



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

## Facultad de economía

### “Notas sobre deuda pública en México”

#### TESINA

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

Presenta:

Miguel Ángel Peláez Gerardo

Asesor de tesina:

Maestro en ciencias económicas  
Gustavo Zavaleta Hurtado.



Ciudad Universitaria, CdMx, México, Agosto de 2018.



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 por todas sus enseñanzas y cariño.**

**A mis hijos mi principal motor en la vida.**

**A mi esposa por su paciencia y motivación.**

**A Gustavo que supo guiar y motivar este trabajo.**

## CONTENIDO

1. Introducción.....	5
2. ¿Qué es la deuda? .....	6
2.1 Teoría De La Deuda Pública .....	6
Dos enfoques de política fiscal.....	6
Ciclo económico, déficit presupuestario y financiamiento con deuda pública .....	7
2.2 Praxis de la deuda pública .....	10
Definiciones básicas .....	10
Saldo histórico de requerimientos financieros (SHRFSP) .....	10
Balance público .....	12
Clasificación de la deuda pública .....	13
3. Orden Constitucional de la Deuda.....	15
3.1 Atribuciones impositivas del gobierno federal.....	16
3.2 Atribuciones para contratar y registrar la deuda pública.....	19
3.3 La armonización contable.....	22
3.4 Responsabilidad administrativa y hacendaria.....	23
3.5 Atribuciones de fiscalización de deuda pública .....	24
3.6 Servidores públicos responsables .....	26
3.7 Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).....	27
3.8 Atribuciones del Congreso local.....	28

4. Leyes federales sobre la deuda pública .....	31
4.1 Ley Federal de deuda pública.....	31
Definiciones y medidas básicas de deuda pública federal.....	31
4.2 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria .....	33
4.3 Ley General de Contabilidad Gubernamental .....	41
4.4 Ley de Coordinación Fiscal .....	48
4.5 Ley de Ingresos de la Federación .....	52
4.6 Presupuesto de egresos de la federación.....	56
Presupuesto por ramos y por programable y no programable .....	56
Ramos autónomos .....	57
Ramos administrativos .....	57
Ramos generales .....	58
Entidades sujetas a control directo .....	58
Empresas productivas.....	59
Gasto no programable 2018.....	59
5. CONCLUSIONES.....	61
Deuda y finanzas públicas sanas como objetivo constitucional .....	61
Deuda frente a impuestos y emisión de dinero.....	62
Centralización de leyes y reglas sobre deuda .....	63
Pensamiento keynesiano y deuda como instrumento .....	64
Diferencia de balance, requerimientos y deuda.....	65
Mayor dependencia reglamentaria y financiera.....	65
Deuda creciente en corto y decreciente en largo plazo .....	66
Fuentes.....	67

# 1. Introducción

El interés que tenemos sobre el tema de la deuda del gobierno, nace de la necesidad de comprender los mecanismos programáticos y presupuestarios del gobierno local. Por ello se empezó el estudio del marco teórico y normativo de la deuda nacional para llegar a comprender la operación de la deuda estatal y municipal.

La metodología aplicada ha sido la recopilación de información del tema, recabando leyes y artículos, manuales y reglamentos. Su estudio permitió estructurar una visión lógica y detallada del tema dinámico de la deuda pública para el año de 2018.

El capítulo segundo revisa el marco constitucional de la deuda pública. Se identifican las atribuciones impositivas; atribuciones para contratar/registrar deuda pública; armonización contable; hasta revisar el sistema de supervisión y fiscalización que se concreta en nuevas instituciones como el Sistema Nacional Anti Corrupción.

El tercer capítulo revisa las principales leyes federales que regulan la deuda pública. Se estudió la ley de deuda pública; de presupuesto y responsabilidad hacendaria; Contabilidad Gubernamental; de Coordinación Fiscal; de Ingresos; así como el Presupuesto de 2018.

El cuarto capítulo hace una breve revisión de la teoría económica, destacando el dominio del pensamiento keynesiano donde la deuda es un instrumento de la mayor importancia para impulsar el crecimiento económico desde el Estado. Destaca el efecto crowding-out y el efecto de sustitución Ricardiano, que critica severamente la perspectiva keynesiana.

Las conclusiones relevantes se refieren a que la deuda pública es un tema central de la Constitución, junto con otros temas como las finanzas sanas. La deuda es el instrumento financiero que se prefiere antes que la subida de impuestos y la emisión de moneda. Hay una concentración de normas y procedimientos que controlan la deuda desde la federación. La deuda es diferente al concepto de balance presupuestario y los requerimientos de financiamiento, por lo que se deben conocer todos para hacer diagnósticos correctos y diseñar mejores instrumentos de financiamiento del déficit público.

## 2. ¿Qué es la deuda?

### 2.1 Teoría De La Deuda Pública

#### Dos enfoques de política fiscal

En los manuales de macroeconomía de la escuela norteamericana, es una constante que los autores relacionen el modelo keynesiano con la política fiscal del gobierno, y con esta relación teórica se estudie el mercado de bienes y servicios de las economías modernas.

Se conocen dos posturas teóricas principales que proponen sus políticas públicas sobre el tema del crecimiento económico: a) el enfoque clásico y; b) el enfoque keynesiano. La idea principal es que el gobierno nacional debe impulsar y obtener el crecimiento de la economía en su conjunto de dos formas distintas; clásica o keynesiana. /<sup>1</sup>

En un resumen excesivamente apretado, es posible definir estos dos enfoques o modelos teóricos de la política fiscal como sigue:

**Cuadro 1. Enfoques básicos de política fiscal**

<b>Enfoque clásico</b>	<b>Enfoque keynesiano</b>
Limita al mínimo el gasto en todo caso	Incentiva el gasto cuando hay crisis
Defiende presupuesto equilibrado	Propone déficit en recesiones
Plantea equilibrio de pleno empleo	Incentiva ahorro e impuestos con auge
Precios flexibles y ajuste automático	Plantea equilibrio en desempleo

Fuente: Elaborado con datos de (Mochón, 2005).

Se define al déficit presupuestario como la situación en la que los ingresos del gobierno son menores que sus gastos. Y se define superávit cuando los ingresos son superiores a los gastos. En teoría surge un problema cuando es necesario financiar este déficit

---

<sup>1</sup> Capítulo 3 “El equilibrio del mercado de bienes: el modelo keynesiano y la política fiscal”, en (Mochón, 2005, págs. 45-78)

presupuestario y tomando en cuenta estos dos enfoques surge un debate trascendente: ¿cómo se debe financiar la política fiscal deficitaria? /<sup>2</sup>

Otros autores incluyen el tema de la deuda pública en sus manuales de teoría y política económica, como (Cuadrado, 2010, págs. 323-364) que adicionalmente señala el efecto Crowding-out, y que concluyen en acciones fiscales similares bajo la perspectiva keynesiana, en la que el Estado debe intervenir en la economía para aumentar la demanda insuficiente. /<sup>3</sup>

## **Ciclo económico, déficit presupuestario y financiamiento con deuda pública**

(Mochón, 2005, pág. 68) señala que las fluctuaciones cíclicas se relacionan con el déficit presupuestario, de forma que en la etapa de recesión disminuye la recaudación de impuestos y los ingresos públicos, al tiempo que aumentan las transferencias públicas para atender necesidades de la sociedad, lo que hace aumentar el déficit de presupuesto.

Lo contrario sucede cuando hay etapa de auge en el ciclo económico. Con el auge aumenta la recaudación de impuestos y los ingresos públicos, mientras que la necesidad de realizar transferencias públicas disminuye, de forma que disminuye el déficit hasta incluso generar superávit presupuestario. /<sup>4</sup>

Si se registra un déficit, hemos definido que los gastos son mayores a los ingresos, por lo que se requiere determinar mediante qué instrumento se debe compensar el pago de los gastos mayores. En la teoría se reconocen tres instrumentos de financiamiento del déficit:

1. Establecimiento de nuevos impuestos o aumento de tasas,
2. Creación de dinero nuevo mediante el banco central, y/o
3. Emisión de deuda pública.

---

<sup>2</sup> (Mochón, 2005, pág. 68).

<sup>3</sup> El efecto Crowding-out consiste en reconocer que una política fiscal expansiva o mayor gasto público, desplaza o expulsa a la actividad de las empresas privadas, pero con el concepto de multiplicador keynesiano del gasto público se hace menor esta expulsión y tiene otros efectos positivos, desde la perspectiva keynesiana naturalmente.

<sup>4</sup> (Mochón, 2005, págs. 68-69)

Es sabido que el establecimiento de **nuevos impuestos** es la medida menos popular y afecta a los grupos políticos que están en la dirección del gobierno, debido a que son castigados por la sociedad en el momento de las siguientes elecciones. Generalmente es la última opción que toman los gobernantes.

Otro inconveniente muy importante que está en el centro del debate es el concepto teórico llamado “efecto de sustitución de Ricardo”, que a pesar de no ser un tema incluido en los manuales dominantes, sostiene que el pago de mayores impuestos sólo logra sustituir consumo privado por público pero sin aumentar la producción real de bienes y servicios

El segundo instrumento de financiamiento de déficit es la **creación de dinero** mediante la emisión del banco central. Esto incrementa el poder adquisitivo del gobierno, y conforme al mecanismo de inyección de los nuevos billetes y monedas, el gobierno es el principal beneficiario de este aumento cuando introduce a la economía tales cantidades adicionales.

No obstante los beneficios del gobierno que se derivan de administrar este monopolio público sobre la cantidad de dinero, un aumento de la cantidad de dinero mayor al aumento de la producción real de bienes y servicios genera aumento de precios, por lo que tampoco es el mejor instrumento para financiar el déficit. /<sup>5</sup>

Entonces en la teoría nos queda el financiamiento del déficit presupuestario mediante el tercer instrumento que es la **deuda pública**, que es visto como un intercambio de consumo presente y consumo futuro. /<sup>6</sup>

Francisco Mochón señala que *“el déficit y el superávit públicos son variables flujo que miden la diferencia entre el gasto públicos y los ingresos (...) durante un determinado período (...) La deuda pública, por el contrario, es una variable stock que mide la cantidad total que adeuda el Estado en un determinado momento del tiempo”* /<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Al recopilar el pensamiento económico de Milton Friedman, sobre la teoría monetaria, Antonio Argandoña rescata una de las conclusiones fundamentales del monetarismo, que:“(…) el dinero pues, se crea para ser gastado, y en ese proceso genera las subidas de precios (...)”. Ver (Argandoña, 1990, págs. 7-8).

<sup>6</sup> Algunos autores de la escuela de la elección pública como James Buchanan, insisten en que los políticos prefieren contratar deuda pública antes que aumentar impuestos. Citado por (Cuadrado, 2010, pág. 351) en su artículo de Buchanan (1976), “Barro on the Ricardian Equivalence theorem”, en *Journal of Political Economy*, abril, vol. 84.

<sup>7</sup> (Mochón, 2005, pág. 69).

Por lo anterior, la deuda pública se conceptualiza como el valor de todos los bonos o títulos de deuda que han sido emitidos por el Estado y que se encuentran en manos del público. Aumenta cuando crece el déficit presupuestario, y disminuye cuando hay superávit.

Este aumento de la cantidad total de deuda es distinto al pago de intereses. Si aumenta la deuda pública, generalmente aumenta la cantidad de pago de intereses también. También se registra que si vencen los bonos, también es posible emitir bonos nuevos para pagar los vencidos o sustituirlos de esta forma.

## 2.2 Praxis de la deuda pública

### Definiciones básicas

Instituciones financieras internacionales y autores recientes definen la *deuda pública* como la **suma total de las obligaciones insolutas del sector público**, que se contraen de forma directa o bien mediante agentes financieros. Se divide en dos tipos: deuda bruta; y deuda neta. La deuda bruta se define como la cantidad total de obligaciones del sector público. Y la deuda neta se define como la deuda bruta menos los activos financieros del gobierno. /<sup>8</sup>

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) señala el problema que es la cuantificación incompleta de la deuda pública tradicional, debido a que antes se usaba metodología, criterios y conceptos contables tradicionales y diversos, que dejaban afuera del registro algunos conceptos de deuda y algunas acciones de gobierno. /<sup>9</sup>

*“(...) las cifras de deuda pública no reflejan la verdadera posición de la deuda del sector público ya que (1) algunas operaciones han sido registradas con enfoque contable y (2) la deuda no considera todas las actividades del sector público” / (SHCP, 2015b).*

### Saldo histórico de requerimientos financieros (SHRFSP)

Por lo anterior, a la deuda pública tradicional se le incorporan todos los conceptos de lo que se conoce como Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), y que comprenden los cinco renglones de deuda siguientes: /<sup>10</sup>

1. La deuda y activos financieros de las demás entidades paraestatales financieras y no financieras.
2. Los pasivos netos del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).
3. Los pasivos del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN).

---

<sup>8</sup> (Galindo & Ríos, 2015, pág. 2).

<sup>9</sup> (SHCP, 2015b, pág. 3)

<sup>10</sup> (Galindo & Ríos, 2015, pág. 3)

4. Los pasivos asociados a proyectos de inversión pública financiados por el sector privado (PIDIREGAS), y
5. Los pasivos de los Programas de Apoyo a Deudores de la Banca.

Este saldo histórico (SHRFSP por sus siglas) si corresponde al total neto de la deuda pública que se contrae para financiar la operación del gobierno federal, ya sea mediante entidades adscritas al sector público central y descentralizado, como por medio de entidades privadas que operan por cuenta del gobierno federal.

**Cuadro 2. Estructura de Saldo Histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), México 2012-2015**

Concepto /1	Año			
	2012	2013	2014	2015/2
1. SHRFSP /3	5,890,846	6,504,319	7,446,056	7,638,650
2. Presupuestario (interno+externo)	4,975,720	5,568,933	6,492,570	6,695,455
3. Banca de desarrollo y fondos y Fideicomisos (interno y externo)	- 208,068	- 220,494	- 234,305	- 237,631
4. FONADIN /4	141,379	151,907	165,558	167,812
5. IPAB /5	827,762	846,241	863,304	864,929
6. PIDIREGAS /6	103,592	105,307	105,134	93,910
7. PAD /7	50,460	52,425	53,795	54,176

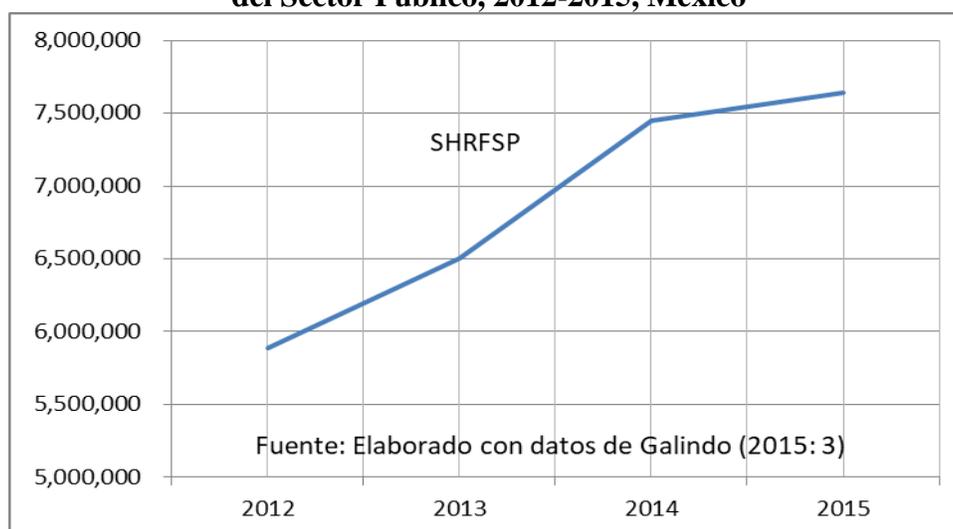
Fuente: Tomado de Galindo (2015: pág. 3).

Notas: /1 millones de pesos; /2 cifras a marzo 2015; /3 Saldo Histórico de Requerimientos

Financieros del Sector Público. /4 Fondo Nacional de Infraestructura; /5 Instituto de Protección al Ahorro Bancario; /6 Proyectos de inversión pública financiados por el sector privado.

/7 Progrmas de Apoyos a Deudores.

**Gráfica 1. Saldo Histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público, 2012-2015, México**



## Balance público

Existen varios conceptos fundamentales en las finanzas públicas que se refieren al balance total del sector público. Por ello se define el “**balance primario**” del gobierno, como la diferencia del ingreso total menos el gasto total en un tiempo dado, como sigue: /<sup>11</sup>

$$(1) \text{ Balance primario} = Gt - It$$

Dónde:

$Gt$  = gasto total del período  $t$ ;  $It$  = ingreso total del período  $t$ ;  $t$  = período presente.

El “**balance público**” se define como el balance primario menos la deuda total (SHRFSP):

$$(2) \text{ Balance público} = G(t) - I(t) + R(t - 1)D(t - 1)$$

Dónde:

$R(t-1)$  = tasa de interés que paga la deuda;  $D(t-1)$  = deuda pública y pasivos garantizados de programas apoyo a deudores/ahorradores;  $t-1$  = período anterior.

Asimismo el “balance operacional” se define como el resultado de la resta del balance público menos el efecto inflacionario sobre la deuda interna en moneda nacional. El balance no petrolero excluye o separa el importe de la actividad petrolera sobre las cuentas de las finanzas públicas. /<sup>12</sup>

Debe observar el lector que **el balance público no es lo mismo que la deuda pública**. El balance público se observa como una medida de flujo en un tiempo determinado, y señala la diferencia entre ingresos y gastos. Ver cuadro 3 siguiente.

En cambio la deuda pública del gobierno se observa como un acervo, e integra todos los conceptos que se agrupan en el Saldo Histórico de Requerimientos de Financiamiento del Sector Público (SHRFSP). Entonces los Requerimientos Financieros del Sector Público

---

<sup>11</sup> (Galindo & Ríos, 2015).

<sup>12</sup> Ver detalle de estos conceptos en (SHCP, 2015b).

(RFSP) es la medida de flujo del Saldo Histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP). /<sup>13</sup>

**Cuadro 3. Requerimientos Financieros del Sector Público, ene-mar 2015, México**

Concepto ene-mar 2015 /1	Monto /2	
Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)	- 125,000	100.0
Balance tradicional	- 100,417	80.3
Balance primario /3	- 42,870	34.3
Requerimientos financieros por PIDIREGAS	1,890	-1.5
Requerimientos financieros del IPAB	257	-0.2
Requerimientos financieros del FONADIN	- 1,198	1.0
Programa de deudores	- 381	0.3
Banca de desarrollo y fondos de fomento	2,459	-2.0
Adecuaciones a los registros presupuestarios	- 27,610	22.1

Notas: /1 Sin balance primario la suma da el RFSP; /2 son millones de pesos corrientes.

/3 No se suma para obtener el total de los RFSP del primer renglón.

Fuente: Elaborado con datos de Galindo (2015: 4).

## Clasificación de la deuda pública

Siguiendo a (Galindo & Ríos, 2015) y a (SHCP, 2015b), es posible clasificar la deuda pública en al menos seis criterios aceptados oficialmente y en el ámbito programático presupuestario y financiero, a saber:

**Cuadro 4. Criterios de clasificación de deuda**

1. Por su origen	2. Por período
3. Por su fuente	4. Por moneda
5. Por país, y	6. Por instrumento

Fuente: elaborado con (Galindo & Ríos, 2015, pág. 5).

La **clasificación por su origen** de la deuda pública es con base en el criterio de la residencia del poseedor y se concreta en dos: deuda interna y externa. /<sup>14</sup> La deuda interna comprende los financiamientos del mercado doméstico, mediante valores del gobierno y crédito directo, en pesos y pagaderos en el interior. La deuda externa comprende los

<sup>13</sup> Véase el apartado anterior del mismo nombre y el cuadro 9 siguiente como ejemplo de estos conceptos.

<sup>14</sup> Por razones históricas y legales este criterio es la residencia, no la nacionalidad.

financiamientos del mercado extranjero, usando moneda distinta al peso mexicano y que sea pagadera en el exterior del país.

La **clasificación por período** de contratación aplica el criterio del tiempo, de forma que es de corto plazo cuando el préstamo es menor a un año; y es de largo plazo cuando el préstamo es contratado a un plazo mayor a un año.

La **clasificación por fuente de financiamiento** aplica el criterio de la naturaleza de los acreedores financieros. La deuda interna opera con valores gubernamentales; banca comercial; Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR); SIEFORES, entre otros. La deuda externa opera con mercados de capitales; instituciones financieras internacionales; mercado bancario internacional; comercio exterior: deudas reestructuradas y pasivos PIDIREGAS.

La **clasificación por moneda** de contratación del crédito aplica el criterio de acuerdo al cual se contrata la deuda, ya sea con moneda local o moneda de otros países. Así como la **clasificación por país**, que aplica el criterio del origen o nación de la institución financiera que otorga el crédito.

La **clasificación por instrumento** aplica el criterio de clasificar el crédito en función de las características legales de los instrumentos que se operan entre las dos partes; acreedor y deudor. De los instrumentos financieros más importantes por su importe y preferencia, están: los valores gubernamentales; los contratos bancarios; las líneas de crédito; los pagarés y los bonos, entre otros. /<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> (Galindo & Ríos, 2015, págs. 5-6).

### 3. Orden Constitucional de la Deuda

Toda sociedad tiene una relación entre sus pobladores y de éstos con aquellos que son designados para atender las tareas comunes del gobierno. Puede ser un gobierno centralizado o descentralizado, que se define en cada ordenamiento legal llamado Constitución.

En el primer caso **-gobierno centralizado-** se comprende que una o pocas personas toman las decisiones de gobierno más importantes y que inciden a toda la sociedad. Por ejemplo se tiene al denominado gobierno de monarquía constitucional (Reino Unido) o al gobierno centralizado de socialismo (Cuba). /<sup>16</sup>

En el segundo caso **-gobierno descentralizado-** se aplica el principio tradicional de máxima dispersión del poder de decisiones públicas o gubernamentales. Este tipo de organización gubernamental se conoce también como federalismo y tiene características diferentes en cada uno de los países que lo han implementado.

En todo caso el federalismo proviene del modelo de gobierno diseñado en la Constitución de los Estados Unidos de América (EUA) en el siglo XVIII. Se caracteriza por tener tres niveles de gobierno: a) federal o nacional; b) regional o de las entidades federativas o estados y; c) local o municipal. Y por tener tres poderes: legislativo; judicial y; ejecutivo. El tema de la deuda pública se atribuye al Congreso. /<sup>17</sup>

En México el asunto de la deuda pública nacional también está integrado en los artículos constitucionales 73, 74, 79, 108, 116 y 117. Las deudas públicas de los gobiernos regionales o entidades federales (o estados) están atribuidas como asuntos de los congresos

---

<sup>16</sup> La sociedad y la economía de China es un caso que rompe esta sencilla clasificación, pues contiene elementos profundamente centralistas, como el sistema de partido único en la política y la planeación centralizada de la economía, combinando con otros elementos de descentralización, como las políticas de industrialización, de inversión externa las y zonas de libre comercio en el sur y costa del Pacífico.

<sup>17</sup> Si es de interés conocer el proyecto original, véase la Constitución de los EUA de 1787 con sus 27 enmiendas. En nuestra investigación conviene tener presente el texto del artículo primero, sección octava numeral 1, que a la letra dice: “El Congreso tendrá la facultad: para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; *para pagar las deudas (...)*” y numeral 2 que dice: “*Para contraer empréstitos a cargo de créditos de los Estados Unidos*”. Ver (EUA, 2018).

legislativos estatales y, como se verá adelante, sujetas a reglas fiscales que han sido homologadas con las reglas fiscales del nivel nacional. /<sup>18</sup>

### 3.1 Atribuciones impositivas del gobierno federal

El **artículo 25 constitucional** manda que el Estado dirija el desarrollo nacional para que sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación, fomente el crecimiento económico y el empleo, así como una justa distribución del ingreso y la riqueza, permita la libertad y dignidad de las personas, grupos y clases sociales, entre otros objetivos. /<sup>19</sup>

Para lograr estos objetivos nacionales, el artículo 25 constitucional señala que:

*“El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.” /<sup>20</sup>*

De manera similar el **artículo 31 constitucional** manda que los ciudadanos mexicanos están obligados a “(...) Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.” /<sup>21</sup>

El **artículo 71 constitucional** otorga al titular del poder ejecutivo de la Federación, el derecho a iniciar leyes y decretos; y el **artículo 73 constitucional** otorga diversas facultades al Congreso de la Unión, de las que nos interesan las siguientes en el tema de ingresos y deuda pública: /<sup>22</sup>

“(…)

---

<sup>18</sup> Ver estos artículos 73, 79, 108, 116 y 117 en la Constitución Política de México en (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

<sup>19</sup> Ver artículo 25 constitucional en (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 24).

<sup>20</sup> *Ibíd.* (pág. 25).

<sup>21</sup> Ver (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 41).

<sup>22</sup> Ver artículo 71 y 73 en (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, págs. 61-65).

**VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.**

**VIII. En materia de deuda pública, para:**

1º **Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (...)**

2º **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, (...)**

3º **Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; 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; (...)**

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**

(...)

**XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.**

**XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;**

(...)

**XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;**

**XXIX. Para establecer contribuciones: (...)"**.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*, pág. 63-68, del artículo 73 citado textualmente aquí.

En cuanto a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados enunciadas en el **artículo 74 constitucional** destaca lo siguiente:

*“(…) Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

*(…)*

*IV. Aprobar anualmente el **Presupuesto de Egresos de la Federación**, (…)  
**una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo***

*(…).*

*La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre (…)*

*(…)*

*el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la **iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación**”*<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, págs. 72-73).

## 3.2 Atribuciones para contratar y registrar la deuda pública

Además de facultar al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias y suficientes para cubrir el presupuesto federal (fracción VII), el **artículo 73 constitucional** fracción VIII también faculta al Congreso de la Unión <sup>/25</sup> en el tema de la deuda pública como sigue:

*“VIII. En materia de deuda pública, para:*

*1o. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda **celebrar empréstitos y otorgar garantías** sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para **reconocer y mandar pagar la deuda nacional**. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.*

*2o. **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 de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.*

*3º. **Establecer** en las leyes **las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento**; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; 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*

---

<sup>25</sup> Por Congreso de la Unión se entiende la operación tanto de la Cámara de diputados como de la Cámara de Senadores de forma conjunta y cada cual con sus funciones y atribuciones constitucionales.

*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 períodos 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 en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los Estados que no tengan un nivel elevado de deuda;” /<sup>26</sup>*

Esta fracción VIII del artículo 73 constitucional ha sido reformada tres veces desde 1917, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946; el 25 de octubre de 1993; y el 26 de mayo de 2015 quedando vigente como se presenta aquí al 15 de agosto de 2016.

En resumen este artículo 73 faculta al Congreso para realizar empréstitos, dar garantías al crédito de la Nación y reconocer deudas y mandar su pago. Para aprobar los montos máximos anuales de endeudamiento del gobierno federal. Así como para establecer la normatividad necesaria para que los gobiernos estatales realicen empréstitos, sus modalidades y límites a cargo de sus participaciones federales.

También faculta para imponer la obligación de los gobiernos estatales a que registren sus deudas en el denominado “Registro Público Único” a cargo del gobierno federal. Constituye un sistema de alerta sobre el manejo de las deudas estatales y un sistema de sanciones por incumplimiento en la materia.

También implementa convenios de colaboración del gobierno federal con los gobiernos de los estados federativos, para operar una estrategia de ajuste de sus finanzas públicas regionales cuando estén comprometidas.

---

<sup>26</sup> Tomado de (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pp. 63-64).

Esto significa que, cuando las finanzas de una entidad estén comprometidas por su gasto mayor a su ingreso y por un uso excesivo a su capacidad de pago de la deuda pública estatal, el gobierno federal implementará esta estrategia de apoyo al manejo de las finanzas estatales para superar la posible estrechez financiera regional.

### 3.3 La armonización contable

Otro tema central del registro de la deuda pública de los gobiernos nacional, regional y local se refiere a la armonización de la forma en que se contabilizan los conceptos en los tres niveles de gobierno. /<sup>27</sup>

En el pasado se tiene registro de un fenómeno particular de las relaciones intergubernamentales, que consistió de la diferenciación de los conceptos de contabilidad en cada nivel de gobierno. Es decir que un concepto de ingreso o gasto era contabilizado de forma distinta en el gobierno federal que en un gobierno estatal y municipal.

Más aún, entre dos o más gobiernos estatales los conceptos contables tenían nombres y procedimientos distintos. Lo mismo sucedió en los aproximados 2500 gobiernos municipales, lo cual generó la necesidad de homogenizar los conceptos y los métodos contables entre niveles de gobiernos y entre gobiernos del mismo nivel, con la finalidad de que fuese más transparente su registro, su operación, y finalmente su supervisión.

Para armonizar la contabilidad de los tres niveles de gobierno, el artículo 73 fracción XXVIII establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir las leyes necesarias que dirijan y aseguren la armonización de la contabilidad gubernamental en los tres niveles de gobierno, para que toda la información financiera de ingresos, egresos y patrimonial sea homogénea a nivel nacional. /<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> En la teoría de gobierno se tienen tres niveles de gobierno, que son el nacional, el regional y el local. En la realidad de México se tienen tres órdenes de gobierno que son Federal, estatal y municipal. Es pertinente aclarar que el gobierno nacional se corresponde con el gobierno federal; el gobierno regional se corresponde con el gobierno de la entidad federativa o estado; y el gobierno local se corresponde con el gobierno municipal. Hay una diferencia sustantiva entre “nivel” y “orden” de gobierno que se atiende adelante.

<sup>28</sup> (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 67). Los tres niveles de gobierno incluyen a la Ciudad de México y sus alcaldías.

## 3.4 Responsabilidad administrativa y hacendaria

La fracción XXIX-V del **artículo 73 constitucional** establece la obligación del Congreso de la Unión en cuanto a expedir la ley general de responsabilidades administrativas de los servidores públicos para definir sus competencias de los tres niveles de gobierno, donde también se determinen las obligaciones y sanciones por actos u omisiones de tales personas en el presupuesto, así como de particulares vinculados a tales procesos administrativos.<sup>29</sup>

Por su parte, la fracción XXIX-W establece textualmente lo siguiente:

*“Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;”<sup>30</sup>*

Es pertinente anotar que el párrafo segundo del artículo 25 constitucional integra el principio de estabilidad de las finanzas públicas para todos los niveles de gobierno, como lo indica, por su importancia, la siguiente cita textual:

*“El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables **para el crecimiento económico y el empleo**. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.” (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 24).*

---

<sup>29</sup> (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 71). Fracción adicionada apenas el 27 de mayo de 2015.

<sup>30</sup> (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 71). Esta fracción también fue adicionada el 26 de mayo de 2015.

## 3.5 Atribuciones de fiscalización de deuda pública

La Constitución diseña y establece un ente orgánico que revisará la deuda pública, para lo cual en los artículos 74 y 79 se determina que será la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ese órgano facultado para dicha revisión.

El artículo 79 determina la existencia de la Auditoría Superior de la Federación, adscrita a la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión administrativa interna, funcionamiento y resoluciones (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, págs. 76, párrafos 1 a 4).

Su titular será nombrado por voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, por ocho años y hasta dos posibles veces. (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, págs. 79, párrafo sexto).

La fracción II del artículo 74 constitucional establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados realizar la coordinación y evaluación de las funciones asignadas a la Auditoría Superior de la Federación. La fracción VI en su párrafo quinto del mismo artículo, reitera que la Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la ASF (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 71 y 73).<sup>31</sup>

La ASF tiene a su cargo lo siguiente, conforme el artículo 79 constitucional:

*“I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.*”

---

<sup>31</sup> La fracción II del artículo 74 fue reformada dos veces: la primera publicada el 30 de julio de 1999 y la reforma vigente publicada el 27 de mayo de 2015. El párrafo quinto fracción VI ha sido reformado y derogado y adicionado varias veces, siendo la primera reforma el 20 de agosto de 1928; la segunda reforma el 8 de octubre de 1974; derogada el 10 de agosto 1987; adicionada el 7 de mayo de 2008; y finalmente reformada y publicada vigente el 27 de mayo de 2015.

*También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.*  
(...)

*Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley. ” (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 77).*

Esto significa que la ASF tiene la responsabilidad de supervisar o auditar los ingresos, gastos y deuda de los tres órdenes o niveles <sup>32</sup> de gobierno. Las garantías que otorga el gobierno federal a favor de los préstamos ejercidos por los gobiernos estatales y municipales. Así como los recursos federales que ejerzan los tres niveles, en particular las participaciones federales que corresponden a los estados y municipios.

Cabe precisar la obligación impuesta a estas tres instancias de gobierno fiscalizadas, sobre el registro y control contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la federación que sean transferidos y asignados a los estados y municipios (párrafo tercero, fracción I del artículo 79 constitucional).

En resumen la ASF realizará investigaciones sobre los ejercicios fiscales, generando un Informe General Ejecutivo e informes específicos a la Cámara de Diputados, donde promoverá observaciones, recomendaciones y acciones legales en su caso. También se integrarán las justificaciones y aclaraciones de las partes fiscalizadas.

---

<sup>32</sup> Nótese que “orden” y “nivel” de gobierno son conceptos diferentes, pero en nuestra investigación se usan con el mismo significado, más allá de la diferencia conceptual que existe en la teoría de gobierno.

## 3.6 Servidores públicos responsables

El artículo 108 constitucional, primer párrafo, establece que son servidores públicos y sujetos a responsabilidades de acción y omisión en el manejo del ingreso, gasto y deuda pública, los siguientes empleados:

- a. Representantes de elección popular.
- b. Miembros del poder judicial de la Federación.
- c. Toda persona que desempeñe un cargo, empleo o comisión en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal (APF).
- d. Y personal adscrito en los organismos autónomos.

El párrafo cuarto del artículo 108 constitucional manda que las constituciones de las entidades federativas precisen de manera similar, el carácter de los servidores públicos de sus administraciones y órganos autónomos, con la finalidad de que sean responsables ante acciones indebidas u omisiones en el manejo del ingreso, gasto y deuda pública de los gobiernos estatales y municipales (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 103).

## 3.7 Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

Es relevante anotar que la ASF forma parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que establece el **artículo 113 constitucional** fracción I, donde se manda de manera expresa que:

*“El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana” (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 107).*

Y también es relevante que la Auditoría Superior de la Federación forme parte del Comité mencionado del SNA, debido a que se faculta al segundo para establecer mecanismos de coordinación con los sistemas locales; y se diseñen políticas integrales de fiscalización y control de recursos públicos; así como de principios para la supervisión y fiscalización en estudio. Ver artículo 113 fracción III varios incisos (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 108).

Es importante mencionar que el **artículo 115 constitucional** no determina sobre la deuda estatal o municipal, y sólo define las bases de los gobiernos municipales; así como su patrimonio, y sus funciones y servicios públicos a su cargo (fracción III); sobre sus ingresos pero sin mencionar deuda pública (fracción IV); así como otros asuntos locales en sus ocho fracciones vigentes. /<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Ver (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 108 a113).

## 3.8 Atribuciones del Congreso local

Por otra parte el **artículo 116 constitucional** fracción II, mandata que los congresos de las entidades federativas contarán con órganos de fiscalización estatal para fiscalizar las acciones de los gobiernos estatales y municipales en materia de fondos, recursos locales y deuda pública; se realizará el nombramiento de su titular con el voto de 2/3 partes de sus diputados locales presentes; con autonomía técnica, de gestión y de sus resoluciones.

*“Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.*

*El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.”* <sup>34</sup>

El título quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se refiere a la forma de gobierno que se dan los estados y municipios de la Federación, y en su **artículo 117 constitucional** señala algunas prohibiciones y medidas expresas para los estados o entidades federativas en materia de su endeudamiento público, como sigue. <sup>35</sup>

En primer lugar, la fracción VIII del artículo 117 constitucional prohíbe expresamente que los estados y municipios de México *contraten de forma directa créditos con particulares, sociedades o gobiernos de otras naciones*, o fuera del territorio nacional, o en moneda extranjera. <sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Tomado de la fracción II del artículo 116 constitucional en (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 114).

<sup>35</sup> / Por endeudamiento público se entiende a las obligaciones financieras o empréstitos que contratan unidades administrativas responsables, centralizadas y descentralizadas de los gobiernos tanto de las entidades federativas (estados federales) como de los municipios.

<sup>36</sup> / (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 119).

En segundo lugar, manda a los estados y municipios a contratar deuda pública “(...) conforme a las bases que establezcan las legislaturas (...)”<sup>37</sup> en sus leyes secundarias correspondientes al tema de endeudamiento estatal y municipal, y de conformidad con la norma constitucional o federal en la misma materia.

En este contexto también se detalla que la deuda pública contratada conforme la normatividad, debe ser destinada a inversiones públicas productivas y al refinanciamiento o reestructura de la misma deuda. En ningún caso la deuda puede ser destinada a financiar o pagar gasto corriente de tales gobiernos.

Los congresos legislativos de los estados son la primera instancia legal para autorizar todo lo relacionado a la deuda pública de estados y municipios, mediante la votación calificada de dos terceras partes de sus legisladores. Cabe precisar que el congreso de la Federación es la instancia superior que norma el tema del endeudamiento en estudio.

Conforme a la adición constitucional del párrafo VIII del artículo constitucional 117, publicada de fecha 26 de mayo de 2015, estos congresos locales (de las 32 entidades federativas) definirán los montos máximos de endeudamiento, analizarán la capacidad de pago, las condiciones del crédito, el destino autorizado del mismo, y autorizarán las garantías y la firma de los contratos de deuda para las entidades y municipios.

No obstante lo detallado en el párrafo anterior, en la materia de limitaciones en el tema de deuda pública estatal y municipal, los estados y municipios pueden contratar “deuda de corto plazo” para cubrir sus necesidades de operación, y que se corresponden sobre todo con las necesidades de la función de tesorería regional y local.

Se entiende como *función de tesorería* a las acciones de compensación del balance o presupuesto en el corto plazo. Es el manejo de los saldos presupuestarios derivados del ingreso y el gasto en el día, semana, quincena, mes, bimestre o trimestre del gobierno.

Cuando el ingreso estatal o municipal es mayor al gasto y se obtiene un balance superavitario, la función de tesorería consiste en colocar el ingreso excedente en

---

<sup>37</sup> *Ibíd.*, 119.

instrumentos de ahorro e inversión de un día, semana, quincena, mes o bimestre, que generen interés a favor del gobierno y eviten así la subutilización del saldo favorable.

Cuando el gasto estatal o municipal es mayor que su ingreso y se obtiene un balance deficitario, esta función de tesorería consiste en obtener el faltante de ingresos para pagar el gasto total del día, la semana, quincena, mes o bimestre. Este faltante de ingresos se financia con deuda de corto plazo.<sup>38</sup>

En particular, el párrafo cuarto de la fracción VIII del artículo 117 prohíbe expresamente contratar deuda de corto plazo en los últimos tres meses de un gobierno, como sigue:

*“(...) los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.” (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 119).*

En resumen, la Constitución mandata en el tema de endeudamiento público de los gobiernos federal, estatales y municipales en sus artículos constitucionales 25, 73, 74, 79, 108, 113, 116 y 117, y mediante estos ordenamientos define las bases de un sistema nacional de administración de la deuda pública de los tres niveles de gobierno, mismos que tienen la obligación de determinar los detalles operativos en las leyes secundarias o reglamentarias de los artículos constitucionales mencionados aquí.

---

<sup>38</sup> / La “deuda a corto plazo” a que se refiere la fracción VIII del artículo 117 constitucional en estudio, atiende la necesidad mencionada de tesorería. Ver (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 119).

# 4. Leyes federales sobre la deuda pública

## 4.1 Ley Federal de deuda pública

### Definiciones y medidas básicas de deuda pública federal

La “Ley General de Deuda Pública” originaria fue publicada el 31 de diciembre de 1976; su nombre fue cambiado el 27 de abril de 2016 al vigente como “Ley Federal de Deuda Pública”; y su reforma más reciente ha sido publicada el 30 de enero de 2018.

Su artículo primero define a la *deuda pública* como aquello constituido por:

*“las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades (...)”.*<sup>39</sup>

El artículo 2 define el *financiamiento* como:

*“(...) la contratación dentro o fuera del país, de **créditos, empréstitos o préstamos derivados de:***

*I.- La suscripción o **emisión de títulos de crédito** o cualquier otro documento pagadero a plazo.*

*II.- La **adquisición de bienes**, así como la contratación (SIC) de **obras o servicios** cuyo pago se pacte a plazos.*

*III.- Los **pasivos contingentes** relacionados con los actos mencionados y,*

*IV.- La celebración de **actos jurídicos análogos** a los anteriores.*

En los artículos 3 a 8 se define a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Del poder ejecutivo federal (Presidencia) como la dependencia federal responsable de la aplicación de esta Ley; y determina las facultades siguientes en materia de deuda pública que son otorgadas a la SHCP y en relación a las entidades federativas y municipios, de las que destacan las siguientes:

---

<sup>39</sup> (Diputados, Ley Federal de Deuda Pública, 1976, pág. 1). Las entidades a que se refiere son de nivel de gobierno federal.

*“I.- Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria.*

*(...)*

*VIII. Otorgar la garantía del Gobierno Federal a las obligaciones constitutivas de deuda pública de los Estados y Municipios, en términos del Capítulo IV, del Título Tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.”. /<sup>40</sup>*

Asimismo es la SHCP la dependencia federal a cargo de supervisar todo financiamiento contratado por las entidades de la Administración Pública Federal (APF) central y descentralizada. Y de vigilar que las necesidades de financiamiento estén integradas en sus programas financieros y en el programa general de deuda. /<sup>41</sup>

Cabe precisar que el Congreso de la Unión autorizará los montos totales de endeudamiento federal, a partir de los cuales la SHCP estima y propone dos elementos básicos de su presupuesto anual: a) la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y; b) el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Estos dos elementos que el Congreso, vía la Cámara de Diputados, aprueba cada año, contienen la materia de endeudamiento del gobierno federal. /<sup>42</sup> En suma la Ley Federal de Deuda Pública atiende los temas de los siguientes apartados:

**Tabla 1. Contenidos de la Ley Federal de Deuda Pública, México.**

APARTADO	ARTÍCULOS	TEMAS ATENDIDOS
Disposiciones generales	1, 2 y 3	Definiciones de deuda, financiamiento y disposiciones a cargo de la SHCP
Facultades de SHCP	4 a 8	Emitir valores; contratar financiamientos; autorizar a entidades; supervisar; integrar en programa financiero y de deuda.
Programación de deuda	9 a 16	Autorización de montos; informes al Congreso; necesidades financieras; contratación; revisión del destino de deuda.
Contratación para entidades distintas	19 a 22	Requisitos para autorización de contrato de deuda externa; limitaciones; control.
Vigilancia de operaciones de endeudamiento	23 a 26	Registro de financiamientos; inclusión en presupuestos; comprobación por SHCP; coordinación entre secretarías del uso de deuda
Registro de obligaciones financieras	27 a 29	Dependencias comunican datos de deuda a SHCP; registro y publicación por la SHCP; Respeto de cumplimiento de requisitos legales.

**Fuente:** Elaborado con datos de (Diputados, Ley Federal de Deuda Pública, 1976).

<sup>40</sup> Artículo 4, ver (Diputados, Ley Federal de Deuda Pública, 1976, p. 3).

<sup>41</sup> Artículos 6, 7 y 8 (Diputados, Ley Federal de Deuda Pública, 1976, pág. 3).

<sup>42</sup> Ver artículos 12 a 16 de la misma ley en estudio.

## 4.2 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) fue publicada por vez primera el 30 de marzo de 2006, y su publicación más reciente es del 30 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

La LFPRH reglamenta los temas de programación y presupuesto, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos del gobierno federal, que se mandatan en los artículos constitucionales 74, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución (CPEUM).

Llama nuestra atención debido a que ofrece conceptos presupuestarios fundamentales en el tema de la deuda pública, y define así lo siguiente:

“ (...)

**III. Ahorro presupuestario:** los remanentes de recursos del presupuesto modificado una vez que se hayan cumplido las metas establecidas;

(...)

**VII. Déficit presupuestario:** el financiamiento que cubre la diferencia entre los montos previstos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y aquélla entre los ingresos y los gastos en los presupuestos de las entidades;

(...)

**XIV. Endeudamiento neto:** la diferencia entre las disposiciones y amortizaciones efectuadas de las obligaciones constitutivas de deuda pública, al cierre del ejercicio fiscal;

(...)

**XXI. Entidades federativas:** los estados de la Federación y el Distrito Federal;

(...)

**XXIV Bis. Gasto corriente estructural:** el monto correspondiente al gasto neto total, excluyendo los gastos por concepto de costo financiero, participaciones a las entidades federativas, a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público, y la inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal;

**XXV. Gasto neto total:** la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto;

**XXVI. Gasto total:** la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y, adicionalmente, las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto;

**XXVII. Gasto programable:** las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población;

**XXVIII. Gasto no programable:** las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población;

(...)

**XXX. Ingresos excedentes:** los recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos o en su caso respecto de los ingresos propios de las entidades de control indirecto;

**XXX Bis. Ingresos Petroleros:** los recursos que reciba el Gobierno Federal por la suma de las transferencias desde el Fondo Mexicano del Petróleo que se incluyan en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para cubrir los conceptos señalados en el artículo 16, fracción II, incisos a) a g) de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y la recaudación por el impuesto sobre la renta que se genere por los contratos y asignaciones a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)

**XXXI. Ingresos propios:** los recursos que por cualquier concepto obtengan las entidades, distintos a los recursos por concepto de subsidios y transferencias, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales;

(...)

**XLVIII. Responsabilidad Hacendaria:** la observancia de los principios y las disposiciones de esta Ley, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión;

**XLIX. Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público:** 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;

(...)

**LII. Subejercicio de gasto:** las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución;

**LIII. Subsidios:** las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general; LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA CÁMARA DE

*DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Secretaría General  
Secretaría de Servicios Parlamentarios Última Reforma DOF 30-12-2015  
7 de 92*

***LIV. Transferencias:** las asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o en su caso, a los órganos administrativos desconcentrados, para sufragar los gastos de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios, así como las asignaciones para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera; ” /<sup>43</sup>*

La Secretaría de la Función Pública (SFP) y la SHCP del poder ejecutivo federal, son las responsables de interpretar y aplicar la LFPRH, conforme lo manda su artículo tercero, y de forma supletoria operan la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) y el Código Fiscal de la Federación (CFF). /<sup>44</sup>

Asimismo nos interesa el concepto de *gasto público* integrado por el legislador en el artículo cuarto de la LFPRH, donde se define que “*El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto: (...)*” / <sup>45</sup>

Las dependencias y entidades federales tienen la atribución de otorgar *subsidios o donativos a las entidades federativas y particulares*, de conformidad a esta ley y a su reglamento, como lo señala el artículo 10 de la LFPRH textualmente:

“(…)  
*IV. Tratándose de fideicomisos constituidos por las entidades federativas, se requerirá la autorización del titular de la dependencia o entidad para otorgar recursos públicos federales que representen más del 50 por ciento del saldo en el patrimonio neto de los mismos, informando de ello a la Secretaría y a la Función Pública, y*

---

<sup>43</sup> Tomado del artículo 2 de (Diputados, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006, pág. 1 a 7).

<sup>44</sup> Artículo 3 de la LFPRH en (Diputados, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006, pág. 7).

<sup>45</sup> *Ibíd.* (pág. 7).

*V. Si existe compromiso recíproco de la entidad federativa o de los particulares y del Gobierno Federal para otorgar recursos al patrimonio y aquéllos incumplen, el Gobierno Federal, por conducto de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado los recursos, suspenderá las aportaciones subsecuentes.” /<sup>46</sup>*

El artículo 16 de la LFPRH define que el llamado paquete económico /<sup>47</sup> debe construirse tomando en cuenta lo siguiente:

“ (...)

*I. Las líneas generales de política económica;*

*II. Los objetivos anuales, estrategias y metas;*

*III. Las **proyecciones de las finanzas públicas**, incluyendo los **requerimientos financieros del sector público**, con las premisas empleadas para las estimaciones (...)*

*IV. Los **resultados de las finanzas públicas**, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los 5 últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión;*

*V. La **meta anual de los requerimientos financieros del sector público**, la cual estará determinada por la capacidad de financiamiento del sector público federal, y*

*VI. El **límite máximo del gasto corriente estructural** para el ejercicio fiscal, así como proyecciones de este límite para un periodo de 5 años adicionales.” /<sup>48</sup>*

Es importante anotar que este ordenamiento federal ordena la estimación de los requerimientos financieros del gobierno, hasta ahora del gobierno federal, y que se corresponde en los ordenamientos de los gobiernos estatales y municipales. Es decir, se debe determinar cómo se financiará el gasto público con ingresos propios (tributarios y no tributarios), con transferencias, y/o con endeudamiento del gobierno. /<sup>49</sup>

La LFPRH también es pertinente debido a que enuncia conceptos presupuestales que en el pasado no se tomaban en cuenta, o se pensaban como dogmas presupuestarios. Lejos de esto último, en la LFPRH se mandata a que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos contribuyan a alcanzar la meta anual de requerimientos financieros del sector público.

---

<sup>46</sup> *Ibíd.* (pág. 11).

<sup>47</sup> El paquete económico se integra por varios documentos públicos, como los Criterios Generales de Política Económica (CGPE); la Ley de Ingresos de la Federación (LIF); el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); que son enviados por el titular del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo para su análisis, debate, ajuste y autorización, que posteriormente es devuelto al Poder Ejecutivo para su ejecución en el año presupuestal que le corresponde.

<sup>48</sup> *Ibíd.* (pág. 13).

<sup>49</sup> Toda Ley de Ingresos, nacional, estatal o municipal, integra un apartado de recursos provenientes de financiamientos o créditos al gobierno en estudio.

Integra el concepto de “salud financiera” de la APF y el concepto de la “evolución ordenada de los requerimientos financieros del sector público”, en cuanto a que la desviación del programado versus el ejercido sea menor a dos por ciento del presupuesto total autorizado.

Si la desviación es mayor a dos por ciento, se impone la obligación de presentar una justificación sustentada por parte de la SHCP. Artículo 17, en (Diputados, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006, pág. 14). Incluso permite contemplar un déficit si fuese necesario en condiciones económicas extraordinarias.

En el contexto de la responsabilidad hacendaria también se mandata que una propuesta de aumento de gasto se debe complementar con la creación de una fuente de ingreso equivalente, o bien del ajuste de gasto en otros conceptos, programas o capítulos del gasto, con la finalidad de mantener la salud de las finanzas públicas. /<sup>50</sup>

Una situación adicional que señala el artículo 19 y 19-bis de la ley (LFPRH), es cuando existen excedentes de ingresos propios de las entidades /<sup>51</sup> o de la Ley de Ingresos de la Federación. La SHCP aquí estará en posición de autorizar gastos adicionales al presupuesto autorizado, y que sean cubiertos con los excedentes de ingresos mencionados.

Si la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) presenta excedentes de ingresos, deberán destinarse en orden de prelación como sigue: /<sup>52</sup>

1. A compensar el aumento de gasto no programable de participaciones.
2. Al costo financiero de las variaciones de la tasa de interés o tipo de cambio.
3. A los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS).
4. Y a desastres naturales cuando el fondo sea insuficiente.

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*. Ver artículo 18. En todo caso el legislador ha ordenado que la salud de las finanzas públicas debe asegurar que el ingreso sea suficiente para cubrir el gasto o viceversa. Si se crea un nuevo gasto debe contar con nuevo ingreso. O bien con el ajuste a la baja del gasto en otros rubros. Finalmente la salud de las finanzas públicas es un equilibrio financiero.

<sup>51</sup> Se debe aclarar que en este ordenamiento las entidades son las del gobierno federal centralizado, descentralizado y autónomas. No se refiere a las 32 entidades federativas de la Federación.

<sup>52</sup> Artículo 19 fracción I de la LFPRH.

Asimismo, y de conformidad con el artículo 19-bis, si el remanente de ingresos proviene de la operación del Banco de México, la SHCP debe destinarlo en 70 % al pago de deuda de años anteriores, o bien a la disminución del financiamiento del déficit presupuestario, o bien a la combinación de las dos anteriores.

En el caso contrario, cuando los ingresos de la Ley de Ingresos de la Federación son insuficientes para cubrir el presupuesto, la SHCP deberá aplicar acciones de disciplina presupuestaria.

De tales acciones destacan las acciones de compensación entre rubros de ingreso menor al estimado con ingresos mayores al estimado; las compensaciones con recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios; y las compensaciones con los recursos de la reserva del Fondo. /<sup>53</sup>

Si disminuye la recaudación que es participable, a menos de lo estimado, la SHCP deberá compensar con acciones que usen recursos del Estado con respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos, se podrá compensar con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Ver artículo 21 fracción II párrafo segundo.

Si disminuyen los ingresos distintos a la fuente de la Ley de Ingresos ya mencionada, la SHCP deberá aplicar acciones de reducción de los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas de la APF. /<sup>54</sup>

El artículo 32 de la LFPRH contempla la situación de proyectos y programas multianuales, de forma que deben ser considerados como preferentes e integrados en los Presupuestos de años posteriores hasta su terminación y finiquito de pagos. Y si se requiere contrato de créditos externos, éstos deben contar y cumplir con la autorización de la SHCP y estar integrados en el PEF del año de interés. /<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Artículo 21 de la LFPRH.

<sup>54</sup> El orden de ajuste es: primero gasto de comunicación social; segundo el gasto administrativo que no se relacione con atención al público; tercero gastos personales y; cuarto ahorros y economías presupuestarios acorde a calendario de presupuesto. Ver (Diputados, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006, pág. 19)

<sup>55</sup> Artículo 32 y 36 de la LFPRH, ver respectivamente en (Diputados, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006, pág. 25 y 28).

En el capítulo dos de la LFPRH, que trata lo relacionado a la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el artículo 40 ordena que, si los ingresos de dicha Ley no cubren el Gasto, se debe integrar en la LIF los ingresos por financiamiento. EL artículo 40 indica expresamente lo siguiente:

*“Artículo 40.- El proyecto de Ley de Ingresos contendrá:*

- I. *La exposición de motivos en la que se señale:*
  - (...)
  - e) *La **propuesta de endeudamiento neto** para el año que se presupuesta y las estimaciones para los siguientes cinco ejercicios fiscales;*
  - f) *La **evaluación de la política de deuda pública** de los ejercicios fiscales anterior y en curso;*
  - g) *La **estimación de las amortizaciones** para el año que se presupuesta y el **calendario de amortizaciones** de los siguientes ejercicios fiscales;*
  - h) *La **estimación del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público** para el año que se presupuesta y los siguientes cinco ejercicios fiscales.*
  - (...)
- II. *El proyecto de decreto de Ley de Ingresos, el cual incluirá:*
  - (...)
  - b) *Las **propuestas de endeudamiento neto del Gobierno Federal, de las entidades y del Distrito Federal**, así como la intermediación financiera, en los términos de los artículos 73 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
  - c) *Un **apartado que señale el saldo total de la deuda contingente** derivada de proyectos de inversión productiva de largo plazo, los ingresos derivados de dichos proyectos, **así como**, en su caso, los **nuevos proyectos a contratar y su monto, por entidad y por tipo de inversión**, en los términos de esta Ley y de la Ley General de Deuda Pública;*
  - (...)
- III. *En caso de considerarse ingresos por financiamiento, se deberá incluir en la Ley de Ingresos:*
  - a) *Los **ingresos por financiamiento**;*
  - b) *El **saldo y composición de la deuda pública** y el monto de los pasivos;*
  - c) *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 proveniente del exterior;*
  - d) *Saldo y composición de la deuda de las entidades y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado, diferenciando el interno y el externo; (...).”*<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Ver (Diputados, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006, págs. 29-30).

En términos de ejecución del gasto por las *unidades responsables* del gobierno federal, el artículo 53 mandata a que los ejecutores del gasto deben informar a la SHCP el importe total y las características de la deuda pública flotante o pasivo circulante al momento del cierre del ejercicio anterior. Esto significa que la responsabilidad presupuestaria contempla el reporte de la deuda de corto plazo. /<sup>57</sup>

Asimismo el artículo 106 de la LFPRH señala que “*los ejecutores de gasto, en el manejo de los recursos públicos federales, deberán observar las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*” /<sup>58</sup>

Esto implica enviar al Congreso de la Unión, aquella información de presupuesto solicitada por el mismo. Por ello, en materia de recaudación y endeudamiento público, la SHCP está obligada a informar a la Secretaría de la Función Pública del poder ejecutivo, y a la Auditoría Superior de la Federación del poder legislativo.

El Congreso de la Unión recibirá del poder ejecutivo, mediante la SHCP, información mensual y trimestral sobre los ingresos obtenidos; el gasto ejercido; la situación económica y de las finanzas públicas; y sobre el avance de los programas y proyectos. /<sup>59</sup>

De conformidad al apartado II del artículo 107 de la LFPRH, la SHCP debe enviar al Congreso de la Unión, informes mensuales que contengan datos sobre la evolución de las finanzas públicas y, en particular, sobre la evolución de los requerimientos financieros del gobierno y su saldo histórico.

Asimismo en dichos informes mensuales la SHCP debe integrar los montos de endeudamiento interno neto; refinanciamiento de obligaciones; costo de emisiones de deuda interna y externa; comisiones y gastos e intereses de la deuda; y otros conceptos. /<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibíd.* (pág. 41). Asimismo la *unidad responsable* se considera aquella unidad administrativa de gobierno que registra gasto e integra el mismo al presupuesto de egresos de la federación.

<sup>58</sup> *Ibíd.* (pág. 61).

<sup>59</sup> *Ibíd.* (pág. 61).

<sup>60</sup> Artículo 107 de la LFPRH. En este artículo se reglamentan también otras obligaciones de información de la SHCP al Congreso de la Unión, en materia de Recaudación Participable y de Participaciones entregadas cada mes a las entidades federativas, conforme a lo señalado en (Diputados, Ley de Coordinación Fiscal, 1978).

## 4.3 Ley General de Contabilidad Gubernamental

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) fue publicada el 31 de diciembre de 2008, y su reforma más reciente ha sido publicada el 30 de enero de 2018. Su objetivo es diseñar las reglas necesarias para concretar la armonización contable de todas las unidades responsables, entidades y organismos autónomos del gobierno de México, en sus tres niveles: nacional estatal y municipal.

*“La presente Ley es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.*

*Los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad con base en las disposiciones de esta Ley. El Gobierno de la Ciudad de México deberá coordinarse con los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.”* <sup>61</sup>

Esta Ley homogeniza, transparenta y facilita las normas contables que se usan para registrar y fiscalizar los activos, los pasivos, ingresos, gastos, patrimonio del Estado, obligaciones contingentes y en particular, de la **deuda pública** de todo el gobierno de México (nacional, estatal o municipal). <sup>62</sup>

Anteriormente los criterios contables fueron diferentes en cada nivel de gobierno, ya fuera en función de la jurisdicción federal, por la soberanía de las entidades federativas, o bien sustentados en la libertad de los municipios. En todo caso se generaba multiplicidad de criterios contables, opacidad en la determinación de reglas y sus incumplimientos, así como en la no definición de posibles delitos fiscales ante el mal uso del presupuesto. <sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Artículo 1 de la LGCG, en (Diputados, Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2008, pág. 1).

<sup>62</sup> *Ibíd.*. Artículo 2 de la LGCG.

<sup>63</sup> El lector puede pensar en que si un registro contable en la jurisdicción A es distinto (en nombre, tasa, método, registro, etcétera) al registro de la jurisdicción B, no es posible dar continuidad a la supervisión e incluso a la determinación de posibles delitos presupuestarios en la jurisdicción B cuando su contabilidad es diferente a la A.

Es necesario observar que esta Ley se relaciona con el tema de la deuda pública, que estudiamos en nuestra investigación de tesis, y por ello nos interesa principalmente en cuanto a los artículos 1, 2, 4, 5, 9, 45, 46, 47, 49, 53, 54,61, 70, 78 y 84.

Se definen y homogenizan conceptos contables y presupuestarios básicos, como: armonización; catálogo de cuentas; comité consultivo; contabilidad gubernamental; consejo; costo financiero de la deuda; cuentas contables; cuentas presupuestarias; cuenta pública; deuda pública; **entes públicos**; endeudamiento neto; gasto comprometido; gasto devengado; gasto ejercido; gasto pagado; información financiera; ingreso devengado; y muchos otros más. /<sup>64</sup>

*“- La interpretación de esta Ley, para efectos administrativos, corresponde a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En todo caso, la interpretación privilegiará los principios constitucionales relativos a la transparencia y máxima publicidad de la información financiera.” / (Diputados, Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2008, pág. 4)*

Es de nuestro interés definir explícitamente al **ente público** como indica la fracción XII del artículo 4, a saber: *“Entes públicos: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los órganos autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las entidades de la administración pública paraestatal federal, estatal o municipal (...)”*.

En el artículo 6 se define el **Consejo Nacional de Armonización Contable (CNAC)** y se le otorgan facultades para definir las normas contables que deben observar todas las unidades administrativas del gobierno en México, como sigue:

*“tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos.”* Ver el artículo 6 de la LGCG. /<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Artículo 4 de la LGCG. *Ibíd...*

<sup>65</sup> *Ibíd.*, pág. 4-5.

La integración de los servidores públicos del CNAC se detalla en el artículo 8 de esta ley general. A saber: el titular de la SHCP; los subsecretarios de la SHCP; el tesorero de la Federación; el director general de coordinación con entidades federativas de la SHCP; representante de la SFP; cuatro gobernadores de entidades federativas; dos representantes de gobiernos municipales (2500 aproximadamente); y un secretario técnico. /<sup>66</sup>

Todos los entes públicos (federales, estatales y municipales) están obligados, por esta ley general, a implementar las normas contables y las decisiones del Consejo (CNAC) en sus jurisdicciones, así como a publicar tales normas y decisiones conforme a las **atribuciones** siguientes que esta Ley General impone **al CNAC**:

- I. Emitir los conceptos básicos, normas contables, reclasificadores de gasto y de información financiera para los manuales de contabilidad gubernamental.
- II. Emitir los requerimientos de información necesaria y adicional de las finanzas públicas, cuenta pública y organismos internacionales.
- III. Emitir lineamientos de sistema de costos.
- IV. Emitir reglas de operación del CNAC, del comité y de los consejos estatales.
- V. Emitir su programa anual de trabajo.
- VI. Solicitar estudios.
- VII. Emitir el marco metodológico para la integración y análisis de los componentes de las finanzas públicas.
- VIII. Nombrar representantes de municipios y demarcaciones del distrito federal.
- IX. Analizar y aprobar estudios presentados por el secretario técnico.
- X. *“Analizar y, en su caso, aprobar las disposiciones para el registro contable de los esquemas de deuda pública u otros pasivos que contraten u operen los entes públicos, y su calificación conforme a lo dispuesto en esta Ley;”* /<sup>67</sup>
- XI. Determinar características de los sistemas de armonización de municipios pequeños.
- XII. Ajustar plazos del sistema de armonización contable.
- XIII. Así como determinar los plazos para que la Federación, los estados y los municipios adopten las decisiones del CNAC y las demás atribuciones establecidas en esta Ley.

---

<sup>66</sup> *Ibíd.*, pág. 5.

<sup>67</sup> Por su importancia en nuestro estudio, se hace la anotación textual de la fracción X del artículo 9 de la LGCG en cuanto al registro contable de la deuda pública. Ver (Diputados, Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2008, pág. 7).

Esta ley general determina sobre el secretariado técnico en su capítulo segundo; sobre el comité consultivo en el capítulo tres; sobre procedimientos de las disposiciones del CNAC y su cumplimiento por los entes públicos en su capítulo cuarto; así como en el título tercero atiende sobre las normas de la contabilidad gubernamental.

El artículo 47 indica que las entidades federativas deben producir su información financiera y contable conforme el artículo 46 lo solicita a los entes públicos de la federación, con la excepción de la fracción I inciso i, que se refiere a la deuda pública de los estados. Es decir que los estados deben **reportar su deuda pública** como se indica textualmente aquí: /<sup>68</sup>

*“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.” /<sup>69</sup>.*

A los gobiernos municipales y sus entes públicos locales, el artículo 48 ordena que con sus sistemas contables municipales debe generar y presentar, al menos, la información contable y presupuestaria siguiente: (artículo 48)

*“I. Información contable, con la desagregación siguiente:*

- a) Estado de actividades;*
- b) Estado de situación financiera;*
- c) Estado de variación en la hacienda pública;*
- d) Estado de cambios en la situación financiera;*
- e) Estado de flujos de efectivo;*
- (...)*
- g) Notas a los estados financieros;*
- h) Estado analítico del activo, e*

*II. Información presupuestaria, con la desagregación siguiente:*

- a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto, incluyendo los ingresos excedentes generados;*
- b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las clasificaciones siguientes:*

---

<sup>68</sup> Ver en título cuarto sobre la información gubernamental y la cuenta pública, el capítulo 1 de la información financiera gubernamental. (Diputados, Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2008, pág. 16).

<sup>69</sup> Artículo 47 de la LGCG en (Diputados, Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2008, págs. 16-17).

1. Administrativa;
2. Económica;
3. Por objeto del gasto, y
4. Funcional.

*El estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos deberá identificar los montos y adecuaciones presupuestarias y subejercicios por ramo y programa; (...)* <sup>70</sup>

En todo lo demás, las entidades federativas están obligadas a cumplir la información contable y presupuestaria que manda el artículo 46 ya mencionado, y que ordena generar y presentar: información contable; información presupuestaria; información programática y; la información complementaria para las Cuentas Nacionales y organismo internacionales.

En cuanto a las **notas** de los estados financieros que también generan todos los entes públicos, la ley general también manda que formen parte de dichos estados financieros. Y conforme al artículo 49 fracción IV, los estados financieros mencionados deben contener la información relevante del pasivo de todos los entes públicos, incluyendo la deuda pública que ha sido registrada en el sistema contable regulado.

La ley general (LGCG) en estudio también se refiere a las Cuentas Públicas de los gobiernos de las entidades federativas, de forma que, además de cumplir con su normatividad estatal y entregar información contable, presupuestaria y programática, en el artículo 53 fracción IV inciso d, se ordena y detalla que debe contener el análisis cualitativo de la deuda pública de las entidades federativas: <sup>71</sup>

La información programática y presupuestaria de los gobiernos de las entidades federativas a que hemos referido en párrafos anteriores y que mandatan los artículos 52 a 55, para presentar mediante las cuentas públicas, deben relacionarse con la planeación del desarrollo e incluir evaluaciones de desempeño y vincularse con el ejercicio de los recursos federales que hayan sido transferidos a tales entidades federativas. <sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Véase artículo 46 de la LGCG, en (Diputados, Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2008, págs. 15-16).

<sup>71</sup> Véase artículo 54 de la LGCG en (Diputados, Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2008, pág. 18).

<sup>72</sup> +Ibíd., pág. 18.

Por otra parte, esta ley general impone la obligación a todos los entes públicos, de incluir en sus leyes de ingresos y presupuestos de egresos respectivos, todas las obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública u otros pasivos de cualquier tipo, así como su composición y destino de los recursos obtenidos.<sup>73</sup>

Para la integración de la información financiera que se refiere a los **recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios**, el artículo 70 mandata a tales entes públicos a observar lo siguiente:

(...)

- I. *Mantener registros específicos de cada fondo, programa o convenio debidamente actualizados, identificados y controlados, así como la documentación original que justifique y compruebe el gasto incurrido. (...)*
- II. *Cancelar la documentación comprobatoria del egreso con la leyenda "Operado" o como se establezca en las disposiciones locales, identificándose con el nombre del fondo de aportaciones, programa o convenio respectivo;*
- III. *Realizar en términos de la normativa que emita el consejo, el registro contable, presupuestario y patrimonial de las operaciones realizadas con los recursos federales conforme a los momentos contables y clasificaciones de programas y fuentes de financiamiento;*
- IV. *IV. Dentro del registro contable a que se refiere la fracción anterior, concentrar en un solo apartado todas las obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública u otros pasivos de cualquier naturaleza, (...), y*
- V. *Coadyuvar con la fiscalización de los recursos públicos federales, conforme a lo establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Para ello, la Auditoría Superior de la Federación verificará que los recursos federales que reciban las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, se ejerzan conforme a los calendarios previstos y de acuerdo con las disposiciones aplicables.”<sup>74</sup>*

Asimismo el artículo 78 de la LGCG manda que los gobiernos de las entidades federativas incluyan y publiquen, en sus informes trimestrales que a su vez manda la Ley de

---

<sup>73</sup> Artículo 61 fracción I inciso b de la LGCG. *Ibíd.*, pág. 20.

<sup>74</sup> (Diputados, Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2008, pág. 23).

Coordinación Fiscal (LCF), toda la información de las obligaciones a que se refieren los artículos 34, 37 en su fracción II y artículo 50 de la mencionada LCF. En esta información de sus obligaciones se debe incluir lo siguiente:

- I. Tipo de obligación;*
- II. Fin, destino y objeto;*
- III. Acreedor, proveedor o contratista;*
- IV. Importe total;*
- V. Importe y porcentaje del total que se paga o garantiza con los recursos de dichos fondos;*
- VI. Plazo;*
- VII. Tasa a la que, en su caso, esté sujeta, y*
- VIII. Por cuanto hace a las obligaciones previstas en el artículo 47, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal, los estados y los municipios, además deberán especificar lo siguiente:*

*a) En el caso de amortizaciones:*

*1. La reducción del saldo de su deuda pública bruta total con motivo de cada una de las amortizaciones a que se refiere este artículo, con relación al registrado al 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior;*

*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 fiscal 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 Ley de Coordinación Fiscal. Los datos de producto interno bruto y los ingresos propios de los estados y municipios mencionados en la fracción anterior, que se utilicen como referencia, deberán ser los más recientes a la fecha del informe, que hayan emitido el Instituto Nacional de Estadística y Geografía o la Secretaría de Hacienda. ” /<sup>75</sup>*

Las omisiones y actos de incumplimiento de la LGCG serán sancionadas conforme la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP); conforme las leyes equivalentes de las entidades federativas; así como por las demás disposiciones aplicables de la Constitución Federal (CPEUM) y de las Constituciones de las 32 entidades federativas que conforman México.

---

<sup>75</sup> Ver artículo 78 de LGCG en (Diputados, Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2008, págs. 28-29)

## 4.4 Ley de Coordinación Fiscal

La *Ley de Coordinación Fiscal* (LCF) tiene cinco capítulos, en los que define los principales criterios del llamado *Sistema Fiscal de la Federación* (SFF) <sup>76</sup> con las 32 entidades federativas y alrededor de los 2,500 municipios. La primera publicación de la LCF data del 27 de diciembre de 1978 y su reforma más reciente fue publicada el 30 de enero de 2018.

**Tabla 2. Contenidos de la Ley de Coordinación Fiscal, México 2018.**

Capítulo	Título del capítulo
1	De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales.
2	Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
3	De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación.
4	De los Organismos en Materia de Coordinación.
5	De los Fondos de Aportaciones Federales.

Fuente: Elaborado con datos de (Diputados, Ley de Coordinación Fiscal, 1978).

En esta investigación se centró nuestra atención en once artículos de la LCF que tratan directo o tangencialmente sobre la deuda pública, tema de nuestro interés. Son los artículos 1, 2, 9, 25, 33, 46, 47, 48, 49, 50 y 52, de los cuales detallamos su contenido en lo que sigue de este apartado.

El objeto de la LCF es coordinar el SFF; establecer el monto y distribución de las participaciones de estados y municipios en los ingresos federales; definir reglas de colaboración administrativa entre la autoridad fiscal federal y las autoridades fiscales de los estados y municipios; y constituir los organismos de coordinación fiscal. <sup>77</sup>

El artículo 2 define el Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM), así como la recaudación federal participable (RFP) a entidades federativas y municipios (artículo 2-A). También se define la ecuación de distribución del FGP a entidades y del FFM a municipios. No obstante estos temas ahora no se alinean a nuestro tema de estudio que es la deuda pública.

<sup>76</sup> El artículo 1 llama Sistema Fiscal de la Federación, pero en lo subsecuente se le llama Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y así se le conoce en el ambiente presupuestario. En adelante se usarán de manera indistinta aunque prefiriendo el segundo por ser más nombrado en otras leyes y reglamentos.

<sup>77</sup> Artículo 1 de la Ley de Coordinación Fiscal, en (Diputados, Ley de Coordinación Fiscal, 1978, pág. 1).

Es necesario mencionar que la autoridad fiscal federal que opera el SNCF es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y está obligada a publicar el calendario de los pagos estimados para las entidades y municipios, conforme lo indica el artículo 3 de la LCF. /

El artículo 9 de la LCF ordena que las participaciones a los estados y municipios sean inembargables, excepto o:

*“(…) salvo aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4-A, fracción I, de la presente Ley, que podrán ser afectadas en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por las Entidades o los Municipios, o afectadas en ambas modalidades, con autorización de las legislaturas locales e inscritas en el Registro Público Único, de conformidad con el Capítulo VI del Título Tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.” /<sup>78</sup>*

El artículo 4 fracción I dice textualmente que:

*“Los recursos que obtengan las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, de acuerdo a lo previsto en esta fracción, podrán afectarse en términos del artículo 9o. de esta Ley, siempre que la afectación correspondiente en ningún caso exceda del 25% de los recursos que les correspondan.*

*Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.” / (Diputados, Ley de Coordinación Fiscal, 1978, págs. 10-11).*

Como se puede observar en estos artículos 4 y 9, las participaciones a entidades y municipios son inembargables, con excepción de cuando se deben cubrir obligaciones contraídas o sean garantías que las entidades y municipios hubieren tomado y formado como deuda pública.

---

<sup>78</sup> Párrafo primero del artículo 9 de la LCF.

En lo que se refiere a los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) definido en el capítulo quinto de la LCF, la ley los conceptualiza como recursos transferidos y condicionados por el gobierno federal a favor de los gobiernos estatales y municipales, y se conforma de 8 fondos (artículo 25):

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;*
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;*
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;*
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;*
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.*
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y -sic-*
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.*
- VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.” /<sup>79</sup>*

Es importante mencionar que los recursos de estos fondos de aportaciones no son embargables, ni los estados y municipios pueden gravarlos, ni tampoco destinarlos a ser fuentes de pago de ninguna forma. Deben ser destinados y ejercidos en lo que indica esta ley (artículo 49). La excepción se indica en el artículo 50 de la LCF, como sigue:

*“Artículo 50. Las aportaciones que con cargo a los Fondos a que se refiere el artículo 25, en sus fracciones III y VIII, de esta Ley correspondan a las Entidades Federativas o Municipios, **podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban a petición de las Entidades Federativas o los Municipios, según corresponda, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, así como en el registro único de obligaciones y empréstitos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 9o. del presente ordenamiento.” / (Diputados, Ley de Coordinación Fiscal, 1978)***

---

<sup>79</sup> (Diputados, Ley de Coordinación Fiscal, 1978, págs. 25-26).

Dos excepciones más de no embargo de las aportaciones se mandatan: una en el artículo 51 referente a los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFMDTDF del artículo 25 fracción IV) cuando haya incumplimiento ante la Comisión Nacional del Agua (CNA).

La segunda excepción se indica en el artículo 52 referente al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FAPSP) y se refiere a cuando haya impago de los gobiernos estatales y municipales de las obligaciones integradas en los convenios de éstos con la SHCP <sup>/80</sup>.

El control, evaluación y fiscalización de las aportaciones (recursos condicionados) se divide en dos autoridades: la Secretaría de la Función Pública (SFP) y las autoridades de control y supervisión interna de los estados. <sup>/81</sup>

En la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes a las 32 entidades, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aplicará la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. <sup>/82</sup>

---

<sup>80</sup> Ver (Diputados, Ley de Coordinación Fiscal, 1978, pág. 45).

<sup>81</sup> Artículo 49 de la LCF.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, artículo 49 de la LCF, pág. 45, de (Diputados, Ley de Coordinación Fiscal, 1978)

## 4.5 Ley de Ingresos de la Federación

Las bases constitucionales que sustentan el diseño, debate, aprobación, publicación y aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) se plantearon en el apartado 2.1 de esta investigación. Ahora, en este apartado, se analiza la LIF con la atención centrada en lo relativo a la deuda pública federal.

Es sabido que el titular del poder ejecutivo de la Federación, envió a la Cámara de Diputados su propuesta de Ley de Ingresos de la Federación 2018, aprobada y publicada el 15 de noviembre de 2017 por un importe total de ingresos que ascienden a 5.279 billones de pesos, conforme al cuadro siguiente.

**Cuadro 5. Ingresos y deuda pública en 2018**

Concepto	Miles de millones	Por ciento
1. Impuestos	2,957,469.90	56.02
2. Cuotas y aportaciones de seguridad social	309,302.20	5.86
3. Contribuciones de mejoras	36.1	0.00
4. Derechos	46,399.50	0.88
5. Productos	6,427.10	0.12
6. Aprovechamientos	117,792.30	2.23
7. Ingresos por ventas de bienes y servicios	884,070.90	16.74
8. Participaciones y aportaciones	0.00	0.00
9. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	456,793.50	8.65
<b>10. Ingresos derivados de financiamientos</b>	<b>501,375.50</b>	<b>9.50</b>
Total de Ingresos	5,279,667.00	100.00
Fuente: Elaborado con la Ley de Ingresos de la Federación, 2018, México.		

El objetivo de la LIF es indicar con detalle el origen de los recursos financieros que se usarán para cubrir o pagar el gasto total del gobierno federal en 2018. La estructura de los ingresos ha registrado cambios debido a que los nombres de los conceptos fueron ajustados a inicios del presente sexenio (2013 en particular).

Para 2018 esta estructura quedó aprobada con diez numerales, que a su vez se agrupan en tres grandes grupos, como se anota en el cuadro 6.

**Cuadro 6. Ingresos agrupados y endeudamiento público en 2018**

Concepto	Miles de millones	Por ciento
INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL (1+3+4+5+6+8+9)	3,584,918.40	67.90
INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS (2+7)	1,193,373.10	22.60
Ingresos derivados de financiamientos (10)	501,375.50	9.50
<b>Total de Ingresos</b>	<b>5,279,667.00</b>	<b>100.00</b>
Fuente: Elaborado con la Ley de Ingresos de la Federación, 2018, México.		

El primer grupo es llamado de “ingresos del gobierno federal” y asciende al 67.9 por ciento del total de ingresos. Se integra por siete numerales: impuestos; mejoras; derechos; productos; aprovechamientos; participaciones y aportaciones y; transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

El segundo grupo asciende a 22. 6 por ciento del total de ingresos y se denomina “ingresos de organismos y empresas” y se integra por dos subgrupos: a) las cuotas y aportaciones de seguridad social y; b) los ingresos por venta de bienes y servicios. Los primeros se refieren a cuotas de patrones y trabajadores del Seguro Social; los segundos a venta de bienes y servicios otorgados por el IMSS e ISSSTE, así como por PEMEX y CFE (cuadro 2).

El tercer grupo es deuda interna/externa, que asciende a 9.5 por ciento del total de ingresos.

**Cuadro 7. Endeudamiento público total y neto en 2018**

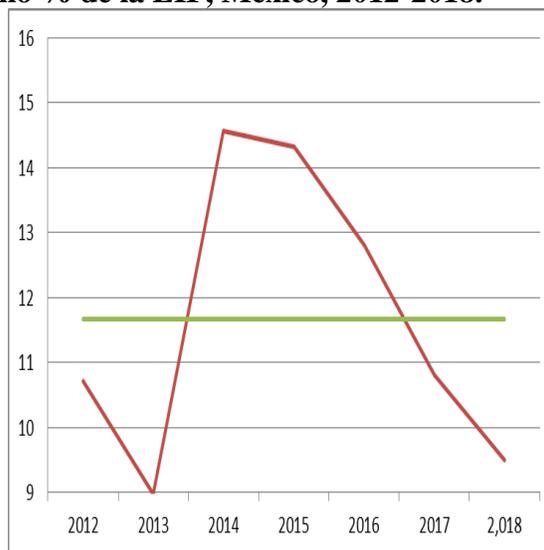
Concepto	Miles de millones	Por ciento
<b>10.1. Endeudamiento interno:</b>	<b>505,224.70</b>	<b>100.00</b>
01. Endeudamiento interno del Gobierno Federal	470,533.60	93.13
02. Otros financiamientos:	34,691.10	6.87
10.1.02.01. Diferimiento de pagos	34,691.10	6.87
10.1.02.02. Otros.	0.00	n.c.
<b>10.2. Endeudamiento externo:</b>	<b>0.00</b>	<b>n.c.</b>
10.2.01. Endeudamiento externo del Gobierno Federal.	0.00	0.00
10.3. Déficit de organismos y empresas de control directo.	-65,263.40	-12.92
10.4. Déficit de empresas productivas del Estado	61,414.20	12.16
<b>Informativo: Endeudamiento neto Gob Fed (10.1.01+10.2.01)</b>	<b>470,533.60</b>	<b>93.13</b>
Fuente: Elaborado con la Ley de Ingresos de la Federación, 2018, México.		
Nota: La diferencia de -3,849.20 mil millones de pesos se debe a la diferencia de 10.3 más 10.4		
Que es equivalente a la diferencia entre 10 del cuadro anterior y 10.1 de este cuadro.		
n.c.= no cuantificable por falta de datos.		

Como se observa en los cuadros 5, 6 y 7, la LIF comprende un subtotal de 9.5 por ciento de los ingresos totales que tienen como fuente la contratación de deuda pública para 2018. Con el detalle del cuadro 3 se observa que domina la deuda interna debido a que se planeó y autorizó deuda externa por una cantidad de cero pesos. E incluso se planeó superávit de las empresas productivas. /<sup>83</sup>

En una perspectiva de medio plazo se observa que la deuda pública, como puntos porcentuales de la LIF, registra dos cambios sustantivos durante el período 2012 a 2018.

**Cuadro 8 y gráfica 2. Deuda pública como % de la LIF, México, 2012-2018.**

Deuda como % LIF, 2012-2018, México.		
Año	% de la LIF	media 12-18
2012	10.71	11.67
2013	8.98	11.67
2014	14.56	11.67
2015	14.33	11.67
2016	12.8	11.67
2017	10.8	11.67
2,018	9.5	11.67
Fuente: Elaborado con LIF 2018, México.		



Fuente: Elaborado con datos de LIF 2012-2018.

Un cambio estructural o de tendencia en 2013, debido a que pasa de disminuir a crecer; y después otro cambio de estructura o de tendencia en 2014-2015, debido a que registra una disminución constante hasta 2018. En promedio la deuda ha sido casi 12 por ciento de los ingresos totales del gobierno federal en el sexenio 2012-2018. Con punto máximo en 2014 y punto mínimo en 2013. /<sup>84</sup>

El artículo 1 de la LIF define los montos de ingresos totales y sus componentes, como ya se presentó en los cuadros y gráficas de este apartado. Mientras que con el artículo 2 el

<sup>83</sup> Este superávit asciende a -3,849.20 miles de millones de pesos, que es la diferencia existente en los numerales 10.3 y 10.4 del cuadro 3. Misma diferencia del numeral 10 del cuadro 1 con el numeral 10.1 del cuadro 3 ya mencionado.

<sup>84</sup> Menciono que en 2013 los conceptos que estructuran la LIF cambiaron en metodología y nombres. No obstante el cambio del comportamiento de la deuda que se refleja en el cuadro y la gráfica, obedece a otros factores reales de la operación del gobierno federal.

Congreso autoriza al Ejecutivo (vía la SHCP) para contratar y ejercer crédito, empréstitos, valores y otras formas del crédito público por un monto de hasta 470,000 millones de pesos.

También autoriza al ejecutivo (SHCP) para contratar y ejercer créditos en el exterior, para canjear o refinanciar obligaciones por hasta 5,500 millones de dólares. Autoriza para emitir valores en moneda nacional para canje o refinanciamiento de obligaciones. Y para contratar créditos en el exterior para canjear o refinanciar deuda externa. /<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> (Diputados, Ley de Coordinación Fiscal, 1978, págs. 8-10).

## 4.6 Presupuesto de egresos de la federación

Manteniendo el apartado 2.1 de esta investigación como antecedente y sustento constitucional del diseño, planeación y estimación del gasto público federal, es necesario ver al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) como el documento presupuestario donde se definen conceptos, importes, ramos y rubros del gasto público en México, que es autorizado exclusivamente por la Cámara de Diputados.

Una vez definidas, en la Ley de Ingresos de la Federación, todas las fuentes de los ingresos federales por un monto de 5 billones 279 mil millones de pesos para 2018, ahora se definirán los conceptos, importes, ramos y rubros que conforman el Presupuesto Federal, y también se dará la atención al tema de la deuda pública en el PEF.

Los recursos ya recaudados conforme la estimación de la LIF –apartado anterior- ahora deben ser especificados para financiar la oferta de bienes y servicios públicos (OBSP), que “producen” los gobiernos para satisfacer las necesidades de la sociedad en su conjunto.<sup>86</sup>

### Presupuesto por ramos y por programable y no programable

El presupuesto federal se clasifica por ramos, y se constituye por 48 ramos que se encuentran divididos en cinco grandes rubros, como sigue:

- A. Ramos autónomos: diez (10).
- B. Ramos administrativos: veintisiete (27).
- C. Ramos generales: nueve (9).
- D. Entidades sujetas a control presupuestario directo: dos (IMSS e ISSSTE).
- E. Empresas productivas del Estado: dos (CFE y PEMEX).

---

<sup>86</sup> Se denomina “*la oferta de bienes y servicios públicos*” (OBSP) a aquellos bienes y servicios públicos como la seguridad pública, la educación, la salud, la vivienda, la justicia, entre otros muchos. Cabe observar que la forma estructural del PEF cambia acorde al programa político e ideológico del gobierno que opera ese año dado. Incluso el PEF puede cambiar de un año a otro debido a que pueden variar los objetivos y las metas de la planeación de un mismo gobierno, ya que son distintos en un inicio, a la mitad o en un final de sexenio.

**Cuadro 9. Presupuesto agrupado por rubros, México 2018.**

Ramos	Monto /*	por ciento /**
A. RAMOS AUTÓNOMOS	118,131,650,829	1.98
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS	1,023,678,665,789	17.18
C: RAMOS GENERALES	2,937,514,789,313	49.31
D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	961,916,843,767	16.15
E: EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO	915,720,047,868	15.37
SUMA DE A+B+C+D+E	5,956,961,997,566	100.00
Neteo	-688,112,918,481	
Saldo preliminar estimado	5,268,849,079,085	
Gasto Neto Total del PEF (oficial)	5,279,667,000,000	

Fuente: Elaborado con datos del PEF 2018, México.

Notas: /\* miles de millones de pesos; /\*\* del saldo de suma A a E sin neteo.

El presupuesto federal también se puede clasificar: por **gasto programable**; y por gasto no programable. El primero se refiere al gasto realizado para producir bienes y servicios públicos a través de todas las instituciones del gobierno federal. El **gasto no programable** se refiere al gasto realizado en cumplir obligaciones de ley, como la deuda pública en sus diversas expresiones, así como las participaciones otorgadas a los estados y municipios.

En todo caso nos conviene aclarar que, de la estructura de los 48 ramos del PEF nos centraremos en los que tratan la deuda pública o se relacionan con ella. A saber:

## **Ramos autónomos**

Los diez ramos autónomos (1, 3, 22, 35, 41, 42, 43, 44, 40 y 32) ascienden al 1.98 por ciento del Presupuesto total, y es catalogado como gasto programable. Ver (Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2018, págs. 37-39).

## **Ramos administrativos**

Los 27 ramos administrativos también se catalogan como gasto programable y significan el 17.18 por ciento del gasto total.

## Ramos generales

Los nueve ramos generales comprenden gasto programable y gasto no programable, que en conjunto representan 49.31 por ciento del presupuesto total. En el **gasto programable** se consideran los ramos 19, 23, 25 y 33 que ascienden al 26.81 por ciento de presupuesto total sin neteo. En el **gasto no programable** se consideran los ramos 24, 28, 29, 30 y 34 que son el 22.50 por ciento del presupuesto total sin neteo. /<sup>87</sup>

**Cuadro 10. Ramos generales por gasto programable/no programable, 2018, México**

Gasto programable de los C. ramos generales del PEF 2018			Gasto no programable de los C. ramos generales del PEF 2018		
Ramo general	Programable/*	% del total /**	Ramo general	No programable /*	% del total /**
19. Aportaciones a Seguridad Social	699,664,136,809	11.75	24 Deuda Pública	473,126,225,003	7.94
23 Provisiones Salariales y Económicas	156,463,239,818	2.63	28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	811,931,615,172	13.63
25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	52,728,283,062	0.89	29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0	0.00
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	688,341,688,549	11.56	30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	17,091,100,000	0.29
			34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	38,168,500,900	0.64
	1,597,197,348,238	26.81		1,340,317,441,075	22.50

Notas: /\* Miles de millones de pesos.

/\*\* Se refiere al porcentaje respecto del **presupuesto total sin neteo**, y que asciende a 5,956,961,997,566 millones de pesos en 2018.

Fuente: Elaborado con datos del anexo 1 del PEF 2018, México.

## Entidades sujetas a control directo

Las Entidades sujetas a control presupuestario directo son dos: el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Su gasto está ordenado como gasto programable y asciende a 18.21 por ciento del presupuesto total de 2018.

<sup>87</sup> El presupuesto total sin neteo asciende a un total de 5,956,961,997,566 millones de pesos, que es la suma de los componentes A+B+C+D+E. Sin aplicar el neteo y otros ajustes finales, los porcentajes cuadran al 100 por ciento respecto de este total y no respecto al gasto neto total oficial de 5,279,667,000,000 millones de pesos.

## Empresas productivas

El apartado E del PEF se refiere a las dos empresas productivas del Estado mexicano, que son Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Su gasto asciende al 15.37 por ciento del gasto total sin neteo. Está clasificado en dos partes: una como *gasto programable* que asciende a 13.09 por ciento, y otro *gasto no programable* que asciende a 2.29 por ciento del presupuesto total de 2018 sin neteo.

**Cuadro 11. Presupuesto de empresas productivas, 2018 México.**

Conceptos	Gasto programable /*	% /**	Gasto no programable /*	%
Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de PEMEX y CFE /**			136,185,101,468	
PEMEX	391,946,000,000	6.58	110,810,101,404	1.86
CFE	387,588,946,400	6.51	25,375,000,064	0.43
Suma	779,534,946,400	13.09	136,185,101,468	2.29

Fuente: Elaborado con datos del PEF 2018, México.

Notas: /\* miles de millones de pesos; /\*\* del presupuesto total sin neteo.

/\*\* El renglón es igual a suma de columna (PEMEX + CFE). No se debe repetir.

## Gasto no programable 2018

Al analizar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018 se observa que el gasto programable asciende a 4.48 billones de pesos, que en puntos porcentuales equivale al 75.21 por ciento del presupuesto total sin neteo. Y el gasto no programable asciende a 1.47 billones de pesos que corresponde a 24.79 por ciento del total sin neteo.

El gasto no programable se registra en los ramos 24, 28, 29, 30, 34 de los ramos generales y asciende a un total de 1.34 billones de pesos que equivale al 22.5 por ciento del total sin neteo (ver cuadro 6); así como en el “Costo financiero, que se distribuye para erogaciones de PEMEX y CFE”, que asciende a 136 mil millones de pesos, equivalente al 2.29 por ciento del total sin neteo, conforme al cuadro 7 anterior.

En total el gasto programable asciende a 1.47 billones de pesos, y en puntos porcentuales es el 24.8 por ciento del presupuesto total sin neteo. Comprende el costo financiero de

PEMEX y CFE; así como los ramos de deuda pública, participaciones a entidades y municipios, erogaciones para saneamiento financiero, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, y erogaciones para apoyo a ahorradores y deudores de la banca. /<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Ver el Anexo 1 en (Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2018, págs. 37-39).

## 5. CONCLUSIONES

### **Deuda y finanzas públicas sanas como objetivo constitucional**

Una de las conclusiones de esta investigación, se centra en la observación de que la intervención del Estado en la economía nacional es objetivo constitucional. En consecuencia la Constitución ordena sobre el tema de la deuda pública y las leyes federales o secundarias dictan los detalles del espíritu constitucional.

El **artículo 25** constitucional define que el Estado es el rector del desarrollo nacional; cuidará que se cumpla la estabilidad de las finanzas públicas; que se regulen las actividades productivas; y que se procure la competitividad, la estabilidad, el empleo, el crecimiento económico, la generación de riqueza y la distribución de esa riqueza de forma socialmente justa. /<sup>89</sup>

Para alcanzar estos objetivos, el artículo 26 manda que el Estado organice y opere un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y elabore un Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El **artículo 73** constitucional dicta las bases para celebrar contratos de deuda y otorgar las garantías del crédito de la Nación; aprobar montos de deuda; dicta mecanismos de registro y control de deuda; formas, límites alertas para que estados y municipios contraten deuda; así como las sanciones a quienes no cumplan la norma y estrategias de ajuste financiero.

El **artículo 79** indica la forma en que se fiscaliza el endeudamiento y las garantías, mediante la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Mientras que el **artículo 108** determina que las constituciones estatales definan con precisión las responsabilidades en materia de deuda; así como la formación de entidades estatales de fiscalización en esta materia. La prohibición expresa a las entidades federativas y municipios para contratar deuda externa; así como la atribución, de los mismos, para contratar deuda de corto plazo cumpliendo las limitaciones de las normas federal y estatal.

---

<sup>89</sup> Ver (Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 24).

## **Deuda frente a impuestos y emisión de dinero**

El gobierno recibe mandatos de la Constitución, así como atribuciones para recabar los ingresos necesarios y suficientes, para financiar la operación de todos los programas públicos que producen y distribuyen lo que se denomina “oferta de bienes y servicios públicos” (OBSP). El gobierno actúa estrictamente en lo que manda la Constitución y las leyes federales que reglamentan el sentido de los artículos constitucionales.

La Constitución manda al gobierno en cuidar la salud de las finanzas públicas, lo que significa que los tres poderes de la Unión (ejecutivo, legislativo y judicial) deben actuar en el sentido de procurar que los ingresos sean suficientes y de fuentes viables; que el gasto sea adecuado a las necesidades de la sociedad en cuanto a la OBSP que atiende sus necesidades básicas, de recreo y reproducción.

Para procurar los ingresos suficientes, existen tres vías o instrumentos de financiamiento que deben ser operados con transparencia y mediante reglas fiscales cada día más claras y detalladas. De estas tres vías de financiamiento, la deuda pública es importante tanto por su concepto como por su importe y su viabilidad inter temporal.

Cuando el aumento de impuestos y el incremento de dinero son menos apropiados que la deuda pública, el tema en estudio toma importancia mayor para conocer la mejor forma de manejar la deuda pública para financiar la operación de los gobiernos, ya sea nacional, estatal o municipal.

## **Centralización de leyes y reglas sobre deuda**

La administración de la deuda sub nacional, o de los gobiernos estatales y municipales, ha sido reglamentada desde el nivel federal, con la finalidad de homogenizar los conceptos y criterios financieros y evitar o disminuir la discrecionalidad en su manejo. Esto se refleja en la publicación reciente de leyes federales que reglamentan el tema para los tres niveles de gobierno. Una suerte de centralización necesaria para disminuir aumento de la deuda local.

Una respuesta a la múltiple contabilidad, a los conceptos diferentes, y las reglas contables y financieras que se operaban en los gobiernos sub nacionales, lo que evitaba la supervisión y fiscalización desde la federación. De suerte que, para evitar la doble y múltiple contabilidad y la evasión de las reglas fiscales en materia de deuda, el Congreso de la Unión determinó hacer un movimiento legal hacia la centralización.

La centralización en materia de deuda pública se refleja en las leyes federales que se estudiaron en esta investigación, en el capítulo tercero. Estas leyes de reciente publicación, detallan la reglamentación de temas como la armonización contable, la definición de responsables administrativos y hacendarios, la tipificación de delitos presupuestarios y sanciones correspondientes.

En este sentido destaca el diseño institucional del Sistema Nacional Anti Corrupción (SNA), así como la ampliación de atribuciones de supervisión y fiscalización de los recursos federales que se participan o aportan a los gobiernos estatales y municipales, para la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

## **Pensamiento keynesiano y deuda como instrumento**

Una conclusión relevante se obtiene en el marco del debate teórico de las dos perspectivas económicas o escuelas de pensamiento económico, esto es la escuela de los clásicos y la escuela keynesiana, sobre la deuda pública como mecanismo de impulso del crecimiento económico: la deuda es un instrumento central del pensamiento keynesiano.

Desde la publicación de la teoría general de Keynes dominó, hasta los años setenta del siglo XX, la perspectiva keynesiana que sostiene la necesidad de impulsar el consumo mediante el gasto público. Esto implica que en crisis el gasto debe aumentar y el déficit generado debe ser financiado con deuda pública, mientras que en auge debe disminuir ese gasto público y disminuir el déficit e incluso obtener superávit.

Lo anterior es conocido como las políticas fiscales anti cíclicas keynesianas, y es el ambiente teórico en el cual la deuda pública toma gran importancia para financiar el déficit del gobierno. La deuda pública es vista como un proceso bueno en sí mismo, sin debatir a fondo temas como el efecto crowding-out o efecto Ricardiano.

En este contexto se pone en el debate la decisión de aceptar por completo el marco teórico keynesiano, de otra forma la deuda pública pierde las virtudes que se le encuentran en la escuela keynesiana, de aumentar el consumo mediante diversos efectos como el multiplicador del gasto. No obstante está en debate profundo con otras escuelas.

## **Diferencia de balance, requerimientos y deuda**

Se concluye que en el tiempo la materia programática y presupuestaria ha sido cambiante por su naturaleza social misma. No es posible pensar en términos determinantes, sin cambio, para siempre. Por ello la escuela tradicional de programación y presupuesto ha tenido que ampliar sus conceptos y ajustar sus metodologías, abriendo espacio a nuevos enfoques de la deuda pública.

El concepto de la deuda tradicional no integra todas las obligaciones de pagos en que incurren los gobiernos, de forma que es imprescindible aprender a diferenciar entre el balance presupuestario, las necesidades de financiamiento, y el monto total de endeudamiento de un gobierno.

En este contexto se concluye que muchas ideas sobre el endeudamiento de un gobierno son imprecisas, por decir lo menos, y generan diagnósticos incorrectos que empujan a tomar acciones equivocadas de deuda del gobierno.

## **Mayor dependencia reglamentaria y financiera**

El estudio de la norma constitucional y sus leyes reglamentarias federales, hace concluir que los gobiernos estatales y municipales dependen de forma creciente de la norma federal, lo que en todo sentido genera dependencia financiera y reglamentaria, disminuyendo la capacidad de producir bienes y servicios propios y adecuados a sus condiciones socio económicas y políticas.

Es decir que aumenta la dependencia financiera de los subsistemas regionales y locales hacia el sistema nacional, lo que a su vez genera una nueva fase de centralización. Los gobiernos municipales y estatales pierden la capacidad de financiar sus programas propios, y disminuye el bienestar de sus poblaciones.

## **Deuda creciente en corto y decreciente en largo plazo**

Se ha mostrado que las fuentes de ingreso de la Ley de Ingresos de la Federación han sido diversificadas en los años recientes, siendo tres las principales: ingresos del gobierno federal; ingresos de organismos y empresas y; los ingresos derivados de los financiamientos.

El tercer componente registra un comportamiento complejo pues, en términos de fuente de ingresos ha aumentado su monto y su importancia en alrededor de 10 por ciento del ingreso total, a pesar de que en el mediano plazo se observa que ha disminuido incluso en 2012-2018 (ver cuadro 4 y gráfica 1).

En el caso de los estados y municipios, se observa que desde 1997 a la fecha, ha aumentado la transferencia de recursos por participaciones y aportaciones, y además han incurrido en mayores créditos en los últimos años. Posible razón de la necesidad de centralizar la normatividad programática, presupuestaria y de gasto que hemos estudiado.

# Fuentes

- Argandoña, A. (1990). *El pensamiento económico de Milton Friedman*. IESE Business School Universidad de Navarra.
- Astudillo, M., Blancas, A., & Corona, F. J. (2017). La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento. *Revista Problemas del Desarrollo*.
- Ayala, J. (2005). *Economía del sector público mexicano*. México: Facultad de Economía UNAM.
- Barcelata, H. (2015). Círculos de pobreza y finanzas municipales en México. *Economía: Teoría y práctica*, 69-103.
- Capó, D. (2017). *Jefferson hoy*. Obtenido de [www.lne.es](http://www.lne.es)
- Chapoy, D. (2006). *Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación*. CdMx, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Chávez, H. B. (2015). Círculos de pobreza y finanzas municipales en México. *Economía: teoría y práctica* (42), 69-103.
- Chíguil Figueroa, F. (2012). Factores que determinaron el nivel de endeudamiento en el Distrito Federal, 1995-2010. *Revista Análisis Económico*, pp. 277-306.
- Cuadrado, J. (2010). *Política económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*. McGraw Hill Interamericana.
- Cuamatzin Bonilla, F. (2006). Referentes teóricos para el análisis de la deuda pública. *Revista Análisis Económico*, pp. 235-260.
- Diputados, C. d. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. CdMx: Congreso de la Unión, México.
- Diputados, C. d. (1976). *Ley Federal de Deuda Pública*. Congreso de la Unión, México.
- Diputados, C. d. (1978). *Ley de Coordinación Fiscal*. Congreso de la Unión, México.
- Diputados, C. d. (2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Congreso de la Unión.
- Diputados, C. d. (2008). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. México: Congreso de la Unión.
- Diputados, C. d. (2016). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. México: Congreso de la Unión.

- Diputados, C. d. (2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. Congreso de la Unión.
- EUA, G. (03 de 01 de 2018). *National Archives*. Obtenido de Archivos nacionales de EUA:  
<https://www.archives.gov/espanol/constitucion>
- Fanelli, P. S. (2011). Reglas fiscales, ciclo y volatilidad macroeconómica. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, pp. 181-225 .
- Fernández, A., Parejo, A., & Rodríguez, L. (1995). *Política económica*. Madrid: McGraw Hill Interamericana.
- Flores Prieto, P., Fullerton, J. T., & Olivas Andrade, C. (s.f.). Evidencia empírica sobre deuda externa, inversión y crecimiento en México, 1980-2003. *Revista Análisis Económico*, pp. 149-171.
- Galindo, M., & Ríos, V. (agosto de 2015). Deuda Pública. *Serie de Estudios Económicos, México Cómo vamos?, vol. I*, 1-11.
- Levy, N. (2017). Financiarización y modelo de acumulación: la evolución de las deudas y el sector externo de la economía mexicana. (UAM-A, Ed.) *Análisis Económico*(79), 53-75.
- Mochón, F. (2005). *Introducción a la macroeconomía* (3a. ed.). Madrid, España: McGraw-Hill.
- Moreno, C., Pérez, N., & Villarreal, J. (agosto de 2017). ¡Ay Bartola!: los riesgos de unas finanzas públicas austeras en México. *Economía UNAM*, pp.57-74.
- Mota, B., & Núñez, A. (2015). Análisis de la deuda pública y la distribución del ingreso en México 1994-2010: Un enfoque bajo cointegración. *Revista Análisis Económico*.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1989). *Hacienda pública, teórica y aplicada*. México: McGraw Hill Interamericana.
- Reyes, P. M., Hernández, M. R., & Ramírez, B. M. (2016). Evidencia de ciclo político presupuestal en el estado de México. *Economía, teoría y práctica*(45), 207-234.
- Rodríguez, M., Blancas, A., Caballero, E., Ibarra, J., López, J., López, B., . . . Sandoval, J. (2014). *Aspectos de la política fiscal en México*. México: Facultad de Economía UNAM.
- Salama, P. (enero-marzo de 2017). Brasil y China: caminos de fortalezas y desconciertos. *Revista Problemas del Desarrollo*, 9-28.
- SHCP. (abril de 2015). *Balance Fiscal en México, Definición y Metodología*. Obtenido de [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx)

- SHCP. (29 de mayo de 2015). *Deuda pública metodología tradicional*. Recuperado el 18 de diciembre de 2017, de hacienda.gob.mx: [http://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas\\_oportunas/metodologias/eo\\_am03.pdf](http://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/metodologias/eo_am03.pdf)
- SHCP. (abril de 2015a). *Balance Fiscal en México, Definición y Metodología*. Obtenido de [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx)
- SHCP. (29 de mayo de 2015b). *Deuda pública metodología tradicional*. Recuperado el 18 de diciembre de 2017, de hacienda.gob.mx: [http://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas\\_oportunas/metodologias/eo\\_am03.pdf](http://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/metodologias/eo_am03.pdf)
- Vázquez Coterá, D. (2010). Evaluación de la estructura de la deuda pública de México, 1980-2008. *Revista Análisis Económico*, pp. 77-98.
- Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.