazo.

García (2004:23) también destaca que las reglas fiscales, reducen la discrecionalidad de los gobiernos, a la vez que influyen positivamente en las expectativas de los agentes económicos,

de tal manera que estos puedan predecir de mejor manera la evolución de la política económica gubernamental y adoptar, en consecuencia, sus propias decisiones de ahorro, inversión o empleo, redundando en un mayor crecimiento económico, mayor empleo y estabilidad económica.

En este sentido, Galán (2014) menciona que las reglas fiscales, permiten la satisfacción de los objetivos de política pública con el menor costo social con el fin de mantener unas finanzas públicas sanas tanto en periodos expansivos como contractivos de la economía.

Además de ello, Galán (2014:61) menciona que las reglas fiscales deben contener válvulas de escape, para que la autoridad tenga un margen de maniobra para adoptar medidas discrecionales ante eventos particulares y pueda reaccionar a tiempo ante choques no previstos que pueden afectar a la economía. De tal forma que la coyuntura no pueda poner en riesgo la viabilidad de los objetivos de política planteados.

Galán (2014:51-2) menciona que en periodos de crisis, las variables económicas sufren un deterioro, por lo que para contrarrestar los efectos negativos el gobierno suele expandir el gasto público el cual será financiado ya sea mediante deuda o impuestos, con el fin de corregir los fallos de mercado estimulando la demanda interna, sin embargo, el éxito de este tipo de política anticíclica dependerá en gran medida del estado que guarden las finanzas públicas, del marco normativo que genere credibilidad y certeza jurídica y por último, de la estructura económica.

Galán (2014:60) también menciona que en estados federales como el nuestro usar reglas fiscales le permite al Gobierno Federal tener un mayor control sobre los niveles de endeudamiento de los estados y de los municipios.

## 1.4 Reestructuración de Deuda Soberana

Siguiendo a Nudelsman (2016:166-67) el endeudamiento público debería ser utilizado contra cíclicamente, ya que el contratar deuda más allá de las capacidades de pago o incumplir con los pagos se afecta al PIB volviendo al país vulnerable ante crisis exógenas, ya que la deuda es sensible a los ciclos del flujo de capital. De esta manera, aconseja que cuando existan

periodos de altos ingresos se debe procurar reducir la deuda, optimizar el control de variables endógenas como la política fiscal, el marco institucional y fortalecer la estrategia de crecimiento económico.

Antes de caer en incumplimiento de las obligaciones se deberá reestructurar; la reestructuración Nudelsman (2016:169) la entiende como el intercambio de instrumentos de deuda de gobierno sean bonos o préstamos por nuevos instrumentos de deuda o efectivo mediante un proceso legal.

Otro problema identificado por Nudelsman (2016:171) se refiere a la esfera política, ya que los hacedores de política tienen por un lado incentivos para tomar prestado más allá de lo socialmente óptimo, aparte de presentarse renuentes a reestructurar, con el fin de conservar su cargo y evitar reducir el gasto público. Otra dificultad se genera por el hecho de la competencia política, ya que el gobernador en turno tiende a esforzarse poco por instrumentar medidas que beneficien a sus sucesores.

# Capítulo 2 Contexto internacional: Problemas y soluciones al endeudamiento público nacional.

El presente capítulo tiene como objeto, analizar las soluciones particulares propuestas en diversos países del mundo ante el problema del endeudamiento público que han padecido algunas naciones en los últimos años. Si bien estas soluciones han surgido en crisis económicas y políticas distintas, todas ellas inciden en el crecimiento económico y por ende a los niveles de bienestar de su población volviéndolas necesario llevar a cabo una serie de medidas que limiten o reglamenten el endeudamiento público como fuente complementaria de los ingresos públicos. En este contexto, el uso de las reglas fiscales, y las reformas al marco legal cobraron especial interés para afrontar el problema.

## 2.1 Deuda Pública en Europa: Unión Europea, España y Rusia.

### 2.1.1 Unión Europea

Las crisis recurrentes y el contagio que han sufrido países de la Unión Europea han servido de ejemplo de que una reestructuración como la que se le otorgó en su momento a Grecia no siempre son suficientes. La crisis de deuda mostró las debilidades estructurales del conjunto de la Unión Europea y su marco normativo, al existir diferencias en la definición conceptual como el valor nominal de la deuda y la distinción de las obligaciones que la integran.

Con el fin de perfeccionar el mecanismo de emisión de bonos de deuda soberana, Arribas (2016: 268-70) presenta la siguiente propuesta:

1. Emisión completa (supranacional):

Pros: otorga igualdad a todos los Estados miembros; mayor seguridad de pago; menores intereses pagados (debido a que existen muchos agentes participando en el mercado); Países por debajo del 60% de la ratio Deuda/PIB obtendrían menor interés, además

existe la expulsión de miembros por altos ratios deuda/PIB; mayor integración supranacional.

Contras: Riesgo moral; pérdida de soberanía y capacidad de endeudamiento.

2. Emisión Parcial, emitida en dos tramos (supranacional y nacional)<sup>2</sup>:
  - a) Deuda azul / supranacional (límite: 60% del PIB): es muy segura y común para todos los países ya que está respaldada por todos los países miembros; menor probabilidad de impago; menor riesgo; menor remuneración de intereses.
  - b) Deuda roja / nacional (límite: mayor a 60% del PIB): no está respaldada por los demás miembros; el riesgo por impago es mayor.

3. Creación de garantías (supranacional):

Pros: generación de confianza al establecer un avalista supranacional; elimina la posibilidad de quiebra; no existe riesgo moral; las garantías son personalizadas en función de cada país; opción más realista pero menos efectiva ya que necesita de pocas reformas constitucionales.

Contras: no resuelve el problema de fondo; no vincula el problema de deuda al tipo de interés; no crea incentivos al cumplimiento presupuestario.

Cabe mencionar que estas formas cuentan con el pacto de estabilidad y crecimiento (PEC) y el tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la unión económica y monetaria, los cuales establecen reglas de política fiscal y presupuestaria del 3% del déficit y de 60% de deuda pública.

### 2.1.2 Crisis de deuda y reforma constitucional en España en el contexto de la Unión Europea.

El caso español muestra parte de la complejidad del endeudamiento público, de su revisión se pueden extraer varias lecciones que sirven para clarificar la importancia que posee el marco

---

<sup>2</sup> Cabe mencionar que estas dos opciones de endeudamiento no son excluyentes entre sí.

legal y el uso de reglas fiscales contenidas en él ante situaciones imprevistas generadas en el exterior, tanto de índole económico como político-institucional.

Del orden económico Suarez (2015) analiza el caso español, del cual menciona que la crisis de deuda pública está asociada a la pérdida de competitividad del sector financiero privado por el ingreso del euro en 1999<sup>3</sup>, si a ello le sumamos, la crisis financiera internacional de 2008-2009 la cual propició el rescate de las instituciones bancarias, tenemos un traslado de deuda privada en deuda pública incrementándola del 36% del PIB en 2007 a casi el 100% del PIB en 2013.

Suarez, (2015: 62) además identifica que la inversión pública también descendió, pasando de representar el 4.5% del PIB en 2009 a menos del 2% del PIB en 2012. Mientras que los intereses de la deuda se incrementaron del 6.8% del PIB en 2012 al 25% del PIB en 2013.

Del orden político Suarez (2015:62-3) identifica también que el Banco Central Europeo se mostró pasivo hasta pasadas las elecciones en Alemania en 2010, posteriormente, en 2011, la propuesta de reestructuración de la deuda griega y el anuncio de este organismo de que sería el Sector Financiero Privado quien soportaría parte de los costos de reestructura, supuso un contagio de la crisis a otros países, entre los que se encontraba España.

Del orden institucional Suarez (2015:58) identifica en 2012 la creación del mecanismo de supervisión único por parte del Banco Central Europeo (BCE) el cual permitiría realizar compras ilimitadas de bonos gubernamentales en aquellos países que cumplieran con las reglas fiscales europeas tales como el Pacto de Estabilidad europeo (PEC) y el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) que estipulan una razón deuda/PIB máxima del 60% y un déficit presupuestal máximo del 3%. Cabe mencionar que tanto el PEC como el PDE consideran la prohibición al Banco Central Europeo de rescatar a gobiernos en grandes dificultades financieras, además de que se estipulan sanciones por incumplimiento de los gobiernos.

Como respuesta a la crisis de deuda 2009, Barrilao (2013) enfatiza la condición impuesta a España por el Banco Central Europeo de acatarse a las reformas pactadas por países miembros de la Unión Europea con el fin de reformar su constitución para introducir el equilibrio presupuestario y constitucionalizar el pago de deuda<sup>4</sup>. En este contexto se inserta la reforma al

---

<sup>3</sup> Año en el que el España ingresó a la Unión Económica Monetaria

<sup>4</sup> Deuda que en España pasó de representar el 36% del PIB en 2007 a 61% del PIB en 2009.

artículo 135 de la Constitución española, la cual introduce el principio de estabilidad presupuestaria, límites al déficit estructural tanto al Estado español como a sus comunidades autónomas. Con esta condición, el Banco Central Europeo puede proceder a la compra de deuda española y lanza una señal de estabilidad a los mercados financieros al no poder superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

De esta manera, el derecho europeo impone el volumen de deuda con respecto al PIB, adquisición de crédito y el déficit estructural máximo, dejando reservas de ley a España que permiten rebasar los límites al déficit estructural y al volumen de la deuda por casos excepcionales, tales como catástrofes naturales, recesión económica o emergencias extraordinarias.

En resumen, y de acuerdo con Barrilao (2013) esta reforma limita la capacidad de endeudamiento y la formulación de políticas públicas propias, da preferencia a acreedores, reduce los derechos sociales y somete al Estado al dictado del mercado.

### 2.1.3 Rusia, geopolítica y variables estructurales endógenas

El caso de Rusia nos muestra que más allá de las sanciones geopolíticas impuestas por occidente, la vulnerabilidad muchas veces se encuentra dentro del mismo país. De esta manera, la causa principal de la crisis de la economía rusa se encuentra en la alta dependencia económica de las exportaciones de hidrocarburos y la determinación internacional de su precio.

De acuerdo con Sidorenko (2016) el problema del endeudamiento de Rusia tiene varias fuentes, a saber: la herencia de la deuda de la Antigua URSS<sup>5</sup>, transición a una economía de mercado<sup>6</sup>,

---

<sup>5</sup> En el periodo de la Perestroika, el crecimiento de la deuda era superior a su solvencia, sin embargo, se contaba con buena reputación en el mercado de deuda. Este tipo de deuda representó casi el total de la deuda pública de Rusia en 1993, ya que de 117,900 mdd de deuda total, 104,500 mdd correspondían a deuda heredada; mientras que para 2014, este tipo de deuda dejó de jugar el papel protagónico en el peso de la deuda total, ya que, en este año, la deuda total sumó 597,300 mmd, de los cuales tan solo 10,200 mmd provenían de la antigua deuda heredada.

<sup>6</sup> La transición a una economía de mercado abría la posibilidad de que instituciones como el FMI, el BM y el BERD coadyuvaran con Rusia para una que esta tuviera una mayor participación en los mercados de capital. Prueba de ello es que la deuda externa pasó de 28 300 mdd en 1985 a 95,100 mdd en 1991, de los cuales, 57,200 mdd

problemas metodológicos y estructurales en la contabilidad del endeudamiento externo, un estado inmaduro e incapacidad de su sistema financiero para financiar a la economía nacional y sanciones políticas y económicas derivadas de la crisis política con Occidente.

De esta manera, en el periodo de 1993 a 2014, la deuda rusa se incrementó casi 44 veces al heredar la deuda de la URSS. Al caer los ingresos por exportación de hidrocarburos, se suspendieron los pagos del principal y se congelaron las cuentas a empresas nacionales y particulares. El país llevó a cabo grandes esfuerzos por reducir su deuda, entre los factores de su disminución encontramos múltiples reestructuraciones y negociaciones con los principales clubes de París, Tokio y Londres; reembolsos anticipados; cancelaciones; prorrogas; aplicación de plazos y de periodo de gracia para el pago del capital; reducción de los intereses y del pago del principal y conversión a eurobonos, lo cual significó una mejora en la posición y calificación del país en el mercado mundial de capital de préstamo.

Es preciso mencionar que el banco de Rusia en 2006 cambió la metodología de la estructura y contabilidad del endeudamiento externo. De esta forma, antes de 2006 la clasificación de la deuda externa se subdividía en deuda pública externa y deuda privada externa. La deuda pública externa<sup>7</sup> comprendía a la deuda heredada, la deuda de organismos estatales y la deuda del Banco de Rusia. Por su parte, la deuda privada externa comprendía la deuda de bancos y empresas tanto privadas como aquellos con participación estatal.

Esto, distorsionaba la estructura del endeudamiento externo para lo cual, y con el fin de corregir esta distorsión, el Banco de Rusia introdujo una nueva categoría, es decir, la deuda externa del sector público la cual incluye el endeudamiento de bancos y empresas con participación estatal y descontándolo a la deuda externa privada. Al corregir esta distorsión, la deuda pública externa creció 2.7 veces. Pasando el peso de la deuda de 43.8% a 51.6% de 2006 a 2013 respectivamente.

Por su parte, la deuda externa corporativa, es decir, aquella de empresas y bancos privados y con participación estatal pasó de 31.6% del PIB en 2013 a 43% del PIB en 2014, ello debido a

---

estaban contratados con gobiernos extranjeros, 37,900 mdd con bancos y compañías extranjeras, más intereses acumulados

<sup>7</sup> Este tipo de deuda pasó de representar el 98.1% en 1993 al 6.7% en 2008. Sin embargo, a partir de 2011 vuelve a crecer hasta llegar en 2013 a 10.7% ello debido a la emisión de valores en rublos.

una apreciación del tipo de cambio de más del 50% en 2014, aunado a un crecimiento de tan solo el 0.6% del PIB. Este tipo de deuda es acaparada en casi un 50% por empresas y bancos con participación estatal, tales como Gazprom, empresa monopólica de gas, que llegó a surtir hasta en un 30% de gas a Europa; Sberbank y Btb, dos de los grandes bancos nacionales y Rosfnet, petrolera que controla el 40% de la producción petrolera total.

Como se puede notar, el desarrollo económico de Rusia depende en gran medida de sus gigantes industriales en general, y en particular de su alta dependencia de la producción y exportación de hidrocarburos. Cabe mencionar que el Estado, formalmente no responde por deuda de empresas con participación estatal, sin embargo, en situaciones críticas les apoya, tal como sucedió en la crisis de 2008-2009. Y el plan anticrisis aprobado en 2015 para el saneamiento de empresas estratégicas, se echó mano tanto del presupuesto federal y del fondo de bienestar nacional, el cual obtiene recursos de los ingresos de la industria petrolera<sup>8</sup>.

El origen de este endeudamiento (Deuda externa corporativa) se explica por el estado inmaduro y la incapacidad de los grandes bancos de financiar a la economía nacional. Es por ello, que este tipo de deuda pone en riesgo el desarrollo económico de largo plazo.

Si a ello le sumamos las sanciones políticas y económicas impuestas por occidente, tales como la congelación de proyectos conjuntos de desarrollo de reservas de petróleo y de gas, de empresas de Estados Unidos de América (EUA) y de la Unión Europea (UE) con empresas rusas. O la prohibición de ofrecer préstamos a bancos de Europa o Estados Unidos a bancos rusos con participación estatal. Tenemos como resultado un serio problema de endeudamiento.

Sin embargo, la verdadera debilidad de la economía rusa se encuentra en los factores endógenos, es decir, en las causas estructurales que afectan al conjunto de la economía, tal como la enorme dependencia de las exportaciones de hidrocarburos (principal producto de exportación), que en un marco internacional poco favorable, tal como sucedió y coincidió con las sanciones de occidente, de una caída del precio internacional del crudo de 115 dls/barril en

---

<sup>8</sup> En 2013, el peso de los energéticos en las exportaciones representaba el 72%, mientras que, en 2012, los ingresos estatales provenientes de las mismas eran del 50%.

2014 a 49.33 dls/barril, propició el debilitamiento del tipo de cambio, el cual a su vez generó un espiral inflacionario.

Para contener esta debilidad se echó mano de las reservas internacionales pasando de 509,560 mdd en enero de 2014 a 385,460 mdd en enero de 2015 y se usó el fondo de bienestar nacional, el cual tiene su origen en los ingresos de la industria petrolera, así como uso de recursos del presupuesto federal para aminorar el impacto de la crisis.

De esta manera, Sidorenko (2016:575) concluye que el éxito de la economía rusa dependerá en gran medida de la eficiencia con que se utilice la política económica y social; de reformas estructurales e institucionales con orientación a superar la dependencia de los hidrocarburos; de nuevas relaciones comerciales con países no implicados en las sanciones impuestas y de la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento.

## 2.2 Deuda pública en economías Latinoamericanas y del Caribe.

De acuerdo con la CEPAL (2015) los elementos que intervienen en la evolución de la razón deuda/PIB son: a) déficits y superávits primarios; crecimiento económico; tasa de interés; tipo de cambio; condonaciones y reestructuraciones y las crisis financieras internacionales.

El organismo llevó a cabo un estudio de 19 economías latinoamericanas y del caribe, en el cual se analizó las diferentes fases de la deuda externa de esta región. En él identificó 5 periodos de deuda externa en promedio para la región, de los cuales 2 comprenden acumulación, 2 reducción y 1 de estabilización.

El primer periodo de acumulación comprendió de 1970 a 1989, en promedio para la región la década de los 70's la razón deuda/PIB se incrementó del 19% al 35%, mientras que para la década de los 80's esta llegó hasta el 96%. Inmersos en la crisis petrolera de 1973-74, los países latinoamericanos tuvieron que recurrir al capital internacional para amortiguar el impacto de esta. Para 1979-1980 una nueva crisis petrolera representó el alza de los precios del crudo y un incremento en la inflación en países desarrollados, que para hacerle frente tuvieron que recurrir a una política fiscal y monetaria contractivas. Por su parte, América Latina se vio

afectada por el alza en la tasa de interés internacional; una caída en la demanda de productos de exportación; salida de capitales y un consecuente incremento del peso de la deuda.

En 1982, estalla la crisis de la deuda externa, que trajo consigo el incremento del déficit fiscal; incremento en el peso de la deuda y en algunos casos el cese de pagos. Esta época se caracterizó por grandes ajustes macroeconómicos; gran variabilidad en el crecimiento económico y aplicación de reformas estructurales como medidas para enfrentar la crisis.

A finales de esta fase, apareció el Plan Brady en 1989, el cual tenía como fin el canje de deuda exterior por bonos de mercado con respaldo del Tesoro de EUA, este plan tenía como pilares el desendeudamiento, la reestructuración, la renegociación y la reducción de deuda soberana. Para acceder a él se necesitaba que los países aplicaran reformas estructurales.

El periodo siguiente, comprendido de 1990 a 1997, se caracterizó por la reducción de la razón Deuda/PIB pasando de representar el 90% en 1990 a un 40% en 1997. A pesar de que el Plan Brady llegó algo tarde ya que la crisis ya había dejado estragos en los países latinoamericanos, sirvió para el desarrollo de los Bonos Brady. Por lo que este periodo se caracterizó por el impulso y auge de los mercados de bonos que sirvieron posteriormente para el refinanciamiento de la deuda.

La segunda fase de acumulación comprendió de 1998 a 2003. La ratio deuda/PIB pasó del 40% al inicio del periodo al 60% al final de este. Esta fase estuvo marcada por sucesivas crisis: en 1995 la crisis mexicana conocida como el “efecto tequila”; La crisis asiática en 1997; la crisis rusa en 1998 y la crisis brasileña en 1998-99. Otras características de esta fase fueron el encarecimiento del endeudamiento en países emergentes, menores plazos de vencimiento de los créditos y una menor disponibilidad del crédito.

En 2001, la crisis bursátil que sufrió Estados Unidos debilitó aún más a economías centroamericanas y a México, sin embargo, la crisis más intensa de la región se vivió en Argentina donde la razón deuda/PIB alcanzó el 100%, su moneda sufrió una depreciación e incluso se declaró moratoria parcial en el pago de la deuda externa. Cabe mencionar que Uruguay sufrió un contagio provocado por la crisis argentina.

La segunda fase de reducción de deuda se vivió durante el periodo 2004-2008, donde el indicador deuda/PIB pasó del 60% al 32% a principios y fines de este periodo respectivamente.

Entre los factores de esta reducción, la CEPAL (2015:18-24). Identificó un repunte en el crecimiento económico; generación de superávits primarios; apreciación del tipo de cambio; tasas de interés bajas; así como reestructuraciones y reducciones de deuda a algunos países como Bolivia, Honduras y Nicaragua.

De 2003 a 2007, se modificó la composición de la deuda, lo cual comprendió una extensión de plazos, mayor proporción de deuda contratada a tasa fija, así como un incremento de la participación y proporción de la deuda en residentes y en moneda local. En este periodo, el pago de intereses de la deuda también se vio favorecido, ya que de representar el 2.6% del PIB en 2003, pasó a representar el 1.8% en 2008 en promedio para Latinoamérica, mientras que, para el Caribe en el mismo periodo, pasó de 4.5% del PIB a 2.4%.

El último periodo analizado, comprende de 2009 a 2014, es conocido como de estabilización, ya que la ratio deuda/PIB se situó en 34.4% del PIB en promedio para la región.

Sin embargo, la CEPAL (2015:21) agrupa en tres categorías a los países de la región:

1. Deuda Elevada: Brasil, su deuda alcanzó el 62% del PIB en 2014, por lo cual es el país con la deuda externa más alta en la región como proporción del PIB, sin embargo, también es el país con mayor proporción de deuda contratada en el mercado interno, alcanzando el 95% de la deuda total.
2. Deuda moderada: Uruguay; El Salvador; Honduras; República Dominicana; Panamá; México; Colombia; Argentina y Costa Rica. Su deuda en promedio como porcentaje del PIB se encuentra en un rango del 36% al 46%; mientras que la proporción de deuda interna representa el 70% del total de deuda contratada. Destaca que tanto Colombia, como Argentina y Costa Rica su proporción de deuda contratada en el mercado interno alcanza el 80% por lo que son los países después de Brasil con el mercado financiero local más desarrollado de la región.
3. Deuda Baja: Chile; Perú y Paraguay. En estos países la ratio deuda/PIB se encuentra en 22% como promedio.

También hace alusión a los países del Caribe, los cuales en promedio alcanzan una ratio deuda/PIB del 80% en 2014, su deuda es mayoritariamente contratada externamente, además

de que presentan mayor vulnerabilidad a variables exógenas tales como eventos climáticos y precios externos desfavorables.

Cabe mencionar que, en países como Costa Rica, Honduras, República Dominicana, Chile, Ecuador y México, se aprecia una trayectoria ascendente de la razón deuda/PIB. Para el caso mexicano, la CEPAL (2015:36) menciona que tanto las reformas estructurales como la creación del Fondo Mexicano del Petróleo aseguran una política fiscal cotracíclica en el mediano y largo plazo.

El organismo enfatiza la importancia del uso de indicadores de vulnerabilidad fiscal, tales como los de sostenibilidad, los cuales ilustran la dinámica de la deuda, tal como el que comprende la Regla fiscal que establece como límite máximo el 40% del PIB de endeudamiento sostenible y compatible con objetivos macroeconómicos. Otros indicadores, son los llamados de alerta temprana, los cuales tienen el propósito de identificar las vulnerabilidades de flujo que intentan reflejar problemas potenciales de liquidez.

Como recomendaciones generales para el conjunto de la región menciona la importancia de sostener la demanda interna e incluso incrementarla, donde la inversión pública juega un rol clave tanto en la productividad como en incentivar a la inversión privada. Y concluye que la inversión es el puente que permite transitar del crecimiento económico al desarrollo económico. Por último, hace énfasis en que un aumento de la inversión pública financiada con deuda, al tener efectos multiplicadores sobre el producto podría reducir la relación deuda/PIB en el largo plazo.

### 2.2.1 Endeudamiento público en Ecuador

La economía de Ecuador presenta una alta dependencia estructural al petróleo lo que la vuelve vulnerable a los precios internacionales del hidrocarburo. Los ingresos derivados de la venta del petróleo dependen de los precios internacionales, además de que se encuentran expuestos a fluctuaciones por crisis económicas o fenómenos naturales. De esta manera, se identifican variables endógenas y exógenas que inciden en el comportamiento económico.

Por variables exógenas León (2016:5) identifica las variaciones en la tasa de interés internacional, en el precio del petróleo, y fenómenos naturales, mientras que Rivadeneira (2017) agrega una más, la desaceleración de la economía mundial.

Por variables endógenas, Rivadeneira (2017) identifica la distribución de los gastos de gobierno y la decisión de gasto público. Mientras que recomienda llevar a cabo una mejora regulatoria, mantener el esquema de dolarización y llevar a cabo una negociación con el FMI de bajas tasas de interés a largo plazo ya que este es de los principales acreedores del país sudamericano.

De acuerdo con, Rivadeneira (2017:435) el periodo conocido como la “Revolución ciudadana”, encabezada por el Presidente Rafael Correa generó un sobreendeudamiento, en parte provocado por los excesos derivados del segundo boom petrolero que vivió Ecuador, engrosando excesivamente su aparato burocrático e incremento de gastos corrientes, sin generar valor, riqueza ni ahorro público.

A la llegada al poder, Correa, cambió la forma de negociar la deuda, creando la Comisión para la Auditoría del Crédito Público, el objeto de esta comisión era examinar y evaluar el proceso de contratación y renegociación del endeudamiento público, así como el origen-destino de los recursos. En 2008, se declara la moratoria del pago por 30.6 mdd en Bonos Global con vencimiento en 2012, el equivalente al 39% de la deuda externa por considerarla inmoral y que afecta a las generaciones futuras.

En este periodo, la deuda tiende a subir de manera insostenible y es considerada como la más alta de la historia, pasando la deuda interna en 2007 de 3,239.9 mdd a 12,457.4 mdd, mientras que la deuda externa pasa de 10,632.7 mdd a 25,679.3 mdd, promediando ambas para 2007, 13,872.6 mdd mientras que para 2016, ambas ya sumaban 38,136.7 mdd.

Para León (2016:13) el peso de la deuda pública está muy próximo al 40% del PIB, mientras que en el contexto internacional se presenta una mayor dificultad al acceso al financiamiento externo. Además, la deuda pública se encuentra indexada al vaivén del PIB, por lo cual se ve agravada como lo señala Rivadeneira (2017:442) por la recesión económica como la ocurrida en 2015, cuando el PIB cayó 1.7% presionando al alza la carga de la deuda.

Por otra parte, el cambio de modelo económico<sup>9</sup> obligó a refinanciar, el presupuesto estatal por 7,000 millones de dólares extra.

Ambos autores señalan que en el Ecuador existe una regla fiscal que fija un límite máximo del 40% del PIB al endeudamiento público, señalado en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas en su Artículo 124.

Sin embargo, Rivadeneira (2017:440) señala que también existe opacidad en el registro de las operaciones constitutivas de deuda pública, tales como los anticipos petroleros y los préstamos pagaderos en petróleo, las cuales no se registran como deuda pública, pues estas se contabilizan como operaciones comerciales y no como deuda.

Además, señala que, en 2016, la utilización del concepto “consolidado” el cual es acorde a la llamada “Revolución ciudadana”, permite prescindir de las obligaciones del Estado con organismos públicos como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Corporación Financiera Nacional, lo cual permite ampliar o sobrepasar la regla fiscal que señala el límite del endeudamiento público y con ello, brindar legalidad a estos actos.

Por último, es preciso señalar dos cosas, la primera se refiere a China como el principal acreedor del Ecuador, cobrando tasas elevadas de hasta 7.19% trimestral, tan solo con este país asiático, las obligaciones actuales ascienden a 8,000 millones de dólares, siendo que en 2009 eran de cero.

### 2.2.2 Endeudamiento público en Cuba

La revisión de la transformación de la economía cubana de un modelo socialista a un modelo de mercado permite, observar el redimensionamiento del sector estatal, mediante el desarrollo de nuevos marcos legales y regulatorios que tienen como fin impulsar el crecimiento y desarrollo económico, reestructurando para ello las bases económicas y legales de la economía cubana.

---

<sup>9</sup> Ecuador modificó su patrón de crecimiento de uno basado en las exportaciones a uno basado en la demanda interna, empujado por la inversión pública y el gasto público.

Al respecto Hidalgo de los Santos (2016:156) comenta que en 2011 Cuba dio inicio a la transformación de su modelo económico hacia una economía más abierta al mercado volviendo necesario un redimensionamiento del sector público. Para ello, necesita un rediseño de las políticas macroeconómicas. Tal como sucedió en 2013 con la aprobación de deuda para financiar el déficit público dentro de un marco de gestión de deuda y uso de indicadores que orienten el curso de la política fiscal.

Hidalgo de los Santos (2016:157) pretende evidenciar que la consolidación de las cuentas públicas trasciende al ámbito de la política fiscal e involucra transformaciones tanto estructurales como institucionales que, a su vez, aumentan el número de arreglos institucionales que limitan el déficit fiscal, mediante reglas fiscales involucrando a actores tales como la Asamblea Nacional la cual aprueba el límite que en teoría nadie puede superar.

Hasta 2012, el financiamiento principal se llevaba a cabo mediante monetización, mientras que, en el contexto de las nuevas reglas, este cambió a representar el 30% por esa vía, y el 70% restante ahora se da mediante colocación de deuda. Otra regla fiscal, por ejemplo, impide costear la cuenta de financiamiento del Estado.

Otra de las características de la transformación son las nuevas políticas de reordenamiento de la deuda externa. Con la crisis económica, causada por la salida del socialismo, Cuba adoptó un esquema de dolarización parcial que distorsionaba el sistema de precios, generaba opacidad en las cuentas empresariales y en las finanzas públicas, vulneraba la disciplina fiscal y generaba tasas de cambio múltiples, así como arreglos institucionales segmentados por tipo de moneda.

Por otra parte, el reordenamiento de la deuda externa incluyó renegociaciones llevadas a cabo entre 2013 y 2015 con acreedores tales como el Club de París y con Rusia, así como cancelación de 3000 millones de euros por concepto de intereses acumulados con Francia y España.

Otro aspecto necesario de la coordinación macroeconómica es minimizar conflictos potenciales entre estabilización y sostenibilidad de la deuda. Debido al descalce de monedas, el cual se da cuando existe una alta proporción de deuda pública contratada en moneda extranjera volviendo vulnerable la sostenibilidad fiscal a movimientos en el tipo de cambio y a choques externos.

Por sostenibilidad fiscal Hidalgo de los Santos (2016:167) entiende la posibilidad de financiar una trayectoria permanente del gasto con los ingresos esperados del gobierno en el largo plazo a fin de evitar situaciones de déficit persistentes que redunden en crisis de deuda pública.

De igual manera que el análisis presentado por la CEPAL<sup>10</sup>, Hidalgo de los Santos (2016:175) identifica tres periodos de la razón deuda/PIB. El primer periodo se da a inicios de los 90's como un periodo marcado por el crecimiento de la razón deuda/PIB provocado por déficits fiscales y recesión económica. El segundo periodo en 1994 marcado por la tendencia al ajuste fiscal el cual provocó un descenso en la razón deuda/PIB. Mientras que el tercer periodo abarca de 2006 a 2010 con un nuevo repunte en el indicador deuda/PIB.

Por último, esta misma autora hace énfasis en que se deberá continuar perfeccionando el mecanismo de emisión de deuda para que se centre en cifras y metas plurianuales compatibles con los equilibrios macroeconómicos basados en criterios de estabilidad monetaria y sostenibilidad de la deuda. Y enfatiza en la necesidad de administrar la liquidez con el fin de evitar problemas de solvencia ya que, si se cae en impago, los costos de un financiamiento futuro serían más elevados y con ello la razón deuda/PIB se incrementaría, con lo cual se desencadenaría una nueva fase de recesión y ajustes macroeconómicos.

---

<sup>10</sup> Op.cit.

# Capítulo 3 Marco legal de la deuda pública nacional en México

El presente capítulo tiene como objeto identificar las bases legales del endeudamiento nacional, para lo cual se llevó a cabo una revisión de la normatividad nacional, con el fin de identificar si en el marco normativo de México existen reglas fiscales en materia de endeudamiento público.

## 3.1 Estado como rector de la economía nacional

En la Constitución Política de México (CPEUM, Artículo 25) se menciona que El Estado será quien se haga cargo de la rectoría del desarrollo nacional, para lo cual, habrá un Plan Nacional de Desarrollo (CPEUM, artículo 26) como documento fundamental en la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional.

Para hacer cumplir este mandato constitucional, el C. de la Unión, está facultado constitucionalmente (CPEUM, Artículo 73, Fracción VIII) para sentar las bases del endeudamiento de la nación, reconocer y mandar pagar la deuda. Con lo cual, el Gobierno Nacional, puede expandir sus fuentes de ingreso en un momento determinado.<sup>11</sup>

Además de ello, el C. de la Unión también está facultado para establecer en las leyes la normativa necesaria para que los estados y la CDMX puedan endeudarse, así como fijar los límites y modalidades para la afectación de sus participaciones para cumplir con el pago de deuda (CPEUM, Artículo 73, Fracción VIII, 3º) en dado caso de que adquieran este tipo de pasivo.

En este sentido, leyes, tales como la Ley General de Deuda, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Coordinación Fiscal, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Ingresos y Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y

---

<sup>11</sup> Por lo general, el periodo de tiempo es de un año, el cual va del 1º de Enero al 31 de diciembre y se refleja en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

de los Municipios<sup>12</sup> tienen como propósito, normar y reglamentar las obligaciones constitutivas de deuda pública, para lo cual, pretenden homologar conceptualmente las operaciones de endeudamiento público en los tres niveles de gobierno.

Bajo este mandato legal, es que se han creado y perfeccionado mecanismos como el Registro Público Único (RPU), para que los estados y la CDMX inscriban y publiquen su deuda. Así como un Sistema de Alerta que dé seguimiento al endeudamiento de los estados y en caso de ser necesario, se lleve a cabo una estrategia de ajuste que fortalezca sus finanzas públicas.

Regresando al orden Constitucional (CPEUM, Artículo 79) la Auditoría Superior de la Federación está capacitado para fiscalizar ex post tanto la deuda como las garantías que en su caso otorgue la federación a los estados. Por su parte, las legislaturas locales también están facultadas constitucionalmente para contar con entidades propias de fiscalización (CPEUM, artículo 116).

A ello, se debe agregar la prohibición constitucional a los estados para contratar deuda externa pagadera en moneda extranjera o a extranjeros (CPEUM, artículo 117). Mientras que los empréstitos que sean contratados solo deberán ser utilizados para inversión pública productiva, refinanciamiento, reestructura o para otorgar garantías de pago a sus municipios, y nunca podrá utilizarse para gasto corriente.

Cabe mencionar que en la última adición al artículo 117<sup>13</sup> se menciona que solo se podrán contratar obligaciones que cubran sus necesidades de corto plazo, las cuales deberán liquidarse tres meses antes de que se termine su mandato y no podrán contratarse más en esos últimos tres meses y será el C. de la Unión quien fije los límites máximos de dichas obligaciones.

---

<sup>12</sup> Cabe mencionar, que los reglamentos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria(LFPRH) y el Plan Anual de Financiamiento (PAF) de la SHCP también forman parte del proceso de homologación, regulación operación y control legal del endeudamiento público.

<sup>13</sup> Párrafo adicionado y publicado en el DOF el 26 de mayo del 2015.

## 3.2 Bases Constitucionales de la Deuda Pública Nacional.

Tal como se ha comentado, la Constitución Política de México (CPEUM: Artículo 73, Fracción VIII, 2018) establece las facultades del congreso en materia de deuda pública, este artículo contiene una regla fiscal la cual menciona que los ingresos obtenidos mediante financiamiento solo podrán ser utilizados en obras que directamente generen un incremento en el ingreso público, o sean utilizados para reestructuraciones de deuda o emergencias declaradas por el presidente de la República. En él, también se prevé la posible sanción a servidores públicos que incumplan las disposiciones legales.

### 3.2.1 Histórico de reformas al artículo 73 Fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A lo largo de la historia, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha venido sufriendo una serie de reformas hasta convertirse en el artículo más reformado a la fecha. En un periodo de 100 años, este artículo ha logrado acumular 79 reformas. De las cuales, tres han reformado la Fracción VIII en materia de deuda pública. A continuación, se presenta la fracción original y sus respectivas reformas.

#### **Constitución de 1917, artículo 73 F. VIII (Original)**

El Congreso tiene facultad:

*VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.* (CPEUM, 1917, Artículo 73, Fracción VIII).

#### **Primera reforma a la fracción VIII. 1946 ámbito federal.** <sup>14</sup>

Al artículo original de 1917 se le adiciona lo siguiente:

---

<sup>14</sup> Publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1946

*“Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29” (C. de Diputados,2018).<sup>15</sup>*

### **Segunda Reforma a la fracción VIII. 1993 Distrito Federal<sup>16</sup>.**

Al artículo reformado en 1946 se le añade:

*“Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.*

*El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública” (C. de Diputados,2018).<sup>17</sup>*

### **Tercera Reforma a la Fracción VIII. 2015 ámbito federal y estatal.<sup>18</sup>**

A la segunda reforma de 1993 se le añade<sup>19</sup>:

En materia federal: Ningún empréstito podrá celebrarse sino para...

*“Operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado”.*

---

<sup>15</sup> Consultado en la página electrónica de la Cámara de Diputados, sección reformas por artículo: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

<sup>16</sup> Publicada en el DOF el 25 de octubre de 1993.

<sup>17</sup> Op. Cit.

<sup>18</sup> Publicada en el DOF el 26 de mayo del 2015.

<sup>19</sup> Cabe mencionar que aparte de reformar el artículo 73 Fracción VIII, en consonancia, también se reformaron los artículos 79 Fracción I, en materia de fiscalización de la deuda pública; el artículo 108 con respecto a la responsabilidad de los servidores públicos por el manejo indebido de la deuda pública; el artículo 116 Fracción II con respecto a que las legislaturas estatales contarán con entidades estatales de fiscalización con facultades de fiscalización en materia de deuda pública; el artículo 117 fracción VIII en donde Estados y Municipios no podrán contraer deuda pública si no es destinada a inversión pública productiva. Mientras que las legislaturas locales son quienes autorizarán los montos máximos para la contratación de empréstitos.

En materia estatal:

*3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar a sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la Fracción H del artículo 72 de esta constitución.*

*4o. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los periodos de receso del Congreso de la Unión.*

*Lo anterior aplicará en el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los Municipios que se encuentren el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los Estados que no tengan un nivel elevado de deuda. (C. de Diputados, 2018).<sup>20</sup>*

En resumen, solo tres veces se ha reformado o añadido contenido a la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de deuda pública federal, estatal y de la CDMX.

---

<sup>20</sup> Ob. Cit.

### 3.3 Ley Federal de Deuda Pública<sup>21</sup>

De acuerdo con Owen (s.a.) México desde 1917 no ha dejado de cumplir con el pago de deuda externa<sup>22</sup>, sin embargo, este tipo de deuda se incrementó un 35% de 1976 a 1977. Este crecimiento, fue aparejado a la expansión de las entidades gubernamentales,<sup>23</sup> derivado de estos acontecimientos es como se publicó la Ley General de Deuda en 1976.

De acuerdo con este mismo autor, la ley perseguía tres metas: 1) Control del monto de endeudamiento del sector público, las condiciones en que se contratará y quien lo contratará. Es decir, ¿cuánto?, ¿cómo? y, ¿quién contratará financiamiento?; 2) Vigilar que los fondos destinados a financiamiento se destinen a proyectos, empresas y actividades que estén en consonancia con los objetivos perseguidos de desarrollo económico y social, y que, además de ello, estos generen ingresos para su pago o mejora de la estructura de la deuda; 3) Vigilar que se realicen oportunamente los pagos de capital e intereses.

En la Actualidad, la estructura de la Ley Federal de Deuda Pública (2018) se compone de 8 capítulos, en el cuadro 3 se puede apreciar su estructura general. De su revisión, podemos abstraer lo siguiente:

De acuerdo con el Capítulo 1 “**Disposiciones Generales**” la deuda pública (LFDP, Artículo 1) se constituye por:

1. *Obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias.*
2. *Del Gobierno del Distrito Federal.*
3. *Los organismos descentralizados.*
4. *Las empresas de participación estatal mayoritaria.*
5. *La banca de desarrollo, organizaciones nacionales auxiliares de crédito, instituciones de seguros y las de fianzas.*
6. *Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades II a V y VII.*

---

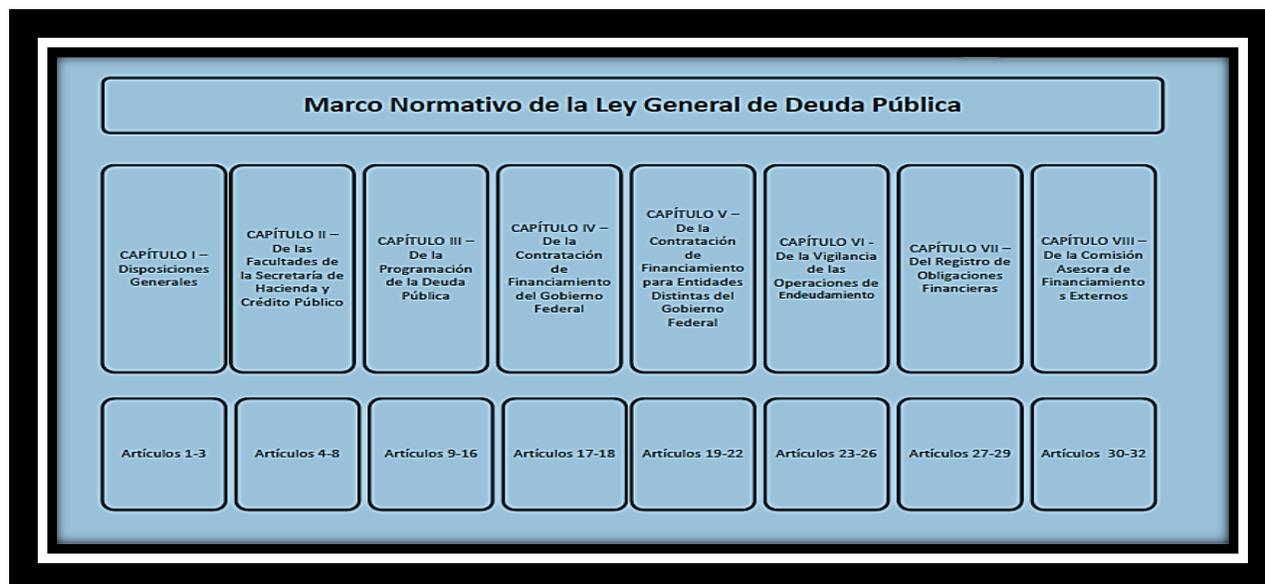
<sup>21</sup> Ley Publicada en el DOF el día 31 de diciembre de 1976 durante el mandato de José López Portillo, su contenido es de 29 artículos. “Antes Ley General de Deuda Pública”.

<sup>22</sup> Hasta la fecha que fue publicado el Artículo.

<sup>23</sup> Hasta ese momento sumaban 775, de las cuales, tan solo 26 estaban incluidas en el PEF, y representaban el 90% del total del Gasto gubernamental, mientras que el resto, necesitaba autorización previa de la SHCP para contratar deuda.

7. Y empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.

Cuadro 3“Marco normativo de la Ley general de Deuda Pública en México”.



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016) “Deuda Federal y de Entidades Federativas”.

En el artículo segundo se define lo que se entenderá por financiamiento, mientras en el tercero menciona que será la SHCP quien interprete y expida las disposiciones para hacer cumplir esta ley.

Por su parte, el capítulo dos (LFDP: Artículos 4-8) describe las **facultades que posee la SHCP**, entre las que destacan las de Emisión de valores y empréstitos; Elaboración del programa financiero del Sector público; Autorizar a paraestatales para gestión y contratación de financiamiento externo; Autorizar a empresas paraestatales para que gestionen y contraten financiamiento externo.

Cuidar que los recursos procedentes de deuda sean destinados a proyectos, y empresas que estén alineados sus objetivos con el plan de desarrollo económico y social y que además generen ingresos para su pago o mejora de la estructura de la deuda pública.

Con respecto al endeudamiento de los estados, la SHCP posee facultades para vigilar la capacidad de pago de las entidades federativas que contraten financiamientos y que se realice el pago oportuno de los intereses y del capital, así como garantizar la deuda de los estados.

Dentro de sus facultades está la de contratar financiamiento del Gobierno Federal; Someter a autorización del Presidente de la República la emisión de bonos del Gobierno Federal y tomar las medidas administrativas relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y demás formalidades;

Autorizar a las entidades paraestatales para que contraten financiamientos externos; así como llevar el registro de la deuda del sector público federal. Autorizar a las entidades del sector público federal para que efectúen negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales. En caso de que se trate solo de financiamiento interno, solo bastará con la autorización de sus respectivos órganos de gobierno.

La SHCP supervisará el manejo que las entidades hagan de los recursos provenientes de financiamientos. A su vez, los financiamientos que la SHCP contrate o autorice deberán estar comprendidos en el programa general de Deuda.

Con respecto a la **programación de deuda**, esta ley (LFDP: Artículos 9-16) destaca que, el C. de la Unión es quien autoriza los montos de endeudamiento tanto interno como externo, y estos se incluirán en la LIF y el PEF; Será la SHCP quien informe al C. Unión sobre el estado de la deuda al rendir la cuenta pública anual y trimestralmente.

Además, la SHCP deberá conocer los programas y proyectos que requieran de financiamiento con el fin de determinar las necesidades financieras; Por su parte, los montos aprobados por el C. de la Unión serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los presupuestos de egresos.

Para ello, la SHCP necesita autorizar los financiamientos que promuevan las entidades del sector público; Estas, a su vez, deberán indicar los recursos que utilizarán para pagar los financiamientos que promuevan; Mientras que a juicio de la SHCP no se autorizarán financiamientos que excedan la capacidad de pago de las entidades del Sector Público; Será la misma SHCP la que revise los montos que destinen las entidades para el pago de sus financiamientos, ello con el fin de incluirlos en el PEF.

Ahora bien, en lo referente a la **contratación de financiamientos del Gobierno Federal**, la ley (LFDP: Artículos 17-18) determina las condiciones necesarias para contratar deuda externa e

interna, al tratarse de financiamiento interno, serán los órganos locales las que aprueben la contratación de deuda. En dado caso de que se trate de deuda externa, la SHCP deberá autorizar previamente la contratación.

Este capítulo también agrega reglas a los proyectos del gobierno federal que requieran de financiamiento. Estos deberán producir recursos suficientes para su amortización, además que las obligaciones contraídas no deberán ser superiores a su capacidad de crédito.

Por su parte, si se trata de **contratación de financiamiento para entidades distintas al Gobierno Federal** (LFDP: Artículos 19-22) Las entidades III-VI solo podrán contratar crédito externo con autorización previa de la SHCP además de que estos financiamientos deberán estar incluidos dentro del programa de deuda, salvo los que tienen como propósito la regulación monetaria.

Para que la SHCP les autorice la contratación de crédito externo, estas deberán presentar a la SHCP además de su solicitud, sus estados financieros, pasivos, capacidad de pago, necesidad del tipo de gasto que pretenden financiar y uso de disponibilidades de líneas de crédito y amortizaciones. Destaca la no se autorizan financiamientos que no se encuentren en los planes y presupuestos aprobados. Será la SHCP quien deberá comunicar por escrito al solicitante de crédito, aquellos créditos que puedan ser contratados.

Con respecto a la **Vigilancia de las operaciones de endeudamiento**, (LFDP: Artículos 23-26) la SHCP impondrá reglas sobre la forma en que las entidades deberán registrar sus operaciones de financiamiento, además de ello, las entidades deberán proporcionar la información que la SHCP les solicite para llevar a cabo la vigilancia de los recursos provenientes de financiamientos; será la misma secretaría la que vigile que se incluya en los respectivos presupuestos de las entidades, los montos necesarios para el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Por su parte, las entidades deberán dar facilidades a la SHCP para que esta compruebe la contratación, aplicación y manejo de la deuda pública; a su vez, las Secretarías de Estado coordinarán y vigilarán a las entidades adscritas a su sector la utilización de los recursos provenientes de financiamiento.

Por último, la SHCP llevará y publicará un **registro de las obligaciones financieras** (LFDP: Artículos 27-29) de las entidades, en el que se especifique: monto, características y destino de los recursos.

Sin embargo, es obligación de los titulares de las entidades comunicarle a la SHCP los datos de todos los financiamientos y movimientos que realicen; mientras que si se modifican las operaciones de crédito (previa autorización), estas deberán cumplir con los mismos requisitos con que fueron autorizados.

### 3.4 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>24</sup>

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>25</sup> señala que se entiende por

1. Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP): Son *“las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal y las Entidades del Sector Público Federal, que cubre la diferencia entre los ingresos y los gastos distintas de la adquisición neta de pasivos y activos financieros, incluyendo las actividades del sector privado y social cuando actúan por cuenta del Gobierno Federal o las Entidades”* y;
2. Saldo Histórico de los Requerimientos del Sector Público (SHRFS): Son *“los pasivos que integran los requerimientos financieros del Sector Público menos los activos financieros disponibles, en virtud de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los citados requerimientos”*.

Esta ley viene a apoyar la homologación conceptual del endeudamiento público con el fin de evitar la duplicidad de su registro. La Secretaría de la Función Pública (SFP) es la encargada de su interpretación.

Esta ley señala que los pagos de pasivo de deuda pública son parte del Gasto Público (LFPRH, Artículo 4,). Es de especial importancia el Artículo 17 el cual hace referencia al equilibrio

---

<sup>24</sup> Ley publicada en el DOF el día 30 de marzo de 2006 durante el mandato de Vicente Fox Quezada, su contenido es de 118 artículos.

<sup>25</sup> El Objeto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH 2006) es reglamentar el artículo 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la CPEUM.

presupuestario que tiene como meta el déficit público cero. Para ello, las iniciativas de la LIF y del PEF, así como el PPEF deberán contribuir a alcanzar la meta anual de los RFSP. Este mismo artículo contiene una válvula de escape la cual señala que se podrá prever un déficit presupuestal debido a *circunstancias económicas y sociales que priven en el país* siendo necesario que la SHCP comparezca ante el Congreso de la Unión.

Aparte de lo anterior, el mismo artículo señala que: *“El balance financiero de las empresas productivas del Estado deberá contribuir a mantener la salud financiera de la Administración Pública Federal, así como a una evolución ordenada de los requerimientos financieros del Sector Público”* (LFPRH, Artículo 17).

De acuerdo con la misma ley (LFPRH, Artículo 19bis) la SHCP destinará los ingresos del Remanente de operación del Banco de México (ROBM) al menos en 70% para amortización de deuda del Gobierno Federal o a reducir el déficit presupuestario (en dado caso de ser aprobado). El 30% restante se utilizará para el fortalecimiento del Fondo de estabilización de los ingresos presupuestarios o a incrementar los activos del Gobierno Federal que fortalezcan su posición financiera. Trimestralmente, se deberá informar la aplicación de estos recursos.

Con respecto a la contratación de créditos externos, el artículo 36 (LFPRH, Artículo 36,) menciona que para financiar total o parcialmente programas y proyectos estos deberán contar con la autorización de la SHCP además de que los montos se encuentren previstos en el PEF.

Por su parte, el artículo 40 regula el Proyecto de la Ley de Ingresos, en caso de que considere ingresos por financiamiento se deberá incluir (además de la exposición de motivos y el proyecto de decreto de la ley de ingresos) *“el saldo y la composición de la deuda pública y el monto de los pasivos, el saldo y composición de la Deuda del Gobierno Federal y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado, diferenciando el interno del externo, el saldo y composición de la deuda de las entidades y el impacto sobre las mismas del techo de endeudamiento solicitado, diferenciando el interno y el externo, entre otras”*.

Por otro lado, los ejecutores del gasto deberán informar a la SHCP el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al cierre del ejercicio anterior (LFPRH, Artículo 53,). Mientras que para realizar pagos fuera de vigencia y los correspondientes al costo

financiero de la deuda pública tendrán que estar contemplados en el PEF y además haber presentado el informe que se señala en el artículo 53 (LFPRH, Artículo 54,).

Los ejecutores del gasto observarán la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En el caso del endeudamiento público del Gobierno Federal, la SHCP y las entidades estarán obligadas a proporcionar a la Secretaría de la Función Pública y a la Auditoría Superior de la Federación la información que estas requieran legalmente (LFPRH, Artículo 106,).

Por último, la SHCP deberá presentar información mensual y trimestral al C. de la Unión de la evolución de la deuda pública e información sobre el costo total de las emisiones de deuda interna y externa (LFPRH, Artículo 107,).

### 3.5 Ley General de Contabilidad Gubernamental<sup>26</sup>

Esta ley va de la mano con la LFPRH, en la aplicación y homologación de reglas, conceptos e información financiera, para los tres poderes de la federación, los estados, organismos paraestatales y sus órganos autónomos. Las Secretarías responsables de la interpretación son la SHCP y la SFP. En ella, se definen conceptos de deuda pública, costo financiero de la deuda y endeudamiento neto.

Su finalidad es establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental (LGCG, Artículo 1) y facilitar el registro y fiscalización de activos, pasivos ingresos y gastos públicos incluyendo la administración de la deuda (LGCG, Artículo 2). En ella, también se describen las facultades del Consejo Nacional de Armonización contable, entre las que destacan analizar y aprobar los registros contables de los esquemas de deuda pública de los entes públicos (LGCG, Artículo 9).

---

<sup>26</sup> Esta Ley fue promulgada en 2008 durante el mandato de Felipe Calderón Hinojosa, su contenido es de 82 artículos.

Los entes públicos deberán destacar en sus estados financieros los esquemas de pasivos, incluyendo los considerados como deuda pública, para ello, se generará información periódica de los estados financieros y de su información financiera. (LGCG, Artículos 45-47)

De acuerdo al artículo 46 (LGCG, Artículo 46) la información para la Federación, los sistemas contables de sus tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), Entidades de la Administración Pública Paraestatal y Órganos Autónomos deberá estar desagregada de la siguiente manera:

*Estado analítico de la deuda:*

1. *Corto y largo plazo, así como por su origen en interna y externa;*
2. *Fuentes de financiamiento;*
3. *Por moneda de contratación, y*
4. *Por país acreedor;*

*Información presupuestaria con la desagregación siguiente:*

- c) *Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, del que derivará la clasificación por su origen en interno y externo;*
- d) *Intereses de la deuda.*

*“Los estados analíticos sobre deuda pública deberán considerar el saldo inicial del ejercicio, las entradas y salidas por transacciones, otros flujos económicos y el saldo final del ejercicio.”*

Por su parte, el artículo 47 (LGCG, Artículo 47) aplica para las Entidades Federativas los sistemas contables de sus tres poderes (Ejecutivo, legislativo y Judicial), Entidades de la Administración Pública Paraestatal y Órganos Autónomos. Destacando la siguiente información:

*“Deberán producir la información referida en el artículo anterior, con excepción de la fracción I, inciso i) cuyo contenido se desagregará como sigue:*

- I. *Estado analítico de la Deuda, del 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.”*

Además, el artículo 49 (LGCG, Artículo 49) agrega que *“las notas de los estados financieros son parte integral de los mismos, deberán contener entre otras cosas la deuda pública que se registra.*

De acuerdo con el Artículo 53 (LGCG, Artículo 53) la cuenta pública de las entidades federativas contendrá como mínimo entre otras cosas:

*“IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual:*

*d. Deuda pública”.*

El artículo 61 (LGCG, Artículos 61) menciona que tanto la Federación como las Entidades Federativas deberán incluir en sus respectivas leyes de ingresos y presupuesto de egresos apartados específicos con:

*b) Las obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública...así como...la composición de dichas obligaciones y el destino de los recursos obtenidos.”*

De acuerdo con el artículo 70 (LGCG, Artículo 70) los gobiernos de los estados deberán integrar información financiera de los recursos que les son transferidos, realizar entre otras cosas, el registro contable, en donde deberán concentrar todas las obligaciones causantes de deuda pública.

El artículo 78 (LGCG, Artículo 78) menciona que *“las entidades federativas deberán publicar e incluir en los informes trimestrales las obligaciones referidas en los artículos 37,47, fracción II, y 50 de la LCF, especificando los siguiente: Tipo de obligación; Fin, destino y objeto; Acreedor, proveedor o contratista; Importe total; Importe y porcentaje del total que se paga o garantiza con los recursos de dichos fondos; Plazo; Tasa a la que esté sujeta,*

*Y por cuanto hace a las obligaciones previstas en el art,47, fracción II de la LCF, los estados, además deberán especificar lo siguiente:*

*a) En el caso de amortizaciones:*

*1. La reducción del saldo de su deuda pública bruta total.*

2. *Un comparativo de la relación deuda pública bruta total a producto interno bruto del estado entre el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior y la fecha de la amortización, y*
  3. *Un comparativo de la relación deuda pública bruta total a ingresos propios del estado o municipio, según corresponda, entre el 31 de diciembre del ejercicio anterior y la fecha de la amortización, y*
- b) *El tipo de operación de saneamiento financiero que, en su caso, hayan realizado, incluyendo la relativa a la fracción III del artículo 47 de la LCF”.*

Por último, el artículo 84 (LGCG, Artículo 84) menciona que los actos u omisiones serán sancionadas con lo previsto en las Leyes correspondientes.

### 3.6 Paquete económico

El paquete económico es elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y remitido al Congreso de la Unión para su análisis, discusión, modificación (en su caso) y aprobación. Consta entre otros documentos de los Criterios Generales de Política Económica, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH, 2006) La Ley de Ingresos (LIF) y el Presupuesto de Egresos (PEF) deberán ser elaborados con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica e indicadores de desempeño, acompañados de los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), objetivos, metas y estrategias anuales en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Estos objetivos deberán incluir cuando menos: *“Líneas generales de política económica; Objetivos anuales, estrategias y metas; Proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los RFSP (por 5 años y revisados anualmente); Resultados de las Finanzas públicas incluyendo los Requerimientos Financieros del Sector Público (5 años). Meta anual de los Requerimientos Financieros del Sector Público, la cual estará determinada por la capacidad de financiamiento*

*del Sector Público Federal y; Límite máximo del gasto corriente estructural para el ejercicio fiscal (proyecciones a 5 años)”.*

### 3.6.1 Criterios Generales de Política Económica

Año con año, la SHCP elabora los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), lo cuales son el documento que contiene tanto las estimaciones de los principales indicadores de la economía mexicana al cierre del año como las perspectivas de estos para el siguiente ejercicio fiscal y para el mediano plazo.

Este documento tiene como propósito servir de apoyo en la elaboración de la iniciativa de ley de ingresos de la Federación (ILIF) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), que una vez aprobados se convertirán en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal del siguiente año.

Uno de los temas que se analiza en los CGPE son las perspectivas económicas y los lineamientos de la política fiscal y económica para el siguiente ejercicio fiscal, esta sección se compone de perspectivas económicas, política fiscal, perspectivas de las finanzas públicas donde se incluyen los requerimientos financieros del sector público (RFSP), política de deuda pública, la cual se desglosa en interna y externa, banca de desarrollo, pensiones y sector asegurador y sistema financiero.

Posteriormente, se analizan las perspectivas económicas y fiscales de mediano plazo (5 años), tales como el escenario macroeconómico, las perspectivas de las finanzas públicas, los perfiles de amortización de la deuda y los riesgos fiscales.

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH, Artículo 16) los Criterios Generales de Política Económica *Explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o de decreto, acompañados de propuestas para enfrentarlos.”*

*“También se deberán exponer los riesgos más relevantes que enfrentan las finanzas públicas en el corto plazo, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.”*

### 3.6.1.1 CGPE 2018

En los Criterios Generales de Política Económica para 2018 (CGPE,2018) se enfatiza que el seguimiento de la evolución de las finanzas públicas permite anticipar el cumplimiento de las metas fiscales como la reducción de la trayectoria de los Requerimientos Fiscales del Sector Público (RFSP) y del Saldo Histórico de los Requerimientos Fiscales del Sector Público (SHRFSP) comprometidas en la consolidación fiscal iniciada 2013.

El documento menciona que desde 2014 se propuso regresar los RFSP a 2.5% del PIB, y hasta el momento se ha cumplido de forma puntual la meta. El uso de recursos no recurrentes provenientes del ROBM de acuerdo con la reforma de la LFPRH<sup>27</sup> permitiría disminuir los RFSP y el SHRFSP, de esta forma, se han logrado disminuir en 321.7 mmp, además de adquirir activos por 96.5 mmp los cuales permiten a su vez mejorar la posición financiera del gobierno federal.

Es preciso mencionar que de acuerdo con los CGPE (2018) *“Los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) son la medida más completa y robusta del déficit público. Este indicador actúa como el ancla fiscal para la planeación de las finanzas públicas y representa una herramienta de control de la hacienda pública”*.

Con respecto a las perspectivas tanto de los RFSP como del SHRFSP para 2018 se pretende que estos lleguen a 2.5% respecto al PIB y a 47.3% respecto al PIB, con un déficit público de 2% los cuales son indicadores consistentes con una disminución sostenida de la trayectoria de la deuda pública, con lo cual se alcanzaría el objetivo multianual trazado por la consolidación fiscal, el cual es *“que la deuda como porcentaje del PIB no solo deje de crecer, sino que empiece*

---

<sup>27</sup> De acuerdo con el artículo 19 bis de la LFPRH los ingresos no recurrentes del remanente de operación que entere el Banco de México deberán destinarse en un 70% al pago de deuda o a reducir el monto del financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario. Mientras que el 30% restante se podrá utilizar para mejorar la posición financiera del Gobierno Federal.

a *disminuir*". Mientras que se espera que para 2023 el saldo Histórico disminuya hasta llegar al 45.3% respecto al PIB

De acuerdo con la SHCP, la política de deuda se ha llevado de forma responsable y eficiente, robusteciendo el portafolio de pasivos del Gobierno Federal y disminuyendo los riesgos asociados a posibles volatilidades de los mercados financieros internacionales. Con ello, se ha logrado una mejora en la calificación de deuda soberana, además se tiene una línea de crédito abierta por parte del Fondo Monetario Internacional por 86 mmd.

Por otra parte, el 81.8% de la deuda interna se encuentra contratada a tasa fija y a largo plazo (8 años). El 77.1% de la deuda neta, se encuentra contratada en pesos por lo que existe una baja exposición a riesgos derivados de la tasa de interés y del tipo de cambio.

La política general de deuda para 2018 estará orientada a la mejora del portafolio de pasivos y del perfil de vencimiento. Se buscará cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal a un costo reducido, de largo plazo y con un bajo riesgo. Recurriendo principalmente al mercado local de deuda y al uso del crédito externo sólo en caso de encontrar condiciones favorables.

Por su parte, la política de deuda interna estará orientada a la satisfacción de la mayor parte de las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal, lo cual incluye operaciones de manejo de pasivos, permutas y recompra de valores gubernamentales. Y en dado caso de que las condiciones de mercados sean favorables, se procederá a mejorar en el perfil de las amortizaciones y a disminuir el costo financiero para los siguientes años.

Mientras que la política de deuda externa estará orientada a mejorar la eficiencia del portafolio del Gobierno Federal, con énfasis en la posibilidad de realizar operaciones de manejo de pasivos dirigidas a mejorar el perfil de vencimiento y/o reducir el costo financiero. La utilización del crédito externo sólo se utilizará de manera complementaria al crédito interno. También se buscará la ampliación y diversificación de la base de los inversionistas, así como la reducción del riesgo de refinanciamiento en años posteriores.

Por último, el financiamiento proveniente de Organismos Financieros Internacionales (OFIS) y de Agencias de Crédito a la Exportación (ECAS) sólo se realizará de forma complementaria y contracíclica.

### 3.7 Ley de Ingresos de la Federación.

La Ley de Ingresos de la Federación es un ordenamiento jurídico propuesto por el Ejecutivo Federal mediante la SHCP, el cual es sometido a discusión, modificación (según sea el caso) y aprobación por el Congreso de la Unión. Su contenido se centra en señalar el origen de los recursos financieros que permitan cubrir los gastos de la federación durante un ejercicio fiscal (un año).

A lo largo de los últimos años ha venido sufriendo una serie de cambios en su estructura, los cuales facilitan el análisis y el registro contable de las cifras<sup>28</sup>. Su estructura legal está comprendida por 10 numerales agrupados en tres grandes rubros:

A. Ingresos del Gobierno Federal, los cuales a su vez comprenden: impuestos; contribuciones de mejoras; derechos; Productos; Aprovechamientos; Participaciones y aportaciones y; transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

B. Ingresos de organismos y empresas, los cuales a su vez comprenden: Cuotas y aportaciones de seguridad social e ingresos por ventas de bienes y servicios.

C. Ingresos derivados de financiamientos, los cuales a su vez se subdividen en: Endeudamiento interno del Gobierno Federal; Endeudamiento externo del Gobierno Federal; déficit de organismos y empresas de control directo y déficit de empresas productivas del Estado.

El cuadro 4 muestra el esquema general de la Ley de Ingresos de la Federación, mientras que en el cuadro 5 se muestra el numeral 10 *“Ingresos derivados de financiamientos”*.

---

<sup>28</sup> Para consultar la evolución que ha venido sufriendo el documento, consultar el anexo 1.

*Cuadro 4 “Esquema general de la Ley de Ingresos”.*

CONCEPTO

**Total**

- A. Ingresos del Gobierno Federal (1+3+4+5+6+8+9)
  - 1. Impuestos
- B. Ingresos de Organismos y empresas (2+7)
  - 2. Cuotas y aportaciones de seguridad social
  - 3. Contribuciones de mejoras
  - 4. Derechos
  - 5. Productos
  - 6. Aprovechamientos
  - 7. Ingresos por ventas de bienes y servicios
  - 8. Participaciones y aportaciones
  - 9. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.
  - 10. Ingresos derivados de financiamientos
    - 1. Endeudamiento interno:
      - 01. Endeudamiento interno del Gob. Fed.
      - 02. Otros financiamientos.
        - 01. Diferimiento de pagos.
        - 02. Otros.
    - 2. Endeudamiento externo:
      - 01. Endeudamiento externo del Gobierno federal.
    - 3. Déficit de organismos y empresas de control directo.
    - 4. Déficit de empresas productivas del Estado.

*Informativo: Endeudamiento neto del Gobierno Federal (10.1.01 + 10.2.01)*

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Ingresos de la Federación 2012-2018.

*Cuadro 5 “Ley de Ingresos de la Federación. Numeral 10. Ingresos derivados de financiamientos”.*

*10. Ingresos derivados de financiamientos*

- 1. Endeudamiento interno:
  - 01. Endeudamiento interno del Gob. Fed.
  - 02. Otros financiamientos.
    - 01. Diferimiento de pagos.
    - 02. Otros.
- 2. Endeudamiento externo:
  - 01. Endeudamiento externo del Gobierno federal.
- 3. Déficit de organismos y empresas de control directo.
- 4. Déficit de empresas productivas del Estado.

*Informativo: Endeudamiento neto del Gobierno Federal (10.1.01 + 10.2.01)*

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Ingresos de la Federación 2012-2018.

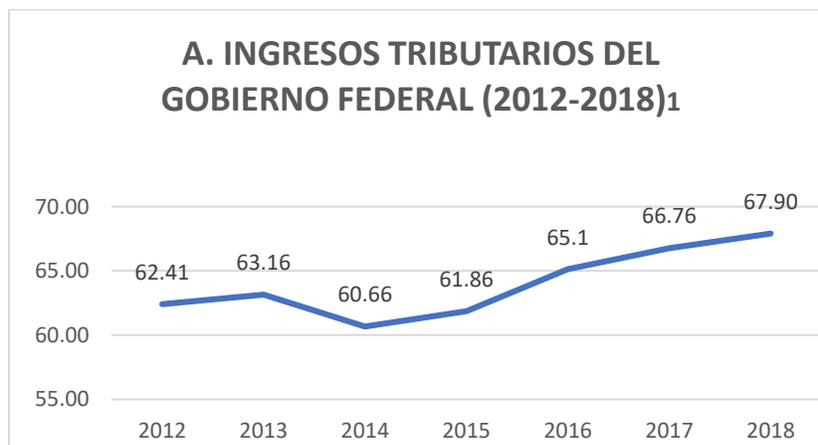
### 3.7.1 Evolución de los ingresos públicos 2012-2018

La evolución de los ingresos públicos en el periodo de 2012 a 2018 muestra que los ingresos tributarios del Gobierno Federal en términos nominales han crecido en 5.49% pasando de 62.41% en 2012 a 67.90% en 2018 tal como lo muestra la gráfica 1.

Por su parte, la aportación al ingreso público proveniente de Organismos y Empresas Públicas ha sufrido una disminución de un 4.28% pasando de aportar 26.88% en 2012 a 22.60% en 2018 tal como se muestra en la gráfica 2.

Con respecto a los ingresos provenientes de financiamientos, a pesar de haber sufrido un repunte en 2014 respecto a 2012 de 3.85%, pasando de representar 10.71% en 2012 a 14.56% en 2014. A partir de este año han mostrado una disminución constante hasta situarse en su punto mínimo en 2018, representando el 9.50% respecto al total de los Ingresos, el cual representa una disminución del 1.21% si lo comparamos con los ingresos de 2012 tal como lo muestra la gráfica 3.

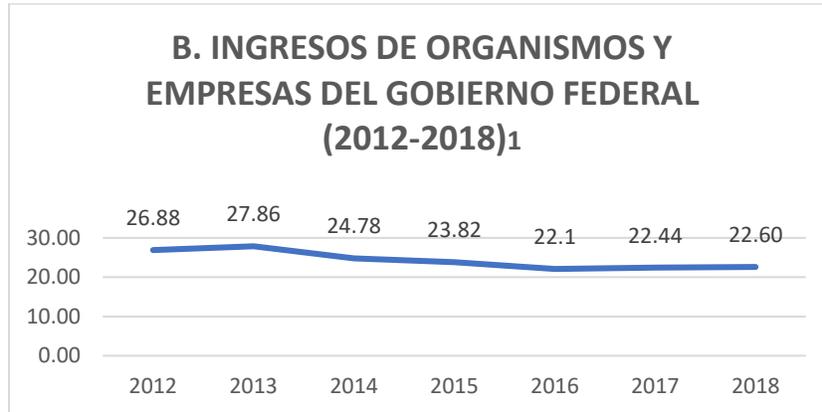
Gráfica 1 “Evolución de los Ingresos tributarios del Gobierno Federal 2012-2018 (en términos porcentuales)”.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2012-2018.

1.- Expresados en términos nominales y en porcentajes respecto al total de la LIF para el periodo 2012-2018.

Gráfica 2 “Evolución de los Ingresos de Organismos y Empresas 2012-2018 (en términos porcentuales)”.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de la Federación 2012-2018.

1.- Expresados en términos nominales y en porcentajes respecto al total de la LIF para el periodo 2012-2018.

Gráfica 3 “Evolución de los Ingresos derivados de financiamientos 2012-2018 (en términos porcentuales)”.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2012-2018.

1.- Expresados en términos nominales y en porcentajes respecto al total de la LIF para el periodo 2012-2018.

En términos nominales, en el periodo analizado, los ingresos provenientes del Gobierno Federal aumentaron en un 5.49%, mientras que, tanto los ingresos de organismos y empresas como los derivados de financiamientos disminuyeron en 4.28% y 1.21% respectivamente tal como lo muestra el cuadro 6.

*Cuadro 6 “Variación porcentual de los principales ingresos de la Ley de Ingresos de la Federación 2012-2018”.*

Ingresos	2012 (%)	2018 (%)	Variación 2012-2018(%)
Del Gobierno Federal	62.41	67.9	5.49
De Organismos y Empresas	26.88	22.6	-4.28
Derivados de financiamientos	10.71	9.5	-1.21

Fuente: Elaboración propia con datos de la LIF 2012-2018.

### 3.7.2 LIF 2018<sup>29</sup>

Como puede apreciarse en el cuadro 7 el total de ingresos esperados en la Ley de Ingresos de la Federación 2018 (LIF,2018) es de 5,279, 667.0 millones de pesos, de los cuales, 3,584,918.4 millones corresponden a ingresos del Gobierno Federal, 1,193,373.1 millones a ingresos de organismos y empresas y 501,375.5 de ingresos derivados de financiamientos.

Para una mejor comprensión del origen de los recursos, la LIF 2018 contempla que alrededor de 68 pesos de cada 100 provienen de ingresos del gobierno federal, 22.5 pesos de cada 100 de organismos y empresas, mientras que 9.5 pesos de cada 100 se espera provengan de financiamientos tal como se aprecia en el cuadro 7.

Cabe resaltar que la aplicación de estos recursos se hará conforme al PEF 2018, los estados, estos podrán afectar sus participaciones hasta en un 25% con cargo al fondo para el fortalecimiento de los estados, fungiendo como fuente de pago o compensación de las obligaciones que contraigan con el Gobierno Federal, esto sin la necesidad de que las legislaturas locales lo aprueben ni la obligación de inscribirlo en el Registro Público Único tal como lo prevé la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFyM).

Con respecto al numeral 6.1.22.04 y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 107, fracción I de la LFPRH, la SHCP deberá incluir el origen de los recursos generados por los aprovechamientos referidos en dicho numeral en los informes sobre la situación económica, las

<sup>29</sup> Publicada en el DOF el 15 de noviembre de 2017 y la cual entró en vigor el 1 de enero de 2018.

finanzas públicas y la deuda pública, mientras que para dar cumplimiento al artículo 19 fracción II de la LFPRH, deberá informar sobre el destino de estos.

*Cuadro 7 “Esquema legal y porcentajes de los numerales con respecto al total que integran la LIF 2018”.*

CONCEPTO	Millones de pesos	
	2018	% respecto al total 2018
<b>Total</b>	<b>5,279,667.0</b>	100.00
A. Ingresos del Gobierno Federal (1+3+4+5+6+8+9)	3,584,918.4	67.90
1. Impuestos	2,957,469.9	56.02
B. Ingresos de Organismos y empresas (2+7)	1,193,373.1	22.60
2. Cuotas y aportaciones de seguridad social	309,302.2	5.86
3. Contribuciones de mejoras	36.1	0.00
4. Derechos	46,399.5	0.88
5. Productos	6,427.1	0.12
6. Aprovechamientos	117,792.3	2.23
7. Ingresos por ventas de bienes y servicios.	884,070.9	16.74
8. Participaciones y aportaciones		
9. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.	456,793.5	8.65
10. Ingresos derivados de financiamientos	501,375.5	9.50
1. Endeudamiento interno	505,224.7	9.57
01. Endeudamiento interno del Gob. Fed.	470,533.6	8.91
02. Otros financiamientos	34,691.1	0.66
01. Diferimiento de pagos.	34,691.1	0.66
02. Otros	0.0	0.00
2. Endeudamiento externo:	0.0	0.00
01. Endeudamiento externo del Gobierno federal/3	0.0	0.00
3. Déficit de organismos y empresas de control directo	-65,263.4	-1.24
4. Déficit de empresas productivas del Estado.	61,414.2	1.16
<i>Informativo: Endeudamiento neto del Gobierno Federal (10.1.01 + 10.2.01)</i>	470,533.6	8.91

Fuente: Elaboración propia con información y datos de la LIF 2018.

Por su parte, el artículo 2 resulta importante ya que en el:

- a) *“Se autoriza a la SHCP para contratar y ejercer, créditos, empréstitos, y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley Federal de Deuda Pública y para el financiamiento del PEF 2018 por un monto de hasta 470 000 mdp.”*

- b) *“Así como para contratar y ejercer en el exterior créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, así como para canjear o refinanciar obligaciones del sector público federal hasta por 5,500 mdd los cuales incluyen el endeudamiento externo que se llegase a ejercer con OFIS”.*
- c) *“También se autoriza a la SHCP para que emita valores en moneda nacional y contrate empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del erario federal, en los términos de la Ley Federal de Deuda Pública”.*
- d) *Además, “se autoriza a la SHCP para que contrate créditos o emita valores en el exterior con el objeto de canjear o refinanciar endeudamiento externo”.*

### 3.8 Presupuesto de Egresos de la Federación

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es el documento de política pública<sup>30</sup> en el que se determinan las erogaciones que realizará el Gobierno Federal. En él, se describen la cantidad, la forma y la distribución de los recursos públicos, especificando tanto el monto como el destino de los recursos con el fin de satisfacer las demandas prioritarias de la nación.

De esta forma, el gasto público está orientado a proporcionar bienes y servicios que la población demanda. Entre los que destacan bienes públicos como la impartición de justicia, soberanía y seguridad nacional, relaciones diplomáticas, y atención al costo financiero de la deuda, así como servicios educativos, de salud, culturales y desarrollo de infraestructura.

Tal como lo muestra el cuadro 8 su composición general consta de 48 ramos<sup>31</sup> y se divide en cinco grandes rubros: A) Ramos autónomos: 10 ramos; B) Ramos administrativos: 27 ramos; C) Ramos generales: 9 ramos; D) Entidades sujetas a control presupuestario directo: ISSSTE, IMSS; E) Empresas productivas del Estado: CFE, PEMEX.

---

<sup>30</sup> Entiéndase por política pública aquel comportamiento intencional y planeado derivado de la observación, identificación, recabo de información, diseño de un diagnóstico, debate, ajuste y aprobación de la situación que tiene como fin de alcanzar ciertos objetivos públicos planteados a través de medios de acción, de esta manera, el PEF es un documento planeado que busca satisfacer ciertos objetivos públicos previamente identificados como problemáticos o no problemáticos.

<sup>31</sup> Actualmente los ramos 26 y 39 se encuentran en desuso, mientras que el ramo 36 Seguridad pública, se le destinó presupuesto hasta el 2014.

## Cuadro 8 “Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2018”.

PEF Todos Los Ramos 2012-2018

### A. RAMOS AUTÓNOMOS

Gasto programable

01 Poder Legislativo

Cámara de Senadores

Cámara de Diputados

Auditoría Superior de la Federación

03 Poder Judicial

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Consejo de la Judicatura Federal

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

22 Instituto Federal Electoral/INE/1

35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos

41 Comisión Federal de Competencia Económica

42 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

43 Instituto Federal de Telecomunicaciones

44 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

RAMO 40 INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

RAMO 32 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

RAMO EN PROCESO DE CREACIÓN/2

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

### B. RAMOS ADMINISTRATIVOS

Gasto programable

02 Oficina de la Presidencia de la República

04 Gobernación

05 Relaciones Exteriores

06 Hacienda y Crédito Público

07 Defensa Nacional

08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

09 Comunicaciones y Transportes

10 Economía

11 Educación Pública

12 Salud

13 Marina

14 Trabajo y Previsión Social

15 Reforma Agraria/SEDATU/3

16 Medio Ambiente y Recursos Naturales

17 Procuraduría General de la República

18 Energía

20 Desarrollo Social

21 Turismo

27 Función Pública

31 Tribunales Agrarios

36 Seguridad Pública/4

37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

45 Comisión Reguladora de Energía

46 Comisión Nacional de Hidrocarburos

47 Entidades no Sectorizadas

48 Cultura

### C. RAMOS GENERALES

Gasto programable

19 Aportaciones a Seguridad Social

23 Provisiones Salariales y Económicas

25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos

continúa...

- 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
  - Gasto No Programable
    - 24 Deuda Pública
    - 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
    - 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero
    - 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
    - 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca
  - D. ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO
    - Gasto programable
      - GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
      - GYR Instituto Mexicano del Seguro Social
  - E. Empresas Productivas del Estado /5
    - Gasto Programable
      - TOQ Comisión Federal de Electricidad
      - TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)
    - Gasto No Programable
      - Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:
        - TOQ Comisión Federal de Electricidad
        - TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)
- Neteo: Resta de: a) aportaciones ISSSTE del Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal.

**GASTO NETO TOTAL**

Fuente: Elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2012-2018.

Notas:

/1 A partir de 2015 el Instituto Federal Electoral, se transforma en el Instituto Nacional Electoral.

/2 Pertenece al Ramo 20 Desarrollo social y su clasificación en el Apartado de Ramos Autónomos queda supeditada a la formalización correspondiente en materia presupuestaria.

/3 A partir del 2014 el Ramo 15 Reforma Agraria cambia de nombre a Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

/4 El Ramo 36 Seguridad Pública dejó de asignársele presupuesto a partir de 2014.

/5 Para el PEF 2015 se dio un cambio en la clasificación, derivado de la expedición de las nuevas leyes de PEMEX y de CFE.

El documento es elaborado por la SHCP y a diferencia de la LIF, este solo lo aprueba la Cámara de Diputados. Cabe destacar, que su composición varía a lo largo del tiempo, por lo que es un buen indicador del tamaño, alcance y evolución de la actividad e intervención del Estado en la economía. La fecha límite para enviarlo a la C. de Diputados es el 8 de septiembre, y ésta tiene hasta el 15 de noviembre para aprobarlo, después de aprobado, habrá 20 días naturales para su publicación oficial en el DOF.

Cabe destacar, que el financiamiento del PEF, proviene de los tres componentes de ingresos recaudados por la LIF, es decir, de impuestos, ingresos de organismos y empresas y de deuda pública. De esta forma, si los ingresos son inferiores al gasto público, para mantener el mismo nivel de gasto habrá que recurrir a la tercera fuente de ingresos, es decir, a deuda pública.

El presupuesto, también puede ser clasificado en gasto programable y no programable, siendo el primero aquel que se utiliza para la generación de bienes y servicios por medio de instituciones del Gobierno Federal, mientras que el segundo es utilizado para el cumplimiento

de obligaciones determinadas por la ley, tales como la deuda pública y las participaciones a entidades federativas y municipios.

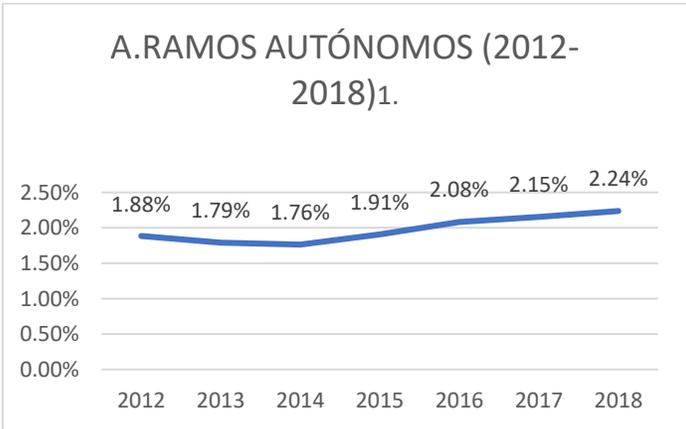
### 3.8.1 Evolución de los egresos públicos 2012-2018

A lo largo del tiempo, la administración pública incrementa o reduce sus funciones de acuerdo con objetivos y metas trazados en el Plan Nacional de Desarrollo.

De esta manera, la evolución de los ramos que comprende el PEF es la siguiente:

De acuerdo con la gráfica 4 el presupuesto destinado a los ramos autónomos muestra una tendencia creciente, pasando de 1.88% en 2012 a 2.24% en 2018. Sin embargo, el número de ramos autónomos se ha incrementado con la creación de los Ramos 41 Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), 42 Instituto Nacional para la evaluación de la Educación (INEE), 43 Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) y 44 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales (INAI).

Gráfica 4 “Evolución de los Egresos de los Ramos Autónomos en el PEF 2012-2018 (en términos porcentuales)”.



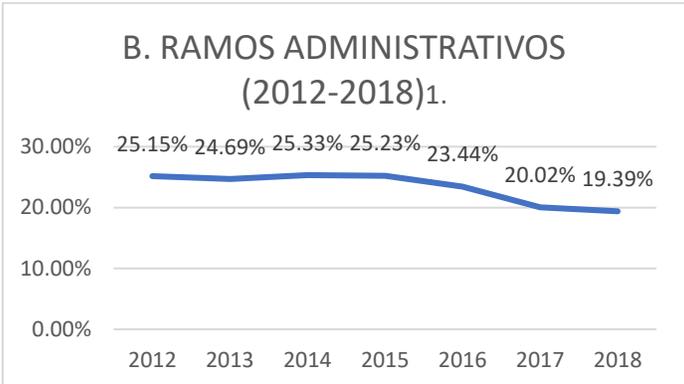
Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2018.  
1.- Expresados en términos nominales y en porcentajes respecto al total del PEF para el periodo 2012-2018.

Por su parte, los Ramos Administrativos han venido percibiendo un menor presupuesto federal, tal como lo muestra la gráfica 5 pasando de representar en 2012 el 25.15% respecto al total del presupuesto federal al 19.39% en 2018.

Los ajustes a la administración pública se dan mediante la supresión del Ramo 36 Seguridad Pública, y creación de los ramos 45 Comisión Nacional Reguladora de Energía, 46 Comisión Nacional de Hidrocarburos, 47 Entidades no Sectorializadas y 48 Cultura.

Con respecto a los Ramos Generales estos han tenido una tendencia creciente en la asignación del presupuesto federal, tal como lo muestra la gráfica 6, pasando de 47.11% en 2012 a 55.64% en 2018. Como no se ha creado ningún Ramo, en este apartado, es necesario observar la evolución de estos para determinar cuál o cuáles son los que están contribuyendo al crecimiento del porcentaje de los recursos transferidos a este Sector.

Gráfica 5 “Evolución de los Egresos de los Ramos Administrativos en el PEF 2012-2018 (en términos porcentuales)”.

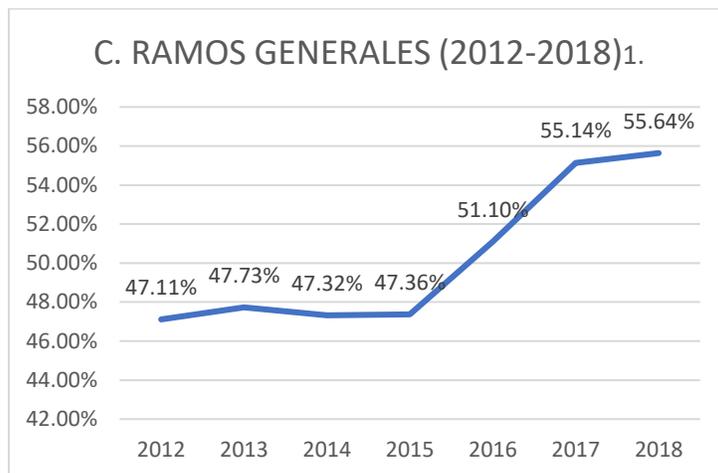


Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2018.  
1.- Expresados en términos nominales y en porcentajes respecto al total del PEF para el periodo 2012-2018.

La composición de los Ramos Generales se muestra en el cuadro 9, resulta trascendental debido a que el él se inscribe el Ramo 24 Deuda Pública. Cabe mencionar que el Ramo 24 ha contribuido al crecimiento del sector tal como lo muestra la gráfica 7. Como puede notarse, la tendencia al alza de este ramo de 2012 a 2018 es notable, para el periodo en análisis este

porcentaje se incrementó en un 2.01% lo que equivale en términos nominales a \$ 215,326,365,324 pesos.

Gráfica 6 “Evolución de los Egresos de los Ramos Generales en el PEF 2012-2018 (en términos porcentuales)”.



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2018.  
1.- Expresados en términos nominales y en porcentajes respecto al total del PEF para el periodo 2012-2018.

Cuadro 9 “Ramos Generales del Presupuesto de Egresos de la Federación”.

### C. RAMOS GENERALES

#### Gasto programable

19 Aportaciones a Seguridad Social

23 Provisiones Salariales y Económicas

25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos

33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

#### Gasto No Programable

##### **24 Deuda Pública**

28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios

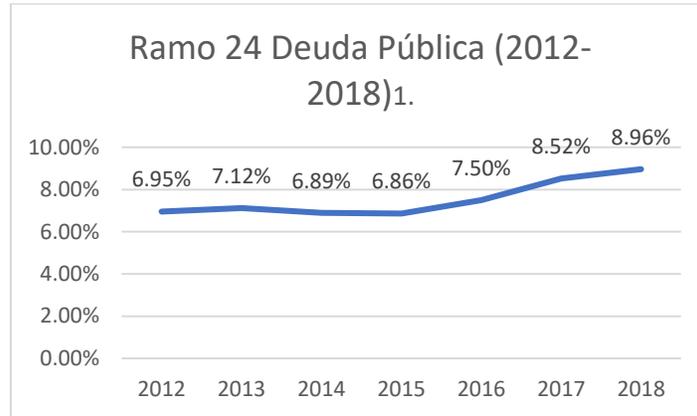
29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero

30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca

Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2012-2018.

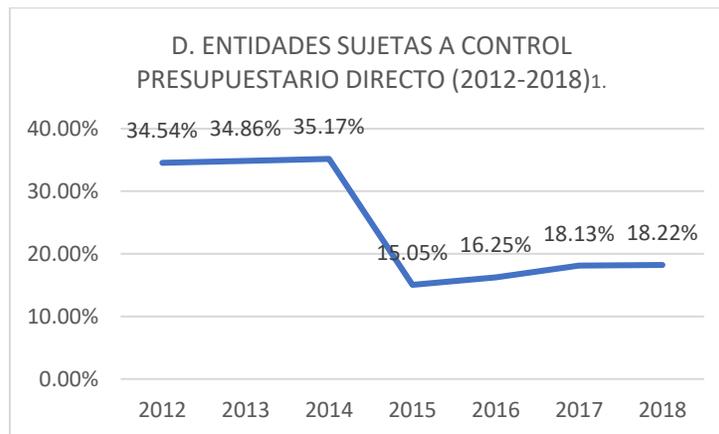
Gráfica 7 “Evolución del Ramo 24 Deuda pública en el PEF 2012-2018 (en términos porcentuales)”.



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2018.  
1.- Expresados en términos nominales y en porcentajes respecto al total del PEF para el periodo 2012-2018.

Por su parte, los apartados D Entidades sujetas a control presupuestario directo y E. Empresas productivas del Estado, pueden analizarse en conjunto debido a que en 2015 se modificó la forma en que se contabilizan en el PEF. De esta manera, el porcentaje que pierde el apartado D. es proporcional al porcentaje ganado por el apartado E tal como lo muestran las gráficas 8 y 9.

Gráfica 8 “Evolución de los Egresos de las Entidades sujetas a control presupuestario directo en el PEF 2012-2018 (en términos porcentuales)”.



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2018.  
1.- Expresados en términos nominales y en porcentajes respecto al total del PEF para el periodo 2012-2018.

Gráfica 9 “Evolución de los Egresos de las empresas productivas del Estado en el PEF 2012-2018 (en términos porcentuales)”.

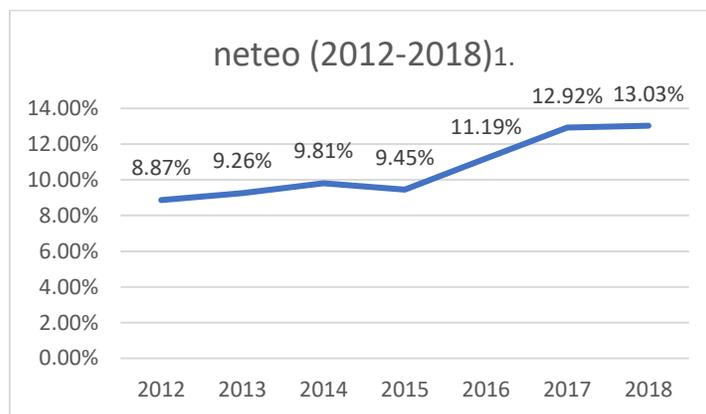


Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2018.  
1.- Expresados en términos nominales y en porcentajes respecto al total del PEF para el periodo 2012-2018.

Estas dos secciones del PEF (D+E), en promedio representan el 34.94% respecto al total del PEF en el periodo de 2012-2018.

A la graficas 4, 5, 6, 8 y 9 habrá que restarles el neteo<sup>32</sup>, para que, de esta forma, el presupuesto federal aprobado ajuste al 100%. Este neteo se presenta en la gráfica 10.

Gráfica 10. Neteo del Gobierno Federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.2018 (en términos porcentuales)”.



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2018.  
1.- Expresados en términos nominales y en porcentajes respecto al total del PEF para el periodo 2012-2018.

<sup>32</sup> El neteo es la resta de: a) aportaciones ISSSTE del Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal. Si bien es una figura contable, es importante tenerla en cuenta, para que el total del presupuesto sea igual al 100%.

### 3.8.2 PEF 2018

El Presupuesto de Egresos (PEF 2018) prevé un Gasto Neto Total de \$ 5,279,667,000,000. El cual corresponde a los ingresos totales aprobados en la LIF 2018. A su vez, se prevé un déficit fiscal presupuestario de \$ 466,684,400,000.

Si comparamos la evolución como porcentaje sobre el total de los egresos de la federación de 2012 contra 2018, tenemos que el presupuesto aprobado a los ramos generales que es donde se inscribe el ramo 24 Deuda Pública, ha sufrido un incremento considerable de 8.53%, tal como se observa en el cuadro 10.

Por su parte, el ramo 24 deuda pública ha pasado de representar el 6.95% en 2012 a 8.96% en 2018, esto es un incremento de 2.01% respecto al total de gasto aprobado en el PEF en el periodo en análisis, tal como lo muestra el cuadro 11.

*Cuadro 10 “Evolución de los Ramos de la Administración Pública Federal en el PEF 2012-2018”.*

	2012	% sobre el total	2018	% sobre el total
A. RAMOS AUTÓNOMOS <sup>1</sup>	69,804,190,754	1.88%	118,131,650,829	2.24%
RAMO 40 INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA	4,931,600,000	0.13%	7,788,876,174	0.15%
RAMO 32 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	2,065,878,000	0.06%	3,029,044,741	0.06%
B. RAMOS ADMINISTRATIVOS	932,139,489,151	25.15%	1,023,678,665,789	19.39%
C. RAMOS GENERALES	1,746,439,572,676	47.11%	2,937,514,789,313	55.64%
D. ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	1,280,234,217,536	34.54%	961,916,843,767	18.22%
E. Empresas Productivas del Estado <sup>2</sup>			915,720,047,868	17.34%
Neteo	328,692,748,117	8.87%	688,112,918,481	13.03%
<b>GASTO NETO TOTAL</b>	<b>3,706,922,200,000</b>	<b>100.00%</b>	<b>5,279,667,000,000</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2018.

Notas: /1 No incluye una ampliación aprobada por la Cámara de Diputados para el IFE por 999,993,621.

/2 Para el PEF 2015 se dio un cambio en la clasificación, derivado de la expedición de las nuevas leyes de PEMEX y de CFE.

*Cuadro 11 “Evolución del Ramo 24. Deuda Pública 2012-2018”.*

PEF Todos Los Ramos 2012- 2018	monto	
	% del gasto total	% del gasto total
	2012	2018
C. RAMOS GENERALES		
24 Deuda Pública	<b>6.95%</b>	<b>8.961%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2012-2018.

En el cuadro 12, se presenta el monto total del Fondo de Aportaciones para las Entidades Federativas, el cual cobra relevancia, ya que de acuerdo con el Artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2018, los recursos de este Fondo podrán ser afectados hasta en un 25% como fuente de pago o compensación de las obligaciones que en su caso contraiga el Gobierno Federal.

*Cuadro 12 “Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”.*

Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (pesos).

	Monto
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.	40,638,106,600
<b>Total</b>	<b>688,341,688,549</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

## Capítulo 4. Deuda Estatal

Tal como lo hemos expuesto en el capítulo tres, la Constitución Política de México como ley suprema, expresa el pacto de unidad política nacional, bajo el cual, todos los estados y municipios deberán alinear sus respectivos planes de desarrollo estatal y municipal.

En este contexto, el artículo 117 (CPEUM, Artículo 117, Fracción VIII) agrega un candado para que los estados no puedan contraer deuda con gobiernos, sociedades o particulares extranjeros o en moneda extranjera ni fuera del territorio nacional. Además de ello, las obligaciones contraídas solo podrán ser utilizadas para inversión pública productiva, refinanciamiento o reestructura y para otorgar garantías a la deuda de sus municipios.

Por su parte, las legislaturas locales serán las que contraten y establezcan los montos máximos, así como quien otorgue las garantías del pago. También, se menciona que como excepción los estados podrán contratar obligaciones para cubrir solo sus necesidades de corto plazo siempre y cuando no se rebasen los límites máximos fijados por el C. de la Unión. Estas obligaciones deberán ser liquidadas a más tardar tres meses antes de terminar su mandato y no podrán contratarse más durante estos últimos tres meses.

Con el propósito de normar la deuda pública subnacional, en 2016 el C. de la Unión aprobó la nueva Ley de Disciplina financiera con el objetivo de promover unas finanzas públicas sostenibles, mediante el uso de reglas de disciplina financiera y un uso responsable de deuda pública y mayor grado de transparencia en el manejo de los recursos públicos.

### 4.1 Federalismo

De acuerdo con Chapoy (2006) El tipo de régimen y su estructura fiscal adoptado por una sociedad se ve limitado tanto por el marco legal vigente como por factores políticos económicos y sociales tanto históricos como de la época en que se redacta dicho marco legal.

Este tipo de régimen y su estructura fiscal puede moverse entre diferentes niveles de centralismo y federalismo, según las condiciones imperantes en el país, condiciones que, por cierto, también responden, al igual que el marco legal, a la dinámica política, económica y social que vive el país.

En el federalismo cooperativo, la federación y los estados comparten atribuciones y responsabilidades, donde el responsable es aquel que presenta mejores niveles de eficiencia y conocimiento de la problemática. De esta manera, compete a la federación cobrar impuestos de difícil y complejo manejo administrativo, y a los estados, por tener un mejor conocimiento de los problemas de su localidad, se les encomienda la responsabilidad del gasto. Es competencia de la nación la estabilización macroeconómica, para lo cual maneja una serie de instrumentos tales como el financiamiento, la creación de dinero, el endeudamiento y la imposición.

Como las fuentes de ingreso estatal no se expanden fácilmente, el Gobierno Federal debe proveer los recursos suficientes para suministrar los bienes y servicios mínimos deseables. Para ello, la federación cuenta con mecanismos de distribución de recursos federales, planeación regional y un ajuste pasivo, el cual consiste en esperar a que con el tiempo se igualen los productos marginales del trabajo entre las diversas regiones. Para el caso de México, la Ley de Coordinación Fiscal es uno de los instrumentos legales que posee el Estado para distribuir los recursos federales tanto a entidades federativas como a municipios.

## 4.2 Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios<sup>33</sup>.

Tal como se ha comentado, esta Ley, tiene como objeto (LDFEFyM, Artículo 1) establecer los criterios de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y a sus Entes Públicos para un manejo sostenible de sus finanzas.

---

<sup>33</sup> Ley Publicada en 2016 durante el mandato de Enrique Peña Nieto.

Serán leyes supletorias la LFPRH, la LGCG, y la LCF (LDFEFyM, Artículo 2). En ella se establecen las reglas de disciplina financiera (LDFEFyM, Artículos 5-16) que deberán acatar las entidades federativas, entre las que destacan:

- a) La alineación de las leyes de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos al Plan Estatal de Desarrollo;
- b) La Generación de balances presupuestarios sostenibles, así como excepciones y posibilidades para incurrir en balances presupuestarios de recursos disponibles negativos;
- c) La prevención de recursos por desastres naturales;
- d) El destino de los recursos que en su caso sea producto del ahorro asociado a un menor costo financiero.
- e) Y el destino que deberán tener los ingresos excedentes de libre disposición.

Con respecto a la deuda pública, en el título tercero (LDFEFyM, Artículo 22-56) se reafirma la prohibición constitucional a los estados para contraer deuda externa o en moneda extranjera, siendo las legislaturas locales quienes autoricen el monto máximo y otorguen garantías de pago. Y se especifican los requisitos para contratar deuda.

También se diferencia a las obligaciones adquiridas de corto plazo, ya que éstas, no necesitan autorización de las legislaturas locales siempre que se cumplan con una serie de requisitos plasmados en esta misma ley. Estas obligaciones, solo podrán utilizarse para cubrir necesidades de corto plazo y no podrán refinanciarse ni reestructurarse. Para que la SHCP otorgue garantía de pago de la deuda de los estados, estos deberán, aparte de firmar un convenio, estar de acuerdo en afectar sus participaciones conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

El artículo 35, es fundamental ya que en él se fijan los límites máximos de la deuda estatal garantizada, los cuales podrán ser hasta el 3.5% del PIB nominal nacional, mientras que la deuda estatal garantizada por estado deberá ser menor o igual sus ingresos de libre disposición aprobados en su respectiva ley de ingresos (LDFEFyM, Artículo 35). Además, El Congreso de la Unión, estará al pendiente de los estados con endeudamiento elevado, para lo cual, habrá una comisión legislativa bicameral.

Por otra parte, será la SHCP quien evalúe a los Entes Públicos que tengan contratados financiamientos y obligaciones que tengan registradas en el Registro Público Único. Para ello, se clasificará a las entidades federativas de acuerdo a su nivel de endeudamiento (Sistema de Alertas), las cuales serán elevadas, en observación y sostenible, con el fin de fijar los techos de financiamiento según el rango en que se encuentren.

Al final, se enfatiza la obligación de presentar su información homologada conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se reafirma la encomienda constitucional que se le ha otorgado a la Auditoría Superior de la Federación de fiscalizar tanto las garantías otorgadas a los estados por el gobierno federal como el destino y ejercicio de los recursos.

### 4.3 Ley de Coordinación Fiscal<sup>34</sup>

El objetivo principal de esta ley (LCF, Artículo 1) es la coordinación del Sistema Fiscal de la Federación con las entidades federativas con la finalidad de que estas, por conducto de su hacienda pública participen en los ingresos federales y a su vez se fijen reglas de colaboración administrativa entre ambos bandos de gobierno.

Será la SHCP la encargada de la celebración de convenios con las entidades federativas que así lo soliciten para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Estas entidades participarán en el total de impuestos federales, así como en otros ingresos señalados en esta ley mediante la distribución de los fondos federales respectivos. La información financiera de las entidades federativas será regida por la LGCG.

El Fondo General de participaciones (LCF, Artículo 2) se constituirá con el 20% de la Recaudación Federal Participable. La Recaudación Federal Participable estará integrada por el 80.29% de los Ingresos petroleros del Gobierno Federal<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Esta Ley fue promulgada en 1978 durante el mandato de José López Portillo, su contenido es de 52 artículos y su última reforma se llevó a cabo en julio de 2016.

<sup>35</sup> Dichos ingresos son referidos en el artículo 2 Fracción XXX Bis, de la LFPRH, y por los ingresos excedentes referidos en el párrafo tercero del artículo 93 de la misma ley.

Las participaciones correspondientes a las entidades federativas son inembargables. Salvo las referidas en el Artículo 4-A. F.I de esta misma Ley (LCF, Artículo 9). De acuerdo con ese mismo artículo, al tratarse de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año se podrá destinar al pago de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje anterior a los recursos correspondientes en el año o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.

En el artículo 46 (LCF, artículo 46) se determina la composición del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), el cual se determinará anualmente en el PEF con recursos federales equivalentes al 1.40% de la RFP referida en el Artículo 2º de esta ley. Estos montos serán enterados mes con mes por la SHCP a los estados.

Por su parte, el artículo 47 (LCF, Artículo 47), se encarga de mencionar el destino de los recursos de este fondo los cuales podrán ser ejercidos para Inversión en infraestructura física, saneamiento financiero, saneamiento de pensiones, modernización de los registros públicos de la propiedad, modernización de sistemas de recaudación locales, entre otros.

Por su parte, los estados deberán informar a la SHCP sobre el ejercicio y destino de los recursos de los fondos federales que les hayan sido transferidos (LCF, Artículo 48).

Mientras que el Artículo 49 (LCF, Artículo 49) menciona que las aportaciones de los fondos no serán embargables, ni los gobiernos podrán gravarlos, ni ofrecerlos en garantía; mientras que el control, la evolución y fiscalización corresponde a la SFP desde el inicio del proceso presupuestario hasta la entrega de los recursos federales a las entidades.

Con respecto a las aportaciones (LCF, Artículo 50) en la ley se menciona que:

*“Las aportaciones con cargos a los fondos referidos en el artículo 25 de esta ley, 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 ante la SHCP. Los financiamientos que den origen a las obligaciones referidas únicamente podrán destinarse a los fines establecidos en el artículo 33 y 47 de esta ley”.*

Para efectos del artículo anterior, el artículo 25 (LCF, Artículo 25) menciona los siguientes fondos los cuales cuentan con recursos etiquetados a la consecución y cumplimiento de los objetivos propuestos por la federación:

1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE);
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMN-DF);
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

Por su parte, las obligaciones referidas en el mismo artículo 50, únicamente podrán destinarse a lo referido en el artículo 33 (LCF, Artículo 33), el cual menciona que:

*“Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la infraestructura social (FAIS) reciban las entidades, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy bajo nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria”.*

Por último, el artículo 52 (LCF, Artículo 52), menciona que

*“Los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de aportaciones para la Seguridad Pública podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso 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 SHCP, mediante los cuales se establezcan mecanismos de potenciación, financiamiento o esquemas similares respecto de dichos fondos”.*

### 4.4 Deuda de los Estados

De acuerdo con la gráfica 11, los cinco estados de la República con mayor población en el país concentran casi el 40% de la población total. Estos estados son México (14.1%); CDMX (7.1%); Veracruz (6.6%); Jalisco (6.6%) y Puebla (5.1%).

Gráfica 11 “Estados: Población con respecto al total nacional en %”.



Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por México ¿Cómo vamos?, (México ¿cómo vamos?, 2018).

Ahora bien, si el saldo de la deuda pública que se reporta a la SHCP la dividimos entre el número de habitantes de los estados, nos da como resultado la deuda per cápita de los estados, es decir, cuanto debe cada ciudadano según el estado de residencia tal como se muestra en el cuadro 13.

De esta forma, los cinco estados per cápita más endeudados son: Quintana Roo (13,393 pesos); Nuevo León (12,722 pesos); Chihuahua (12,620 pesos); Coahuila (12,126 pesos) y Sonora (9,239 pesos), tal como se muestra en el cuadro 13.

Cuadro 13 “Deuda estatal por habitante”.

Estado	Población total	Saldos de la deuda pública registrada ante la SHCP al 3T 2017. en pesos	Deuda por habitante en pesos
Aguascalientes	1,321,464	2,771,000,000	2,097
Baja California	3,584,676	20,455,000,000	5,706
Baja California Sur	809,889	2,704,000,000	3,339
Campeche	935,063	1,538,000,000	1,645
CDMX	8,811,199	74,455,000,000	8,450
Chiapas	5,382,175	19,478,000,000	3,619
Chihuahua	3,782,059	47,729,000,000	12,620
Coahuila	3,029,788	36,740,000,000	12,126
Colima	747,803	3,258,000,000	4,357
Durango	1,799,315	7,110,000,000	3,952
Guanajuato	5,908,881	7,442,000,000	1,259
Guerrero	3,607,207	2,640,000,000	732
Hidalgo	2,947,246	5,433,000,000	1,843
Jalisco	8,111,041	27,390,000,000	3,377
México	17,363,719	45,590,000,000	2,626
Michoacán	4,658,186	21,084,000,000	4,526
Morelos	1,965,523	5,480,000,000	2,788
Nayarit	1,268,505	5,217,000,000	4,113
Nuevo León	5,229,606	66,531,000,000	12,722
Oaxaca	4,061,517	11,484,000,000	2,828
Puebla	6,313,862	7,951,000,000	1,259
Querétaro	2,063,184	1,379,000,000	668
Quintana Roo	1,664,760	22,296,000,000	13,393
San Luis Potosí	2,801,879	4,155,000,000	1,483
Sinaloa	3,034,988	7,086,000,000	2,335
Sonora	3,011,863	27,827,000,000	9,239
Tabasco	2,431,368	5,272,000,000	2,168
Tamaulipas	3,622,649	12,922,000,000	3,567
Tlaxcala <sup>1</sup>	1,313,100	-	-
Veracruz	8,164,026	44,912,000,000	5,501
Yucatán	2,172,896	3,994,000,000	1,838
Zacatecas	1,600,431	7,770,000,000	4,855
Nacional	123,519,868	17,503,000,000	

Notas: \* Tlaxcala no pertenece al sistema de alertas de la SHCP.

Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por México, ¿Cómo vamos?, (México ¿cómo vamos?, 2018).

Notas: 1/ Tlaxcala no tiene contratada deuda.

Respecto a la deuda de corto plazo, los cinco estados más endeudados per cápita son: Oaxaca (2,062.5 pesos); Michoacán (1,795.3 pesos); CDMX (1,420.6 pesos); Baja California Sur (1,386.6 pesos) y San Luis Potosí (1,380.1 pesos), tal como se aprecia en el cuadro 14.

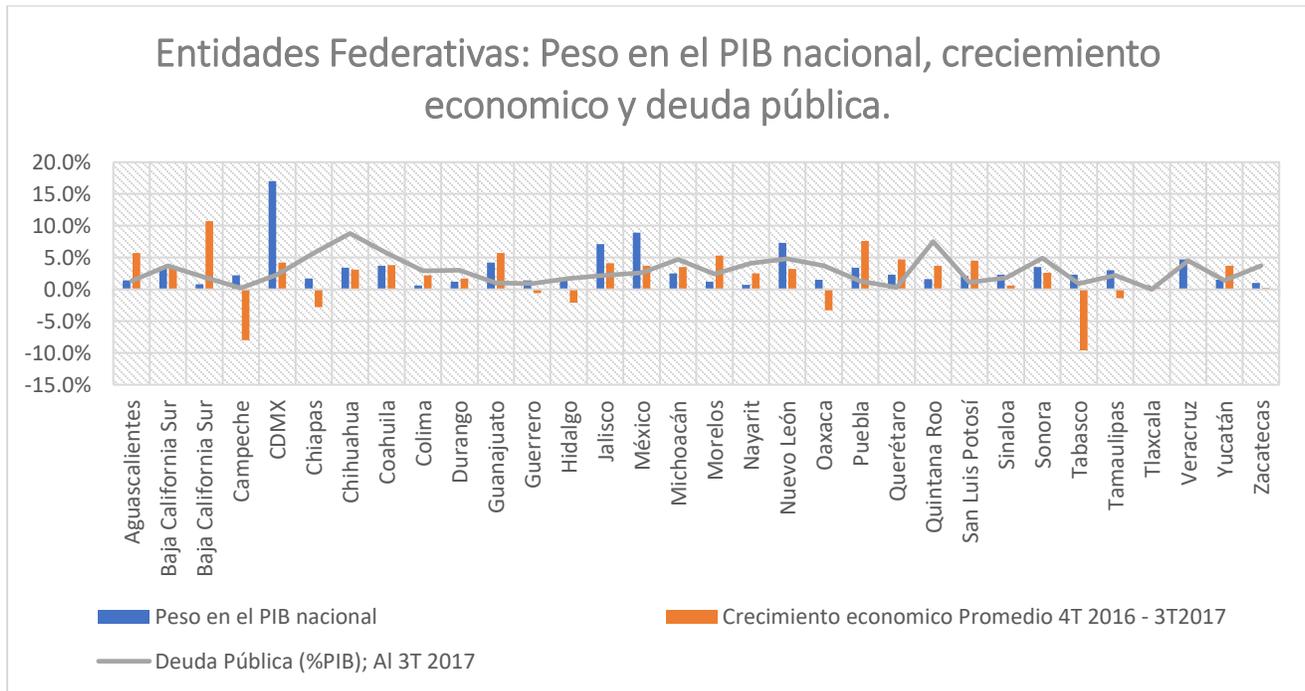
Cuadro 14 “Deuda de corto plazo de los estados”.

Estado	Población total	Deuda de Corto plazo: Proveedores y contratistas. Al 3T 2017 (En pesos)	Deuda de corto plazo por habitante (en pesos)
Aguascalientes	1,321,464	120,000,000	90.8
Baja California	3,584,676	3,006,000,000	838.6
Baja California Sur	809,889	1,123,000,000	1,386.6
Campeche	935,063	110,000,000	117.6
CDMX	8,811,199	12,517,000,000	1,420.6
Chiapas	5,382,175	2,818,000,000	523.6
Chihuahua	3,782,059	1,429,000,000	377.8
Coahuila	3,029,788	2,813,000,000	928.4
Colima	747,803	1,025,000,000	1,370.7
Durango	1,799,315	696,000,000	386.8
Guanajuato	5,908,881	2,953,000,000	499.8
Guerrero	3,607,207	1,301,000,000	360.7
Hidalgo	2,947,246	2,615,000,000	887.3
Jalisco	8,111,041	1,864,000,000	229.8
México	17,363,719	495,000,000	28.5
Michoacán	4,658,186	8,363,000,000	1,795.3
Morelos	1,965,523	2,140,000,000	1,088.8
Nayarit	1,268,505	674,000,000	531.3
Nuevo León	5,229,606	4,380,000,000	837.5
Oaxaca	4,061,517	8,377,000,000	2,062.5
Puebla	6,313,862	2,821,000,000	446.8
Querétaro	2,063,184	96,000,000	46.5
Quintana Roo	1,664,760	1,407,000,000	845.2
San Luis Potosí	2,801,879	3,867,000,000	1,380.1
Sinaloa	3,034,988	955,000,000	314.7
Sonora	3,011,863	3,292,000,000	1,093.0
Tabasco	2,431,368	2,423,000,000	996.6
Tamaulipas	3,622,649	1,920,000,000	530.0
Tlaxcala*	1,313,100	-	-
Veracruz	8,164,026	3,364,000,000	412.1
Yucatán	2,172,896	2,202,000,000	1,013.4
Zacatecas	1,600,431	1,354,000,000	846.0
Nacional	123,519,868	2,662,000,000	21.6

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por México ¿Cómo vamos?, (México ¿cómo vamos?, 2018)  
Notas: \* Tlaxcala no pertenece al sistema de alertas de la SHCP.

En la gráfica 12, se puede apreciar la aportación que hacen los estados al PIB nacional, el crecimiento económico promedio que presentaron en el periodo del 4T 2016 al 3T2017, así como los niveles de deuda con respecto al PIBE al 3T 2017.

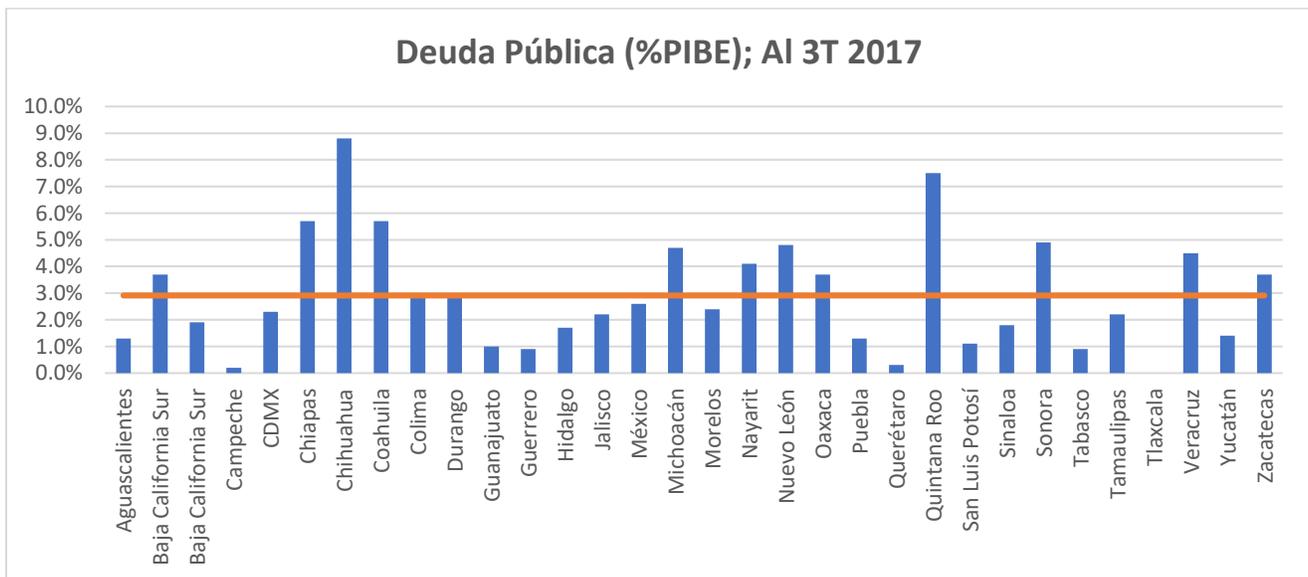
Gráfica 12 “Entidades Federativas: Peso en el PIB nacional, crecimiento económico y deuda respecto al PIB en %”.



Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por México ¿Cómo vamos?, (México ¿cómo vamos?, 2018).

En la gráfica 13 se puede apreciar tanto el promedio de la deuda pública estatal como porcentaje el PIB como la deuda que registra cada estado ante la secretaría de hacienda al 3T de 2017.

Gráfica 13 “Deuda pública estatal”



Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por México ¿Cómo vamos?, (México ¿cómo vamos?, 2018).

## 4.5 Peso en el PIB nacional, crecimiento económico y deuda por estados 4T 2016 al 3T 2017.

Los variables que a continuación se presentan son las siguientes: a) Peso del estado en el PIB nacional; b) Crecimiento económico promedio 4T/2016 - 3T/2017 y; c) Deuda pública como porcentaje del PIB, al 3T-2017.

De acuerdo con la organización México ¿Cómo vamos? (2018) el indicador de deuda como proporción del PIB es relevante, ya que la adquisición de deuda está ligada a inversión que contribuya al crecimiento económico. De acuerdo con dicha organización, si la razón deuda/PIB se mantiene estable puede indicar que un aumento en la deuda está siendo contrarrestado por un aumento en la capacidad productiva. A continuación, se analizan estos tres indicadores estado por estado. En ellos se prevén seis casos, los cuales se resumen en el cuadro 15.

*Cuadro 15 “Parámetros de la deuda pública en las entidades federativas de México”.*

#	Casos	Parámetro de la deuda	estados
1	Crecimiento > Deuda	Sin problema	Ags; BCS; CDMX; Guanajuato; Jalisco; México; Morelos; Puebla; Querétaro; SLP; Yucatán;
2	Crecimiento ≈ Deuda	Sin problema	BC; Colima;
3	Crecimiento (-) < Deuda (mínima)	Podría replantearse incrementar la deuda para reactivar el crecimiento	Campeche; Tabasco
4	Crecimiento (-) < Deuda (elevada)	Podría estar siendo utilizada para reactivar la economía o bien, podría estar siendo utilizada de manera ineficiente.	Chiapas; Guerrero; Hidalgo; Oaxaca; Tamaulipas;
5	Crecimiento (+) < Deuda (elevada)	Alerta	Chihuahua; Coahuila; Durango; Michoacán; Nayarit; Nuevo León; Quintana Roo; Sinaloa; Sonora; Veracruz; Zacatecas.
6	Crecimiento (+) pero mínimo y la deuda $\phi$	Se podría plantear el contratar deuda para acelerar el crecimiento económico.	Tlaxcala

Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por México ¿Cómo vamos?, (México ¿cómo vamos?, 2018).

En el Cuadro 16 se presentan los saldos de la deuda pública al 3T de 2017, diferenciando la deuda que por ley los estados deben reportar ante la SHCP y los montos de su deuda para solventar necesidades de corto plazo.

Cuadro 16 “Deuda registrada ante la SHCP y deuda de corto plazo”.

Estado	Saldos de la deuda pública registrada ante la SHCP al 3T 2017. (en millones de pesos).	Deuda de Corto plazo: Proveedores y contratistas. Al 3T 2017 (En millones de pesos).
Aguascalientes	2 771	120
Baja California	20 455	3 006
Baja California Sur	2 704	1 123
Campeche	1 538	110
CDMX	74 455	12 517
Chiapas	19 478	2 818
Chihuahua	47 729	1 429
Coahuila	36 740	2 813
Colima	3 258	1 025
Durango	7 110	696
Guanajuato	7 442	2 953
Guerrero	2 640	1 301
Hidalgo	5 433	2 615
Jalisco	27 390	1 864
México	45 590	495
Michoacán	21 084	8 363
Morelos	5 480	2 140
Nayarit	5 217	674
Nuevo León	66 531	4 380
Oaxaca	11 484	8 377
Puebla	7 951	2 821
Querétaro	1 379	96
Quintana Roo	22 296	1 407
San Luis Potosí	4 155	3 867
Sinaloa	7 086	955
Sonora	27 827	3 292
Tabasco	5 272	2 423
Tamaulipas	12 922	1 920
Tlaxcala*	-	-
Veracruz	44 912	3 364
Yucatán	3 994	2 202
Zacatecas	7 770	1 354
Nacional	17 503	2 662

Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por México ¿Cómo vamos?, (México ¿cómo vamos?, 2018).

Notas: \* Tlaxcala no pertenece al Sistema Nacional de Alertas.

En el cuadro 17 se clasifica a los estados de acuerdo con tres parámetros: 1) Peso en el PIB nacional; 2) Crecimiento económico y 3) Deuda, lo anterior con el fin de poder determinar un indicador de política que permita parametrizar a los estados que presentan concordancias entre

estas tres variables, y poder identificar con ello a aquellos estados que estén presentando niveles de deuda pública no acordes a sus niveles de producción y crecimiento económico.

*Cuadro 17 “Indicador para los estados de acuerdo con su peso en el PIB nacional, sus niveles de crecimiento y de endeudamiento”.*

Estado	Peso en el PIB nacional			Crecimiento			Deuda			Indicador	
	0-2%	2-4%	+4%	X < 0	0-2%	2-4%	+4%	0-2%	2-4%		+4%
Aguascalientes	*						*	*			Sin problema
Baja California		*				*			*		Sin problema
Baja California Sur	*						*	*			Sin problema
Campeche		*		*				*			Factible
CDMX			*				*		*		Sin problema
Chiapas	*			*						*	En observación
Chihuahua		*				*				*	En alerta
Coahuila		*				*				*	En alerta
Colima	*					*			*		Sin problema
Durango	*				*				*		En alerta
Guanajuato			*				*	*			Sin problema
Guerrero	*			*				*			En observación
Hidalgo	*			*				*			En observación
Jalisco			*				*		*		Sin problema
México			*			*			*		Sin problema
Michoacán		*				*				*	En alerta
Morelos	*						*		*		Sin problema
Nayarit	*					*				*	En alerta
Nuevo León			*			*				*	En alerta
Oaxaca	*			*					*		En observación
Puebla		*					*	*			Sin problema
Querétaro		*					*	*			Sin problema
Quintana Roo	*					*				*	En alerta
San Luis Potosí		*					*	*			Sin problema
Sinaloa		*			*			*			En alerta
Sonora		*				*				*	En alerta
Tabasco		*		*				*			Factible
Tamaulipas		*		*					*		En observación
Tlaxcala	*				*			*			Replantear
Veracruz			*	*						*	En alerta
Yucatán	*					*		*			Sin problema
Zacatecas	*				*				*		En alerta

Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por México ¿Cómo vamos?, (México ¿cómo vamos?, 2018).

Tal como se puede notar en el cuadro 17, el indicador tanto para la federación como para los estados proporciona información para la toma de decisiones con respecto al control del

endeudamiento, de esta forma, los niveles de endeudamiento se encuentran de cierta forma encadenados a los niveles de crecimiento económico y al peso del PIB estatal respecto al PIB nacional, con el fin de que la deuda pública estatal alcance niveles sostenibles en el mediano y largo plazo.

## 5 Conclusiones

- Internacional

A lo largo de la historia, la evolución de la deuda nacional es un reflejo de la estrecha interacción del Estado y la economía.

De acuerdo con el contexto histórico imperante, cada nación presenta ciertas peculiaridades que, si bien se encuentran insertas en un contexto internacional altamente cambiante, también se debe responder a factores internos que determinan la estructura burocrático-administrativa.

De esta forma, cada Estado responde a choques exógenos y endógenos según sus necesidades, capacidades y voluntades. Se hace evidente que cuando una nación posee un marco institucional, un marco legal y una adecuada y eficiente estructura burocrática podrá hacer frente de mejor forma ya sea a crisis engendradas en el exterior o en su propio seno.

Por factores externos que influyen en los niveles de endeudamiento se encuentran los tipos de cambio, las tasas de interés y el precio internacional del petróleo, mientras que por factores internos se identifican una adecuada planeación y estructura del marco normativo y legal, del marco institucional y patrón de crecimiento económico, los cuales, si funcionan de manera correcta podrán funcionar como paliativo a las crisis externas, que por su origen, el Estado no tiene forma de evitar su surgimiento.

En el presente estudio, se identificó cómo los países enfrentan las diversas problemáticas, de esta forma, el uso de las reglas fiscales, un diseño de indicadores de seguimiento y sostenibilidad de deuda, así como mecanismos de previsión de choques tanto internos como externos diseñados e institucionalizados normativamente, pueden jugar un factor fundamental a la hora de controlar los efectos negativos originados por las crisis, cualquiera que sea su origen.

Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas juegan un rol fundamental en el avance del manejo de la deuda, ya que generan confianza y certidumbre en el accionar de los agentes económicos, políticos y sociales, generando con ello una interacción de manejo, control

y supervisión de los mecanismos de endeudamiento público, que en teoría debería orientarse hacia la sostenibilidad.

Una de las principales problemáticas a nivel internacional es la falta de una institución supranacional de restructuración de deuda. Cabe mencionar que, en el diseño y construcción de instituciones, la Unión Europea es la que presenta un grado significativo de avance, con instituciones como el Banco Central Europeo y los diversos tratados de funcionamiento de la Unión Europea, los cuales fijan reglas claras a sus miembros, con el fin de evitar posibles problemas futuros de endeudamiento excesivo.

Por su parte algunos países presentan problemas de transparencia como el caso de Ecuador, mientras que Cuba, a pesar de haber avanzado hacia la transformación de su modelo económico durante la administración de Barack Obama, en la actualidad pareciera haber detenido su avance, sin embargo, presenta algunos aspectos que resulta importante mencionar, tal como el rediseño y reestructura de su marco normativo y de su estructura macroeconómica.

Con el caso ruso se evidencia la importancia de fortalecer los aspectos en los que el gobierno tiene control, porque de no hacerlo, variables externas como las sanciones geopolíticas impuestas, e incluso deficiencias estructurales internas pueden empeorar o agravar la situación económica de las naciones.

#### - Nacional

El caso de la estructura gubernamental de México puede ser analizado por la evolución del paquete económico y por la estructura de su marco normativo, de esta forma, podemos notar como los niveles de centralismo y descentralización se mueven en función de los intereses y necesidades tanto del Gobierno Federal, estatal y municipal, como de la nación misma.

Es por ello que, actualmente, la evolución de los ingresos y egresos públicos plasmados en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación muestra, que la tendencia actual es hacia una mayor centralización, lo cual se ha venido plasmando en las leyes tales como la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

De esta forma, se observa que los ingresos tributarios del Gobierno Federal en el periodo de 2012 a 2018 han crecido en 5.49%.

En términos proporcionales, los ingresos tributarios del Gobierno Federal para el periodo 2012-2018 pasaron de 62.4% a 67.9%, los de organismos y empresas de 26.8% a 22.6% y los derivados de financiamientos de 10.7% a 9.5%.<sup>36</sup>

En el Presupuesto de Egresos de la Federación existen tres tipos de ramos concentradores, a su vez, la deuda pública se encuentra concentrada en los ramos generales, específicamente en el ramo 24.

Con las gráficas 4 a 9 es posible observar y determinar la forma en que el Gobierno Federal otorga prioridades de gasto que, en teoría deberían coincidir con los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo.

También, en las gráficas 8 y 9 es posible observar tanto la evolución de la estructura burocrático institucional como el registro y desglose de las asignaciones presupuestales para el caso de las entidades sujetas a control presupuestario directo que pasan de 34.5% a 18.2% y de las empresas productivas del Estado que pasan de 19.6% a 17.3% en el mismo periodo de análisis. Cabe mencionar que el marco legal e institucional es dinámico, es decir se ajusta a los objetivos que la sociedad persigue en un determinado periodo de tiempo.

Sin embargo, es necesario profundizar en el análisis de los ramos para poder determinar específicamente que ramos son los que se están ajustando.

En términos nominales, el presupuesto de la federación pasó de \$ 3,706,922,200,000 en 2012 a \$ 5,279,667,000,000 en 2018, lo cual representa un incremento porcentual de 42.43%. Mientras que la asignación del Ramo 24 Deuda pública en términos nominales pasó de \$ 257,799,859,679 a \$473,126,225,003 en el mismo periodo.

Una conclusión más se deriva del hecho de que la Recaudación Federal Participable (RFP) es variable, por lo cual, el ingreso que perciben los estados bajo este concepto puede disminuir en cualquier momento, sin embargo, en el periodo analizado la RFP ha observado una tendencia creciente, ello, debido a que en el país se están cobrando más impuestos en lugar de que el sector público esté generando valor público. Es decir, que los ingresos participables, los cuales

---

<sup>36</sup> Ver gráficas 1 a 3 y cuadro 10.

se redistribuyen a los estados han crecido gracias a los impuestos y no a la generación de valor público.

Respecto a la revisión del marco legal que rige las operaciones de deuda pública nacional, se encontró como fundamental que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria por un lado reglamenta el artículo 74<sup>37</sup> constitucional mientras que en su contenido se determinan conceptos y se imponen reglas fiscales en materia de deuda pública.

De 1917 hasta 1976 no existía en el país una ley que reglamentara la deuda pública. Fue hasta 1976 con la creación de la Ley General de Deuda Pública cuando se avanzó en este vacío legal, detallando aspectos fundamentales para su homologación y describiendo facultades que poseen el Congreso de la Unión y la SHCP, así como limitantes para contratar deuda y la obligación expresa de llevar un registro y vigilar las operaciones en materia de endeudamiento público<sup>38</sup>.

Según Galindo, en el periodo de 2005 a 2015 la deuda neta pasó de del 18.2% al 40.9% del PIB, es decir, en tan solo diez años se incrementó en 152%, mientras que la deuda bruta, la cual incluye el SHRFSP pasó de representar el 28.7% al 43.9% en el periodo 2006 -2015. Aunque ello denota un rápido aceleramiento en el endeudamiento público, cabe mencionar que este aún no llega a niveles críticos, sin embargo, si enciende una luz roja en el endeudamiento público.

#### Nacional – Estatal

La Ley de Coordinación Fiscal define las relaciones intergubernamentales, de la que se desprende que el Fondo de Recaudación Total es igual al Fondo General No participable más el Fondo General Participable (FRT= FGNP + FGP); donde el Fondo General participable es integrado por siete fondos. En esta la Ley, también se definen los criterios de distribución a entidades federativas y municipios.

El marco que norma la contabilidad gubernamental expresado en la Ley General de Contabilidad Gubernamental es relativamente nuevo (10 años), el cual deberá ir generando

---

<sup>37</sup> En este artículo constitucional se señalan las facultades exclusivas que posee la Cámara de Diputados.

<sup>38</sup> Cabe señalar que esta Ley no especifica que artículo constitucional está reglamentando.

resultados en un futuro próximo. Esta ley alinea conceptualmente a la federación con el fin de otorgar mayor control y transparencia.

De esta forma los artículos 45 y 61 de dicha ley obligan a incluir el registro de deuda pública en los estados financieros y con ello, se logra la homologación, armonización contable; mientras que el artículo 84 ata la actuación de los funcionarios públicos.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios es la ley más reciente (2016), aquí se agrupan las reglas fiscales en materia de deuda pública. Como puede notarse, el uso de reglas fiscales apenas permea en las entidades federativas.

Cabe resaltar que, el hecho siempre se adelanta a la ley, es decir, que la ley es dinámica, por lo cual resulta necesario revisar y actualizar el marco normativo de manera constante, para que este pueda responder de la mejor forma a la problemática de la nación.

Como se puede apreciar en las gráficas 11 y 12 existe una relación entre población y producción (mediada en términos del PIB). Aunque se vuelve evidente que para que esta relación tuviera más fuerza habría que cruzarla con mayores indicadores económicos.

Por otra parte, al menos para 2017, el crecimiento económico que reportan los estados obedece a una lógica distinta y, es más, la relación deuda/PIB de los estados tampoco tiene una relación con el tamaño de la población, ni con el crecimiento económico estatal.

A excepción de Tlaxcala, todos los estados tienen obligaciones registradas ante Hacienda, de los cuales solo 23 registran un crecimiento económico positivo, mientras que 8 registran niveles de crecimiento negativos.

A su vez, 9 entidades federativas se encuentran con elevados niveles de endeudamiento, (4% o más del PIBE) por lo cual, se encuentran en observación o en alerta en este aspecto<sup>39</sup>.

Por todo lo anterior, podemos rechazar nuestra hipótesis de trabajo, ya que México si cuenta con reglas fiscales en materia de endeudamiento público las cuales están plasmadas en plasmadas en el marco normativo federal.

---

<sup>39</sup> Ver cuadro 17.

## 6 Propuestas

La información asimétrica o incompleta, impide la óptima toma de decisiones, dando pie a decisiones discrecionales y opacidad en el registro, manejo, operación y seguimiento de las obligaciones constitutivas de deuda pública. Dicha información deberá estar homologada, actualizada, de fácil acceso y entendimiento por toda la población.

De esta manera, se propone el fortalecimiento y coordinación institucional de las instancias gubernamentales en materia de endeudamiento público, cuyo fin sea recopilar, ordenar, homologar, clasificar, actualizar y publicar constantemente indicadores de la evolución económica estatal y municipal que permitan la óptima toma de decisiones en materia de endeudamiento público de manera sencilla y entendible para la población en general.

Se propone la elaboración de indicadores económicos, encadenados a los ciclos políticos para observar que proporción de la deuda está siendo utilizada con fines políticos en la expansión-contracción de la economía, y si esto representa un costo o beneficio social. También se prevé la necesidad de fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, dotándola de verdadera autonomía técnica y de gestión, para que ésta no dependa más de la Cámara de Diputados, pues solo de esta forma podrá desempeñar su función que se le ha encomendado constitucionalmente, y con ello evitando el vaivén de intereses formulados por los partidos políticos al mando.

Como podrá notarse, el diseño y perfeccionamiento de las instituciones es el camino que deberá continuar recorriendo el país. Para ello, se propone también fortalecer el marco normativo en materia de sanciones a servidores públicos que dañen al erario público, que, de resultar culpable(es), se le(s) inhabilite de por vida de la administración pública gubernamental independientemente de las sanciones que al respecto se encuentran en las leyes consultadas.

Para lo cual, se prevé necesario generar un padrón nacional de funcionarios públicos de los tres ámbitos de gobierno que violenten la norma. También se prevé necesario una normatividad o reglamento que concatene el accionar colectivo del marco normativo y que lo ate a los Tribunales de Justicia Administrativa. Para que, de esta forma, se haga cumplir la ley de forma clara, rápida y expedita a todos aquellos que incurran en delitos contra la nación.

# Tabla de Cuadros

<i>Cuadro 1 “Formas de financiamiento”.</i>	10
<i>Cuadro 2 “Fuentes externas de financiamiento”.</i>	10
<i>Cuadro 3 “Marco normativo de la Ley general de Deuda Pública en México”.</i>	34
<i>Cuadro 4 “Esquema general de la Ley de Ingresos”.</i>	47
<i>Cuadro 5 “Ley de Ingresos de la Federación. Numeral 10. Ingresos derivados de financiamientos”.</i>	47
<i>Cuadro 6 “Variación porcentual de los principales ingresos de la Ley de Ingresos de la Federación 2012-2018”.</i>	50
<i>Cuadro 7 “Esquema legal y porcentajes de los numerales con respecto al total que integran la LIF 2018”.</i>	51
<i>Cuadro 8 “Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2018”.</i>	53
<i>Cuadro 9 “Ramos Generales del Presupuesto de Egresos de la Federación”.</i>	57
<i>Cuadro 10 “Evolución de los Ramos de la Administración Pública Federal en el PEF 2012-2018”.</i>	60
<i>Cuadro 11 “Evolución del Ramo 24. Deuda Pública 2012-2018”.</i>	61
<i>Cuadro 12 “Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”.</i>	61
<i>Cuadro 13 “Deuda estatal por habitante”.</i>	69
<i>Cuadro 14 “Deuda de corto plazo de los estados”.</i>	70
<i>Cuadro 15 “Parámetros de la deuda pública en las entidades federativas de México”.</i>	72
<i>Cuadro 16 “Deuda registrada ante la SHCP y deuda de corto plazo”.</i>	73
<i>Cuadro 17 “Indicador para los estados de acuerdo con su peso en el PIB nacional, sus niveles de crecimiento y de endeudamiento”.</i>	74

# Tabla de Gráficos

<i>Gráfica 1 “Evolución de los Ingresos tributarios del Gobierno Federal 2012-2018 (en términos porcentuales)”.</i>	48
<i>Gráfica 2 “Evolución de los Ingresos de Organismos y Empresas 2012-2018 (en términos porcentuales)”.</i>	49
<i>Gráfica 3 “Evolución de los Ingresos derivados de financiamientos 2012-2018 (en términos porcentuales)”.</i>	49
<i>Gráfica 4 “Evolución de los Egresos de los Ramos Autónomos en el PEF 2012-2018 (en términos porcentuales)”.</i>	55
<i>Gráfica 5 “Evolución de los Egresos de los Ramos Administrativos en el PEF 2012-2018 (en términos porcentuales)”.</i>	56
<i>Gráfica 6 “Evolución de los Egresos de los Ramos Generales en el PEF 2012-2018 (en términos porcentuales)”.</i>	57
<i>Gráfica 7 “Evolución del Ramo 24 Deuda pública en el PEF 2012-2018 (en términos porcentuales)”.</i>	58
<i>Gráfica 8 “Evolución de los Egresos de las Entidades sujetas a control presupuestario directo en el PEF 2012-2018 (en términos porcentuales)”.</i>	58
<i>Gráfica 9 “Evolución de los Egresos de las empresas productivas del Estado en el PEF 2012-2018 (en términos porcentuales)”.</i>	59
<hr/>	
<i>Gráfica 10. Neteo del Gobierno Federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.2018 (en términos porcentuales)”.</i>	59
<i>Gráfica 11 “Estados: Población con respecto al total nacional en %”.</i>	68
<i>Gráfica 12 “Entidades Federativas: Peso en el PIB nacional, crecimiento económico y deuda respecto al PIBE en %”.</i>	71

# Bibliografía

- Arribas Cámara, Javier (2016). Eurobonos: evolución y soluciones de la deuda en Europa. *En Política y Sociedad*, vol. 53, número 1, 259-279.
- Ayala José (2001). Capítulo 12 "Deuda Pública". En José Ayala Espino, *Economía del Sector Público* pp.308-325. México: Esfinge S. A. de C.V.
- Et.al. Capítulo 13 "Déficit Público, financiamiento del Gasto".
- Barrilao, Juan (2013). La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española . *En Boletín mexicano de derecho comparado, nueva serie*, año XLVI, núm 13, mayo-ago 2013 pp. 679-712. IJ-UNAM.
- Bernanke, Ben y Abel Andrew (2004). Capítulo 15. "El Gasto público y su financiación". En Ben S. Bernanke, & A. B. Abel, *Macroeconomía 4ª ed.* (págs. 647-690). Madrid: Pearson Educación.
- Cámara de Diputados (2018) *Reformas constitucionales por artículo.* (2017). CDMX: Cámara de Diputados. Recuperado el 15 de 11 de 2017, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)
- CEFP. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2016. Deuda Federal y de Entidades Federativas. Mayo 24-2016. México: CEFP/ H. Cámara de Diputados.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015). Deuda pública y espacio fiscal en América Latina y el Caribe. En CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas* pp.15-40. Santiago de Chile: CEPAL.
- CGPE. Criterios Generales de Política Económica 2018. (2017). México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado el 29 de 01 de 2018, de [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/paquete\\_economico/cgpe/cgpe\\_2018.pdf](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2018.pdf)
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2017). México: Cámara de Diputados. Recuperado el 15 de 11 de 2017, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf)

- Galán, Javier (2014). El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de las política pública. En *Economía Informa*, núm 388 sept-oct. pp. 50-67.
- García Agustín (2004). "Teoría General sobre reglas fiscales". *Quaderns de política*, Revista electrónica 2ª época, vol. 8 Sept-Dic. pp.21-37.
- Hidalgo de los Santos, Vilma y Doimeadiós Yaima (2016). Sostenibilidad fiscal . Prioridad en la agenda de transformaciones del modelo económico cubano. En *Investigación Económica*, vol. 75 No. 298 (2016) 155-184.
- El Observatorio Economico México Cómo Vamos AC 2018. México ¿cómo vamos? En cifras ¿cómo vamos? 2018. Disponible en <http://mexicocomovamos.mx/encifrascomovamos.pdf>
- León, Mauricio (2016). Diagnóstico y perspectiva de la economía ecuatoriana en 2016. En *Friedrich Ebert Stiftung ILDIS*, pp. 1-28.
- LCF. Ley de Coordinacion Fiscal. (1978). México: Cámara de Diputados. Recuperado el 09 de 11 de 2017, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf)
- LDFEFyM. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. (2016). México: Cámara de Diputados. Recuperado el 06 de 02 de 2018, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf)
- LFDP Ley Federal de Deuda Pública. (1976). México: Cámara de Diputados. Recuperado el 29 de 10 de 2017 de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136\\_270416.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136_270416.pdf)
- LGCG. Ley General de Contabilidad Gubernamental. (2008). México: Cámara de Diputados. Recuperado el 18 de 12 de 2017, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf)
- LIF. Ley de Ingresos de la Federación. (2018). México: Cámara de Diputados. Recuperado el 20 de 11 de 2017, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif\\_2018/LIF\\_2018\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif_2018/LIF_2018_abro.pdf)
- 2017 recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif\\_2017/LIF\\_2017\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif_2017/LIF_2017_abro.pdf)
  - 2016 recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif\\_2016/LIF\\_2016\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif_2016/LIF_2016_abro.pdf)

- 2015 recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif\\_2015/LIF\\_2015\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif_2015/LIF_2015_abro.pdf)
- 2014 recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif\\_2014/LIF\\_2014\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif_2014/LIF_2014_abro.pdf)
- 2013 recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif\\_2013/LIF\\_2013\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif_2013/LIF_2013_abro.pdf)
- 2012 recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif\\_2012/LIF\\_2012\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif_2012/LIF_2012_abro.pdf)

Nudelsman, Susana (2016). ¿Es posible mejorar la reestructuración de las deudas soberanas? En *Problemas del Desarrollo*, 184(47) enero-marzo pp.163-185.

Owen, M. (s.a.). *Breve Exposición sobre los objetivos de la Ley General de Deuda Pública*. Recuperado el 27 de 11 de 2017, de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/10751/9827>

Patiño Ceja Jorge 2017. Una Revisión a la Teoría de las Reglas Fiscales. Tesis de licenciatura, Facultad de Economía

PEF. Presupuesto de Egresos de la Federación. (2018). México: Cámara de Diputados. Recuperado el 28 de 11 de 2017, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2018/PEF\\_2018\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2018/PEF_2018_abro.pdf)

- 2017 recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2017/PEF\\_2017\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2017/PEF_2017_abro.pdf)
- 2016 recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2016/PEF\\_2016\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2016/PEF_2016_abro.pdf)
- 2015 recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2015/PEF\\_2015\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2015/PEF_2015_abro.pdf)
- 2014 recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2014/PEF\\_2014\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2014/PEF_2014_abro.pdf)
- 2013 recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2013/PEF\\_2013\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2013/PEF_2013_abro.pdf)
- 2012 recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2012/PEF\\_2012\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2012/PEF_2012_abro.pdf)

Rivadeneira Roberto y Buitrón Carlos (2017). Panorama económico de la deuda externa e interna del Ecuador periodo 2000-2016. En *Revista Publicando*, 4 No. 10 (2) 431-447.

Rosen, Harvey (2002). Capítulo 19 "La Financiacion a traves del déficit". En H. S. Rosen, *Hacienda Pública* 5ª ed. pp. 418-434. Madrid: Mc. Graw Hill.

Sidorenko, Tatiana (2016). El endeudamiento externo de Rusia: Dinámica, estructura y riesgos (sic) en las condiciones de las sanciones económicas de los países de Occidente. En *Foro internacional*, 225, LVI, 2016 (3) pp. 549-577.

Vázquez Marta (2015). Una aproximación a la actual crisis de deuda en España. En *ECONOMÍA UNAM*, Vol. 12, No 34 pp. 53-67.

# Anexos

Anexo 1 “Ley de Ingresos de la Federación en términos nominales 2012-2018”.....89

Anexo 2 “Ley de Ingresos de la Federación 2012-2018 en términos nominales y en porcentajes”.....90

Anexo 3. “Ley de Ingresos de la Federación numeral 10”.....91

Anexo 4. “Presupuesto de Egresos de la Federación en términos nominales 2012-2018”.....92

Anexo 5 “Presupuesto de Egresos de la Federación en porcentajes”.....95

Anexo 6 “Ramos de la Administración Pública”.....97

Anexo 7 “Ramos de la Administración Pública en términos nominales y expresado en porcentajes”.....98

Anexo 8 “Ramos Generales en porcentajes”.....99

Anexo 9 “Ramo 24 en Porcentaje”.....100

CONCEPTO

Millones de pesos

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	<b>3,706,922.2</b>	<b>3,956,361.6</b>	<b>4,467,225.8</b>	<b>4,694,677.4</b>	<b>4,763,874.0</b>	<b>4,888,892.5</b>	<b>5,279,667.0</b>
<b>A. Ingresos del Gobierno Federal (1+3+4+5+6+8+9)</b>	<b>2,313,614.2</b>	<b>2,498,646.5</b>	<b>2,709,961.1</b>	<b>2,904,011.8</b>	<b>3,102,440.3</b>	<b>3,263,756.2</b>	<b>3,584,918.4</b>
1. Impuestos	1,466,179.6	1,605,163.5	1,770,163.0	1,978,980.6	2,407,716.7	2,739,366.8	2,957,469.9
2. Ingresos de Organismos y empresas (2+7)	996,435.1	1,102,425.5	1,106,786.7	1,118,070.6	1,052,193.1	1,097,157.6	1,193,373.1
3. Cuotas y aportaciones de seguridad social	191,410.9	212,219.7	228,188.0	243,482.8	260,281.1	283,241.7	309,302.2
4. Contribuciones de mejoras	23.0	26.8	27.8	29.8	31.7	33.6	36.1
5. Derechos	789,105.9	809,588.5	822,023.4	39,211.9	41,761.6	44,757.3	46,399.5
6. Productos	3,850.3	5,458.4	5,665.7	6,063.4	5,651.3	5,983.8	6,427.1
7. Aprovechamientos	53,335.1	78,365.3	112,081.2	134,626.8	161,743.0	86,712.9	117,792.3
8. Ingresos por ventas de bienes y servicios/1	805,024.2	890,205.8	878,598.7	874,587.8	791,912.0	813,915.9	884,070.9
9. Participaciones y aportaciones/2							
10. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas/2	396,872.9	355,289.6	650,478.0	672,595.0	609,240.6	527,978.7	501,375.5
<b>10. Ingresos derivados de financiamientos</b>	<b>413,780.1</b>	<b>415,882.3</b>	<b>610,820.1</b>	<b>604,450.9</b>	<b>560,029.2</b>	<b>525,746.4</b>	<b>505,224.7</b>
1. Endeudamiento interno							
01. Endeudamiento interno del Gob. Fed./3	27,986.4	28,965.9	30,062.8	31,085.0	32,048.6	33,106.2	34,691.1
02. Otros financiamientos	27,986.4	28,965.9	30,062.8	31,085.0	32,048.6	33,106.2	34,691.1
01. Diferimiento de pagos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
02. Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Endeudamiento externo:							
01. Endeudamiento externo del Gobierno Federal/3	-44,893.6	-89,558.6	39,657.9	-58,857.5	-68,274.4	-60,079.2	-65,263.4
3. Déficit de organismos y empresas de control directo							
4. Déficit de empresas productivas del Estado/4	413,780.1	415,882.3	580,737.3	573,365.9	527,980.6	492,640.2	470,533.6
<b>Información: Endeudamiento neto del Gobierno Federal (10.1.01 + 10.2.01)</b>	<b>413,780.1</b>	<b>415,882.3</b>	<b>580,737.3</b>	<b>573,365.9</b>	<b>527,980.6</b>	<b>492,640.2</b>	<b>470,533.6</b>
Notas: /1: A partir de 2014, este concepto cambio, de ingresos de organismos y empresas a ingresos por ventas de bienes y servicios. /2: Los numerales 8 y 9 aparecen a partir de 2014. /3: A partir de 2014, se desagregan los conceptos 10.1 y 10.2 en 10.1.01 y 10.2.01 respectivamente. Por lo que para 2012 y 2013 el endeudamiento interno no incluye la sumatoria de 02. Otros financiamientos /4: Este apartado aparece							
IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes: (I. Impuestos; Contribuciones; Derechos) causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.	1,120.3	45.0					

CONCEPTO	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	al total	% respecto al total												
<b>Total</b>	<b>3,706,922.2</b>	<b>100.00</b>	<b>3,956,361.6</b>	<b>100.00</b>	<b>4,467,225.8</b>	<b>100.00</b>	<b>4,694,677.4</b>	<b>100.00</b>	<b>4,763,874.0</b>	<b>100.00</b>	<b>4,888,892.5</b>	<b>100.00</b>	<b>5,279,667.0</b>	<b>100.00</b>
A. Ingresos del Gobierno Federal (1+3+4+5+6+8+9)	2,313,614.2	62.41	2,498,646.5	63.16	2,709,961.1	60.66	2,904,011.8	61.86	3,102,440.3	65.1	3,263,756.2	66.76	3,584,938.4	67.90
1. Impuestos	1,466,179.6	39.55	1,605,162.5	40.57	1,770,163.0	39.63	1,978,989.6	42.15	2,407,716.7	50.5	2,739,366.8	56.03	2,951,469.9	56.02
B. Ingresos de Organismos y empresas (2+7)	996,435.1	26.88	1,100,425.5	27.86	1,106,786.7	24.78	1,118,070.6	23.82	1,052,193.1	22.1	1,097,157.6	22.44	1,193,373.1	22.60
2. Cuotas y aportaciones de seguridad social	191,410.9	5.16	212,219.7	5.36	228,188.0	5.11	243,482.8	5.19	260,281.1	5.5	283,241.7	5.79	309,302.2	5.86
3. Contribuciones de mejoras	23.0	0.00	26.8	0.00	27.8	0.00	29.8	0.00	31.7	0.00	33.6	0.00	36.1	0.00
4. Derechos	789,105.9	21.29	809,588.5	20.46	822,023.4	18.40	892,211.9	19.00	921,119.0	19.62	944,757.3	19.73	1,011,792.3	20.81
5. Productos	3,850.3	0.10	5,458.4	0.14	5,665.7	0.13	6,063.4	0.13	6,651.3	0.14	7,083.8	0.15	7,593.8	0.15
6. Aprovechamientos	53,335.1	1.44	78,365.3	1.98	112,081.2	2.51	134,626.8	2.87	161,743.0	3.4	186,712.9	3.9	211,792.3	4.33
7. Ingresos por ventas de bienes y servicios/1	805,024.2	21.72	890,205.8	22.50	878,986.7	19.67	874,587.8	18.63	791,912.0	16.6	813,915.9	16.65	884,070.9	16.74
8. Participaciones y aportaciones/2														
9. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas./2														
10. Ingresos derivados de financiamientos	396,872.9	10.71	355,289.6	8.98	650,478.0	14.56	672,595.0	14.33	609,240.6	12.8	527,978.7	10.80	501,375.5	9.50
1. Endeudamiento interno	413,780.1	11.16	415,882.3	10.51	610,820.1	13.67	604,450.9	12.88	560,029.2	11.8	525,746.4	10.75	505,224.7	9.57
01. Endeudamiento interno del Gob. Fed./3	27,986.4	0.75	28,965.9	0.73	30,062.8	0.67	31,083.0	0.66	32,048.6	0.7	33,106.2	0.68	34,691.1	0.66
02. Otros financiamientos	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.00	
01. Diferimiento de pagos.	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.00	
02. Otros	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.00	
2. Endeudamiento externo	-44,893.6	-1.21	-89,586.6	-2.26	-39,657.9	-0.89	-58,857.5	-1.25	-68,274.4	-1.4	-60,079.2	-1.23	-65,263.4	-1.24
3. Déficit de organismos y empresas de control directo														
4. Déficit de empresas productivas del Estado./4	413,780.1	11.16	415,882.3	10.51	580,757.3	13.00	573,365.9	12.21	527,980.6	11.1	492,640.2	10.08	470,533.6	8.91
<b>Información: Endeudamiento neto del Gobierno Federal (10.1.01 + 10.2.01)</b>														
1. Endeudamiento interno	396,872.9	10.71	355,289.6	8.98	650,478.0	14.56	672,595.0	14.33	609,240.6	12.8	527,978.7	10.80	501,375.5	9.50
2. Endeudamiento externo	-44,893.6	-1.21	-89,586.6	-2.26	-39,657.9	-0.89	-58,857.5	-1.25	-68,274.4	-1.4	-60,079.2	-1.23	-65,263.4	-1.24
3. Déficit de organismos y empresas de control directo														
4. Déficit de empresas productivas del Estado./4	413,780.1	11.16	415,882.3	10.51	580,757.3	13.00	573,365.9	12.21	527,980.6	11.1	492,640.2	10.08	470,533.6	8.91
<b>Nota 17.-</b> A partir de 2018, este concepto equivale, de ingresos de organismos y empresas a ingresos por ventas de bienes y servicios. /2. Los numerales 8 y 9 aparecen a partir de 2014. /3. A partir de 2014, se designan como los conceptos 10.1 y 10.2 del 10.1.01 y 10.2.01 respectivamente. Por lo que para 2012 y 2013 el endeudamiento interno no incluye la sumatoria de 02. Otros financiamientos. /4. Este apartado aparece por vez primera en 2015.														
IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes: (1. Impuestos; Contribuciones; Derechos) causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.	1,120.3	0.03	45.0	0.00										

CONCEPTO	Millones de pesos							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
<b>Total</b>	<b>3,706,922.2</b>	<b>3,956,361.6</b>	<b>4,467,225.8</b>	<b>4,694,677.4</b>	<b>4,763,874.0</b>	<b>4,888,892.5</b>	<b>5,279,667.0</b>	
10. Ingresos derivados de financiamientos	396,872.9	355,289.6	650,478.0	672,595.0	609,240.6	527,978.7	501,375.5	
1. Endeudamiento interno	413,780.1	415,882.3	610,820.1	604,450.9	560,029.2	525,746.4	505,224.7	
01. Endeudamiento interno del Gob. Fed./3	27,986.4	28,965.9	580,757.3	573,365.9	527,980.6	492,640.2	470,533.6	
02. Otros financiamientos	27,986.4	28,965.9	30,062.8	31,085.0	32,048.6	33,106.2	34,691.1	
01. Diferimiento de pagos.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
02. Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
2. Endeudamiento externo:								
01. Endeudamiento externo del Gobierno Federal/3	-44,893.6	-89,558.6	39,657.9	-58,857.5	-68,274.4	-60,079.2	-65,263.4	
3. Déficit de organismos y empresas de control directo				127,001.6	117,485.8	62,311.5	61,414.2	
4. Déficit de empresas productivas del Estado./4	413,780.1	415,882.3	580,757.3	573,365.9	527,980.6	492,640.2	470,533.6	
<b>Informativo: Endeudamiento neto del Gobierno Federal (10.1.01 + 10.2.01)</b>								

Notas/3: A partir de 2014, se desagregan los conceptos 10.1 y 10.2 en 10.1.01 y 10.2.01 respectivamente. Por lo que para 2012 y 2013 el endeudamiento interno no incluye la sumatoria de 02. Otros financiamientos /4. Este apartado aparece por vez primera en 2015.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>A. RAMOS AUTÓNOMOS/1</b>	<b>69,804,190,754</b>	<b>70,822,479,045</b>	<b>78,784,090,949</b>	<b>89,597,306,659</b>	<b>99,214,603,346</b>	<b>105,351,146,147</b>	<b>118,131,650,829</b>
Gasto programable							
01 Poder Legislativo	10,987,231,607	11,948,011,682	12,381,688,301	13,398,337,841	14,101,599,051	14,447,171,472	15,574,572,274
Cámara de Senadores	3,556,947,913	3,755,977,222	3,722,428,466	4,019,177,269	4,421,972,587	4,541,972,587	4,905,020,157
Cámara de Diputados	5,944,198,699	6,529,590,684	6,795,524,255	7,339,166,195	7,559,432,185	7,629,432,185	8,439,435,153
Auditoría Superior de la Federación	1,486,084,995	1,661,443,776	1,863,735,580	2,039,994,377	2,120,194,279	2,275,766,700	2,230,116,964
03 Poder Judicial	42,582,776,139	46,479,491,963	50,241,566,172	51,769,068,710	63,616,316,565	69,477,231,563	71,366,389,337
Suprema Corte de Justicia de la Nación	4,656,440,517	4,664,040,517	4,553,898,691	4,654,922,804	5,087,491,930	5,488,046,962	5,635,107,441
Consejo de la Judicatura Federal	35,557,372,822	39,663,043,446	43,199,062,003	44,052,127,906	55,872,115,835	58,074,115,835	61,838,081,896
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	2,368,962,800	2,152,408,000	2,488,615,478	3,062,018,000	2,656,708,800	3,125,280,000	3,893,200,000
22 Instituto Federal Electoral/INE**/1	15,953,900,000	11,019,848,180	11,833,978,178	18,572,411,236	15,473,834,466	15,071,176,879	24,215,327,986
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,280,276,629	1,375,127,220	1,416,381,046	1,465,956,043	1,546,934,935	1,728,566,039	2,033,004,229
41 Comisión Nacional de Competencia Económica			297,126,371	478,332,005	478,057,464	537,243,760	618,149,978
42 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación			613,350,881	1,020,000,000	1,060,000,000	1,153,895,078	1,227,728,385
43. Instituto Federal de Telecomunicaciones			2,000,000,000	2,000,000,000	2,000,000,000	1,980,000,000	1,998,000,000
				893,200,824	937,860,855	955,861,356	1,098,478,640
44 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos							
<b>RAMO 40 INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA</b>	<b>4,931,600,000</b>	<b>5,429,182,914</b>	<b>7,839,972,647</b>	<b>8,498,664,643</b>	<b>7,723,519,682</b>	<b>7,033,704,504</b>	<b>7,788,876,174</b>
Instituto Nacional de Estadística y Geografía							
<b>RAMO 32 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA</b>	<b>2,065,878,000</b>	<b>2,138,183,730</b>	<b>2,226,881,319</b>	<b>2,526,869,053</b>	<b>2,447,483,112</b>	<b>2,554,777,815</b>	<b>3,029,044,741</b>
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa							
<b>RAMO EN PROCESO DE CREACIÓN 1/</b>				490,604,860			
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social							
<b>B. RAMOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>932,139,489,151</b>	<b>976,832,743,458</b>	<b>1,131,486,031,191</b>	<b>1,184,295,075,588</b>	<b>1,116,787,966,784</b>	<b>978,730,335,003</b>	<b>1,023,678,665,789</b>
Gasto programable							
02. Oficina de la Presidencia de la República	1,986,602,542	2,104,542,836	2,200,521,844	2,296,227,033	1,922,652,864	1,819,588,182	1,797,418,247
04. Gobernación	23,637,497,098	21,041,214,804	75,003,300,371	77,066,321,870	67,472,539,816	58,187,060,971	64,288,166,419
05. Relaciones Exteriores	6,116,439,260	6,947,366,858	7,532,481,803	8,100,492,264	7,841,504,845	7,819,190,318	9,003,192,028
06. Hacienda y Crédito Público	46,233,633,514	45,557,060,687	41,882,330,172	45,691,868,766	28,502,492,275	26,657,819,833	26,458,200,665
07. Defensa Nacional	55,610,989,782	60,810,570,686	65,236,949,977	71,273,654,718	72,250,719,526	69,407,968,044	81,021,903,813
08. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	71,378,304,452	75,402,528,121	82,900,445,356	126,146,236,133	105,217,734,544	84,627,745,420	72,125,383,478
09. Comunicaciones y Transportes	85,544,035,497	86,243,898,861	118,832,379,900	126,146,236,133	105,217,734,544	84,627,745,420	84,548,590,749
10. Economía	18,622,860,758	20,383,282,538	21,183,713,493	20,908,076,670	14,746,088,863	9,524,564,774	9,578,420,348
11. Educación Pública	251,764,577,932	260,277,219,671	292,548,777,245	305,057,143,549	302,986,555,681	267,655,185,221	280,969,302,366
12. Salud	113,479,679,217	121,856,567,399	130,264,761,743	134,847,592,069	132,216,881,794	121,817,532,748	122,557,337,320
13. Marina	19,679,681,622	21,864,854,169	24,602,681,183	27,025,522,576	27,401,156,874	26,336,892,497	31,305,775,136
14. Trabajo y Previsión Social	4,416,805,833	4,474,889,781	4,903,502,940	5,134,572,415	4,374,882,581	3,536,129,469	4,036,978,861
15. Reforma Agraria/SEDAATV*	5,707,430,998	5,867,839,355	26,590,502,424	22,050,892,608	25,613,444,548	16,018,897,188	16,766,195,714
16. Medio Ambiente y Recursos Naturales	54,717,658,406	56,471,236,212	66,227,588,237	67,976,702,425	55,770,254,828	36,058,607,085	37,580,635,702
17. Procuraduría General de la República	14,905,074,010	15,760,503,313	17,288,262,206	17,029,485,877	16,468,566,951	15,897,460,324	16,243,787,465
18. Energía	3,201,506,446	2,334,133,445	3,294,173,325	3,088,826,125	2,807,979,137	2,361,605,506	2,470,265,318
20. Desarrollo Social	84,859,857,194	95,251,838,395	111,211,236,932	114,504,009,056	109,371,909,018	105,339,637,578	106,645,304,028
21. Turismo	5,036,954,684	5,211,426,127	6,053,174,957	6,844,915,366	5,211,444,461	3,947,455,241	3,916,225,884
27. Función Pública	1,392,873,888	1,478,429,368	1,478,429,368	1,478,429,368	1,296,984,800	1,106,575,552	1,191,905,203
31. Tribunales Agrarios	1,092,375,239	991,998,347	1,035,066,143	1,039,948,451	881,065,063	882,205,614	980,961,673

36 Seguridad Pública	40,536,522,049	41,217,172,226	129,427,428	130,090,904	117,459,310	121,331,124	131,201,969
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	108,470,762	123,764,294	31,086,324,134	33,706,667,621	34,010,260,421	26,963,512,779	27,225,875,510
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	21,872,176,958	25,245,962,047	4,000,000,664	3,699,999,989	3,319,999,985	3,319,999,985	3,465,903,124
45 Comisión Reguladora de Energía			350,042,587		319,999,985	290,011,903	296,932,814
46 Comisión Nacional de Hidrocarburos			14,788,109,954		8,787,848,969	9,275,426,913	
47 Entidades no Sectorizadas					12,428,300,085	12,916,173,982	
48 Cultura							
<b>C. RAMOS GENERALES</b>	<b>1,746,439,572,676</b>	<b>1,888,272,151,602</b>	<b>2,113,921,809,124</b>	<b>2,223,544,794,570</b>	<b>2,434,535,205,392</b>	<b>2,695,892,643,563</b>	<b>2,937,514,789,313</b>
<b>Gasto programable</b>	<b>368,687,759,820</b>	<b>408,730,363,557</b>	<b>485,720,346,290</b>	<b>501,627,340,000</b>	<b>553,686,745,568</b>	<b>642,744,210,807</b>	<b>699,664,136,809</b>
19 Aportaciones a Seguridad Social	63,322,906,712	77,112,133,718	122,956,689,588	127,306,879,801	141,663,256,143	131,865,621,170	156,463,239,818
23 Provisión Salariales y Económicas	42,918,263,529	43,231,904,250	47,093,171,409	46,680,165,260	50,173,812,770	51,251,051,583	52,728,283,062
25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos							
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	482,155,473,745	513,903,532,030	545,578,452,387	591,357,166,754	616,286,725,526	651,861,755,922	688,341,688,549
<b>Gasto No Programable</b>	<b>257,799,859,679</b>	<b>281,516,074,809</b>	<b>307,646,100,000</b>	<b>322,038,550,278</b>	<b>357,362,260,206</b>	<b>416,319,299,999</b>	<b>473,126,225,003</b>
24 Deuda Pública	504,867,708,391	535,115,532,000	577,638,648,790	607,130,090,356	678,747,304,379	742,566,220,934	811,931,615,172
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	0	0	0	0	0	0	0
29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento							
Financiero							
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	14,389,200,000	15,084,010,538	15,550,200,000	16,254,601,121	16,048,600,000	23,375,682,148	17,091,100,000
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	12,298,400,800	13,578,600,700	11,738,200,700	10,950,001,000	20,566,500,800	35,848,800,700	38,168,500,900
<b>D. ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO</b>	<b>1,280,234,217,536</b>	<b>1,379,124,210,319</b>	<b>1,571,142,262,782</b>	<b>1,706,453,937,895</b>	<b>1,774,237,136,929</b>	<b>1,886,271,858,636</b>	<b>1,961,916,843,767</b>
<b>Gasto programable</b>	<b>141,452,104,610</b>	<b>161,357,421,847</b>	<b>205,458,619,771</b>	<b>208,758,619,781</b>	<b>229,916,102,139</b>	<b>263,589,295,179</b>	<b>282,632,561,843</b>
Estado							
GVR Instituto Mexicano del Seguro Social	394,492,697,982	421,565,167,209	476,960,996,089	497,695,318,114	544,321,034,790	622,682,563,457	679,284,281,924
<b>E. Empresas Productivas del Estado **** Z/</b>	<b>253,820,046,811</b>	<b>269,250,099,829</b>	<b>306,065,799,227</b>	<b>314,456,548,542</b>	<b>341,179,904,363</b>	<b>384,795,079,913</b>	<b>391,946,000,000</b>
<b>Gasto Programable</b>	<b>442,485,386,919</b>	<b>476,659,628,735</b>	<b>521,676,229,238</b>	<b>540,580,079,232</b>	<b>478,282,000,000</b>	<b>391,946,000,000</b>	<b>391,946,000,000</b>
TOQ Comisión Federal de Electricidad****							
TOQ Comisión Federal de Electricidad	47,983,981,214	50,291,892,699	60,980,618,457	68,488,600,000	84,443,689,173	120,394,917,007	136,185,101,468
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	13,144,356,327	12,282,292,703	15,419,600,000	14,500,000,000	15,165,600,006	18,122,017,007	25,375,000,064
Neto: Resta de: a) aportaciones ISSSTE del Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal.	328,692,748,117	366,257,351,068	438,175,248,012	443,764,476,182	533,251,819,608	631,677,045,381	688,112,918,481
<b>GASTO NETO TOTAL</b>	<b>3,706,922,200,000</b>	<b>3,956,361,600,000</b>	<b>4,467,225,800,000</b>	<b>4,694,677,400,000</b>	<b>4,763,874,000,000</b>	<b>4,888,892,500,000</b>	<b>5,279,667,000,000</b>

/1 No incluye una ampliación aprobada por la Cámara de Diputados para el FE por 999,993,621

Notas: \* A partir del 2014 el Ramo 15 Reforma Agraria cambia a Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano  
 \*\* A partir de 2015 en el PEF cambia el Ramo 22 de ser Instituto Federal Electoral, se Transforma en el Instituto Nacional Electoral.

1/ El importe no se suma al total ya que se encuentra contenido en el Ramo 20 Desarrollo Social. Su clasificación en el Apartado de Ramos Autónomos queda supeeditada a la formalización correspondiente en materia presupuestaria.

\*\*\* Para el PEF 2015 se dió un cambio en la Clasificación, derivado de la expedición de las nuevas leyes de PEMEX y de CFE.

2/Monto neto, no incluye erogaciones por concepto de aprovechamientos ni transferencias del Gobierno Federal para el otorgamiento de subsidios

\*\*\*\*\* CFE en 2018 Presenta consolidado por vez primera

RAMOS AUTÓNOMOS/1	Gasto programable	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
		total	% del total												
01 Poder Legislativo		10,987,231,601	0.30%	11,948,011,082	0.302%	12,381,688,301	0.327%	13,198,337,841	0.283%	14,101,598,051	0.286%	14,447,171,417	0.286%	15,574,572,274	0.295%
Cámara de Senadores		3,756,977,212		3,756,977,212		3,756,977,212		3,756,977,212		3,756,977,212		3,756,977,212		3,756,977,212	
Cámara de Diputados		5,946,198,689		6,529,590,684	0.185%	6,529,590,684	0.185%	7,159,168,195	0.156%	7,559,432,185	0.159%	7,639,432,185	0.156%	8,419,432,185	0.160%
Auditoría Superior de la Federación		1,486,084,995		1,661,443,776	0.042%	1,883,755,580	0.042%	2,039,995,477	0.043%	2,120,194,279	0.043%	2,210,318,279	0.043%	2,275,366,700	0.043%
03 Poder Judicial		42,582,776,139	1.15%	46,479,493,963	1.175%	50,241,566,172	1.123%	51,799,086,710	1.103%	52,615,318,565	1.103%	53,987,491,930	1.107%	55,088,046,982	1.121%
Suprema Corte de Justicia de la Nación		4,656,440,517		4,664,040,517	0.118%	4,533,888,691	0.102%	4,654,922,860	0.099%	4,792,127,786	0.099%	5,087,108,800	0.107%	5,285,108,800	0.107%
Consejo de la Judicatura Federal		35,557,272,822		39,665,043,446	1.003%	43,199,055,203	0.956%	44,976,127,786	0.956%	46,923,868,800	0.956%	48,923,868,800	0.956%	51,076,127,786	0.956%
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación		2,348,962,800		2,152,408,000	0.027%	2,488,815,478	0.055%	3,006,017,800	0.065%	3,469,956,634	0.074%	3,978,057,464	0.086%	4,478,312,005	0.107%
35 Comisión Nacional de Competencia Económica		15,953,900,000		15,953,900,000	0.035%	14,163,881,046	0.032%	14,655,956,634	0.031%	15,465,956,634	0.031%	15,465,956,634	0.031%	16,060,000,000	0.032%
41 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación		1,280,276,629		1,375,127,220	0.035%	1,416,381,046	0.032%	1,478,312,311	0.032%	1,621,000,000	0.035%	1,621,000,000	0.035%	1,621,000,000	0.035%
43 Instituto Federal de Telecomunicaciones						2,000,000,000	0.045%	2,000,000,000	0.045%	2,000,000,000	0.045%	2,000,000,000	0.045%	2,000,000,000	0.045%
44 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos						893,200,824	0.019%	893,200,824	0.019%						
RAMO 00 INFORMACION NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA		4,931,600,000	0.13%	5,429,182,314	0.137%	7,839,972,647	0.173%	8,498,664,643	0.181%	7,723,510,682	0.162%	7,033,704,504	0.144%	7,788,878,174	0.148%
Instituto Nacional de Estadística y Geografía															
RAMO 32 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA		2,005,878,000	0.05%	2,138,183,730	0.054%	2,226,881,319	0.050%	2,526,889,053	0.054%	2,447,483,112	0.051%	2,554,777,815	0.052%	3,029,044,741	0.057%
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa															
RAMO EN PROCESO DE CREACION 1/		912,139,489,151	25.15%	976,832,743,458	24.690%	1,131,486,031,191	25.327%	1,184,258,075,889	25.226%	1,116,787,966,784	23.443%	978,730,335,003	20.015%	1,023,678,666,789	19.389%
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social															
B RAMOS ADMINISTRATIVOS		1,986,602,542	0.05%	2,104,542,836	0.053%	2,200,521,844	0.049%	2,296,227,033	0.049%	1,922,652,864	0.040%	1,819,588,182	0.037%	1,797,418,247	0.034%
Gasto programable															
02 Oficina de la Presidencia de la República		21,637,497,098	0.64%	21,041,214,804	0.52%	75,003,300,371	1.67%	77,066,312,870	1.642%	67,472,539,816	1.416%	58,137,080,971	1.19%	64,288,168,419	1.218%
04 Gobernación		4,617,366,858	0.17%	6,947,366,858	0.170%	7,532,481,803	0.166%	8,100,492,264	0.173%	7,841,504,885	0.165%	7,819,190,313	0.160%	9,603,193,028	0.171%
05 Relaciones Exteriores		462,633,633,514	1.25%	45,557,060,687	1.15%	41,980,380,182	0.93%	45,957,868,366	0.97%	28,502,402,275	0.598%	26,857,819,823	0.584%	26,465,200,665	0.501%
06 Hacienda y Crédito Público		55,510,898,784	1.59%	60,810,570,686	1.57%	65,236,946,379	1.46%	67,576,919,576	1.48%	72,250,795,256	1.51%	69,407,868,044	1.42%	81,251,390,813	1.55%
07 Agricultura, Gananería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		71,129,504,432	1.93%	75,402,538,121	1.90%	82,900,446,356	1.86%	82,144,837,136	1.86%	84,827,278,654	1.81%	70,957,215,782	1.44%	72,125,388,478	1.46%
08 Agricultura, Gananería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		85,343,039,497	2.31%	86,243,888,861	2.18%	91,832,978,123	2.06%	92,166,276,313	2.06%	105,217,734,544	2.20%	84,627,745,430	1.71%	84,548,430,489	1.60%
09 Comunicaciones y Transportes		18,622,880,758	0.50%	20,389,282,528	0.51%	21,181,213,493	0.47%	20,080,076,760	0.44%	14,746,088,883	0.30%	14,746,088,883	0.30%	9,574,848,724	0.18%
10 Economía		251,764,977,912	6.79%	260,271,219,611	6.57%	293,584,877,245	6.50%	305,057,143,549	6.488%	302,586,555,681	6.360%	267,655,585,221	5.47%	267,655,585,221	5.47%
11 Educación Pública		11,347,819,712	0.30%	12,188,854,169	0.31%	13,074,881,183	0.28%	13,824,881,794	0.29%	12,181,532,748	2.47%	12,181,532,748	2.47%	12,181,532,748	2.47%
12 Salud		19,679,879,217	0.53%	21,864,884,169	0.55%	24,021,340,183	0.53%	24,903,501,940	0.54%	26,920,501,424	0.55%	28,920,501,424	0.55%	31,308,775,196	0.59%
13 Marina		5,707,430,988	0.15%	5,867,889,555	0.148%	6,027,580,237	0.134%	6,259,580,237	0.134%	6,627,580,237	0.134%	6,627,580,237	0.134%	6,627,580,237	0.134%
14 Trabajo y Previsión Social		4,416,805,813	0.12%	4,474,889,781	0.113%	4,474,889,781	0.113%	4,474,889,781	0.113%	4,474,889,781	0.113%	4,474,889,781	0.113%	4,474,889,781	0.113%
15 Reforma Agraria/SEDRATU		5,471,658,406	1.48%	5,867,889,555	0.148%	6,027,580,237	0.134%	6,259,580,237	0.134%	6,627,580,237	0.134%	6,627,580,237	0.134%	6,627,580,237	0.134%
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales		14,905,073,513	0.39%	15,760,503,313	0.398%	17,298,672,066	0.374%	17,025,385,277	0.365%	16,468,566,931	0.346%	15,807,460,324	0.323%	15,807,460,324	0.323%
17 Procuraduría General de la República		3,201,506,446	0.09%	3,234,133,445	0.089%	3,234,133,445	0.089%	3,234,133,445	0.089%	3,234,133,445	0.089%	3,234,133,445	0.089%	3,234,133,445	0.089%
18 Energía		84,859,857,194	2.29%	95,251,838,395	2.408%	111,211,288,937	2.489%	114,500,409,586	2.489%	114,500,409,586	2.489%	114,500,409,586	2.489%	114,500,409,586	2.489%
20 Desarrollo Social		5,836,954,684	0.14%	5,211,426,127	0.132%	6,051,249,368	0.132%	1,478,429,368	0.032%	1,478,429,368	0.032%	1,478,429,368	0.032%	1,478,429,368	0.032%
21 Turismo		1,630,354,898	0.04%	1,392,873,288	0.035%	1,093,998,347	0.025%	1,093,998,347	0.025%	1,093,998,347	0.025%	1,093,998,347	0.025%	1,093,998,347	0.025%
22 Función Pública		1,092,375,239	0.03%	1,092,375,239	0.028%	1,092,375,239	0.028%	1,092,375,239	0.028%	1,092,375,239	0.028%	1,092,375,239	0.028%	1,092,375,239	0.028%
31 Finanzas Agrarias		40,538,522,049	1.09%	41,217,172,226	1.042%	42,341,428	0.001%	42,341,428	0.001%	42,341,428	0.001%	42,341,428	0.001%	42,341,428	0.001%
36 Seguridad Pública		108,470,762	0.003%	123,764,294	0.003%	123,764,294	0.003%	123,764,294	0.003%	123,764,294	0.003%	123,764,294	0.003%	123,764,294	0.003%
37 Contratación Jurídica del Ejecutivo Federal		21,872,176,958	0.59%	25,245,982,047	0.638%	31,086,324,134	0.696%	31,086,324,134	0.696%	31,086,324,134	0.696%	31,086,324,134	0.696%	31,086,324,134	0.696%
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología															
45 Comisión Reguladora de Energía															
46 Comisión Nacional de Hidrocarburos															
47 Entidades no Sectorizadas															
48 Cultura															
C RAMOS GENERALES		1,746,439,572,676	47.11%	1,888,272,151,602	47.727%	2,113,920,901,124	47.321%	2,223,544,793,570	47.363%	2,434,535,205,392	51.104%	2,695,832,643,383	55.142%	2,937,514,788,313	55.639%
Gasto programable															
19 Operaciones a Seguridad Social		368,687,759,820	9.95%	408,730,363,557	10.31%	485,720,346,250	10.87%	501,627,402,000	10.685%	553,686,745,568	11.62%	642,744,210,907	13.14%	699,664,186,909	13.25%
23 Operaciones de Apoyos para el Sistema de Educación Básica		63,322,906,212	1.71%	77,121,333,718	1.94%	122,956,698,588	2.792%	142,306,979,143	3.121%	141,663,246,143	2.97%	131,865,621,170	2.69%	156,463,239,188	2.964%
25 Previsiones y Apoyos para el Sistema de Educación Básica		42,318,263,579	1.16%	43,223,904,500	1.093%	47,093,171,469	1.024%	48,880,985,260	1.069%	50,173,812,776	1.063%	51,251,051,583	1.048%	52,728,283,627	1.059%
25 Previsiones y Apoyos para el Sistema de Educación Básica															
Normal, Tecnológica y de Adultos		482,155,471,765	13.01%	511,903,532,030	12.889%	545,578,452,347	12.213%	591,357,166,754	12.959%	616,286,725,528	12.932%	651,861,755,922	13.34%	688,348,686,499	13.038%
33 Apoyos Federales para las Entidades Federales y Municipios		257,799,858,679	6.95%	281,516,074,809	7.16%	307,646,000,000	6.887%	327,038,550,278	6.860%	357,367,260,706	7.92%	416,319,299,999	8.816%	473,126,225,003	8.961%
24 Deuda Pública		504,807,708,301	13.62%	585,115,523,000	13.525%	577,638,648,290	12.931%	601,100,090,356	12.932%	678,747,304,379	14.248%	742,566,220,934	15.189%	811,931,615,172	15.378%
28 Participaciones a Entidades Federales y Municipios															
29 Participaciones para las Operaciones y Programas de Mantenimiento															
Financiero															

30 Adjudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	14,389,200,000	0.39%	15,084,010,538	0.38%	15,550,200,000	0.39%	16,354,601,111	0.346%	16,048,600,000	0.337%	21,375,682,148	0.478%	17,091,100,000	0.324%
34 Ejercicios para los Programas de Apoyo a Abogados y Defensores de la Banca	12,298,400,800	0.33%	13,578,600,700	0.34%	11,738,300,700	0.28%	10,959,001,000	0.23%	20,566,600,800	0.43%	35,868,800,700	0.73%	38,168,600,900	0.72%
D ENTIDADES SUFISMA CONTROL FRENTEPLANODIRECTO	1,280,234,215.96	34.54%	1,279,124,210.319	34.888%	1,571,142,682.782	35.170%	706,453,939.895	15.048%	774,237,136.929	16.25%	886,271,858.658	18.128%	961,915,843.767	18.219%
Gasto programable	141,652,104.610	3.82%	161,357,411.847	4.078%	205,458,619.771	4.99%	208,758,619.781	4.447%	229,916,102.139	4.83%	263,589,295.179	5.39%	282,822,561.943	5.35%
Estado	394,492,697.982	10.64%	421,565,167.209	10.655%	476,960,096.089	10.677%	497,195,118.114	10.601%	546,312,034.390	11.488%	627,642,563.457	12.27%	679,284,281.924	12.86%
E Empresas Productivas del Estado *** 2/							923,525,227.774	19.672%	861,179,904.383	18.689%	844,795,079.913	17.280%	915,202,047.868	17.94%
Gasto Programable	253,820,046.811	6.85%	269,250,079.829	6.905%	306,065,799.227	6.851%	314,456,548.542	6.698%	299,464,215.190	6.28%	332,453,989.276	6.80%	387,588,946.400	7.241%
TOO Comisión Federal de Electricidad****	442,820,386.919	11.94%	476,659,628.735	12.048%	521,676,229.238	11.678%	540,580,078.232	11.51%	478,282,000.000	10.00%	391,946,173.180	8.017%	391,946,000.000	7.424%
Gasto No Programable														
Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de	47,983,981.214	1.29%	50,291,892.699	1.271%	60,980,618.457	1.365%	68,888,600.000	1.459%	84,443,689.173	1.77%	120,394,917.007	2.483%	136,185,101.468	2.79%
TOO Comisión Federal de Electricidad	13,144,356.327	0.35%	12,282,292.703	0.310%	15,419,600.000	0.345%	14,500,000.000	0.309%	15,165,600.006	0.318%	18,122,017.007	0.373%	25,375,000.064	0.481%
ZZZ Revolucion Mexicana (Consolidado)	34,839,624.887	0.94%	38,009,599.996	0.93%	45,561,018.457	1.020%	53,988,600.000	1.150%	69,278,089.167	1.45%	102,272,900.000	2.092%	110,810,101.404	2.09%
Neto: Resto de aportaciones ISSSTE del Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autonomos, B) subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administracion Publica Federal.	328,692,748.117	8.87%	366,257,281.068	9.257%	428,175,748.012	9.409%	443,764,476.182	9.453%	533,251,819.608	11.194%	631,677,045.381	12.921%	688,112,918.481	13.035%
<b>GASTO NETO TOTAL</b>	<b>3,706,922,200,000</b>	<b>99.8%</b>	<b>3,956,361,600,000</b>	<b>100.000%</b>	<b>4,467,225,800,000</b>	<b>100.000%</b>	<b>4,694,677,400,000</b>		<b>4,768,874,000,000</b>	<b>11.194%</b>	<b>4,888,892,500,000</b>	<b>12.921%</b>	<b>5,279,667,000,000</b>	<b>13.035%</b>

1/ No incluye una ampliación aprobada por la Cámara de Diputados para el PE por 999,993,621

Notas: \* A partir del 2014 el Ramo 15 Reforma Agraria cambia a Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

\*\* A partir de 2015 en el PE cambia el Ramo 27 de ser Instituto Federal Electoral, si Transforma en el Instituto Nacional Electoral.

1/ El importe no se suma al total, ya que se encuentra contenido en el Ramo 20 Desarrollo Social. Su clasificación en el Apartado de Ramos Autonomos queda sujeta a la formalización correspondiente en materia presupuestaria.

\*\*\* Para el PE 2015 se dio un cambio en la Clasificación, derivado de la expedición de las nuevas leyes de PEMEX y de CFE.

Z) Monto neto, no incluye erogaciones por concepto de aprovisionamientos ni transferencias del Gobierno Federal para el otorgamiento de subsidios

\*\*\*\* CFE en 2018 Presenta consolidado por vez primera

PIB estatal

Ramos de la Administración Pública Federal	
1	Poder Legislativo
2	Presidencia de la República
3	Poder Judicial
4	Gobernación
5	Relaciones Exteriores
6	Hacienda y Crédito Público
7	Defensa Nacional
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
9	Comunicaciones y Transportes
10	Economía
11	Educación Pública
12	Salud
13	Marina
14	Trabajo y Previsión Social
15	Reforma Agraria
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales
17	Procuraduría General de la República
18	Energía
19	Aportaciones a Seguridad Social
20	Desarrollo Social
21	Turismo
22	Instituto Federal Electoral
23	Provisiones Salariales y Económicas
24	<b>Deuda Pública</b>
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos
26	1/
27	Función Pública
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
31	Trinuales Agrarios
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
36	Seguridad Pública/2
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
39	/3
40	Información Nacional Estadística y Geografía
41	Comisión Federal de Competencia Económica
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones
44	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
45	Comisión Reguladora de Energía
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos
47	Entidades no sectorializadas
48	Cultura

Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2012-2018.  
Notas: 1/ Ramo actualmente en desuso.  
/2 A este Ramo se le dejó de otorgar presupuesto a partir de 2014.  
3/Antes Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF);  
Luego Ramo 39 y se le agregaron los recursos de los ingresos excedentes del petróleo, aunque  
en 2006 estos últimos se dejaron de incluir. Posteriormente se convirtió en parte del Ramo 33.

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	total	% sobre el total												
A. RAMOS AUTONOMOS/1	63,804,190,754	1.88%	70,822,479,045	1.73%	78,284,090,949	1.76%	89,597,306,659	1.91%	99,214,603,346	2.08%	105,351,146,147	2.15%	118,131,650,829	2.28%
RAMO 40 INFORMACION NACIONAL ESTADISTICA Y GEOGRAFIA	4,931,600,000	0.13%	5,429,182,914	0.14%	7,839,972,647	0.18%	8,408,664,643	0.18%	7,723,519,682	0.16%	7,033,704,504	0.14%	7,788,876,174	0.15%
RAMO 37 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	2,065,878,000	0.06%	2,138,183,730	0.05%	2,226,881,131	0.05%	2,238,869,053	0.05%	2,447,483,112	0.05%	2,554,777,815	0.05%	3,029,044,741	0.06%
B. RAMOS ADMINISTRATIVOS	932,139,489,151	25.15%	976,832,743,458	24.69%	1,131,486,031,191	25.33%	1,184,293,075,588	25.23%	1,115,787,966,784	23.44%	978,730,335,003	20.02%	1,023,678,665,789	19.39%
C. RAMOS GENERALES	1,746,439,572,676	47.11%	1,888,272,151,602	47.73%	2,113,921,809,124	47.32%	2,223,544,794,570	47.86%	2,434,535,205,392	51.10%	2,695,832,643,363	55.14%	2,937,514,789,313	55.64%
D. ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	1,280,234,217,536	34.54%	1,379,124,210,319	34.86%	1,571,142,262,782	35.17%	1,706,453,937,895	15.05%	1,779,237,136,929	18.29%	1,886,371,858,636	18.13%	1,961,916,843,767	18.22%
E. Empresas Productivas del Estado *** Z/	328,692,748,117	8.87%	366,257,351,068	9.26%	438,175,248,012	9.81%	443,764,476,182	9.45%	533,251,819,608	11.19%	631,677,045,381	12.92%	686,112,919,481	13.03%
netee	3,706,922,200,000	100.00%	3,956,361,600,000	100.00%	4,467,225,800,000	100.00%	4,694,677,400,000	100.00%	4,763,874,000,000	100.00%	4,888,892,500,000	100.00%	5,279,567,000,000	100.00%
GASTO NETO TOTAL														

	% del gasto total 2012	% del gasto total 2013	% del gasto total 2014	% del gasto total 2015	% del gasto total 2016	% del gasto total 2017	% del gasto total 2018
<b>C. RAMOS GENERALES</b>	<b>47.11%</b>	<b>47.73%</b>	<b>47.32%</b>	<b>47.36%</b>	<b>51.10%</b>	<b>55.14%</b>	<b>55.64%</b>
Gasto programable	25.82%	26.36%	26.89%	26.99%	28.59%	30.23%	30.25%
19 Aportaciones a Seguridad Social	9.95%	10.33%	10.87%	10.69%	11.62%	13.15%	13.25%
23 Provisiones Salariales y Económicas	1.71%	1.95%	2.75%	2.71%	2.97%	2.70%	2.96%
25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica,	1.16%	1.09%	1.05%	1.00%	1.05%	1.05%	1.00%
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	13.01%	12.99%	12.21%	12.60%	12.94%	13.33%	13.04%
Gasto No Programable	21.29%	21.37%	20.43%	20.37%	22.52%	24.92%	25.39%
24 Deuda Pública	6.95%	7.12%	6.89%	6.86%	7.50%	8.52%	8.96%
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	13.62%	13.53%	12.93%	12.93%	14.25%	15.19%	15.38%
29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	0.39%	0.38%	0.35%	0.35%	0.34%	0.48%	0.32%
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	0.33%	0.34%	0.26%	0.23%	0.43%	0.73%	0.72%
<b>GASTO NETO TOTAL</b>	<b>100.00%</b>						

	% del gasto total						
C. RAMOS GENERALES	47.11%	47.73%	47.32%	47.36%	51.10%	55.14%	55.64%
Gasto No Programable							
24 Deuda Publica	6.95%	7.12%	6.89%	6.86%	7.50%	8.52%	8.96%
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	0.39%	0.38%	0.35%	0.35%	0.34%	0.48%	0.32%
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	0.33%	0.34%	0.26%	0.23%	0.43%	0.73%	0.72%
E. Empresas Productivas del Estado *** 2/							
Gasto No Programable							
Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:	1.29%	1.27%	1.37%	1.46%	1.77%	2.46%	2.58%
IOQ Comisión Federal de Electricidad	0.35%	0.31%	0.35%	0.31%	0.32%	0.37%	0.48%
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	0.94%	0.96%	1.02%	1.15%	1.45%	2.09%	2.10%
GASTO NETO TOTAL							