UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

"ANÁLISIS DE CAPACIDAD DE PAGO DE LA DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO" EN EL PERIODO 2005-2016"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

DAVID GONZÁLEZ ORTIZ

ASESOR:

ALBERTO VELÁZQUEZ GARCÍA

Ciudad Universitaria, Cd. Mx.

Septiembre de 2019

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

"La cerveza es

prueba de que Dios nos ama y

quiere que seamos felices"

Benjamín Franklin

(1706-1790)

~ Valar Morgulis~

A mi madre, mi inspiración y ejemplo:

Por inculcarme, desde pequeño, los valores que el día de hoy me han convertido en un hombre íntegro, un miembro funcional de la sociedad.
Por enseñarme que un hombre debe ser fiel a sus principios y convicciones sin anteponer el bienestar de los suyos.
Por su apoyo en cada etapa de mi vida escolar.

A Héctor y Diana:

Para que este ejemplo les ayude a sobreponerse de cualquier adversidad.
Por ser las personas que desde que llegaron a mi vida me motivan e inspiran.
Porque al entrar a esta gran casa de estudios tienen el compromiso y la obligación de concluir sus estudios universitarios, para ello saben que cuentan con mi total apoyo.

A Leobardo:

A mi gran compañero y amigo, mi Lord Mano, durante esta travesía llamada Universidad.
Por su apoyo, por sus consejos, por sus incansables muestras de ayuda.
Por su amistad sincera y lealtad ante cualquier adversidad.

A Estefanía:

Por su amor y apoyo incondicional.
Por su paciencia y haberme soportado varios semestres con este proyecto que culmina mi instrucción universitaria.

A mi asesor, Alberto Velázquez:

Por inculcarme el amor hacia esta inquietante ciencia.
Por acercarme al estudio de las Finanzas Públicas cuando estuve a punto de rendirme.
Por sus enseñanzas, sus consejos, sus aportes y su gran ayuda.
Por mostrarme: la esperanza de México

A mis profesores de esta gran institución:

Al doctor Bravo, por sus consejos y su ayuda para la conclusión de este trabajo.
Al doctor Carbajal, por sus anécdotas e historias en sus clases.
Al doctor Ramírez, por sus enseñanzas, sus consejos, su ayuda para este y más trabajos.
Al doctor Ramos, por sus enseñanzas para este trabajo y durante sus clases.
A todos y cada uno de los docentes de la Facultad, Rosario G, Oliver, Moscosa,

A cada uno de mis amigos, Jesús, Obed, Bazán, Carlos, Enciso, Julio, Luis G., Jonny, Gabriel, Alonso, J. Alejandro, Ismarc, Alexis, Toño, Abril, Carolina, Wendy, Criss, Juan P.

Índice

ANÁLISIS DE CAPACIDAD DE PAGO DE LA DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO" EN EL PERIODO 2005-2016

Índice

	Página
Capítulo 1. Deuda pública y solvencia	
1.1 Concepto de la deuda pública.	**11**
Clasificaciones de la deuda.	**15**
Balance financiero del sector público.	**16**
La deuda pública estatal.	**18**
1.2 Análisis de solvencia de la deuda pública.	**20**
1.2.1 ¿Qué es un análisis de solvencia?	**20**
1.3 Importancia del análisis de la sostenibilidad de la deuda pública.	**24**
1.3.1 El concepto de la sostenibilidad de la deuda pública.	**24**
1.4 Conclusiones del capítulo.	**30**
Capítulo 2. Política de endeudamiento en el Estado de México	
2.1 Análisis del contenido programático en materia de deuda pública en los planes estatales de desarrollo del Estado de México.	**31**
a) Periodo 2005-2011.	**31**
b) Periodo 2011-2016.	**34**
c) Análisis comparativo de las políticas del Plan Estatal de Desarrollo.	**35**
2.2 Fuentes de financiamiento utilizadas en el periodo 2005-2015.	**36**
El caso de los créditos bancarios.	**37**
a) Créditos de la banca de desarrollo.	**39**
b) Banca múltiple.	**40**
c) Emisiones bursátiles.	**41**
d) Créditos bono cupón cero.	**42**
e) Asociaciones Público Privadas.	**44**
f) Proyecto para Prestación de Servicios (PPS).	**44**
g) Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS).	**45**
h) Adeudos a proveedores (pasivo circulante)	**46**
2.3 Evolución de la deuda pública en el estado de México en el periodo 2005-2015.	**46**
a) Evolución de los saldos de la deuda pública en el estado de México.	**47**
2.3.1 Deuda pública estatal respecto a:	**48**
Deuda respecto a Participaciones.	**49**
Deuda Respecto a PIBE.	**53**
Deuda pública estatal como porcentaje de los ingresos totales.	**54**
Deuda estatal respecto a ingresos propios.	**55**
Deuda pública estatal respecto a plazo promedio de vencimiento ponderado.	**57**
Deuda pública estatal respecto a la tasas de interés promedio ponderada.	**50**
2.4 Estructura actual de la deuda pública del estado de México.	**59**
Saldo respecto a PIBE, Participaciones e Ingresos Totales.	**60**

Saldo por fuente de pago, con y sin recurso. **61**
Saldo por tipo acreedor y fuente de pago. **62**
Financiamiento de municipios y sus Entes Públicos. **63**
Obligaciones diversas. **64**
2.5 Costo del servicio de la deuda. **66**
2.6 Conclusiones. **68**

Capítulo 3 Evolución del ingreso y del gasto público en la entidad **71**
3.1 Estructura actual del gasto público del estado de México. **71**
a) Clasificación por objeto del gasto. **71**
b) Clasificación económica (gasto corriente y de capital). **72**
3.1.2 Evolución histórica del gasto público del Estado de México. **77**
3.2 Evolución y tendencia de los ingresos del estado. **81**
3.2.1 Los ingresos totales del estado. **81**
3.2.2 Los ingresos propios del estado. **83**
3.2.3 Los ingresos federales del estado. **86**
3.3 Conclusiones. **89**

Capítulo 4 Balance financiero y deuda pública del estado de México
4.1 Balance financiero. **91**
4.1.1 Análisis de la evolución del balance general en el periodo 2005-2011. **91**
4.1.2 Análisis de la evolución del balance con recursos de libre disposición. **93**
4.2 Trayectoria histórica de la deuda. **96**
4.3. Sistema de alertas. **98**
4.3.1 Disciplina financiera. **98**
4.3.2 Sistema de alertas. **105**
4.3.3 El sistema de alertas para el caso del estado de México. **109**
4.4 Conclusiones. **109**

Introducción

El Estado de México es una de las entidades que más ingresos recibe vía transferencias por parte del Gobierno Federal, esto es debido a la cantidad de población que concentra (1° lugar nacional), su extensión territorial y la importancia que tiene en la recaudación nacional entre otros factores. No obstante lo anterior, el componente de deuda pública ha formado parte relevante de las fuentes de financiamiento del gasto público en el Estado.

En tal sentido, este trabajo tiene como finalidad presentar un análisis de las finanzas públicas de la entidad, centrando el análisis en la generación de los déficits fiscales del gobierno y su posterior transformación en deuda pública estatal, una vez que tras finalizar cada ejercicio fiscal se han acumulado.

Si bien el estado de México es la entidad que más recursos por parte del gobierno Federal recibe, le son insuficientes al momento de repartir los recursos entre los municipios y los programas estatales que se implementan en cada ejercicio fiscal, recordemos que la población en dicha entidad hasta 2010, según los datos de INEGI, era de poco más de 15 millones de habitantes, cifra muy superior a los 8 millones de habitantes en la Ciudad de México, aunado a esto, el tamaño del aparato burocrático estatal es sumamente grande, lo que induce al erario estatal incurrir en gasto corriente sumamente elevado.

En materia de política fiscal, podemos observar que su sistema tributario le permite obtener ingresos propios que lo posicionan como una de las entidades que más recaudan, respecto de los ingresos totales, pero debido a la gran cantidad de necesidades que se tienen dentro de la entidad, éstos resultan ser insuficientes.

Así, el estado de México se ubica entre los tres primeros lugares que más ingresos propios generan, tan solo detrás de la Ciudad de México y situándose por encima de Nuevo León, según las cifras de la Cuenta Pública tomadas en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La relación que existe entre los ingresos propios y los ingresos federales, le permite a la entidad mexiquense no depender de manera notoria de las transferencias federales, esto es una diferencia que tiene con el resto de las entidades federativas en México.

Ahora bien, un déficit es un balance contable que se genera cuando los ingresos percibidos (I) en un periodo fiscal, que va del 1 de enero hasta el 31 de diciembre, no logran cubrir los gastos G, es decir (G>I); este déficit año con año suele ser cada vez mayor, por lo menos así ocurre en el estado de México. Así, la deuda pública es un stock de los diferentes déficits a lo largo del tiempo.

Algunas razones que explican la tendencia de endeudamiento son: a) un menor reparto de las participaciones federales o un ritmo de crecimiento más lento; b) tasas de crecimiento del gasto público mayores que las que registran los ingresos públicos (debido al aumento del gasto corriente); c) menor crecimiento económico al interior de las entidades federativas y; d) un bajo crecimiento a nivel nacional o expectativas de crecimiento a la baja.

El tema relevante es que cuando la entidad no tiene su política fiscal bien estructurada y genera déficits fiscales recurrentes pone en peligro su sostenibilidad, se incrementan los nivel les de la deuda pública, pudiendo afectar los niveles futuros del gasto público, afectando tanto la provisión como la calidad de los bienes y servicios públicos.

De allí nuestro interés por conocer la situación que guardan las finanzas públicas del estado de México, especialmente en materia de deuda pública. De tal forma, que la presente investigación busca revisar la evolución de la deuda pública estatal en el periodo comprendido por los años 2005-2016.

Para ello se planteó como objetivo general analizar el contenido, características y ejecución de la política de endeudamiento implementada por el Gobierno del Estado de México en el periodo 2005 a 2016, para determinar los efectos que ésta ha tenido sobre la evolución de los saldos de la deuda pública y poder realizar una estimación sobre su sustentabilidad.

Los objetivos particulares fueron:

- Determinar los elementos, componentes y características esenciales de una política de endeudamiento, centrando el análisis en la generación de los déficits fiscales y su posterior transformación en deuda pública, para contar con un marco de referencia que nos permita identificar la sustentabilidad de la misma.

- Revisar el contenido de la política de endeudamiento implementada por el Gobierno del Estado de México para identificar sus elementos centrales, estadísticas y principales indicadores.
- Analizar los niveles del balance fiscal y su impacto sobre la evolución del endeudamiento del estado de México, para realizar una estimación de solvencia.

Para ello, se realizará un diagnóstico sobre las finanzas públicas del estado. Asimismo, con base en dicho diagnóstico se realizará un análisis de solvencia de la deuda del estado, conocer la política de endeudamiento que sostiene el gobierno mexiquense para cubrir la insuficiencia de recursos, además de presentar las variables que se necesitan para llevar a cabo dicho análisis de solvencia. Para ello, se tomará la metodología trabajada por diversos autores y expertos en el tema como punto de partida para aterrizarlo en el estado de México.

Asimismo, se analizarán las diferentes formas de financiamiento implementadas en dicho periodo, esto nos servirá como un punto de partida para poder comprender la evolución, es decir, como aumentó (o disminuyó) el saldo de la deuda, así como su ritmo de crecimiento, pues hay periodos en los que la deuda aumenta considerablemente y en otros donde mantiene una tendencia relativamente estable.

En suma, analizaremos el contenido, características y ejecución de la política de endeudamiento implementada por el Gobierno del Estado de México en el periodo 2005 a 2016, para determinar los efectos que ésta ha tenido sobre la evolución de los saldos de la deuda pública y poder realizar una estimación sobre su sustentabilidad.

En el primer capítulo abordaremos el origen teórico del concepto de deuda pública, partiendo del concepto de Estado, esto con la finalidad de comprender el proceso económico del mismo, el origen y destino de los recursos a lo largo del tiempo, los déficits y la deuda pública. Siendo el análisis de solvencia un indicador que nos permite conocer la situación económica real de las arcas del Estado.

En el segunda capítulo, analizaremos la política de endeudamiento que siguió el estado de México durante el periodo 2005-2016, es decir, el contenido programático del presupuesto

público dentro de los planes estatales de desarrollo, así como las fuentes de financiamiento a las que recurrió la entidad. Del mismo modo, haremos una síntesis de las diversas obligaciones contraídas por la entidad respecto a una serie de indicadores, para finalizar con la estructura actual de la deuda publica mexiquense.

La evolución de los ingresos y gasto público será abordada en el tercer capítulo, el cual, se encarga de comparar en un primer momento el gasto, según su clasificación económica o su objeto de gasto, en un segundo momento los ingresos totales, propios y federales se analizaran para poder comparar la evolución y tendencia de los mismos.

Concluiremos, con el análisis comparativo entre los ingresos y gastos observados en el capítulo tres de esta investigación, mostraremos los resultados obtenidos de esta comparación, para fijar las cifras reales que arrojó dicha comparación. Mostraremos la situación real del balance financiero y la deuda pública del estado de México haciendo mención del mecanismo implementado por la SHCP, el sistema de alertas.

En este primer capítulo se abordaran los conceptos teóricos más relevantes sobre la deuda pública, así, como sus orígenes y sus criterios; desarrollaremos las definiciones de déficit presupuestario, superávit presupuestario, deuda pública, además de otros conceptos que se relacionan con la deuda, tales como solvencia, refinanciamiento, saldo primario, entre otros.

Describiremos los modelos de deuda: el enfoque tradicional y enfoque ricardiano, sus características y componentes; de igual manera haremos lo propio con la restricción presupuestaria del gobierno, el punto de partida para poder comprender la relación que existe entre los ingresos y los gastos, es decir, los recursos con los que dispone en cada uno de los ejercicios fiscales.

Finalizaremos este capítulo describiendo que es un análisis de solvencia, su importancia y los elementos que lo conforman, así como los indicadores, su definición, importancia y los que plantea cada uno de ellos.

Capítulo 1. Deuda pública y solvencia

1.1 Concepto de la deuda pública

Los déficits fiscales han estado presentes a lo largo de la historia de nuestro país como una nación independiente. Desde una concepción macroeconómica, los déficits fiscales, en términos de flujos financieros históricos constituyen la deuda pública. Esta primera noción de la deuda, será ampliada a lo largo de este primer capítulo, a fin de contar con los elementos teóricos mínimos que nos permitan realizar un análisis de solvencia para el caso particular del estado de México. Para ello, iniciaremos con un planteamiento del funcionamiento global de las finanzas públicas a fin de llegar a entender el origen de los déficits fiscales y con ellos el de la deuda pública.

Debemos considerar, en primer lugar, la definición de Estado. Para ello tomamos la definición de José Ayala quien lo define como *[…] una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico […] Ayala, J. (2001). Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado. Miguel Ángel Porrúa. Introducción.*

En términos de Ayala J. (1997), este súper ente es quién determina las condiciones y reglas del juego para la economía dentro y fuera de su territorio, pues es él quien se ha creado históricamente para regular y normar la vida de los individuos, familias, empresas, incluso las fronteras entre naciones, pero desde un punto de vista económico, es el Estado, quien desde el Gobierno, puede utilizar la política monetaria, la política fiscal, políticas de la salud, las políticas públicas, etc., para poder influir en las variables macroeconómicas: inversión, empleo, consumo, gasto, ello para poder alcanzar sus objetivos previamente planteados.

Podemos observar que, para llevar a cabo sus funciones, el Estado incurre en la generación de un gasto público; este rubro podemos definirlo como egresos del sector público, entendiéndolo como aquéllos gastos para la dotación y suministro de los bienes y servicios necesarios para la población, así como para tratar de solucionar las fallas del mercado, desde una perspectiva de que es el Estado el único agente que puede solucionarlas mediante la implementación de políticas económicas o bien, a través del intervencionismo estatal dentro de la economía; asimismo, el conjunto de este gasto debe estar orientado también a satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad y para las funciones de distribución a que se refiere Richard Musgrave en su libro *Hacienda pública teórica y aplicada.*(1993).

El Estado se enfrenta a la problemática de financiar este gasto público que se genera por su intervención en la economía. La teoría de las finanzas públicas nos dice que son los impuestos la principal fuente de financiamiento del Estado; para el caso del Estado mexicano, la Constitución prevé en su artículo 31°, fracción IV, la obligación de los ciudadanos de contribuir al gasto público a través de las contribuciones que el Estado determine. Así, existe un conjunto de ordenamientos jurídicos que establecen diversas contribuciones obligatorias para todos los agentes económicos.

Diversas teorías de la economía pública, especialmente dentro de las finanzas públicas hacen mención a la composición del presupuesto del Estado, entendiendo como ingreso aquellos flujos monetarios que percibe, en este caso, el Estado mexicano a través de diversos tipos como los impuestos, que suelen ser el rubro que mayor volumen tiene, los

derechos, productos, aprovechamientos, las contribuciones de mejora y aquellos ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios.

Ahora bien, cabe mencionar que en México, al igual que en otros países del mundo, se dan situaciones, donde el gobierno no logra empalmar sus ingresos obtenidos con los gastos ejercidos durante el periodo fiscal vigente, incurriendo así en un déficit fiscal, esto es debido a la baja o insuficiente capacidad de las autoridades fiscales para generar ingresos o por la pésima administración de los mismos recursos a través de una expansión del gasto público, o la combinación de ambos.

El déficit fiscal, es el término para definir la carencia de recursos suficientes que sufrió un gobierno durante un periodo fiscal, pues demuestra que los ingresos que obtuvo en dicho periodo no le fueron suficientes para poder satisfacer sus necesidades de gasto; en otras palabras, es el saldo negativo al finalizar el periodo, pues, en caso de que se registrase lo contrario, un saldo positivo, se estaría hablando de superávit. Ahora bien, podríamos definir a la deuda pública como el conjunto de déficits fiscales que ha acumulado algún Gobierno.

O como lo señala Mankiw (2014) *[…] cuando el Estado gasta más de lo que recauda en impuestos, pide prestado al sector privado o a gobiernos extranjeros para financiar el déficit presupuestario. La acumulación de préstamos a lo largo del tiempo es la deuda pública […].*

Existen varias definiciones del concepto deuda, en el caso de México la legislación, especialmente el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental del 27 de abril de 2016 que, define a la deuda como *[…] las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos federales, estatales, del Distrito Federal o municipales, en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento […].*

Por su parte, James Buchanan, define la deuda pública como *[…] Una obligación contractual por parte de una persona o una entidad por la cual se promete el pago de cantidades estipuladas de cosas a lo largo de una sucesión de períodos determinados a partir del momento en el cual se firma el contrato. Es decir que la deuda es una obligación a pagar en el futuro […]*

De acuerdo con Ayala (1997, pp. 165), podemos entender la deuda como una obligación financiera que ha contraído algún gobierno, el cual, debe retribuir a los portadores legales de los documentos de la deuda de una forma monetaria, es decir, debe pagar el monto de la deuda adquirida más los intereses que este genere. Cabe mencionar que este teórico plantea la existencia de un retro pago, que podría asemejarse con el supuesto de las "generaciones solapadas" de Lerner (Rosen H. 2002)...

Harvey Rosen, en su libro *Hacienda pública*, plantea la teoría de las generaciones solapadas, considerando que las personas viven por una longitud delimitada de tiempo y viven lo suficiente para soportar un período de vida de la próxima generación, consiste básicamente en la existencia de varias generaciones de individuos a) jóvenes (quienes prestan al gobierno y que en un futuro será la mediana edad), b) mediana edad (quien después de un tiempo serán los ancianos) y c) ancianos (ellos son los únicos que no le prestan al gobierno, además salen del supuesto y son sustituidos por nuevos jóvenes,). Los jóvenes le prestan al gobierno cierta cantidad y cuando tienen la mediana edad, nuevos jóvenes entran para pagar la deuda del gobierno, pues disfrutan el nuevo capital adquirido por este.

La deuda tiene sus orígenes en la falta de recursos necesarios para el buen funcionamiento del Estado.

Diversos economistas y analistas del tema que plantean bases lógicas, sustancialmente poderosas que justifican el endeudamiento del Estado, como Retchkiman (1972, p. 235), quien considera que el Estado debe contraer crédito, ya sea público o privado para poder solventar las obligaciones que está contrayendo; por otro lado tenemos al Dr. Ayala, que *considera […] cuatro importantes razones que justifican la adquisición de deuda:*

a) *Ante situaciones de emergencia, situaciones difíciles de prever como desastres naturales.*
b) *Construcción de obras públicas, para ampliar los servicios públicos o bien, para hacer frente a los niveles de desempleo ante una recesión económica.*
c) *Hacer frente al déficit presupuestal, solo con el fin de hacer frente a situaciones macroeconómicas adversas, como devaluaciones o fugas de capital.*
d) *Para pagar deuda, este caso extremo solo si con ella se cubre vieja deuda o el pago de servicios de la deuda […]* (Ayala, 1997).

Finalmente, podemos encontrar la opinión de un jurista francés, Gastón Jéze, quien establece una serie de justificaciones del endeudamiento público con fines económicos *[…] a) desarrollada organización comercial e industrial; b) disponibilidad de considerables montos de capital liquido; c) amplia difusión de la riqueza entre las diversas clases sociales; d)amplia circulación monetaria; e)bien organizado mercado de dinero y capitales. Desde el punto de vista social y político, las premisas para el funcionamiento del sistema de crédito público son: a) paz interna y exterior; b) avanzada organización constitucional y administrativa; c) moralidad en el personal político y administrativo. Y por último las bases financieras para la existencia de la deuda pública son a) los impuestos como fuente normal de los ingresos gubernamentales; b) sana administración presupuestal; c) control rígido de gastos e ingresos; d) publicidad para los negocios del Estado […]* (Retchkiman B., 1972).

Hasta este punto habría que mencionar que no todo el gasto extraordinario es necesariamente deuda, como el concepto de gastos de guerra, que se podrían entender como aquellos costos cargados a alguna nación tras la derrota en algún conflicto bélico en algún lapso de tiempo establecido por la nación victoriosa. Por ejemplo, Alemania que tras el Tratado de Versalles de 1919, tuvo que someterse a ciertas restricciones en lo militar (límite de activos, armas y presupuesto), como en lo territorial (pérdida de colonias) y en lo económico (pago de los costos tras la guerra), este ejemplo puede ilustrarnos, si bien son gastos extraordinarios no son precisamente adeudos fiscales.

Si clasificamos la deuda pública según el orden de gobierno, encontraremos deuda pública federal, estatal y municipal; el gobierno federal es el único orden de gobierno que puede contraer deuda externa, mientras que los gobiernos estatales y locales solo pueden contraer deuda interna, a través de instrumentos tradicionales y mucho más sencillos, además de que adquieren compromisos mayoritariamente con la banca de desarrollo y la banca comercial así lo señala la Ley General de Deuda Publica.

En el caso de la deuda estatal, tema que compete a este trabajo, tiene su marco jurídico en las leyes estatales de deuda pública así como en la recién aprobada Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios. Con base en el marco jurídico vigente podemos afirmar en términos generales que la contratación de deuda debe cumplir: a) cumplir las metas en materia económica que busque cada entidad federativa (inversión,

infraestructura, niveles de ocupación etc.; b) debe ser aprobada por los Congresos locales (y revisada, en caso de ser necesario); y c) no deben comprometer ingresos que las Entidades no posean, fundamentalmente deben basarse en sus ingresos propios, participaciones federales y en su caso, aportaciones federales que la Ley de Coordinación Fiscal autorice.

Balance financiero del sector público

En el punto anterior revisamos el concepto de la deuda pública, entendiéndola como una acumulación de déficits a lo largo del tiempo, en este punto se mencionarán las implicaciones que genera la contratación de deuda pública, así como las diferentes posturas teóricas que existen sobre este tema.

La mayoría de los textos de macroeconomía que tratan el tema de la deuda pública, mencionan primordialmente dos enfoques que han adaptado diversos modelos para tratar de explicar los beneficios o implicaciones negativas que puede generar sobre la economía, y por ende, el crecimiento y desarrollo de algún país. De tal forma que existen dos grandes enfoques para tratar este tema: i) el tradicional y ii) el enfoque ricardiano.

El primero nos habla sobre los efectos que tendría para el gobierno el hecho de endeudarse mediante una reducción impositiva, esta ideología menciona los múltiples efectos que tendría en la economía, afectando no solo la entrada de dinero a las arcas públicas, sino que se desencadenarían situaciones un tanto adversas, por ejemplo:

a) La reducción del ahorro nacional, porque ahora las personas deciden gastas el dinero que ya no recauda el Estado en lugar de ahorrarlo, esto a su vez ocasiona un alza en la tasa de interés, lo cual obligaría a que los agentes económicos decidan no endeudarse, debido al costo más alto que antes de la reducción impositiva, esto representaría una reducción de la inversión.
b) Además de estos efectos, se desencadenaría en otra fase del proceso económico, la baja producción, debido al stock de capital que hay, producto del punto anterior, a pesar de que se desplaza la demanda agregada, siguiendo el modelo IS-LM, este desplazamiento conllevaría a menores niveles de desempleo, solo hasta que las fuerzas de mercado logren estabilizar el nivel de empleo y producción.

c) Ahora, siguiendo el modelo Mundell-Fleming, nos indica que ocurriría una apreciación en el tipo de cambio, esto es generado por la baja en el ahorro nacional mostrando niveles de superávit en la cuenta de capital, todo esto reduciría el impacto del recorte en la recaudación sobre la producción y el empleo.

Por otro lado tenemos el enfoque ricardiano, este nos dice que el consumidor es un agente racional, entonces ante una disminución en los impuestos, pensara en el largo plazo y tomara sus precauciones, ya que cree que el endeudamiento de hoy significara un aumento en los impuesto del mañana.

Esto se debe a que los incrementos en el déficit público conllevarán mayores impuestos en el futuro, para mantener su patrón de consumo estable, los contribuyentes van a reducir el consumo y aumentar su ahorro para poder compensar el coste de esa futura subida de impuestos. Si los contribuyentes reducen su consumo y aumentan sus ahorros en la misma cantidad que la deuda que debe devolver el gobierno, no se produce ningún efecto en la demanda agregada.

Esta teoría pretende hacer creer que la deuda será equivalente a los impuestos futuros, entonces la deuda actual será equivalente a los impuestos actuales, por ende, la deuda será actual a la reducción impositiva de hoy.

En caso contrario al enfoque tradicional, plantea que no afecta al consumo, pues ahorran sus ingresos adicionales disponibles para solventar la futura tasa impositiva, lo que si aumenta es el ahorro privado pero basándose en el principio anterior.

Esta teoría planteada por David Ricardo en el siglo XIX, nos dice que la restricción presupuestaria del gobierno, esta es una ecuación que se puede resumir en:

$$T1+ T21+r=G1+ G21+r$$

Donde T representa los impuestos actuales y a futuro;

G es el gasto que realiza el gobierno para el periodo uno y dos;

Finalmente r viene a representar los intereses acumulados de la deuda.

Esta ecuación establece que el gasto público es igual al valor actual de los impuestos.

De acuerdo con este enfoque, Ayala (1997) plantea que la deuda pública, que contrae el Estado con el compromiso de pagar un rendimiento a los tenedores legales de la deuda, se basa en la existencia de un retro pago, escenario hipotético y meramente ilustrativo que plantea que los pagadores no existen de momento, pero lo harán en el futuro, es decir la deuda actual será transferida inter temporalmente a las generaciones futuras, es decir, la deuda de hoy puede pagarse con los impuestos de mañana, solo si la deuda es equivalente a la cantidad de los impuestos en el futuro.

Independientemente del enfoque desde el cual se analice el tema de la deuda pública, sobresale un punto importante, que es la llamada regla de oro, esta propone que el endeudamiento es válido (y necesario hasta cierto punto) para que un gobierno pueda cumplir sus objetivos de crecimiento económico y desarrollo social, pero solo debe aplicarse a infraestructura o inversión productiva pero nunca debe utilizarse para el pago de gasto corriente, hacer lo contrario no llevaría al Gobierno a una situación favorable para el cumplimiento de esas metas que se propuso con anterioridad, Mankiw, G. (2014) *Macroeconomía*.

La deuda pública estatal

A continuación, se enlista la base legal de la deuda que aplica a las entidades federativas, siguiendo la estructura de la pirámide de Kelsen, la cual establece una pirámide para representar la jerarquía de las leyes:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73°, menciona las facultades que tiene el H. Congreso de la Unión sobre el crédito de la nación, y establece las condiciones y usos exclusivos que debe tener la deuda como el uso exclusivo para la creación de obras que incrementen los ingresos públicos, entre otras situaciones. Cabe señalar que con la reforma constitucional a este artículo en el año 2015, se otorgó la facultad al congreso federal de legislar en materia de deuda pública de los estados y municipios del país.

- La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, promulgada en el año 2016 como consecuencia de la reforma constitucional del año 2015, la cual establece los límites y lineamientos que tendrán ahora las entidades federativas al contraer la deuda, pues la prioridad de éstas será la estabilidad de las finanzas públicas para coadyuvar a la generación de empleo y un mayor crecimiento económico, además de una serie de disposiciones, de las cuales se hará mención más adelante. Esta nueva Ley tiene como objetivo primordial, moderar la deuda en las Entidades Federativas, además de reducir el costo de un financiamiento de las mismas mediante la contratación de empréstitos, mediante criterios de responsabilidad hacendaria que permitan un manejo eficiente y sustentable de las finanzas públicas.

Podemos encontrar dentro de las principales medidas que establece la nueva Ley, que el gasto propuesto por algún gobernador o ayuntamiento deberá permitir un balance presupuestal sostenible, además de que el mismo presupuesto deberá contemplar previsiones para hacer frente a los diversos compromisos de pago que deriven de diversas índoles como asociaciones público-privadas (APP), adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), así como los originados por contingencias inesperadas.

Respecto a la deuda estatal, se podrán contraer nuevos montos de esta, tras el voto de dos tercios de aprobación del congreso local, además el Ejecutivo podrá otorgar garantías sobre la deuda estatal, se creó el Registro Público Único, donde se inscribirá y transparentará toda la deuda pública estatal.

Tras el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios el 26 de mayo de 2015, el Instituto Mexicano de la Competitividad menciona los contras de esta nueva Ley, estipula además que se puede legitimar deuda contratada de forma inconstitucional, así como el hecho de que las Entidades Federativas de aliñen según a los planes del Ejecutivo.

- Leyes Estatales de Deuda Pública. Cada entidad federativa posee en su marco jurídico una ley en materia de contratación de deuda pública. Estas leyes de aplican de manera supletoria a la Ley de Disciplina Financiera.

  En el caso específico del Estado de México, la Ley de deuda pública del Estado fue promulgada el 11 de julio de 1980, bajo el gobierno del Dr. Jorge Jiménez Cantú; esta ley consta de cuatro capítulos, estos son: i) Disposiciones generales; ii) de las facultades y obligaciones de los órganos en materia de deuda pública; iii) de la contratación de empréstitos y créditos y, iv) de las obligaciones derivadas de las operaciones de endeudamiento.

  Dicha ley, a grandes rasgos, solo establece las bases necesarias para la contratación de nueva deuda, que aunada a las nuevas medidas implementadas por el Congreso de la Unión y la SHCP, consolidan las bases necesarias y estimulan un ejercicio eficiente y responsable de los recursos provenientes de la contratación de la deuda pública en la entidad, que mayor cantidad de recursos en el país.

1.2 Análisis de solvencia de la deuda pública

1.2.1 ¿Qué es una análisis de solvencia?

El desempeño del sector público, en especial, el desarrollo de la política fiscal, ha sido un punto de partida para el desarrollo de indicadores de sostenibilidad de la deuda pública, por ello, instancias como la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) han trabajado escritos sobre este tema.

Con el paso del tiempo, la deuda pública ha sido un tema de estudio muy recurrente, ya que mientras algunos países utilizan eficazmente este mecanismo, otros sufren consecuencias aparatosas por el mal manejo de los recursos extraordinarios. Pero no solo es perjudicial el hecho de un manejo inadecuado de estos recursos, una problemática mayor existe detrás de esta situación, es la acumulación tan alarmante de deuda pública que puede albergan un país.

En este apartado definiremos un análisis de solvencia de la deuda pública, como un breve estudio que se realiza para conocer el impacto de la deuda pública en las finanzas públicas, si bien, se utiliza para el endeudamiento soberano, es decir la deuda que contrae cualquier Estado de manera interna o externa, se puede realizar este análisis para las entidades que conformen la federación -a nivel estatal-, tal y como es el caso de este trabajo.

Un análisis de sostenibilidad nos acerca a la capacidad de un gobierno para contraer nueva deuda mientras se encuentra pagando los costos de la deuda pública acumulada a través del tiempo.

Además de analizar la sostenibilidad de la deuda pública, un indicador puede ayudarnos a interpretar la situación por la que está atravesando la política fiscal, esto ayuda a que el sector público tome las medidas necesarias para evitar problemas al momento de realizar los pagos correspondientes tanto de la deuda como de los intereses que esta ha generado.

Si bien, existe una gran cantidad de autores que han desarrollado una serie de indicadores (ver Armendáriz E. 2006 o Aso Y. 2013), ninguno ha definido con certeza que es un indicador o un análisis de sostenibilidad de la deuda pública, por ello, para efectos de este trabajo podemos entender que un análisis de sostenibilidad es aquel que nos muestra el límite que posee el Estado para contraer nuevos empréstitos –tanto internos como externos-, o bien, para poder solventar los costos de los empréstitos ya contraídos a lo largo del tiempo.

En el caso del estado mexicano, la Constitución Política, le otorga cierta facultad al Congreso de la Unión con relación a la contratación de empréstitos, además de las diferentes leyes y decretos relacionados en la materia, la misma Constitución Política otorga cierta autonomía a las entidades federativas en materia política y administrativa; en materia económica, la Ley de Coordinación Fiscal, hace referencia de un pacto fiscal entre la Federación y las entidades, mas no las obliga a la contracción de deuda, esto recae sobre los Congresos locales.

Se hace mención a este punto, porque las entidades federativas tienen la facultad de contratar deuda pública, siempre y cuando los congresos locales aprueben dicho endeudamiento, que está especificado en la le de Disciplina Financiera de las Entidades y los Municipios, por esta situación, una entidad puede llegar a tener problemas ante situaciones de insolvencia o de no pago.

Esta situación, puede analizarse previamente con un indicador de sustentabilidad de la deuda estatal, basándose en los indicadores de sostenibilidad del endeudamiento público soberano, pero adecuado a las variables propias de una entidad federativa como lo son: participaciones y transferencias o Producto Interno Bruto Estatal (PIBE).

Este trabajo hablara sobre un análisis de sostenibilidad de la deuda pública aterrizada a nivel estatal, para llegar hasta este punto, es necesario conocer el origen de los indicadores, sus variables y las diversas metodologías previas que le dieron forma; es necesario partir de los indicadores a nivel país, aunque para este caso, una entidad federativa no posee las mismas características macroeconómicas, fiscales y monetarias, por ello se realizara una propuesta en el apartado 1.3.3.

Podemos catalogar la gran serie de indicadores según sus objetivos, hay algunos que buscan exponer la sostenibilidad de la deuda pública en el corto o largo plazo; otros miden la magnitud de los ajustes fiscales implementados –o las propuestas a implementar- para mantener en márgenes aceptables el nivel de las finanzas públicas, así como medir su impacto en el sector público; algunos solo buscan realizar ejercicios simulados en escenarios variables, sirviendo como un parámetro o pronostico; mientras que algunos de ellos solo se encargan de hacer críticas favorables o negativas a la política fiscal vigente o que ha implementado algún gobierno.

Olivier Blanchard (1990, pp. 13), desarrollo un indicador de sostenibilidad, conocido como indicador de brecha primaria, este nos muestra la relación entre los ingresos totales y los gastos totales, lo que llamaremos el saldo primario:

$$sp* - sp = (rt - nt)\, b - sp$$

Donde $sp*$ es el saldo primario permanente necesario para estabilizar la deuda,

sp es el saldo primario existente,

rt es la tasa de interés real tendencial,

nt es la tasa de crecimiento tendencial del PIB y,

b es la razón deuda/PIB.

Si *sp**>*sp* es superior al saldo primario actual, la brecha primaria es positiva, es decir, que la política fiscal no es sostenible, ya que tiende a aumentar el nivel de la deuda en relación al PIB. Por otro lado, si el saldo primario permanente es inferior al saldo primario actual, la política fiscal tiende a disminuir el nivel de la deuda con respecto al PIB

El segundo indicador usado con frecuencia es el de Talvi y Végh (2000), proponen un indicador similar al de Blanchard, este modelo se basa en un déficit primario macro ajustado: déficit fiscal y su evolución con el paso del tiempo en condiciones macroeconómicas *normales*.

La identificación de variables macroeconómicas con valores "normales" deben considerar el ajuste de variables endógenas al modelo que provoca el ciclo económico (alta volatilidad en las variables macro), estas condiciones son diferentes en cada país y se basan prácticamente en aquellas que afectan los ingresos y gastos públicos; la problemática presente es que cada país como objeto de estudio, debe tener un amplio conocimiento sobre las condiciones *normales*, lo que implica altos niveles de subjetividad al momento del estudio.

$$I_t^M = rb_{t-1} + d_t^M$$

Donde I_t^M *es el indicador del déficit primario macro-ajustado,*

d_t^M *Es el déficit primario macro-ajustado o permanente,*

rb_{t-1}*, es el servicio de la deuda.*

La dificultad de este indicador es determinar qué exactamente son las condiciones normales para una economía, cabe mencionar que en este indicador, un supuesto muy

importante es: durante periodos de ingresos altos (bajos), el servicio de la deuda baja (sube) reflejando el hecho de que la deuda está siendo retirada (emitida).

Otro indicador sencillo es el que propone Acevedo (2001), este se basa en la brecha entre el déficit fiscal y el crecimiento económico, busca analizar la sostenibilidad de los desequilibrios fiscales en el mediano plazo mediante la diferencia entre las variables ya mencionadas, todo esto en niveles que le permitan la compatibilidad con la relación entre deuda/PIB; la única problemática en el modelo es el nulo uso de la tasa de interés real.

Croce y Juan-Ramón (2003), desarrollaron un logaritmo, llamado "ley de movimiento", el cual busca predecir la reacción de las autoridades fiscales, son estas quienes determinan un cierto nivel de deuda pública con relación al PIB, con base a este argumento, se calcula el superávit primario necesario para alcanzarlo. Dependiendo del resultado final, el país estaría dispuesto o no, a reducir el coeficiente de deuda pública/PIB al nivel que se propongan las autoridades fiscales.

$$I_{spo} = \frac{1+r_t}{1+n_t} - \frac{sp - sp^o}{b_{t-1} - b^o}$$

Donde I_{spo} *es el indicador de superávit primario objetivo,*

sp^o *es el superávit primario que prevalecerá una vez se alcance la razón deuda/PIB objetivo, y*

b^o *es el nivel de la deuda/PIB que las autoridades quieren alcanzar.*

Hasta el momento, ninguno de los indicadores ha hablado sobre los efectos que tendrán los flujos externos dirigidos hacia una economía, y el peso de estos hacia la sostenibilidad de la deuda pública, fueron Calvo, Izquierdo y Talvi (2003), quienes plantearon el modelo a partir de las variables macroeconómicas externas, las cuales, influyen en la estabilidad económica; si la volatilidad en países como el nuestro es muy alta, los factores externos incrementan la volatilidad, por eso es llamado el modelo de descalce de la moneda: si la deuda interna está en moneda nacional y la deuda externa se contrajo en otra divisa, la volatilidad aumenta considerablemente, y el indicador de sostenibilidad puede mostrará un sector público muy débil ante estas situaciones.

1.3 Importancia del análisis de la sostenibilidad de la deuda pública

1.3.1 El concepto de la sostenibilidad de la deuda pública

Como hemos visto hasta ahora, la deuda pública es una herramienta que puede utilizar el Estado para poder financiar sus gastos de inversión cuando los ingresos no son suficientes;

Cuando un gobierno o Estado cuenta con los recursos necesarios que le permitan afrontar sus compromisos financieros adquiridos y por adquirir, podemos decir que cuenta con la solvencia necesaria; durante la marcha, pueden presentarse situaciones adversas que podrían complicar el pago de la deuda primaria o de los intereses, la capacidad de reacción de un Estado ante estos infortunios y cumple con sus compromisos financieros, podríamos comprenderla como sustentabilidad de la deuda pública.

Las finanzas públicas se ayudan de varios indicadores de sustentabilidad de la deuda, no existe como tal algún modelo o ruta a seguir, pues existe una gran cantidad de ellos, desde las ideas del freno en la acumulación de capital y vulnerabilidad de la estabilidad del sistema económica mediante la política fiscal de Blanchard, pasando por los indicadores de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) que mencionan la vulnerabilidad, la sostenibilidad y finalmente los indicadores financieras de la misma, y los que menciona la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que le da un peso significativo a la política fiscal.

Para contar con un breve panorama, definiremos un indicador de sustentabilidad como una herramienta que nos permite comparar diferentes variables económicas como la deuda, el Producto Interno Bruto (PIB), los ingresos etc. respecto al nivel de la deuda, el resultado de esta operación nos mostrará si las finanzas públicas de algún Estado le permitirán cumplir con sus compromisos financieros.

Estos indicadores nos permiten conocer *[…] el riesgo de que las condiciones actuales puedan quebrantar el estatus de la deuda. Un segundo grupo mide, bajo ciertas circunstancias esperadas, si el gobierno tiene la capacidad para enfrentar futuras contingencias. Finalmente, se encuentran los indicadores financieros, que muestran el comportamiento de los pasivos como variables de mercado […]* (INTOSAI, 2010).

El impacto que tiene un gasto público excesivo puede ser negativo para la economía, pues, en caso de que el gasto público sea mayor que los ingresos, obviamente el Estado caerá en déficits, los cuales, con el transcurso del tiempo se convertirán en deuda pública, pero ésta no es la única consecuencia de intentar sostener un gasto excesivo.

La diversidad de problemas que puede generar una situación de no pago en el monto de la deuda pública, es analizada por las haciendas de cada país, esto ocurre con la deuda pública nacional y con los compromisos financieros adquiridos por las diversas entidades, para el caso de México quien intenta regular este endeudamiento es el Congreso de la Unión y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El análisis de este fenómeno no es exclusivo de las Haciendas nacionales, diferentes organismos internacionales se ven preocupados por este hecho, tales como el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), algo similar ocurre con las agencias calificadoras, quienes emiten comentarios al respecto, sobre la situación de la deuda y sus sustentabilidad.

La responsabilidad fiscal es de suma importancia, si se lleva un estricto control de las finanzas públicas, podrán evitarse conflictos en el futuro, en caso de buscar llevar a cabo políticas económicas, deberán aplicarse según el momento económico y los requerimientos de la economía, así lo señala un investigador chileno, Francisco Klapp, en su artículo llamado "Riesgos de una política fiscal expansionista", menciona que: i)una política fiscal expansiva contra cíclica puede ocasionar la no sustentabilidad fiscal, así como una baja credibilidad; ii) efectos negativos en exportaciones e inversión para los países con amplia apertura comercial (indicador de apertura económica, que para el caso de México, es muy alto).

La baja recaudación fiscal, es muy preocupante para cualquier Estado, esto refleja la precariedad y deficiencia del sistema tributario, que puede ser un impedimento o no para realizar su presupuesto, por ejemplo México, un país con altas divisas originadas por su alta producción petrolera, durante los primeros años de este nuevo siglo, los precios por barril de crudo llego a niveles máximos históricos, que durante muchos tiempo fueron ingresos

extraordinarios y que permitieron al gobierno llevar a cabo políticas basadas en el despilfarro, olvidándose del monopolio del Estado: la recaudación tributaria.

Desde hace poco más de 30 años, incluso, hoy en día, es preocupante la baja recaudación fiscal de México, así lo señala el artículo de la OCDE, *La administración tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros; (*2009); o bien, *Estadísticas tributarias,* (2014), donde se ve claramente el mínimo esfuerzo de México en llevar a cabo una recaudación fiscal mayor. dentro de los 34 países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), recaudando menos del 20 por ciento con relación al PIB considerando las contribuciones a la seguridad social, cuando el promedio entre países llega a 35por ciento.

Otro factor muy importante que puede hacer tambalear la sustentabilidad es el contexto actual de la economía, ya que diversos factores que ocurren en el mundo pueden afectarnos como país, aunque no sea un país comercialmente muy abierto, tal es el caso de México, durante las elecciones presidenciales de Estados Unidos, que generó efectos negativos en la economía.

Casos similares son el de la crisis petrolera en 1973, cuando los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), decidieron no exportar más crudo al mundo occidental, provocando desabasto del energético; un caso más reciente es la quiebra de Lehman Brother´s, fue la gota que derramo el vaso, antecedió a la crisis financiera de 2009, la quiebra de este banco (uno de los más grandes del mundo) causo el desabasto de liquidez en el sistema financiero estadounidense, contagiando a muchos bancos por todo el mundo, además de generar las crisis inmobiliarias americana, islandesa, irlandesa y española.

Esto es una muestra de que el mundo está entrelazado debido a la globalización, y hay varias externalidades negativas que pueden afectar las fianzas públicas del Estado.

El papel que juega un indicador de sustentabilidad es de suma importancia, pues este es una herramienta muy importante que nos permite conocer la situación de las finanzas públicas respecto la deuda pública, por ejemplo: el Producto Interno Bruto comparado con la deuda pública.

Realizar un análisis de sustentabilidad de la deuda, implica que el Estado conozca la situación actual de la deuda, así como las posibilidades de pago o impago de la misma, dependiendo el tiempo estimado de dicho análisis, la importancia de este permite que los hacedores de políticas económicas modifiquen sus ingresos y gastos, así como mantener en niveles sostenibles la variable de la deuda pública.

Como mencionamos anteriormente, las agencias calificadores emiten comentarios, que sirven como parámetros entre los inversionistas y los investigadores financieros, esto es mediante una escala de calificaciones estándar.

Una vez que hemos revisado los antecedentes, las consecuencias, y el desarrollo de la deuda pública, así como los indicadores que pueden ayudarnos a conocer la situación de su sustentabilidad o impago, pasaremos a conocer de forma muy breve las posibles consecuencias de mantener una deuda muy elevada que sea prácticamente imposible de liquidar.

De acuerdo con Mankiw (2014), el endeudamiento implicaría en el largo plazo una reducción impositiva, que estimularía el gasto del consumidor y reduciría el ahorra nacional, con ello la inversión se desplaza, ahora los efectos en el corto plazo serian perjudiciales en el modelo IS-LM, esencialmente para la IS, es decir, se desplazaría la curva de la demanda agregada, generando una demanda mayor y niveles más bajos de empleo.

Los efectos negativos de una situación de impago destrozarían los supuestos del economista estadounidense, provocando que el Estado quede imposibilitado para la contratación de nuevos déficits fiscales, empréstitos internos y eternos, existirían restricciones a un nuevo crédito, gastando únicamente su ingresos corrientes mas no su ingresos permanente.

Debemos recordar que la deuda pública, jurídicamente hablando, es un contrato entre dos partes, el Estado quien emite títulos de deuda y los consumidores que compran esos títulos de deuda, viéndose obligado el primero a satisfacer las necesidades de capital del comprador. Una situación así puede definirse como *fondo buitre,* cuando el comprador de los títulos de la deuda pública obliga al Estado a pagar la deuda, cabe mencionar que

este comprador adquiere los títulos del Estado que está a punto de la quiebra, para después litigar en foros internacionales.

En lo investigación y opinión de Diego Lorenzana: *¿Qué ocurriría si se impaga la deuda pública?*, para el caso de España, sucede algo muy curioso, ya que puede descubrirse en este momento que algunos países presentarían superávit fiscal sino fuese por el pago de los intereses de la deuda pública, curioso, que la deuda que se utilizó en el pasado para que el estado pudiese cumplir con sus requerimientos financieros, actualmente se obligado a retribuir los empréstitos del pasado, cumpliéndose así el *enfoque ricardiano de la deuda pública* (Makiw, 2014, pp. 529).

Recordando, además, que los compradores de los títulos de la deuda pública son los bancos nacionales –e internacionales en menor o igual medida- y los consumidores nacionales, hablar de impago, sería perjudicial para ellos, no existiría un retro pago hacia estos agentes económicos, lo que significaría la quiebra de los bancos –y de algunos consumidores- , los consumidores verían afectada la credibilidad en el Estado y a futuro evitarían comprar títulos de este Estado, cayendo así en un círculo viciosos, donde el Estado no puede adquirir dinero mediante la emisión de deuda pública y vería problemas con sus ingresos y gastos necesarios para operar.

Personas, contribuyentes, bancos, empresas, la economía en su conjunto se verían afectados ante una situación de impago, aquí podría entrar la política monetaria en rescate de la política fiscal.

En la siguiente sección se hablará del análisis de solvencia con mayor detalle, sobre su origen, los tipos de indicadores y las variables que existen dentro de cada análisis, así como las diferentes propuestas que se han realizado en México y el resto de los países y las organizaciones internacionales.

1.4 Conclusiones del capítulo.

Este capítulo se centra en la definición de la deuda pública, así como los fundamentos teóricos que la sostienen, las definiciones adaptadas de autores como Ayala, Blanchard, Buchanan o Rosen, por mencionar algunos.

Respecto al tema de la deuda pública hay diferentes opiniones, este capítulo se centró en dar a conocer algunas opiniones sobre ella, pero es de vital importancia entender lo que realmente significa la deuda pública, desde su concepción teórica.

Entendiendo por deuda pública, aquella acumulación de déficits fiscales (saldos negativos) a lo largo del tiempo, por parte de un gobierno a nivel federal, estatal o municipal, del mismo modo aplicable para los órganos de la Administración Pública Federal. Cabe mencionar que un déficit se produce cuando nuestros ingresos se ven rebasados por nuestros gastos, situación que no siempre es visible al momento de elaborar un presupuesto, menos con una agenda tan amplia y compleja como la del presupuesto en México.

El balance financiero del sector público se puede entender como el saldo neto al finalizar un periodo fiscal, es decir, que a fin del año fiscal podremos visualizar si se produjo un déficit, un superávit o se produjo una nulidad (ingresos iguales a los gastos). Nos sirve como el primer parámetro cuando deseamos hablar sobre deuda pública.

Cuando la deuda pública comienza a crecer de forma muy rápida se puede someter a un estudio, a un análisis de solvencia, el cual nos ayudará a demostrar el nivel de endeudamiento mediante diversos parámetros, hay diferentes análisis de solvencia enfocados a diferentes situaciones relacionadas con la capacidad de pago o la liquidez, según sea el caso de estudio. Muchas variables intervienen en estos análisis, pero las más significativas son ingresos totales, gastos totales, crecimiento del PIB, tasa de interés.

Tener diferentes métodos para analizar la solvencia de la deuda en las finanzas públicas nos ayuda a conocer diferentes parámetros y resultados, generando así mayores puntos de vista, lo cual nos permitirá tomar decisiones más prudentes, con un rango mayor de eficacia en ellas.

En este segundo capítulo, se abordaran las temáticas que nos hablan sobre la política de endeudamiento del estado de México; partiendo del análisis programático en su plan estatal de desarrollo en materia de deuda pública, principalmente de los sexenios comprendidos del 2005-2011 y 2011-2017.

Destacaremos las fuentes de financiamiento a las que ha recurrido la entidad más poblada del país, sus características, su evolución durante este periodo de estudio; haremos comparaciones de las mismas respecto a indicadores macroeconómicos.

Capítulo 2. Política de endeudamiento en el estado de México

2.1 Análisis del contenido programático en materia de deuda pública en los planes estatales de desarrollo del Estado de México

a) Periodo 2005-2011

La importancia de la planeación y programación de las políticas públicas por parte del Estado es de gran ayuda, porque permite orientar la gestión de un gobierno para alcanzar sus metas; mediante la vinculación entre la planeación estratégica y los indicadores de desempeño de los organismos y entes públicos que conformen la administración pública federal para el caso de México.

> *[…]La planificación estratégica y los indicadores de desempeño son herramientas metodológicas claves para la evaluación que retroalimenta el proceso de toma de decisiones para el mejoramiento de la gestión pública. Desde esta perspectiva, en este manual se presenta también un capítulo referido a los aspectos conceptuales de la evaluación institucional orientado a clarificar los distintos tipos de evaluación que existen."[…](*CEPAL, 2011)

El Plan de Desarrollo del Gobierno del Estado de México (PDGEM), es el instrumento rector de la planeación estatal, el cual expresa las prioridades, objetivos y metas, estrategias y líneas de acción en materia económica, social y política que en principio debe permitir el desarrollo íntegro y sustentable, así como la mejoría en la calidad de vida de la población.

Cuadro 2.1: Plan de Desarrollo Estatal del Gobierno del estado de México (2005-2011)		
Pilar #1 Seguridad social	Pilar #2 Seguridad económica	Pilar #3 Seguridad pública
Vertiente 1: Calidad de vida	Vertiente 1: Desarrollo económico	Vertiente 1: Seguridad pública
Vertiente 2: Igualdad de oportunidades	Vertiente 2: Desarrollo sustentable	Vertiente 2: Instituciones y sociedad
Cimientos para la seguridad integral: Cimiento 1: Coordinación interinstitucional para mejores políticas públicas Cimiento II: Reforma administrativa para un gobierno transparente y eficiente Cimiento III: Financiamiento para el desarrollo que impulse crecimiento		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en el Plan de Desarrollo Estatal del Estado de México 2005-2011, http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PD_GEM_2005-2011.pdf

El PDGEM para el periodo 2005-2011, planteado por el entonces gobernador constitucional Enrique Peña Nieto, planteó tres pilares, el primero de ellos, *i) seguridad social; seguida* de *ii) seguridad económica*; para tener finalmente *iii) seguridad pública*. Cada uno de estos pilares se compone de un diagnóstico, su perspectiva y las diferentes vertientes a seguir. Al final del Plan de Desarrollo, encontramos los cimientos para la seguridad integral, conformado por tres pilares, estos buscan generar condiciones de certidumbre y confianza a la sociedad, para que esta cumpla los fines productivos, llegando así a la seguridad integral, donde el gobierno tendrá legitimidad, en su origen y sus actividades y decisiones, la buena administración pública y finalmente, un esquema de financiamiento del desarrollo que permita el crecimiento de la economía estatal.

En el ámbito de las finanzas públicas, tema que compete a este trabajo, el cimiento III, titulado "Financiamiento para el desarrollo que impulse el crecimiento", habla sobre la economía del sector público mexiquense, su objetivo principal es mantener finanzas públicas sanas y viables para fortalecer el desarrollo de la entidad, como lo son:

Cuadro 2.2: Cimiento II; "Financiamiento para el desarrollo que impulse el crecimiento".			
Política fiscal	*Gasto público*	*Federalismo hacendario*	*Deuda pública y alternativas de financiamiento*
Finanzas públicas sanas (Δ I en infraestructura y gasto social)	Control de GP[1], eficiencia de recursos públicos	Democratización en la distribución del GP, con base en la equidad y justicia.	Mantener la política de manejo responsable de la deuda pública; así como la disminución del monto de endeudamiento.
Aplicación estricta	Planteamiento de	Mayor equidad en la	Canalizar ingresos no

y modernización de la Ley tributaria, así como su pleno ejercicio.	políticas presupuestales con perspectivas de corto y mediano plazo	asignación de recursos federales entre todas las entidades federativas (Ramo 33).	recurrentes a amortizaciones de deuda pública, siguiendo las condiciones de mercado.
Intercambio de bases de datos de contribuyentes entre los tres niveles de Gobierno.	Vincular ahorros de GC[3] a incrementos en el gasto de inversión.	Descentralización de atribuciones de dependencias federales, fortaleciendo la capacidad administrativa en entidades y municipios.	Sustituir las participaciones federales como moneda de cambio.
Diseño de políticas que permitan incorporar a la economía informal a la estructura tributaria.	Revisar la normatividad y fortalecer mecanismos de control y fiscalización en materia de obra pública	Impulsar una reforma hacendaria, que defina las competencias de cada orden de gobierno, fortaleciendo el federalismo hacendario.	Aplicación de nuevos esquemas de financiamiento alternativo en materia de infraestructura, equipamiento y obra pública, como las concesiones y Asociaciones público-privadas.
Actualización de precios y tarifas del sector público que reflejen los costos reales de los servicios.	Canalizar los recursos crecientes al gasto social y a la Inversión.	Promoción para que todas las entidades tengan nuevas potestades fiscales, así fortalecer las respectivas haciendas estatales.	Promover la participación de la ciudadanía en proyectos productivos estatales y municipales mediante el esquema de contribuciones de mejora.
Mejorar la calidad de servicios al contribuyente	Integrar una unidad de inversiones, cuyo propósito sea análisis, evaluación, programación y promoción de proyectos de infraestructura.		Integración de un banco de proyecto para el desarrollo, atrayendo capital mediante esquemas que no incrementen la deuda estatal.
Promover el servicio fiscal de carrera			Promover la vinculación con organismos no gubernamentales con proyectos productivos en comunidades marginadas.

[1] I: Inversión
[2] GP: Gasto público
[3] GC: Gasto Corriente
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en el Plan de Desarrollo Estatal del Estado de México 2005-2011, http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PD_GEM_2005-2011.pdf

b) Periodo 2011-2017

Tras las elecciones realizadas el día 3 de Julio en esta entidad, el priista Eruviel Ávila Villegas resultó triunfador en la contienda electoral, por gubernatura de la entidad, tras este hecho, el 16 de septiembre del mismo año, tomo posesión como Gobernador Constitucional del estado de México para el periodo 2011-2017.

El día 14 de marzo de 2012, Eruviel Ávila en calidad de Gobernador, presentó su Plan Estatal de Desarrollo, el cual incluye cinco rubros de suma importancia: *i)* seguridad ciudadana; *ii)* educación; *iii)* combate a la pobreza; *iv)* infraestructura y; *v)* competitividad. Dichos rubros están agrupados de la siguiente forma:

Cuadro 2.3: Plan de Desarrollo Estatal del Gobierno del estado de México (2011-2017)		
Pilar #1 Gobierno solidario	Pilar # 2 Estado progresista	Pilar # 3 Sociedad protegida
Este pilar se compone de la siguiente forma: -*Diagnostico* *Pobreza, marginación, desigualdad y desarrollo humano. *Núcleo social *Atención focalizada hacia sectores sociales. -*Instrumentos de acción* *Política educativa -vivienda digna y sus servicios básicos -*Objetivos y estrategias* -*Líneas de acción del Gobierno Solidario.*	El segundo pilar consta de: -*Diagnostico* *Crecimiento económico, empleo y productividad *Productividad -*Instrumentos de acción* *Fomento a la competitividad *Marco normativo *Infraestructura *Capital humano *Desarrollo regional *Desarrollo sustentable -*Objetivos y estrategias* -*Líneas de acción del Estado progresista.*	Por último, este tercer pilar presenta la siguiente estructura: -*Diagnostico* *Seguridad ciudadana y procuración de justicia *Prevención del delito *El Poder Ejecutivo Estatal en la Impartición de Justicia *Reinserción social *Derechos humanos *Protección civil -Instrumentos de acción -*Objetivos y estrategias* -*Líneas de acción de una Sociedad protegida.*
Este Plan de Desarrollo, plantea además, una serie de ejes transversales "Hacia una gestión gubernamental distintiva": i. Impulso municipal: gobierno municipal ii. Administración pública eficiente: gobierno de resultados iii. Finanzas públicas sanas: financiamiento para el desarrollo Finalmente, se concluye este documento con los "mecanismos para el seguimiento y evaluación de dicho Plan.		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en el Plan de Desarrollo Estatal del Estado de México 2005-2011.
http://edomex.gob.mx/plan_desarrollo_estado_mexico

La estructura de este Plan de Desarrollo no muestra de una manera muy precisa y clara el actuar del gobierno mexiquense en materia económica, política o social, ya que si bien, plantea diagnósticos y la situación en la que el nuevo mandatario encontró a la

entidad, no establece a grandes rasgos las formas en que resolverá una serie de interrogantes.

En el tema económico, no despeja algunas dudas, por ejemplo, no define la manera en que se llevara a las finanzas públicas por la senda de la sostenibilidad, así como los compromisos diversos ante situaciones adversas en la economía, la recaudación impositiva propia etc.

En dicho documento, nunca se observa la forma de financiamiento que realizará el gobierno estatal para el cumplimento de todos sus objetivos, además de que nunca menciona el procedimiento por el que se realizara la inversión pública, obras de infraestructura de alto impacto o bien, las diferentes metas que se plantea en el objetivo llamado *"Promover una economía que genere condiciones de competitividad".*

c) Análisis comparativo de las políticas del Plan Estatal de Desarrollo

Tras el análisis de estos documentos podemos observar las diferentes posturas que cada gobernante toma, se nota así, en los pilaras que cada uno propuso para la elaboración de su Plan Estatal de Desarrollo:

Ambos gobernantes comenzaron con temas relacionados con la población, su realidad demográfica, niveles de pobreza, marginación y desarrollo, calidad de vida, con la diferencia que Peña Nieto propone el desarrollo de la educación como un instrumento para desarrollar el potencial económico, mientras que Eruviel lo plantea en el segundo pilar de su Plan Estatal.

Para el segundo pilar, uno propone igualdad de oportunidades para el periodo 2005-2011, mientras que Eruviel propone un Estado progresista; el primero parte de la equidad de género y la integración de la familia, el desarrollo de la niñez, oportunidades para los jóvenes, adultos mayores y la inclusión de personas con capacidades diferentes, para concluir con apoyos a comunidades indígenas para que puedan desarrollarse, además de buscar el desarrollo sustentable; mientras que Eruviel establece como punto de partida el crecimiento y desarrollo económico, la productividad el desarrollo sustentable y la competitividad y el marco normativo y la regulación, así como la infraestructura y el capital humano.

Como tercer pilar, se observa que Peña Nieto establece como prioridad la seguridad pública, las instituciones y la sociedad, su base es la seguridad pública para proteger la población, pasando por la administración de justicia, los derechos humanos y la protección civil, para concluir con gobernabilidad y la participación ciudadana; Eruviel plantea como su tercer pilar una sociedad protegida, mediante la procuración de la justicia y la prevención del delitos, la defensoría pública y la reinserción social.

La diferencia más notable entre ambos planes es la forma en que cada uno de estos fue redactado; en primer lugar encontramos la propuesta de Enrique Peña Nieto, quien partió de una serie de indicadores para trazar las rutas de acción, así como para plantearse los objetivos que considero prioritarios, mientras que Eruviel parte en cada pilar de un diagnóstico previo, plantea el grueso de cada pilar y concluye con los objetivos, estrategias para el cumplimiento de estos y las líneas de acción.

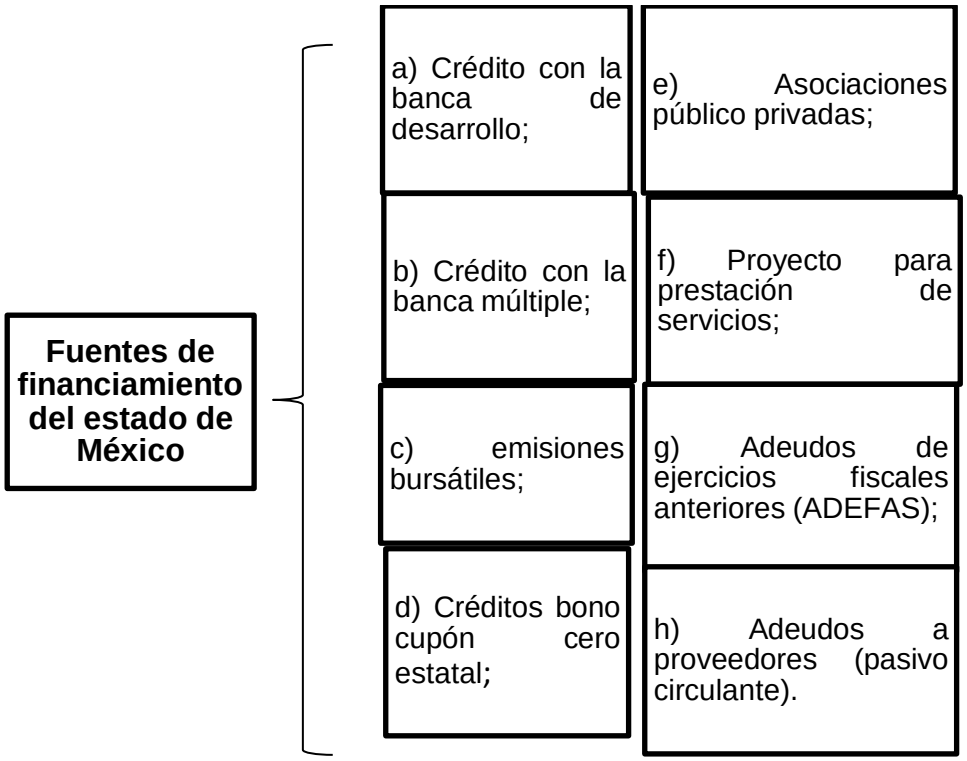
El que plantea Peña Nieto, posee tres cimientos para la seguridad integral, mientras que Eruviel planeta tres ejes transversales para una gestión gubernamental distintiva.

En materia económica, tema que compete a este trabajo, solo el que plantea el ahora expresidente de la república, Enrique Peña Nieto, establece estrategias y líneas de acción para la política fiscal, el gasto público, deuda pública y financiamiento, por su parte, Eruviel no menciona ningún tema de estos, dejando varias lagunas en materia de deuda pública estatal.

2.2 Fuentes de financiamiento utilizadas en el periodo 2005-2016

En esta sección se hablará sobre los distintos instrumentos financieros con los que cuenta el estado de México para poder ejercer recursos extraordinarios, mediante empréstitos con instituciones bancarias, posicionamiento de deuda en la Bolsa Mexicana de Valores o en asociaciones con el sector privado.

Hoy en día, estado de México, al igual que varias entidades federativas del país (exceptuando únicamente a Tlaxcala), se ven con la necesidad de contraer deuda pública o compromisos financieros de largo plazo. Existen varias fuentes de financiamiento, siendo el crédito la principal vía de financiamiento, ya sea con la banca comercial o la banca de desarrollo, pero no es la única vía, pues tenemos:



Cabe señalar que las últimas dos fuentes no son propiamente deuda pública, sin embargo como vemos más adelante, constituyen una modalidad de financiamiento y al final son pasivos financieros del gobierno. Analizaremos brevemente las características de cada una de estas fuentes.

El caso de los créditos bancarios

Una política crediticia, es el conjunto de criterios y lineamientos que utilizan las autoridades monetarias de un país, tales como el Banco Central en México, es decir, Banxico, para determinar el destino de los recursos financieros, según sea el interés de la política monetaria que se considere necesaria.

Hemos mencionado que el Banco Central es la autoridad máxima en cuestiones de política monetaria, esta institución es la que marca el compás en la orquesta, con base a un simple artilugio, que consiste básicamente en el abono de un rédito en una cantidad de tiempo por unidad de capital previamente invertido.

En la página de Banxico, podemos encontrar una definición complementaria de tasa de interés, el artilugio más importante, esta es: Rédito, tasa de utilidad o ganancia del capital, que generalmente se causa o se devenga sobre la base de un tanto por ciento del capital y en relación al tiempo que de éste se disponga. Llanamente es el precio que se paga por el uso de fondos. Porcentaje que sobre el monto de un capital, paga periódicamente al dueño del mismo la persona física o moral que toma en préstamo o en depósito dicho capital.

Las instituciones crediticias, que previamente debieron ser autorizadas por el estado mexicano, son aquellas que otorgan los créditos, y están clasificadas en dos facciones, la primera de ellas es la *banca múltiple*, aquellas que ejercen como instituciones de depósito, ahorro financiero, hipotecario, fiduciario y de servicios conexos, las cuales captan el ahorro del público para recolocarlos de nueva cuenta al público.

En palabras de LeRoy Miller (1992), *crédito* es *"el poder de compra otorgado o puesto a disposición de los prestatarios, permite a aquellos individuos que no están dispuestos a esperar para adquirir bienes "*, es un instrumento que responde a la impaciencia de un individuo, que debe pagar un precio: la tasa de interés.

El mercado de crédito, es el lugar donde se da el intercambio inter temporal de un bien, aquí se intercambia el derecho a disponer del bien llamado dinero, pues como lo hemos mencionado anteriormente, un individuo dispone de su ahorro, para que otro pueda utilizarlo de diversas formas, como inversión o para la compra de bienes o servicios.

Aunado a esto, el tiempo que un individuo permite a otro disponer de su dinero, es conocido como *plazo*, aquí, uno de los participantes debe esperar cierto tiempo que el otro cumpla la ejecución de la obligación contraída, existe el corto plazo y puede entenderse como aquel que dura hasta un año, mientras que aquel que sobrepaso al año, es catalogado como largo plazo.

> *[…] el elemento de espera, que implica una des utilidad para para el acreedor y un motivo de riesgo, explica la existencia del interés en las operaciones crediticias" […]* (Martínez, 1968)

Sabemos que en los créditos hay dos tipos de interés, el primero de ellos es el fijo, el segundo el variable, Mientras que las transacciones a interés fijo son aquéllas en las que se

aplica un tipo único o estable durante todo lo que dura el préstamo o el depósito; el interés variable, cambia a lo largo del tiempo y el tipo de interés en cada periodo se expresa como la suma de un índice o tipo de interés de referencia y un porcentaje o margen diferencial, la cual es constante durante el plazo.

Las condiciones actuales del mercado crediticio, han permitido el desarrollo de operaciones mixtas, donde en algunos casos se pacta un tipo fijo para un determinado periodo (generalmente el periodo inicial), y un tipo variable (aplica para el resto del plazo).

Actualmente, en México, existen dos tipos de instituciones crediticias, la primera de ellas es la Banca de Desarrollo y la Banca múltiple.

a) Créditos de la banca de desarrollo

La *banca de desarrollo* está integrada por entidades de la Administración Pública Federal, con el carácter de sociedades nacionales de crédito, que se rigen con sus leyes orgánicas pero apegadas a la legislación mexicana, siendo la Ley de Instituciones de Crédito la directriz. Su objetivo es atender actividades productivas que el H. Congreso de la Unión determine.

El listado de instituciones de banca de desarrollo, según la CNBV, es el siguiente:

1) Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN)
2) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)
3) Banco Nacional del Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT)
4) Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF)
5) Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI)

Estas instituciones se dirigen a sectores específicos, las primeras tres hacia el industrial, gubernamental y la infraestructura; al sector de la vivienda el único banco es SHF; finalmente BANSEFI Y BANJERCITO, tienen presencia en el sector del ahorro y consumo.

b) Banca múltiple

Por su parte, las instituciones de *banca múltiple*, son de carácter privado que captan los recursos financieros del público y otorgando créditos al mismo tiempo, para mantener

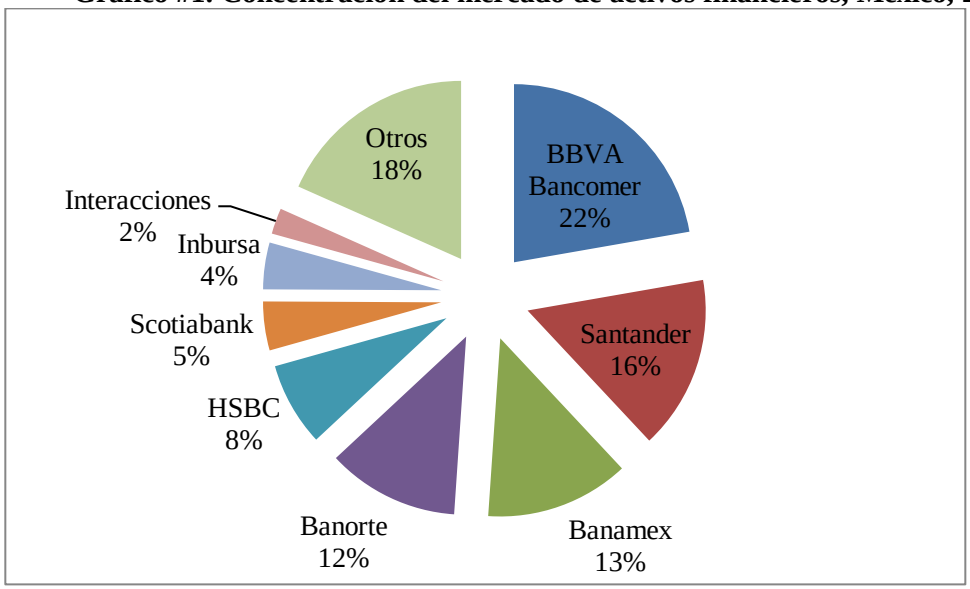
operaciones que favorezcan las actividades económicas, estas debieron haber obtenido la autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), previo acuerdo a su junta de gobierno y opinión de Banco de México, dichas autorizaciones son intransmisibles.

El ejemplo más visible de este tipo de instituciones financieras es Grupo Financiero Interacciones, "el banco que le presta a estados y municipios" *(Forbes, mayo, 2016)*; pero no es el único, pues Banorte, HSBC y BBVA Bancomer hacen lo propio, por mencionar algunos de las 48 entidades de banca múltiple que tienen permiso de operar, ante la legislación mexicana y la CNBV.

De acuerdo con la Revista *Forbes* (mayo 18, 2015), HSBC, Scotiabank, Santander, BBVA Bancomer, Interacciones, Banorte y Banamex, acumulan 405, 240 millones de pesos, un 82.6 por ciento del financiamiento otorgado al gobierno mexicano.

A diciembre de 2016, ocho instituciones bancarias concentraron cerca del 80 por ciento de los activos financieros pertenecientes a la banca múltiple, pero tan solo cuatro de estas logran tener en su poder poco más del 50 por ciento de los activos.

Gráfico #1. Concentración del mercado de activos financieros, México, 2016



Elaboración propia a partir de datos obtenidos en el *"Boletín estadístico de banca múltiple"* de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, diciembre 2016.

-*Créditos con la banca múltiple:* donde el banco utiliza los recursos captados para otorgar créditos a sus clientes, generando así ingresos por concepto de intereses y

comisiones, para el caso de las entidades federativas tiene el mismo efecto, pero con montos mayores y en plazos a corto y largo plazo.

El mecanismo más eficiente que pueden utilizar las instituciones bancarias son los llamados *covenants*, son una serie de indicadores que muestran si el prestatario cuenta con el debido funcionamiento, permitiéndole pagar su deuda.

> *[…]Por ejemplo, en un covenant un prestatario debe guardar cierto nivel de equity, o si no, los bancos tienen el derecho de terminar con el acuerdo. Las restricciones que imponen los covenants se incrementan en proporción con el riesgo financiero de un prestatario. […]* (Portafolio.co, 2008) http://www.portafolio.co/economia/finanzas/son-covenants-240108

c) Emisiones bursátiles

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, posee la facultad de supervisar y regular las entidades miembros del sistema financiero mexicano; además se encarga de supervisar los diversos instrumentos financieros.

Las emisiones bursátiles son un instrumento financiero que utilizan las empresas industriales, comerciales y de servicios, instituciones financieras, inclusive el gobierno federal y estatal, así como instituciones y organismos gubernamentales, se colocan en forma de certificados bursátiles en la bolsa de valores.

> *[…] La bursatilización es una forma de financiamiento en donde ciertos activos monetarios, con flujos de efectivo predecibles, son agrupados y vendidos a un tercero, que a su vez ha contraído deuda para financiar dicha compra, y donde los recursos de dicho endeudamiento provienen de la emisión y venta de títulos respaldados por los activos en cuestión […]* (Fabozzi, 2003).

Según datos de Banorte, hasta el 2° trimestre de 2014, existían 32 emisiones estatales por un monto de 64, 280 millones de pesos, captando un 6.8 por ciento del total del mercado de deuda de largo plazo, la mayoría de estas emisiones cuentan con una calificación crediticia considerada como buena.

> *[…] la bursatilización es un mecanismo que permite a los gobiernos endeudarse de manera indirecta y a largo plazo a partir de ceder recursos futuros*

provenientes de fuentes seguras, como las aportaciones o los impuestos, a un tercero que da a cambio el valor de lo que se recibirá a futuro en valor presente. Es un instrumento financiero por medio del cual comprometen recursos de las próximas administraciones a cambio de hacerse de recursos en el presente con la finalidad de desarrollar programas, efectuar inversiones y obra pública, o bien, para saldar deuda más costosa […] (CEFP, 2009)

La emisión de títulos de deuda pública, tienen como antecedentes, el final de la última década del siglo pasado, mediante los Certificados de Participación Ordinaria, pero es hasta la promulgación de la Ley del Mercado de Valores en 2001, cuando aparece la figura del certificado bursátil, la cual ayudo a entidades federativas, municipios y empresas productivas del estado a tener acceso al mercado de la deuda.

A pesar de que es un instrumento muy reciente, se puede observar con datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas, que durante los años 2006 y 2007, se dio un gran crecimiento de este, lo que significa el éxito que consiguió., debemos considerar que este instrumento podría causar un efecto positivo en las economías estatales, la mayoría de los recursos obtenidos gracias a la bursatilización van destinados a obras de infraestructura que elevan el nivel de empleo.

d) Créditos bono cupón cero

Esta obligación financiera es de las más antiguas que ha emitido el Gobierno Federal, la primera vez fue en el año 1978, estos bonos son títulos de deuda que permiten la rápida captación de recursos en el mercado financiero, son llamados *cupón cero* estatales, este tipo de créditos *[…] otorga recursos a disposición de las Entidades Federativas para realización de obras de infraestructura, incluyendo seguridad pública. Durante la vida del crédito la Entidad Federativa solo pagará intereses, debido a que el capital será cubierto a su vencimiento con el producto de la redención de Bonos Cupón Cero adquiridos por los diversos Fondos tales como: Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas, el Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad, o en su caso, será cubierto con fondos del Sistema de Justicia Penal En caso de que el acreditado incumpla con cualquiera de las obligaciones que expresamente contrae, BANOBRAS podrá anticipar el vencimiento del*

crédito y exigir el pago total del adeudo por concepto de capital, intereses y demás accesorios financieros[…] SHCP, 2016.

Tras la emisión del bono, se debe pagar un *cupón cero* (ya sea anual o semestral) a los inversionistas, aunado a esto, al finalizar la obligación en determinado periodo, el inversionista recibe de nueva cuenta el monto de los recursos que invirtió con el prestatario.

> *[…] En su formato más estándar, al monto de una obligación de pago periódica, ya sea semestral o anual, se le conoce generalmente como el cupón y se representa como una tasa de interés. Así, cuando hablamos de que invertimos en un bono a 10 años que paga un cupón del 8% de forma semestral, la tasa se refiere a una tasa anual sobre el monto originalmente emitido (principal), pero como se paga de manera semestral, cada seis meses nos pagaría 4% del principal. Además, en su fecha de vencimiento, recibiríamos de regreso el total del principal que invertimos inicialmente […]* (Forbes, 2014)

Los bonos que se emiten bajo la categoría de cupón cero, no pagan amortizaciones de capital en los plazos anuales o semestrales, ya que se acumulan a una tasa de interés fija a lo largo del plazo, es hasta el vencimiento del plazo establecido cuando se paga el principal.

Esto es además una estrategia de los inversionistas, para evitar el riesgo de inversión, ya que ahora el inversionista contara con recursos, los cuales no podrá invertir en las mismas condiciones como lo hizo con el bono original, pues las tasas de interés podrían verse reducidas o la incertidumbre podría haber cambiado.

e) Asociaciones público privadas

El quinto método en que las Entidades federativas obtienen financiamiento es mediante proyectos para prestación de servicios, también son conocidos como *proyectos de asociación público privada* (APP´s), que la Ley de Asociaciones Público Privadas define como *"aquellos proyectos de inversión que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas,*

intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente".

Tras la última modificación a la Ley sobre las APP´s, en abril de 2016, se incluyeron los proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y de innovación tecnológica a la misma, con la finalidad de que las instancias y entidades correspondientes estén en iguales condiciones para aportar mejoras por el bien común.

Las figuras jurídicas que están sujetas a esta Ley son: a) dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF); b) fideicomisos públicos federales que no cuenten con la característica de ser entidades para estatales; c) personas de derecho público federal; y d) entidades federativas, municipios y entes públicas de unas y otros. Siendo la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la instancia facultada para interpretar dicha Ley, considerando la opinión o dependencia de la Entidad Federativa interesada.

Además, la Secretaria de la Función Pública (SFP), en la página web *CompraNet*, incluirá la información relativa a las APP´s, así como las diferentes propuestas no solicitadas que reciben las dependencias y entidades de la APF, la información mostrada en este portal deberán contar con los datos necesarios para identificar las operaciones realizadas bajo este esquema y que permitan realizar análisis sobre la viabilidad del proyecto.

f) Proyecto para prestación de servicios (PPS)

Otro elemento que ayuda a un gobierno a conseguir recursos extraordinarios para cumplir sus funciones en materia de infraestructura, son los llamados Proyectos para Prestación de Servicios, que son básicamente contratos de servicio a largo plazo, este acto jurídico, involucra recursos de varios ejercicios fiscales y es celebrado entre una dependencia o entidad de la APF y un inversionista proveedor privado. Este tipo de contratos son una derivación de las APP´s.

En el "Acuerdo por el que se establecen las reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios", promulgado el 20 de marzo de 2003, por los ex secretarios de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, José Francisco Gil Díaz y Eduardo Romero Ramos, definen un PPS como *[…]acciones que se requieren para que una dependencia o entidad reciba un conjunto de servicios por parte de un inversionista*

proveedor, incluyendo el acceso a los activos que se construyan o provean […], de conformidad con el acuerdo antes mencionado.

El Acuerdo, plantea una serie de características para que un contrato de largo plazo sea considerado PPS:

a) Su realización debe implicar la celebración de un contrato de servicios de largo plazo y, en su caso, cualquier otro acto jurídico necesario para llevarlo a cabo;

b) Los servicios que se presten a la dependencia o entidad contratante deberán permitir a ésta dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que la misma tiene asignados conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables y en el Plan Nacional de Desarrollo, y

c) La prestación de los servicios debe hacerse con los activos que el inversionista proveedor construya o provea, con base en lo requerido por la dependencia o entidad correspondiente y de conformidad con el contrato de servicios de largo plazo.

Las dependencias y entidades de la APF son las responsables de realizar un análisis de costo-beneficio conforme a los lineamientos que emita la Unidad de Inversión de la SHCP, esto con la finalidad de establecer beneficios netos positivos bajo supuestos razonables.

g) Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS)

Este rubro hace énfasis al conjunto de obligaciones contraídas, contabilizadas y autorizadas durante los ejercicios presupuestales que no fueron liquidadas a la terminación o cierre del ejercicio fiscal correspondiente.

La SHCP los define como *[…] erogaciones que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, tales como los intereses y gastos de la deuda; las participaciones y estímulos fiscales; y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores […].* Dichas obligaciones deben liquidarse durante el año fiscal inmediato en el periodo comprendido del 2 de enero hasta el 31 de marzo, con el condicionante de que se haya informado a la SHCP.

Con base al artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), hasta 2014, señalaba que lo previsto para este Ramo en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, podría llegar hasta un 80 por ciento del

endeudamiento autorizado como Diferimiento de Pagos; contemplado en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal anterior. Esta restricción se ha eliminado con la reforma a la LFPRH en su artículo 54, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2014, mediante la derogación del párrafo cuarto en dicho artículo.

h) Adeudos a proveedores (pasivo circulante).

Esta modalidad en términos jurídicos no constituye deuda publica titulada, es decir, se trata de obligaciones financieras de pagos no realizados a proveedores o contratistas del gobierno, es decir son pasivos financieros que se clasifican como pasivo circulante. Este pasivo circulante es una forma de financiamiento por que el gobierno recurre a suspender temporalmente el pago a proveedores y/o contratistas por problemas de flujo financiero en sus tesorerías, y opta por dejar de pagar para no contratar créditos que incrementen el saldo de su deuda, pero finalmente se está financiando de un u otra forma con los proveedores y/o contratistas.

2.3 Evolución de la deuda pública en el estado de México en el periodo 2005-2016

En esta sección analizaremos el comportamiento de la deuda pública en el estado de México, durante el periodo 2005-2015, el cual, abarca a dos gobernadores diferentes, el primero de ellos de 2005-2011, Enrique Peña Nieto, seguido por Eruviel Ávila Villegas para el periodo 2005-2017, ambos pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional.

Durante este lapso de tiempo, observaremos el comportamiento de la deuda estatal contraída por dichos personajes, comenzando por la evolución de los saldos de deuda, conociendo así, el ritmo de crecimiento entre el inicio del periodo de estudio, hasta el fin del mismo, y poder hacer una comparación respecto al crecimiento del PIB durante el mismo periodo.

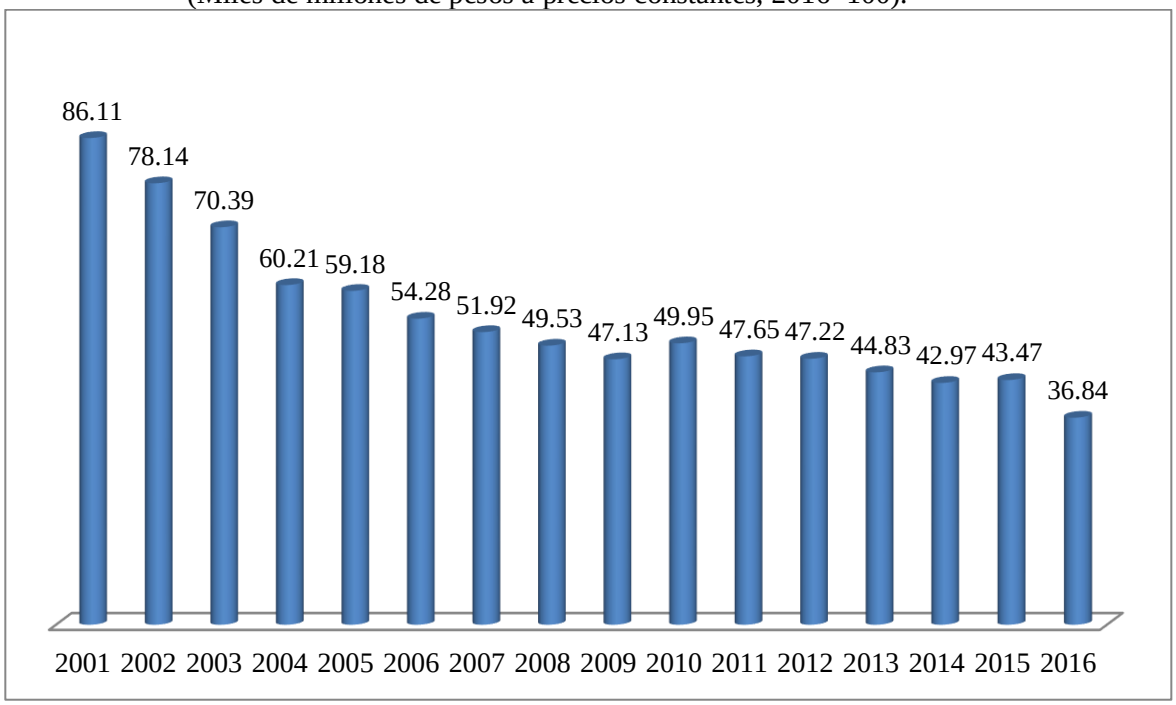
Con el apoyo de ciertas gráficas, podremos observar la deuda estatal respecto a varios indicadores económicos como el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE); ingresos propios, transferencias estatales como las participaciones y aportaciones (Ramo 28 y Ramo 33), inclusive se mostrara la comparación de la entidad mexiquense contra el nivel de endeudamiento promedio a nivel nacional, es decir, respecto a la deuda estatal media.

Cabe mencionar que, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), sitúa al estado de México, como una de las entidades más endeudadas hasta 2015, de igual forma "Forbes" en enero de 2014, "El Financiero", (febrero, 2016), "El Economista" (mayo, 2017), inclusive el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C. (mayo, 2016), han realizados estudios sobre las entidades con mayores niveles de deuda pública, con la sorpresa de que en todas ellas la entidad de estudio aparece en los primeros 5 lugares, a pesar de que se utilicen diversos indicadores o métodos de comparación entre estos estudios.

a) Evolución de los saldos de la deuda pública en el estado de México

En esta primera gráfica, podemos observar el comportamiento de la deuda pública en la entidad, la serie inicia en el año 1993, cuando apenas debía la cantidad de 2, 728.5 millones de pesos, culmina en el año 2015, con un saldo negativo de 41, 697.9 millones de pesos.

Gráfica 2.2: Saldo histórico de obligaciones financieras del estado de México; 2001-2016. (Miles de millones de pesos a precios constantes, 2016=100).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de SHCP.

En términos constantes, la deuda pública estatal ha disminuido hasta niveles muy aceptables, el hecho de que la entidad perciba ingresos y apoyos federales ayudan a que sus indicadores de deuda pública no sean tan escandalosos como en otros casos.

La deuda pública ha disminuido considerablemente, como lo observamos en la gráfica anterior, si dividimos el gráfico anterior en tres periodos que corresponden a las últimas administraciones, observaremos lo siguiente:

El primer bloque, es el aglomerado entre 2001-2005 el cual corresponde a la gestión de Arturo Montiel rojas, donde la deuda estatal se observan los niveles más altos, alcanzando la cifra de 86.11 mmdp, que bien es cierto, la tendencia es a la baja a ritmo aceptable. Algo muy curioso, pues la deuda nacional (tanto interna como externa) se mantuvo en niveles estables, lo contrario a la deuda mexiquense.

Enrique Peña Nieto, gobernó la entidad mexiquense hasta el 15 de septiembre de 2011, durante su gestión podemos observar el decremento de la deuda pública en un monto cercano a 7 mil mdp.

Finalmente, el tercer periodo comprende a partir del año 2011 hasta el 2016, donde los valores de la deuda pública llegan a niveles más bajos, notando una diferencia de menos 10 mil mdp respecto al sexenio anterior, algo que llama la atención es que las cifras mexiquenses le costaron al priista Eruviel Ávila, actual exgobernador de la entidad, la permanencia en el ranking de las entidades más endeudadas, aunque solo haya acumulado la módica cantidad de 36,836.8 millones de pesos.

2.3.1 Deuda pública estatal respecto a:

Varios organismos e instituciones realizan una serie de indicadores sobre la deuda pública, esto, con la finalidad de tener una mayor capacidad de observación en el comportamiento de la misma, ayudan a medir los diferentes riesgos que pueden presentarse según los niveles de deuda, otros más, miden la capacidad de respuesta del gobierno ante escenarios desfavorables, unos más ayudan a mostrar el comportamiento de los pasivos dentro de su mercado. Los indicadores económicos que a continuación presentamos son los siguientes:

- Respecto a Participaciones Federales (Ramo 28);
- Respecto a Producto Interno Bruto Estatal;

- Respecto a los ingresos totales;
- Respecto a ingresos estatales;
- Respecto al plazo de vencimiento promedio ponderado; y
- Respecto a la tasa de interés promedia ponderada.

Deuda respecto a Participaciones

Las Participaciones a Entidades Federativas o el llamado Ramo 28, son los recursos federales, los cuales provienen del Fondo General de Participaciones, constituido con el 20 por ciento de la recaudación federal participable durante el año fiscal vigente, son asignados a Estados y Municipios, según los establece la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2°, así los distintos Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal.

Los fondos de participaciones obtenidos de la *"Estrategia programática del Presupuesto de Egresos a la Federación 2017", son:*

a) *Fondo General de Participaciones:* Compuesta por el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP), se distribuye conforme a la fórmula de distribución del Artículo 2° de la LCF, atendiendo a criterios de contribución económica y recaudatorios, ponderados por población.
b) *Fondo de Fomento Municipal:* Integrado por el 1% de la RFP, su distribución es conforme a la fórmula del 2-A de la LCF, incentiva la recaudación local, así como la coordinación entre municipios y el gobierno estatal para la administración del impuesto predial, tiene como objetivo incrementar la recaudación por dicho tributo.
c) *Impuesto Especial sobre Producción y Servicios:* En el que las entidades participan del 20% de la recaudación que se obtenga por la realización de las actividades gravados con dicho impuesto.
d) *Fondo de Fiscalización y Recaudación:* Este se integra del 1.25% de la RFP, premia e incentiva las labores de fiscalización en las entidades federativas, considera la eficiencia recaudatoria y fortaleza recaudatoria, medidos de acuerdo con el incremento en el cobro de los impuestos y derechos locales.
e) *Fondo de Compensación*: En este, se distribuyen 2/11 de la recaudación derivada de las cuotas aplicadas a la venta final de gasolina y diésel *(*artículo 2°-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios). Dichos recursos se

distribuyen entre las 10 entidades federativas con los menores niveles de PIBE per cápita no minero y petrolero.

f) 9/11 de la recaudación por concepto de las cuotas establecidas en el artículo 2°-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que corresponderá a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en función del consumo efectuado en su territorio, de acuerdo con la información que Petróleos Mexicanos y los demás permisionarios para el expendio al público y la distribución de gasolinas y diésel, proporcionen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

g) *Fondo de extracción de Hidrocarburos*: Conformado por los recursos que le transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en términos del artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Se distribuye entre las entidades federativas con clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico del INEGI.

h) *Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos:* A partir de 2006, con el objetivo de resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos. Las aportaciones para dicho Fondo, se determinan y actualizan anualmente en el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación.

i) 0.136 por ciento de la RFP, que se entrega a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país de los bienes que se importan o exportan.

j) La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, destinada a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos, (monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos de 2017, por el factor de 0.00051) y se distribuirá conforme a lo establecido en el artículo 2-A, fracción II de la LCF.

k) *El Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios: G*arantiza el 77.614% de los recursos del Régimen de Intermedios recaudado en 2013, actualizado por la inflación y una proporción decreciente (desde 100% en 2014 hasta 0% a partir de 2020) de la recaudación del

Impuesto sobre la Renta del Régimen de Pequeños Contribuyentes de 2013, actualizado por la inflación, la proporción decreciente se determina por el estímulo establecido al Régimen de Incorporación Fiscal.

Conforme a lo establecido en el artículo 3-B de la LCF, se entregará a las entidades el 100 por ciento de la recaudación que se obtenga del Impuesto sobre la Renta, correspondiente al salario del personal en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales.

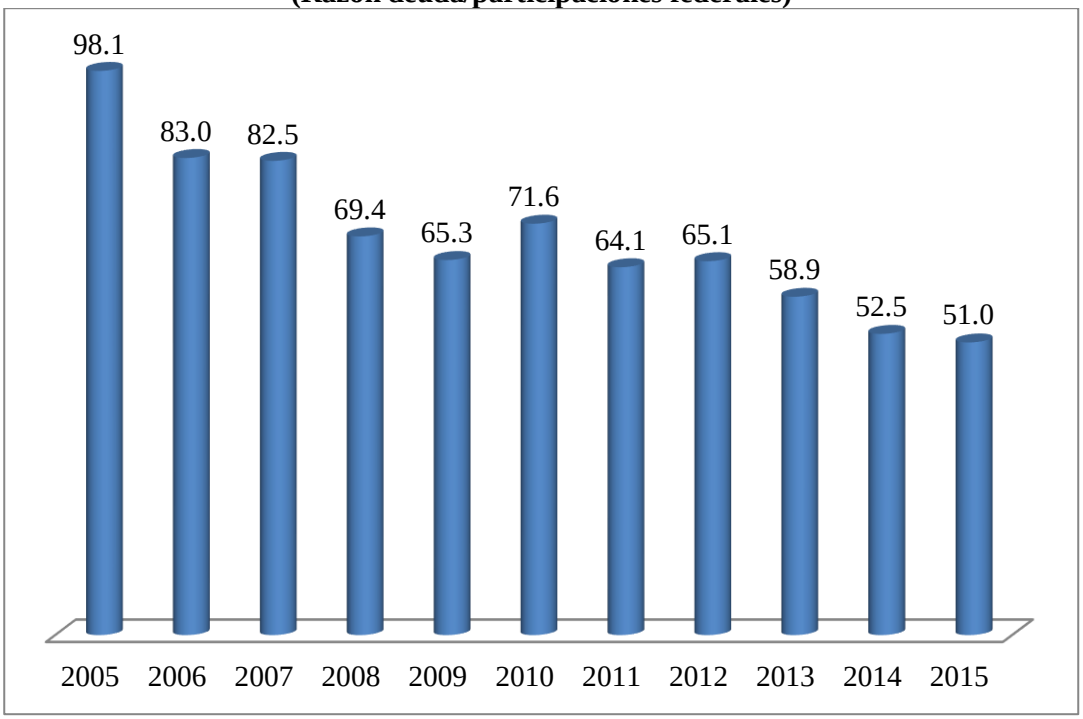
Las Participaciones Federales se transfieren conforme a lo establecido en la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Los incentivos económicos se derivan de la retribución que reciben las entidades federativas por la colaboración que realizan con la Federación.

Por el mismo motivo, tras los comicios estatales celebrados en mes de junio de 2017, varios líderes de opinión, expertos en temas económicos e inclusive candidatos a la gubernatura mexiquense señalaron la importancia de ganar el Estado de México, la cantidad de recursos económicos que tiene a su disposición son tema a considerar.

Para darnos una idea, en la magnitud de los recursos provenientes del Ramo 28 para el estado de México, que por cierto, son los más alto del país, para el año 2015 ascendieron a poco más de 76 mmdp, cifra similar al PIB de países como Ruanda, Níger, Kosovo, Kirguistán o Bahamas, que oscila entre los 79 y 73 mmdp. Otro ejemplo bastante claro es que, durante el ejercicio fiscal de 2014, la SHCP destino al estado de México 6,832 millones de pesos, mientras Colima y Baja California Sur, que por cierto son dos de las entidades que menos recursos de esta índole reciben, tan solo registraron 347 y 324 millones de pesos respectivamente.

En un plazo de 10 años, la relación deuda/participaciones ha disminuido considerablemente, mientras en el año 2005, la deuda representaba un 98 por ciento de los ingresos provenientes de participaciones federales, en el año 2015 observamos que basta con un poco más de la mitad (51 por ciento) de dichas participaciones para liquidar la deuda pública estatal, la cual que a 2015 llego a 41 mil millones de pesos.

Gráfico 2.3 Deuda pública estatal respecto a Participaciones Federales, 2005-2016 (Razón deuda/participaciones federales)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de SHCP.

La explicación más lógica que pudiéramos encontrar para este escenario, es que la deuda no ha incrementado proporcionalmente como lo ha hecho el crecimiento de las participaciones federales, sin embargo la Gráfica 2.1 muestra que la deuda incrementa en proporciones diferentes según sea el gobernador, la única realidad es que la deuda se ha ido acumulando hasta llegar a proporciones que deben llamar la atención al erario estatal.

El aumento de las participaciones entre los años 2001 y 2015 es muy grande, de 20 mil mdp para el ejercicio fiscal de 2001 hasta llegar a 75 mil mdp para 2015, no ha sido el mismo efecto que el incremento de la deuda pública, crecen a velocidades diferentes, por ellos la razón deuda/participaciones ha ido a la baja, pues en el primer año de estudio, la deuda pública era casi equivalente a las participaciones federales.

Esto puede representar una ilusión óptica, debido a que el monto de la deuda, comparada con el tamaño de las participaciones nos indica que no hay un problema de sostenibilidad de la misma, sino, puede indicarnos que pueda existir una mala administración de los recursos estatales, así como un crecimiento en el gasto corriente que puede generar problemas al erario estatal a la larga si no se atiende este factor.

El año 2008 represento la disminución más significativa, la caída en la razón fue de 12 puntos porcentuales respecto al año anterior, es curioso, pues en este año inicia la crisis inmobiliaria estadounidense, aunque no refleja claramente sus efectos en la economía estatal, lo que generó una disminución en las participaciones de la entidad.

El año 2010, marca un leve incremento en la relación deuda/participaciones, pudiera entenderse como un efecto secundario tras la crisis estadounidense que inicio en 2008 y que durante el año 2009 represento el punto más amargo para la economía mexicana en el periodo de estudio; este año es el único en el que se marca un incremento considerable, paso de 65.3 por ciento del año 2009 a 71.6 por ciento, siendo el 2010 el año donde el coletazo de la crisis tuvo efectos negativos en este indicador que muestra el comportamiento de la razón deuda/participaciones.

Deuda Respecto a PIBE

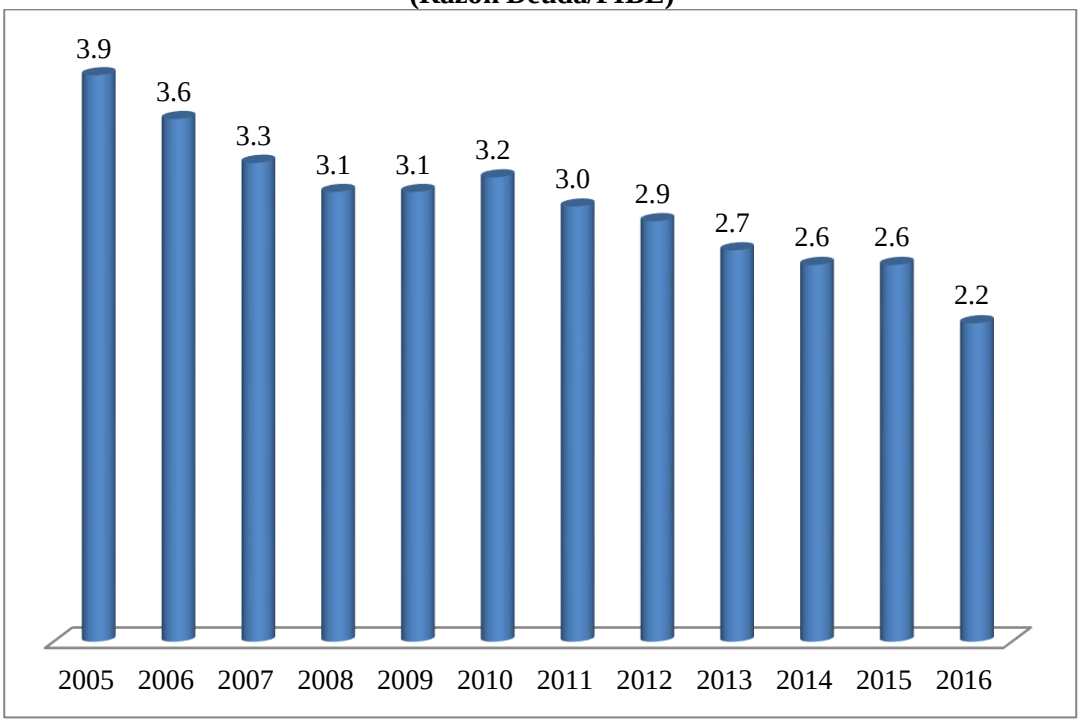
El Producto Interno Bruto Estatal, puede entenderse como el *[…] Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, que es otro rubro del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM). Presenta datos en valores corrientes y constantes, por división industrial y gran división de actividad económica, en respuesta a la creciente demanda de información regional oportuna que permita conocer anualmente el comportamiento y desarrollo de las actividades económicas en cada entidad federativa del país […]* (INEGI).

De igual forma, el INEGI, de forma más simple y clara define este término en la sección "Cuentas Nacionales" como *[…] la suma de todos los bienes y servicios finales que produce un país o una entidad federativa, elaborados dentro del territorio nacional tanto por empresas nacionales como extranjeras, y que se registran en un periodo determinado (generalmente un año). […]*.

En este escenario la deuda pública estatal puede ser cubierta en su totalidad 3.9 veces para el año 2005 y 2.2 veces para el año 2015; lo que nos indica un menor crecimiento del PIBE mexiquense respecto al aumento de la deuda.

Las cifras de la gráfica nos indican que el PIBE no ha crecido al mismo ritmo que la deuda pública en el lapso de tiempo pues, la razón pasó de 3.9 a 2.2en el lapso de tiempo de estudio, esto nos indica además que el rumbo de la economía mexiquense no es tan favorable, por lo menos al momento de compararla con el crecimiento de la deuda estatal.

Gráfico 2.4 Deuda estatal respecto a PIBE
(Razón Deuda/PIBE)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en SHCP.

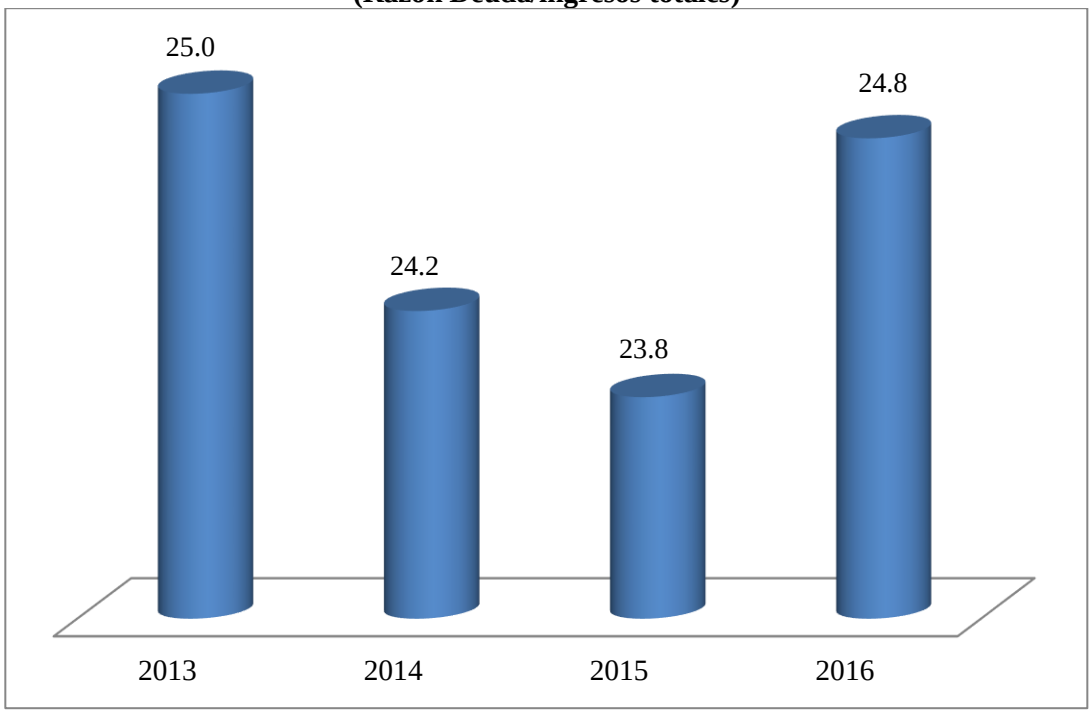
Deuda pública estatal como porcentaje de los ingresos totales

Los ingresos totales del estado de México, son sumamente elevados, a 2015 fueron de 246,144 mil millones de pesos, cifra considerablemente muy alta, equiparables al PIB de Nepal o Afganistán, a precios constantes de 2010, con precio 12.35 pesos por dólar.

La tendencia es a la baja, al igual que algunas gráficas más, como la de la relación deuda/PIBE, eso nos indica que la entidad mexiquense, al igual que la economía nacional, no obtiene recursos mayores año con año, como en teoría debería suceder.

Al mismo tiempo, este gráfico nos indica que la deuda representa una cuarta parte de los ingresos totales; como se mencionó antes, esto pude ser una ilusión: en términos de razón entre deuda e ingresos totales, podría colocar a la entidad como una de las más endeudadas pero que no presentan problemas de sostenibilidad, por el aumento de los ingresos totales (en especial de los recursos no etiquetados, participaciones federales). Cifras escandalosas para la mayoría de las entidades, pues la mayoría no recibe la cantidad de recursos, esto es debido al tamaño, en todos los sentidos, del estado de México.

Gráfico 2.5 Deuda pública como proporción de los ingresos totales (Razón Deuda/ingresos totales)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en SHCP, para este indicador no hay información disponible de años anteriores a 2013.

Deuda estatal respecto a ingresos propios

Como sabemos, las Entidades Federativas pueden obtener recursos tras la suscripción al Acuerdo de Coordinación Fiscal o bien, por ellos mismos, ingresos estatales. En el caso mexiquense, los ingresos Estatales pueden dividirse en *a) Tributarios* y, *b) No tributarios*.

El primer rubro está conformado por impuestos, ya sea a la tenencia, sobre la nómina, entre otros, mientras que el segundo rubro está comprendido por derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones de mejoras y los ingresos financieros.

Las aportaciones y cuotas de seguridad social y la venta de bienes o servicios de organismos descentralizados no se clasifican en los rubros antes mencionados, pero completan la lista de los ingresos estatales, con cifras que debemos tener en consideración.

El estado de México, al ser una de las entidades con mayor número de habitantes, requiere un aparato burócrata más extenso que el resto de las entidades, siendo este tipo de recaudación, el pilar de los ingresos tributarios, a diciembre de 2015 llegó a 9 mil millones de pesos, casi equivalente al rubro de los ingresos no tributarios, los cuales para el mismo

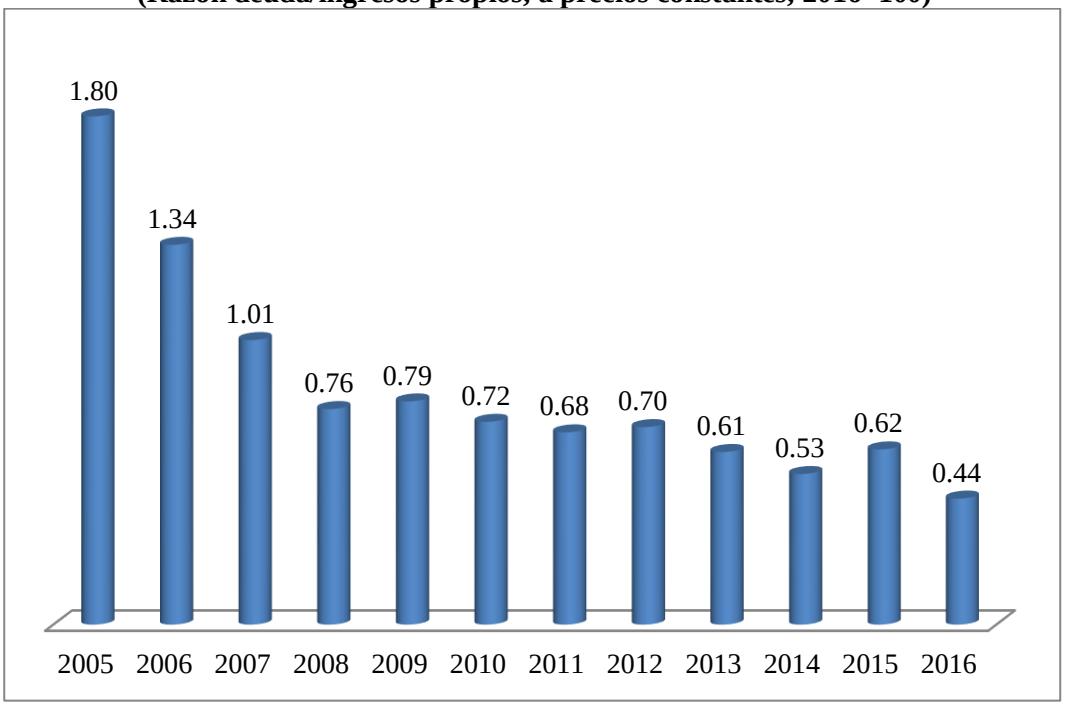
periodo llegaron a la cifra de 11 mil millones de pesos, es decir, aporta aproximadamente un 20 por ciento a la recaudación estatal.

La siguiente gráfica nos muestra que la deuda pública del estado de México, para el año 2005 era de 1.8 veces los ingresos propios, casi el doble de estos, dicha proporción ha disminuido a lo largo del tiempo.

Durante el periodo que comprende los años 2005-2008, se puede observar que se reduce la proporción en .30 puntos, en cambio, a partir de ese año, la proporción es menor, pero en menor cantidad respecto al año anterior, como muestra el periodo 2009-2016, se redujo la misma cantidad que en el primer periodo, la diferencia es que este nuevo periodo duro aproximadamente ocho años. La misma cantidad en mayor tiempo.

Podemos observar que la entidad ha logrado completar esfuerzos para aumentar su recaudación, aunado a esto, su deuda ha disminuido en términos constantes, los ingresos estatales son mayores que el endeudamiento al final del periodo de estudio.

Gráfico 2.6 Deuda estatal respecto a ingresos propios
(Razón deuda/ingresos propios, a precios constantes, 2016=100)



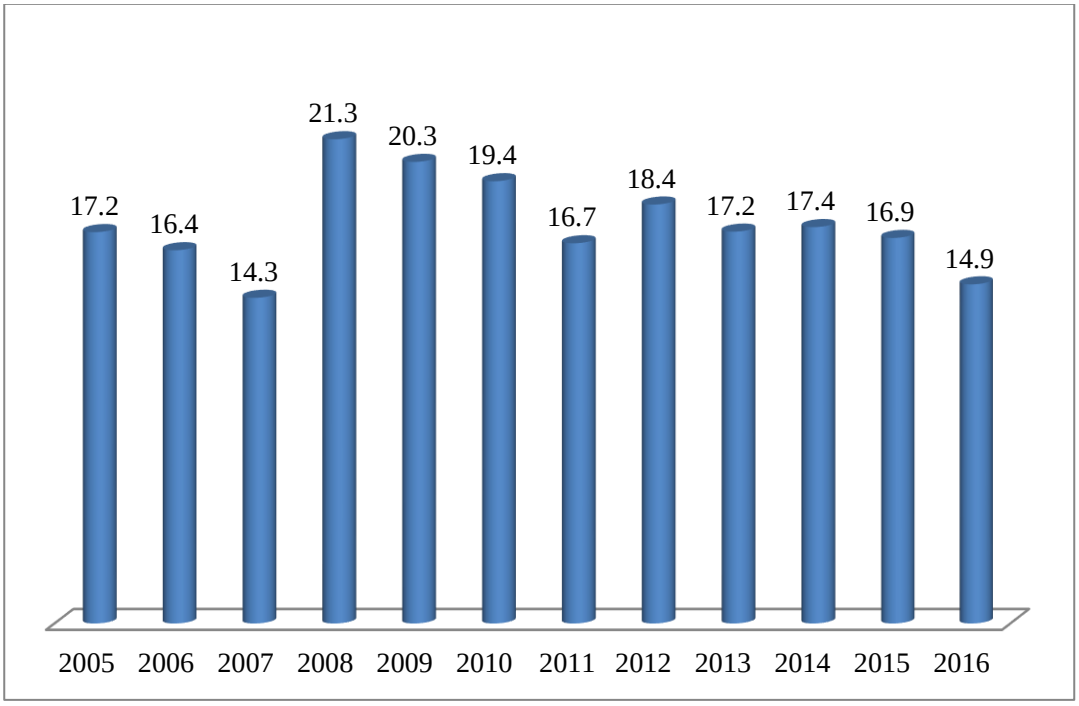
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en SHCP y la Cuenta Pública del Estado de México (2005-2015).

Deuda pública estatal respecto a plazo promedio de vencimiento ponderado

El plazo de vencimiento debería mantenerse firme durante todo el periodo de estudio pero no es así, eso nos indica la presencia de nuevos empréstitos y la liquidación de algunos otros.

Este tipo de indicadores nos puede ayudar a saber la cantidad de tiempo promedio, bajo el cual están pactados los diferentes empréstitos de la administración mexiquense, nos muestra de manera indirecta el tiempo en el cual se deberán estar pagando los diversos compromisos y obligaciones financieras.

Gráfico 2.7 Plazo promedio de vencimiento ponderado por el monto



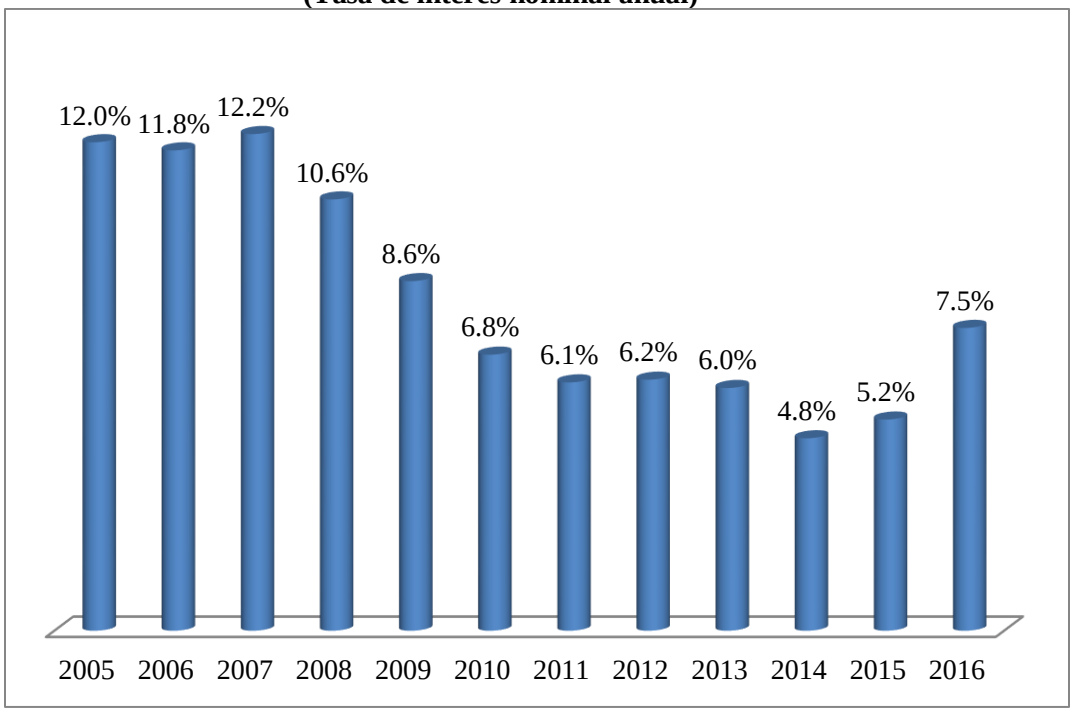
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en SHCP.

De igual forma, desde nuestro punto de vista, considero importante el hecho de conocer los plazos bajo los cuales han sido pactados los compromisos financieros, una nueva administración debería tener presente este indicador para saber si su sexenio se verá afectado por el pago de estos, o en caso contrario, le crea la posibilidad de contraer empréstitos nuevos calculado a proyecciones con el tiempo como una variable muy importante para la adquisición de los mismos.

Deuda pública estatal respecto a la tasas de interés promedio ponderada

Como hemos señalado en el capítulo anterior, la tasa de interés (*i*), es el precio que se paga por el dinero; al contratar un nuevo empréstito, debemos considerar la información proporcionada por el gráfico anterior (plazo) y la información de esta sección, para conocer el costo al momento de solicitar un nuevo préstamo.

Grafica 2.8 Tasa de interés promedio ponderada
(Tasa de interés nominal anual)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en SHCP

Observaremos a continuación, como el costo al momento de contratar nuevos empréstitos ha ido a la baja, la tasa de interés va a la baja, esto tiene dos causas razonables, la primera de ellas es que la deuda se ha renegociado a plazos mayores, como sucedió entre los años 2008-2010; la segunda explicación es que los nuevos préstamos solicitados por el Gobierno del estado de México son por cantidades menores.

2.4 Estructura actual de la deuda pública del estado de México

En esta sección analizaremos la situación que actualmente viven los empréstitos que han sido adquiridos por el gobierno mexiquense, se analizara su estructura y composición, además, en una sección incluiremos un breve análisis sobre las Asociaciones Público Privadas (APP´s), las que, por legislación no son considerados como parte de la deuda, pero entran en el rubro de las obligaciones y compromisos por pagar.

Mostraremos una síntesis del financiamiento total a cierre de 2016 que ha contraído el estado de México, así como tres pequeños indicadores respecto al PIBE, Participaciones Federales y como porcentaje de sus ingresos.

En segundo lugar, la división del saldo de financiamiento por fuente de pago entre el gobierno mexiquense y sus Entes Públicos Estatales, que como sumatoria dan el total del endeudamiento, cuya cifra, a cierre del 2016, ascendió a 36, 836 millones de pesos. Añadiendo de forma muy breve en este apartado, el saldo por fuente de pago, con y sin recurso, que no varían mucho, y que explicaremos en qué consisten.

Posteriormente, explicaremos el saldo por tipo de acreedor y fuente de pago, consiste en describir con qué tipo de institución han contraído el crédito, ya sea banca múltiple, banca de desarrollo, o mediante las emisiones bursátiles y que cantidad de recursos han sido comprometidas para el pago de dicha cantidad.

En la sección de financiamiento de municipios y sus Entes Públicos explicaremos de forma breve el saldo por fuente de pago, en este momento por primera vez se encuentra al Ramo 33 como fuente de pago, las Aportaciones son recursos etiquetados y por ende no pueden utilizarse como fuente de pago, tal y como lo hemos mencionado anteriormente, caso contrario a los municipios, pues poseen el FORTAMUN, el que le permite disponer de cierta cantidad de recursos; de la misma forma en que lo hicimos en el tercer punto, también resumiremos el tipo de acreedor y fuente de pago, esto de manera muy breve, debido a la importancia de puntualizar la diferencia entre adeudos de municipios y la deuda estatal.

En la sección destinada a describir las obligaciones diversas, se resumirá el informe de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), así como los diferentes créditos respaldados con bono cupón cero, ya sea para reconstrucción, infraestructura y seguridad o para justicia penal, según lo amerite.

Saldo respecto a PIBE, Participaciones e Ingresos Totales

Al cierre de 2016[1], encontramos un financiamiento de 568,591.8 millones de pesos[2)] es decir el 3.1 por ciento[3] como porcentaje del PIB o el 82 por ciento[4] del saldo total como participaciones, de igual forma, el financiamiento total representa la cantidad de 35.4 por ciento como porcentaje de sus ingresos, obtenidos en la Ley de Ingresos del Estado de México (incluye participaciones federales, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, transferencias federales, así como los recaudador por los municipios vía predial y derechos de agua).

Saldo por fuente de pago, con y sin recurso

De igual forma, encontramos datos pertenecientes al último trimestre de 2016, que nos muestran un saldo de 36,836.8 millones de pesos, de los cuales 33,309.4 millones fueron contraídos por el Gobierno del estado de México y el resto, 3,527.5 millones por los Entes públicos estatales.

Cuadro 2.4 Saldo por fuente de pago
(Millones de pesos, a precios constantes, 2016=100)

	Total	**36,836.8**
Gobierno del Estado de México	Subtotal	33,309.4
	Participaciones	33,207.6
	Aportaciones	0.0
	Ingresos Locales	101.8
	Corto Plazo Quirografario	0.0
Entes Públicos Estatales	Subtotal	3,527.5
	Participaciones	0.0
	Ingresos Locales	3,527.5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en SHCP

[1] Fuente: SHCP.
[2] Se refiere al saldo de los financiamientos de las Entidades Federativas, Municipios y los Entes Públicos de ambos niveles.
[3] El PIB utilizado es el PIB estatal y para 2016 es estimado.
[4] Las participaciones son las correspondientes al Ramo 28 pagadas a las Entidades Federativas y Municipios.

Podemos observar que el endeudamiento adquirido por el gobierno del Estado de México representa el 90.4 por ciento respecto al total, mientras que sus entes Públicos complementan la sumatoria con el .9.6 por ciento; observamos que el gobierno mexiquense ha comprometido los ingresos provenientes del Ramo 28 como fuente de pago, dichas Participaciones abarcan el 99.6 por ciento de las fuentes de pago, destinando tan solo el 0.4 por ciento que proviene de ingresos propios, como fuente de pago. La entidad mexiquense aprovecha la exorbitante cantidad de ingresos provenientes del ramo 28, aunque sus Entes Públicos utilizan los ingresos locales estén en su totalidad para el pago de la deuda, por esta razón, quizá no muestren niveles tan altos de deuda, aunque anteriormente señalamos en la sección anterior la importancia de la recaudación local.

Señalamos que las obligaciones sin recurso, tal y como lo define la SHCP, son constitutivas de deuda pública en atención a que tienen como fuente de pago ingresos propios de la Entidad o de los Organismos, las cuales se pagan exclusivamente con cargo al patrimonio del mecanismo de pago, sin que exista obligación de la Entidad de aportar recursos adicionales; se integran también las obligaciones de entidades paraestatales o paramunicipales que tienen como fuente de pago los ingresos de dichos organismos, sin que la Entidad haya asumido obligaciones solidarias o subsidiarias de pago, por lo cual éstas tampoco impactan la hacienda pública estatal.

Caso contrario son las obligaciones “con recurso”, en cuyo caso de no ser suficientes los recursos otorgados como fuente de pago, la Entidad se hace responsable de la deuda con cargo a su hacienda pública.

Sería más fácil explicar qué las obligaciones “sin recurso”, son básicamente las que han contraído los Entes Públicos del Estado de México, pero la Ley de Disciplina Financiera para Entidades y Municipios enfatizan en la importancia de señalizar la diferencia entre el endeudamiento con recursos y sin recursos.

Saldo por tipo acreedor y fuente de pago

El estado de México ha contraído empréstitos por 36,836.8 millones de pesos hasta diciembre de 2016, la mayoría de ellos con la banca múltiple, la banca de desarrollo, mediante las emisiones bursátiles y otros sin especificar.

La banca múltiple es el principal prestamista hacia la entidad más poblada del país, la cual ha comprometido 31,307.6 millones de pesos, recursos provenientes del Ramo 28; mientras que con la banca de desarrollo tiene como fuente de pago 1,900 millones del Ramo 28, por otro lado tenemos a las emisiones bursátiles[5] por cuyo monto se han establecido como fuente de pago los ingresos propios, por una cantidad de 3,527.5 millones de pesos. Para finalizar, encontramos otras obligaciones diversas, que de igual forma tienen a los ingresos propios como sus fuentes de pago, estas son por 101.2 millones de pesos.

Financiamiento de municipios y sus Entes Públicos

Los municipios mexiquenses han adquirido financiamiento por un monto de 5,738.5 millones de pesos, que incluyen únicamente la deuda de municipios, pues sus Entes Públicos no han contraído deuda, estas cifras son al cierre de 2016, el endeudamiento se observa de la siguiente manera:

Cuadro 2.5 financiamiento de municipios
(Millones de pesos a precios constantes, 2016=100)

Participaciones	5,605.4
Aportaciones	130.8
Corto Plazo Quirografario	2.3
TOTAL	**5,738.53**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de SHCP.

Tras el análisis de cuadro anterior observamos que la mayoría de los recursos destinados como fuente de pago provienen del Ramo 28, poco más de 5 mil millones de pesos, mientras que los recursos del Ramo 33 Aportaciones, ascienden a 130 millones, las cuales pertenecen al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, tal y como lo establece el artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal, dicho fondo busca satisfacer sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y

[5] La 7unica emisión bursátil emitida por el gobierno del Estado de México fue emitida el 30 de julio de 2010, por el Instituto de la Función Registral, por un monto de 4,065 millones de pesos, el saldo de la emisión llegó a 3,654 millones de pesos, quedando como garantía los derechos del mismo instituto IFREM.

aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

El tercer rubro que integra las fuentes de financiamiento son los llamados préstamos quirografarios, los cuales pueden definirse como *[…] una operación de financiamiento para afrontar compromisos de corto plazo u oportunidades de negocio. Préstamo directo para cubrir necesidades transitorias de tesorería, que se suscribe mediante uno o varios pagarés y con la concurrencia de uno o más avales […]* Grupo financiero BBVA Bancomer Web. Estos recursos solo abarcan 2.3 millones de pesos.

Los tipos de acreedores son únicamente con la banca múltiple y la banca de desarrollo, siendo esta ultima la que concentra la mayor cantidad con 4,618.92 millones siendo Naucalpan, Ecatepec, Tlalnepantla, Atizapán y Huixquilucan los más endeudados con 491, 447, 443, 434 y 420 millones de pesos respectivamente, por otro lado tenemos la cantidad de 78 municipios que n han adquirido deuda con la banca de desarrollo.

La composición de los préstamos con la banca múltiple son de la siguiente forma: el municipio más endeudado con este tipo de instituciones es Ecatepec (219 mdp), seguido de Nicolás Romero (165 mdp), Cuautitlán Izcalli (149 mdp), Metepec (146) y, Toluca (107 mdp); los cinco municipios restantes (pues solo 10 municipios de los 125 han adquirido deuda con la banca múltiple) completan la sumatoria de 1,119.6 millones de pesos de financiamiento que los municipios mexiquenses adquirieron a cierre de 2016.

Obligaciones diversas

La primera obligación financieras que describiremos a continuación, son los llamados Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), que son Asociaciones Público Privadas (APP), concepto que hemos mencionado con anterioridad y que engloba una diversidad de esquemas de inversión donde participan los sectores público y privado, por su parte, los PPS son un esquema particular más de la APP y su realización implica la celebración de un contrato de servicios a largo plazo entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor.

Partiendo de la información antes mencionada, encontramos que el estado de México cuenta con 7 PPS, por un monto a Valor Presente Neto (VPN) de 40,850.6 millones de pesos con una inversión total realizada de 17,391.8 millones de pesos.

Este cuadro nos muestra que solo dos PPS tiene como receptor del servicio al gobierno del estado de México, figuran cuatro diferentes municipios, los cuales, curiosamente se encuentran entre los más endeudados con las instituciones bancarias como se mostró en el apartado anterior; además un Ente Público, el Instituto Mexiquense de la Cultura cierra la lista de PPS, el plazo es variable entre los distintos Proyectos entre los 20 y 25 años, siendo 23 años el plazo promedio de los mismos.

Cuadro 2.6 Saldo de obligaciones de Proyectos de Prestación de Servicios (Millones de pesos a precios constates, 2016=100)

Concepto	Receptor del Servicio	VPN Proyecto	Monto de inversión realizada	Saldo por pagar de la inversión	Plazo
Prolongación de Av. Solidaridad - Las Torres en los extremos oriente y poniente, y modernización de vialidad existente	Gobierno del Estado	5,125.9	1,629.0	1,629.0	25 años
Puente vehicular de las avenidas Prolongación Madero y James Watt	Cuautitlán, Estado de México	232.8	205.0	0.0	25 años
Centro Cultural Mexiquense	Instituto Mexiquense de la Cultura	3,508.0	838.8	838.8	21 años
Hospital Regional de Alta Especialidad	Zumpango, Estado de México	7,038.0	890.0	890.0	25 años
Hospital Regional de Tlalnepantla	Tlalnepantla, Estado de México	6,176.0	6,176.0	6,176.0	25 años
Hospital Regional de Toluca	Toluca, Estado de México	9,385.0	5,766.0	5,766.0	25 años
Conservación de carreteras y vialidades del Estado de México	Gobierno del Estado	9,385.0	1,887.0	1,887.0	20 años

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en SHCP.

De la inversión realizada, aún quedan saldos por pagar, en seis de estos PPS, siendo Cuautitlán Izcalli, el único que no tiene ningún saldo por pagar, ha liquidado ya el saldo por pagar de la inversión realizada.

Ahora pasaremos al análisis de la emisión de los bonos con respaldo cupón cero que ha emitido la entidad, la SHCP, en su página web muestra tres diferentes tipos de créditos respaldados por bonos cupón cero, el primero de ellos es para reconstrucción, cuestión que para el caso del estado de México no aplica, afortunadamente no ha existido algún desastre o percance de magnitudes mayores; el según es en cuanto a infraestructura y seguridad; que

para el objeto de estudio de este trabajo si aplica; el tercer tipo consiste en créditos para justicia penal que tampoco aplica en la entidad.

El único crédito con respaldos en bonos cupón cero son por un monto dispuesto de 2,870 millones de pesos, con un valor nominal del bono de 891 millones, con un saldo de 1,979, el cual está a un plazo de 240 meses, para la liquidación del mismo, anteriormente hemos descrito en que consiste este tipo de créditos.

Como información adicional, añadimos que este fondo otorga recursos a los estados de la república para realización de obras de infraestructura, incluyendo seguridad pública; durante la vida del crédito la Entidad solo pagará intereses, debido a que el capital será cubierto a su vencimiento con el producto de la redención de Bonos Cupón Cero adquiridos por el Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad. En caso de que el acreditado incumpla con cualquiera de las obligaciones que expresamente contrae, BANOBRAS, al ser la institución que por mandato posee facultades sobre estos créditos, podrá anticipar el vencimiento del crédito y exigir el pago total del adeudo por concepto de capital, intereses y demás accesorios financieros.

Para finalizar esta sección, incluiremos los créditos a corto plazo en trámite de registro, el saldo de los siguientes financiamientos se incluye en la deuda reportada; los cuatro municipios que aparecen en la lista son los siguientes: *i)* Mexicaltzingo (3 mdp), San José del Rincón (5.9 mdp), Xoncatlán (2.5 mdp), mientras que Temascaltepec posee un adeuda de 2.4 millones de pesos adquiridos con BANORTE, los anteriores a este municipio adquirieron sus empréstitos con Financiera Local.

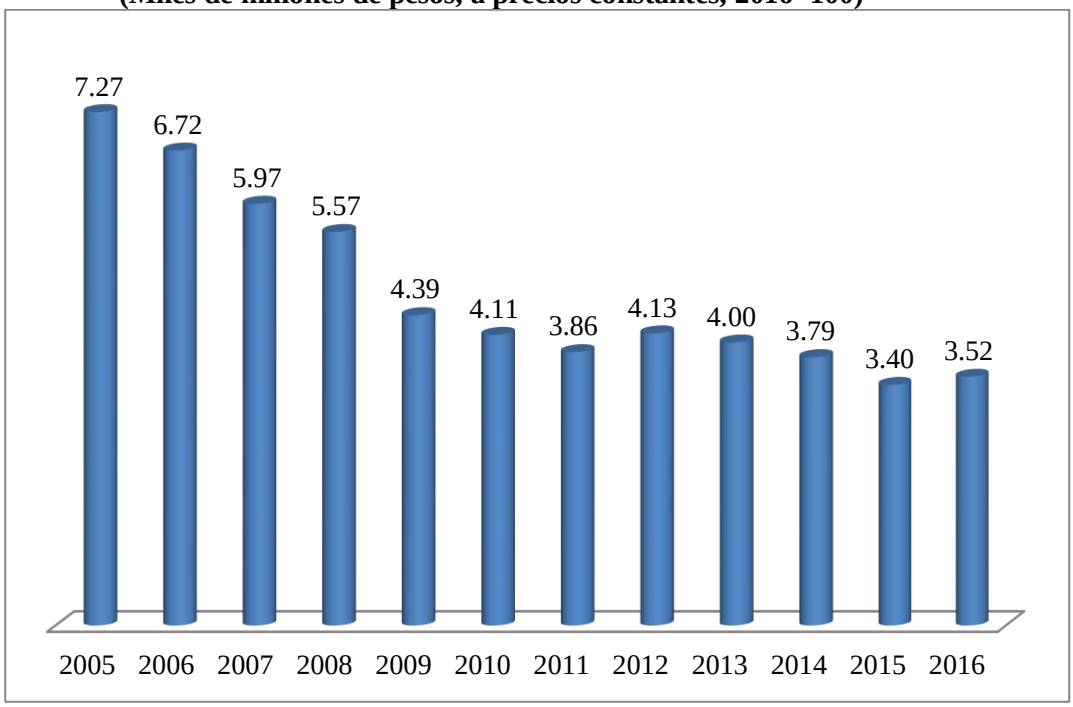
2.5 Costo del servicio de la deuda

Hasta este punto hemos observado los diferentes niveles de endeudamiento por los que atraviesa actualmente el estado de México, así como la composición de los diferentes empréstitos que hasta 2016 ha contraído la entidad federativa más grande, en términos económicos, del país.

Es en este capítulo donde hablaremos de un componente adicional, que no ha sido mencionado hasta ahora, el costo de la deuda, es decir, el gasto que puede incurrir la entidad al contraer un préstamo.

Cabe señalar que la amortización es el pago del principal o préstamo, mientras que la tasa de interés es el costo del dinero, la ganancia del prestatario.

Gráfica 2.9 Costo financiero de la deuda pública del estado de México (Miles de millones de pesos, a precios constantes, 2016=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la cuenta Pública del Estado de México, 2005-2015

Este gráfico nos muestra como hacia el año 2016, el costo de los empréstitos ha ido a la baja, de igual forma los gastos que se producen por la contratación de los mismos, observando un buen manejo de la amortización, la capacidad de reintegro de un préstamo, por parte del gobierno mexiquense, aunque podemos encontrar que de 2005 a 2008 disminuyó a un ritmo muy bueno, pero en este último año, que por cierto registra la cifra más baja, comienzan dos años de aumento en el costo de la deuda.

Aun cuando el estado de México forma parte de las entidades más endeudadas, el costo de dicho endeudamiento es cercano al uno por ciento, lo que nos muestra la cifra tan elevada de recursos que debe desembolsar año tras año para cubrir su endeudamiento y el costo que este representa, aun cuando tiene carencias muy marcadas, que no ha podido desaparecer ni con la enorme cantidad de recursos que maneja la administración pública estatal.

De acuerdo con el diario “El Economista” en su nota del 1° de mayo de 2017, el costo de la deuda se ha incrementado hasta 44 por ciento, para situarse en 100,180 millones

de pesos, cifra que para SHCP no es preocupante, sus argumentos se basan en que el monto de la deuda pública que genera este costo, que asciende a 137,476 millones de pesos, se ha utilizado como inversión productiva, bajo esta hipótesis, SHCP ha argumentado que en realidad no es un costo de la deuda, más bien, costo de la inversión.

2.6 Conclusiones

La planeación de las finanzas públicas para cada entidad federativa es de vital importancia, por ello la necesidad de integrar un Plan Estatal de Desarrollo (PED), tal como el caso mexiquense, que intenta cubrir ciertos aspectos de importancia para el desarrollo y crecimiento estatal.

Durante el periodo de estudio de este trabajo, encontramos dos Planes Estatales de Desarrollo, el primero de ellos propuesto para el periodo 2005-2011, el cual, no es muy clara la forma en que se manejaran las finanzas públicas de la entidad, mucho menos el manejo o control de la deuda publica mexiquense; el segundo de ellos se elaboró para el periodo 2011-2017, que de igual manera que su antecesor no menciona de forma clara la forma de financiamiento que seguirá el GEM para poder cubrir con los pilares del PED.

El estado de México tiene formas muy variadas que le permiten contraer un amplia gama de empréstitos, cada uno de estos se contratan, se liquidan y funcionan de forma diferente; dentro de estos, los de mayor peso y relevancia son el crédito con la banca múltiple - cuatro instituciones concentran más del 60 por ciento de estos- y la banca de desarrollo.

Es claramente el crédito con la banca múltiple, la forma de financiamiento favorita de la entidad mexiquense, concentrando poco más de la mitad de los empréstitos con cuatro instituciones bancarias (BBVA Bancomer, Santander, Banamex y Banorte.

El saldo histórico de la entidad mexiquense, posee una tendencia a la baja, a excepción de un año, donde la deuda aumente respecto al año anterior, pero inmediatamente tiende a la baja la deuda pública.

Si bien, podemos observar que la deuda pública disminuye, debemos tomar en cuenta que el monto de la deuda es sumamente alto, considerando la inmensa cantidad de recursos federales y propios que acapara la entidad más poblada del país.

Para medir el impacto de la deuda pública en las finanzas estatales, inclusive nacionales, existen varios indicadores, los cuales pueden ser respecto a recursos provenientes del Ramo 28, ingresos propios, ingresos totales, o respecto al PIB estatal.

En cada uno de estos indicadores, queda claro el gran tamaño del estado de México, pues, los ingresos que recibe por parte de la federación es sumamente alto, al igual que los ingresos propios que logra captar, dejando ver en claro la ineficiencia del manejo de todos estos recursos, como claro ejemplo, la deuda estratosférica que tiene hasta el año 2016.

Para el caso de las participaciones federales, quizá la más curiosa, observamos una tendencia a la baja, podemos observar una tendencia a la baja pero es solo una ilusión, pues, la realidad es diferente, la razón por la que observamos una tendencia a la baja es el aumento desproporcionado de los recursos federales.

Con respecto a la relación deuda/PIBE, encontramos que de nueva cuenta la razón tiende a la baja, esto es debido a que el PIBE, en términos constantes aumenta, mientras que la deuda a precios constantes disminuye; inclusive en el año 2010, donde el país padeció los efectos de la crisis inmobiliaria.

Como se mencionó, el estado de México, es de las entidades que mayor cantidad de recursos propios logra captar, año tras año se mantienen estables, aunado a ellos, el peso de las transferencias federales, le permiten mantener estable la relación deuda/ingresos totales.

El resultado de los indicadores, no muestran señales claras de alerta, su gran colchón de recursos federales, aporta cierto grado de estabilidad, el por ello que el gobierno mexiquense debe realizar una excelente administración para los años venideros.

Al momento de mencionar la fuente de pago, son las participaciones federales el gran colchón del gobierno mexiquense, estas acaparan cerca del 90 por ciento, mientras que el otro 10 por ciento restante para el pago de los empréstitos son los ingresos propios.

La entidad mexiquense cuenta con el apoyo del sector privado para financiar proyectos de infraestructura, siendo siete los PP´s, con un valor de 40.8 mmdp, donde se ha

costeado cerca del 40 por ciento, y se debe cerca del 60 por ciento del valor presente neto de estos.

Actualmente, la deuda pública mexiquense se encuentra en niveles estables, niveles muy altos, pero en situaciones que le permiten solventar el financiamiento ya adquirido sin la necesidad de comprometer recursos públicos etiquetados para otras actividades, favoreciendo así, en teoría, su desarrollo y crecimiento, tanto de las finanzas públicas como de los habitantes en dicha entidad

Este capítulo expondrá la estructura actual del gasto público al que incurre el estado de México, su evolución durante el periodo 2005-2016, los tipos, su clasificación, su comportamiento y el peso que tienen dentro de la economía estatal; para el caso de los ingresos, se hará lo propio, aunado al origen y estructura de los mismos.

Cabe mencionar que anteriormente se mencionó que la diferencia negativa entre los ingresos menos los gastos generan los déficits, es decir, en este capítulo podremos cimentar las bases y las cifras del endeudamiento público en esta entidad.

Capítulo 3 Evolución del ingreso y del gasto público en la entidad

3.1 Estructura actual del gasto público del estado de México

En esta sección, mostraremos la evolución del gasto público en el estado de México, considerando para fines de este trabajo el gasto público como todo aquel dinero desembolsado por la administración central, para la adquisición de bienes y servicios que permitan el desarrollo de la sociedad y de la misma administración central.

Dividiremos el gasto total de poder ejecutivo en dos secciones, la primera de ellas, según el objeto de gasto pero de manera muy general, es decir, en *gasto programable* y el *gasto no programable*, tomando como únicas variables las que aparecen en el ejercicio presupuestal integrado de la cuenta pública del estado de México, es decir, el gasto corriente, las trasferencias y la inversión pública como componentes del primer apartado, y como variables del gasto no programable encontraremos únicamente las transferencias a municipios y la deuda pública.

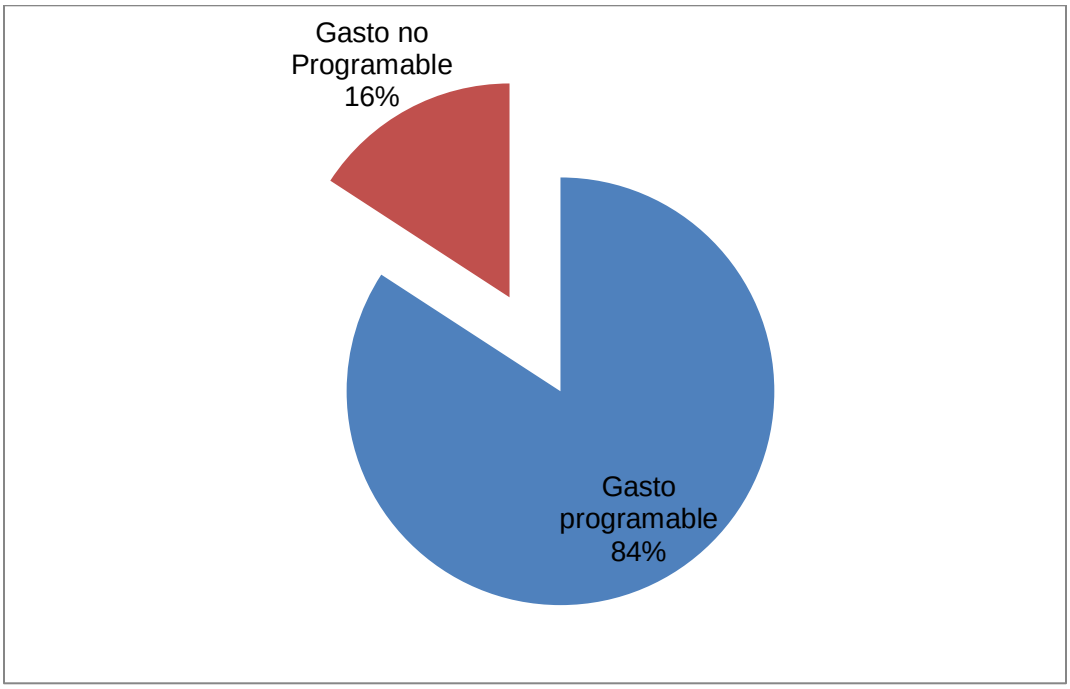
Como hemos observado, la entidad mexiquense, es quien se lleva la mayor rebanada del pastel de los recursos federales que se distribuyen entre las entidades federativas, por ello tanto sus ingresos como sus gastos son exorbitantes, a continuación, observaremos en las diferentes gráficas, la evolución del gasto ejercido por el gobierno del estado de México, esto como punto de partida para realizar el balance fiscal.

a) Clasificación por objeto del gasto

Como punto de partida debemos considerar la división del gasto público en dos partes. En primer lugar estaría el gasto programable, que es el que va dirigido a fines específicos

dentro de un programa gubernamental, es decir, a las atribuciones de las instituciones, dependencias organismos y entidades del gobierno, está conformado por el gasto corriente, las transferencias y la inversión pública. El segundo, el gasto no programable, es aquel que va dirigido a fines no específicos como las transferencias a municipios y al pago de las diversas obligaciones financieras contraídas por la entidad; en este grupo se incluyen las transferencias a municipios y lo relacionado a la deuda pública (costo financiero de la deuda, amortizaciones y pago de ADEFAS).

Gráfica # 3.1 Gasto programable y no programable*



*Como porcentaje del gasto total ejercido por el gobierno del estado de México, los porcentajes fueron obtenidos a partir de los datos a precios constantes, base 2016=100.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del estado de México.

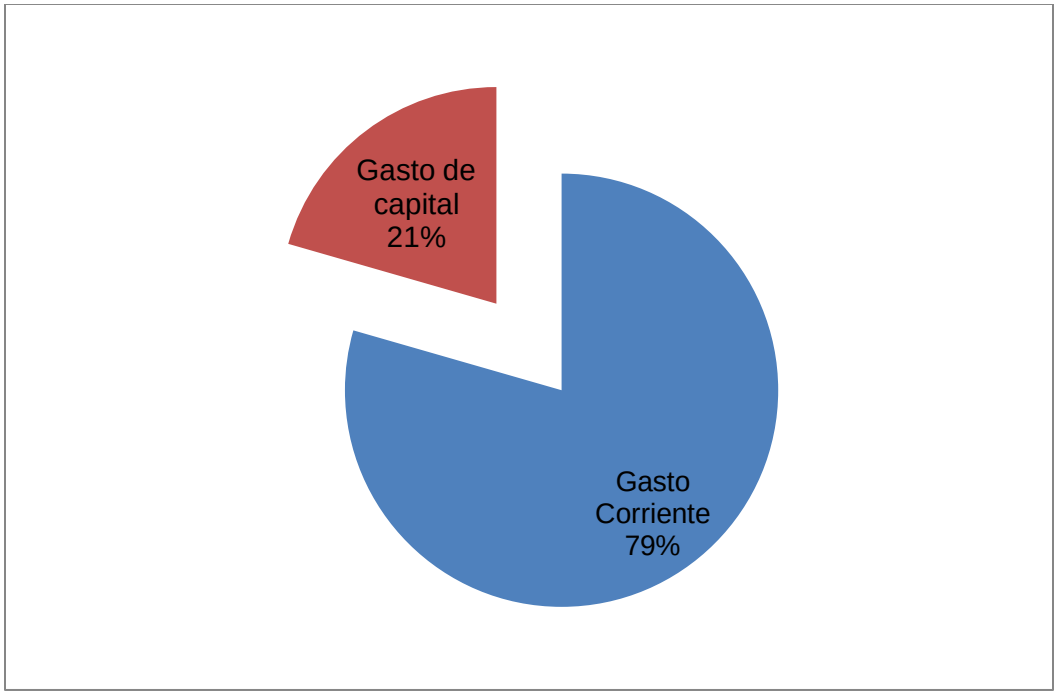
Actualmente, el gobierno mexiquense desembolsa 217.06 mil millones de pesos, destinados al gasto corriente, transferencias e inversión pública; mientras que para los rubros de deuda pública y transferencias a municipios solo destina 50.22 mil millones, la gráfica anterior nos muestra el porcentaje de los rubros antes mencionados.

b) Clasificación económica (gasto corriente y de capital)

En esta breve sección nos toca analizar el gasto ejercido entre corriente y de capital, pues nos permite conocer la composición del gasto programable,

De los 217 mil millones que conforman el gasto programable en el año 2016, solo 174.5 mil millones son gasto corriente (más transferencias y subsidios), esta información nos permite saber que este rubro abarca el 80 por ciento del gasto programable, dejando con solo el 20 por ciento a la inversión pública o gasto de capital, en términos monetarios, 42.5 mil millones de pesos.

Gráfica # 3.2 Gasto corriente y gasto de capital*



*Como porcentaje del gasto corriente y de capital ejercido por el gobierno del estado de México, los porcentajes fueron obtenidos a partir de los datos a precios constantes, base 2016=100.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Cuenta Pública del Estado de México

Se considera como gasto de capital, aquel desembolso monetario que le permite a la administración central poder aumentar su patrimonio, lo que permite el desarrollo del Estado y su cumplimento en metas planeadas en su Plan Estatal de Desarrollo.

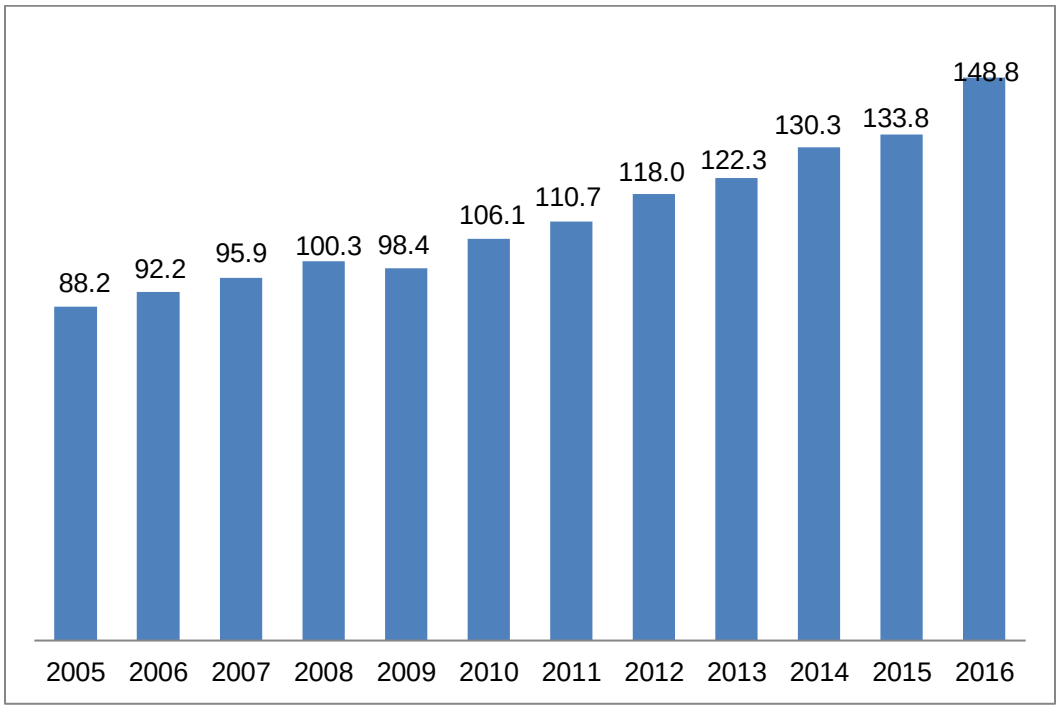
Un dato muy interesante es el porcentaje de la inversión pública, respecto al gasto total que ejerce el estado de México, mientras en 2005 apenas representó un 2.27 por

ciento, para el año 2016 represento el 19.2 por ciento, durante este lapso de tiempo, la cifra más alta se registró en el año 2014 llegando a 21.5 por ciento.

La siguiente gráfica nos muestra el aumento a lo largo de este tiempo de como el gasto corriente que ha destinado el estado de México se ha incrementado a ritmos muy acelerados.

Gráfica # 3.3 Gasto corriente, 2005-2016

(Cifra en miles de millones de pesos, base 2016=100)

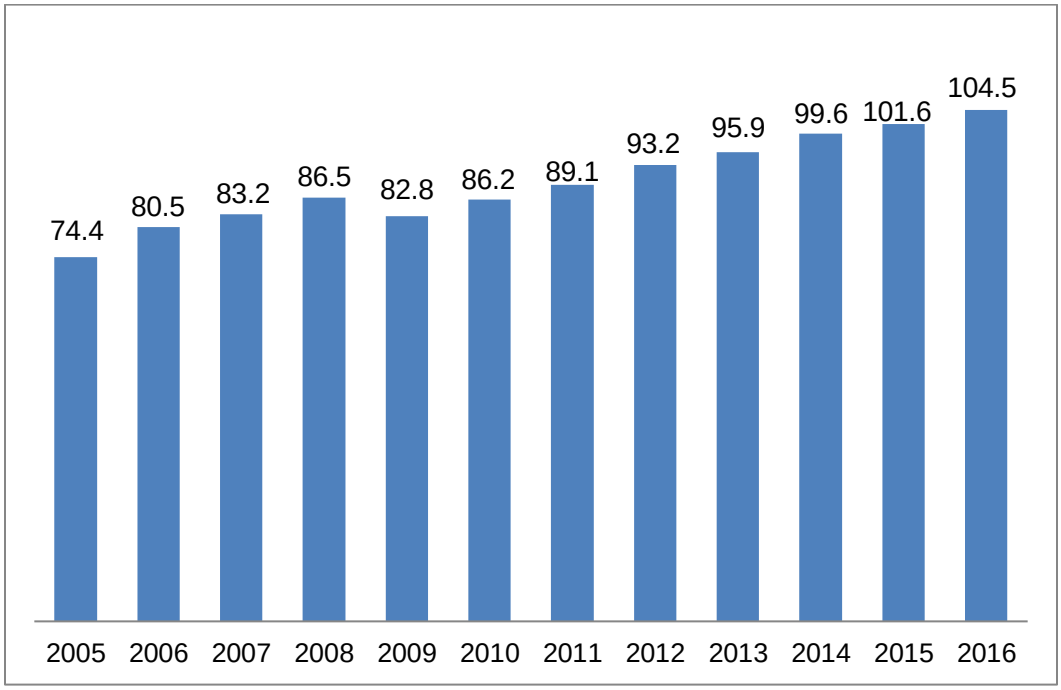


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del estado de México.

Desglosando el gasto corriente en tres, observamos que el primero rubro, el cual pertenece a servicios personales, abarcan la proporción más grande, mientras que el segundo rubro, materiales y suministros son los que provocan el menor desembolso de las tres, finalmente encontramos el rubro de servicios generales, que en conjunto con el rubro anterior conforman el gasto operativo.

Gráfica # 3.4 Servicios personales como parte del gasto corriente 2005-2016

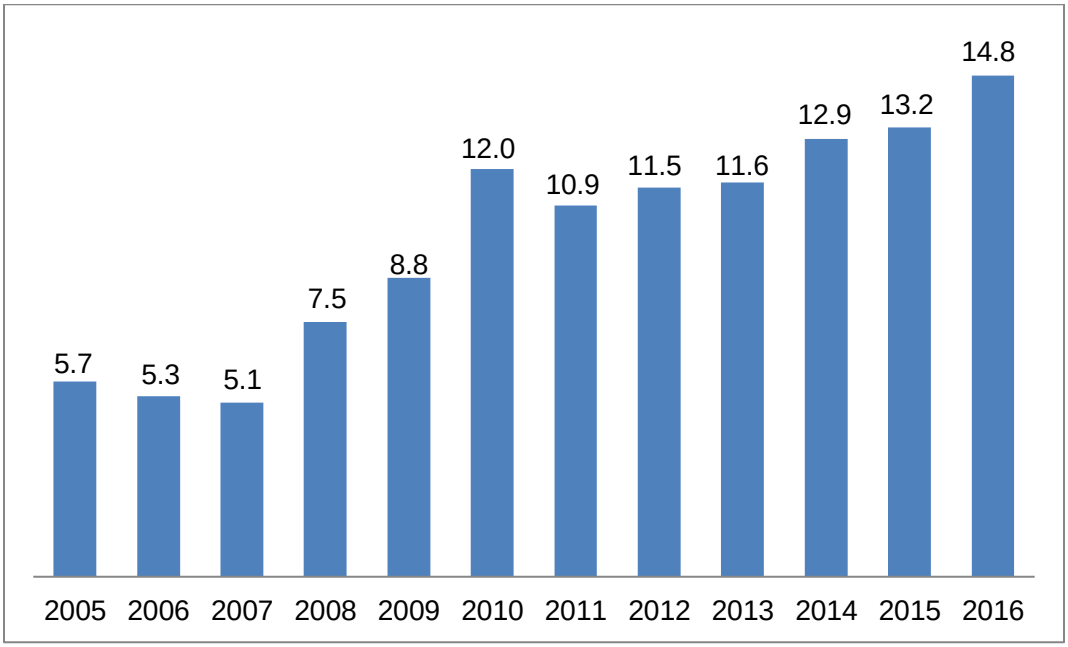
(Cifra en miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del estado de México.

Gráfica # 3.5 Materiales y suministros como parte del gasto corriente

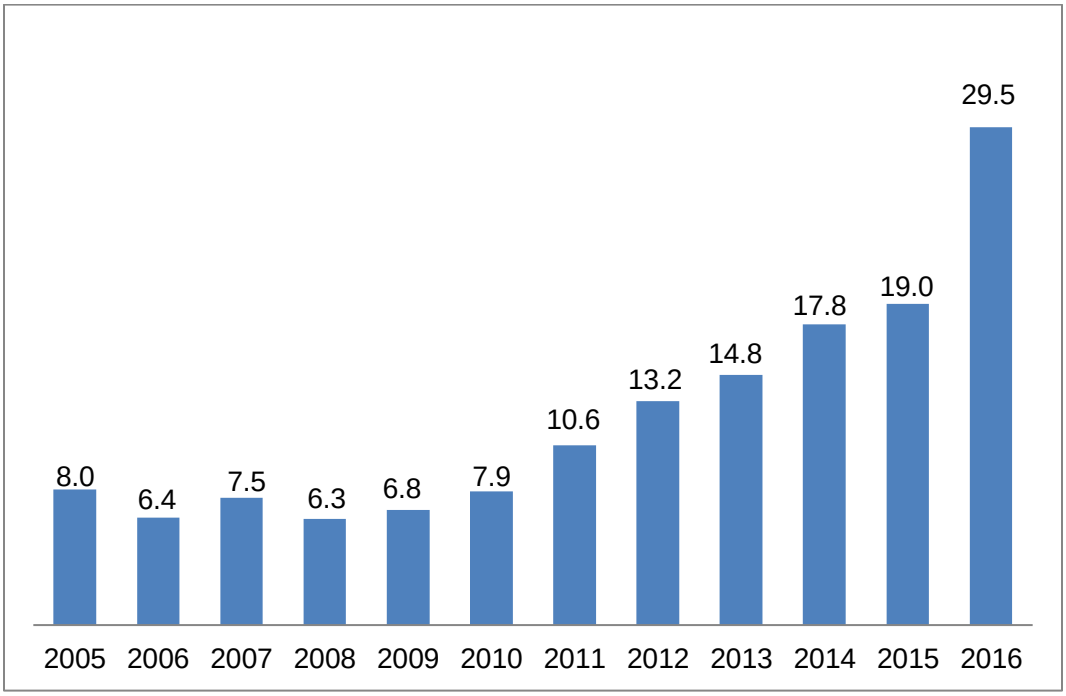
(Cifra en miles de millones de pesos, precios constantes, base 2015=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del estado de México.

Gráfica # 3.6 Servicios generales como proporción del gasto corriente

(Cifra en miles de millones de pesos, precios contantes, base 2015=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del estado de México.

Como pudimos observar en los gráficos anteriores, los servicios personales, comprenden el mayor desembolso por parte del gobierno del estado de México, es además el rubro que mayor crecimiento ha tenido en el transcurso de este tiempo, mientras que las gráficas de materiales y suministros y el gráfico de servicios generales nos muestran una tendencia creciente, pero de una manera muy irregular, ya que hay años en los que las cifras caen.

Para la gráfica de servicios personales podemos encontrar que es el año 2009 donde la cantidad respecto al año anterior es menor, curiosamente para las siguientes dos gráficas, este fenómeno no se repite; por otro lado, los servicios generales poseen altibajos durante el periodo de estudio, pero con tendencia creciente como las demás gráficas.

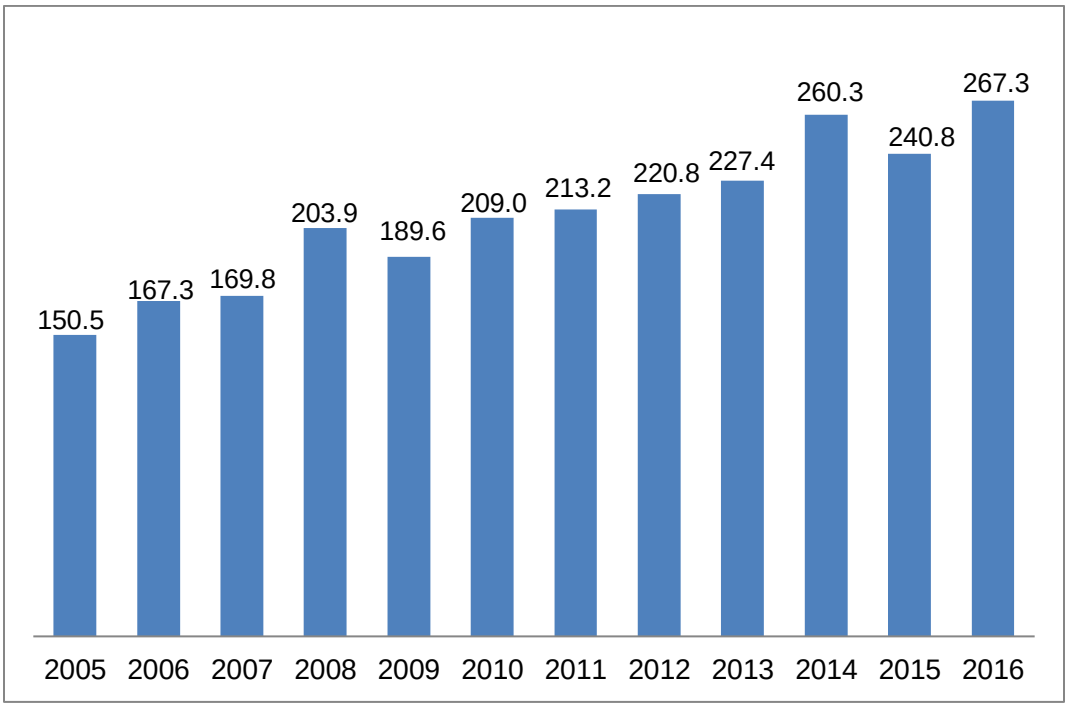
Este crecimiento tan explosivo que corresponde al gasto corriente, argumentamos que solo puede ser solventado gracias a la cantidad de recursos provenientes del gobierno federal, en forma de participaciones y aportaciones.

3.1.2 Evolución histórica del gasto público del Estado de México

El gasto que ha realizado el gobierno del estado de México, es uno de los gastos más altos entre las entidades federativas, de igual forma es la entidad que más ingresos obtiene, a continuación mostraremos una breve síntesis de la evolución del gasto público total del gobierno mexiquense.

Grafica # 3.7 Evolución del gasto total del estado de México, 2005-2016

(Cifra en millones de pesos, a precios contantes, base 2015=100).



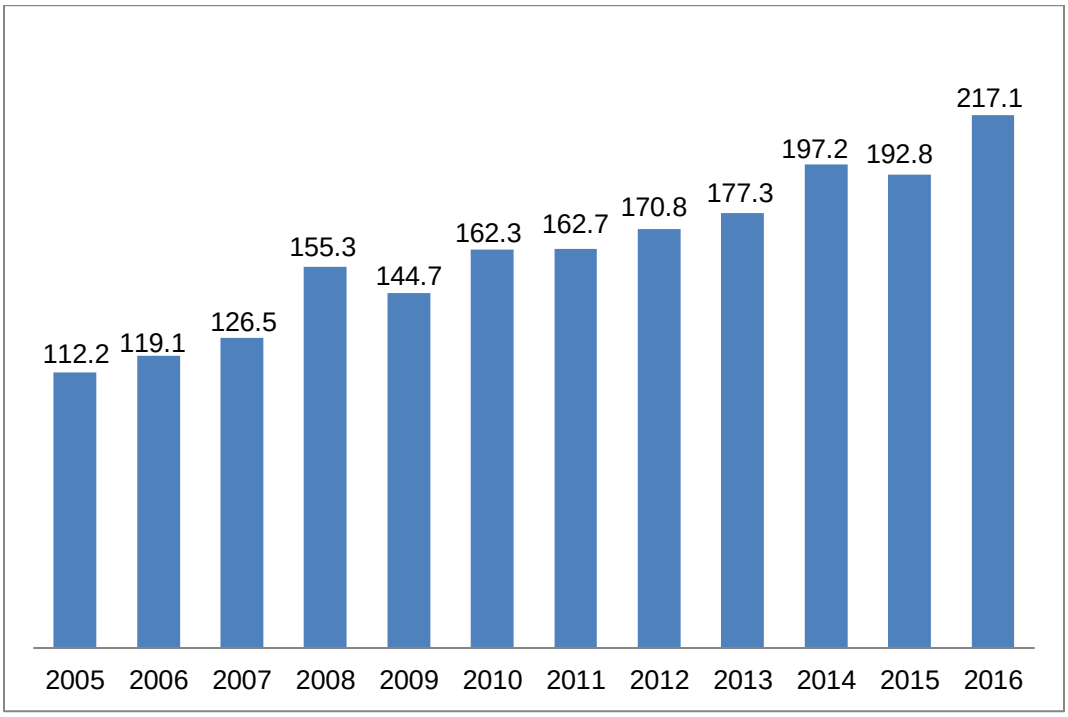
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del estado de México.

El gráfico anterior, nos muestra la tendencia a la alza del gasto que ha ejercido el gobierno mexiquense, aunque se ven dos periodos donde el gasto va a la baja respecto al año anterior, el primero de ellos es el año 2009, esto es debido a la situaciones negativas adversas que afectaron la economía internacional, y por ello la economía mexicana mostró una ligera recesión, afectando los ingresos y el gasto público en el país, por ende dentro las entidades. La segunda baja en el gasto, es el año 2015, debido a la recaudación menor en los ingresos que captó la entidad.

Mientras que el siguiente gráfico nos muestra la evolución del gasto programable que ha realizado el gobierno mexiquense, podemos observar una tendencia que va en aumento conforme transcurren los ejercicios fiscales, en ningún periodo podemos observar caídas entre un año y otro, al contrario, aunque encontramos que las variaciones no son las mismas, sino que la variación no es constante.

Gráfica # 3.8 Gasto programable del estado de México, 2005-2016

(Cifra en miles de millones de pesos a precios contantes, base 2016=100)



Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Cuenta Pública del estado de México.

Después de apreciar la gráfica anterior, encontramos que el gasto programable ha sufrido de varios altibajos, dejando ver caídas en 2009 y 2015, el primero de ellos como causa de la crisis inmobiliaria que afecto la economía nacional, por ende, las finanzas estatales, el segundo está asociado con la baja recaudación de recursos estatales por parte de la entidad.

Durante poco más de 10 años, podemos ver como el gasto programable se ha incrementado considerablemente, respecto al 2005, crecimiento cercano al 200 por ciento, aumentando 105 mmdp.

Sin lugar a dudas, la desventaja de ser la entidad más poblada del país radica en la necesidad de contraer un aparato burócrata muy extenso, que permita llevar a cabo las funciones del estado en la mejor forma posible, por ello el gasto corriente -aquel gasto que realiza la administración central durante un periodo fiscal sin incrementar el patrimonio- es el rubro más grande dentro del gasto programable, abarcando entre el 75 por ciento y 85 por ciento a lo largo de nuestra serie histórica, dejando con muy poca participación a las transferencias y la inversión pública.

La inversión pública, sí se ha incrementado en gran medida, incluso a niveles mayores que el gasto corriente (5 veces), aunque de todas formas no se ve reflejado en la infraestructura estatal; otro punto a considerar aquí, es el hecho que las APP´s forman parte de la inversión, pero no entran en este rubro por las normas contables vigentes

Finalmente, encontramos el gasto programable y su evolución a lo largo de todos estos años, esta es quizá la gráfica más interesante, ya que abarca el rubro de la deuda pública, comprendido por el costo financiero de la misma, las amortizaciones y el pago de ADEFAS.

Observamos que, el gasto programable tiende a subir año tras año, hasta llegar a un aumento de aproximadamente 500 por ciento, cifras bastante alarmantes y más tomando en cuenta como está conformado el gasto programable.

Las transferencias a municipios representan entre el 60 por ciento y 70 por ciento del gasto no programable, el porcentaje restante se utiliza para cubrir el rubro de deuda pública.

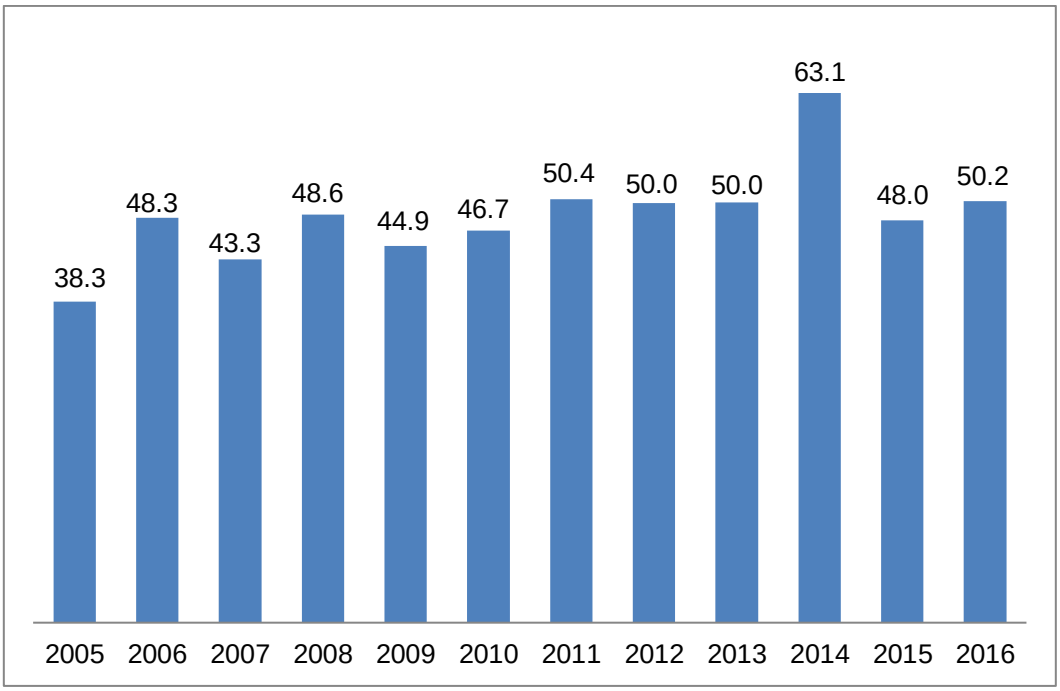
El pago de la deuda pública es menor en comparación con las cifras que analizamos en el capítulo 2, que nos muestran los niveles actuales de endeudamiento, este tipo de información nos permite apreciar que la cantidad de recursos destinados para el pago de los diversos empréstitos son insuficientes en comparación de estos.

Debemos recordar que el gasto no programable incluye los rubros de transferencias a municipios y deuda pública, incluyendo el costo financiero de la deuda, amortizaciones y adefas, nos muestra periodos de altibajos, asociados en primer lugar con las transferencias a municipios, pero es quizá, los rubros de la deuda los que pueden explicar el

comportamiento de la gráfica. Siendo la amortización, el determinante en el ritmo del gráfico, año tras año se va modificando –quizá depende de los pagos correspondientes, según los diversos contratos-, los demás componentes del grafico se mantienen estables y sin mucha variabilidad.

Grafica # 3.9 Gasto no programable del estado de México, 2005-2016.

(Cifra en miles de millones de pesos, a precios constantes, base 2015=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del estado de México

Factores como este influyen en el hecho que las diferentes calificadoras otorguen ciertas calificaciones poco ventajosas como la que actualmente posee el estado de México, pues los recursos destinados para el pago de la deuda son variables, además el plazo de los empréstitos es muy largo y con tasas de interés poco competitivas.

3.2 Evolución y tendencia de los ingresos del estado

En esta sección analizaremos los ingresos totales que percibe el estado de México, así como la tendencia que han sufrido estos a partir del año 2005 hasta el año 2016. Entenderemos como ingresos totales, aquellos recursos monetarios que obtiene la entidad mediante la recaudación local, las transferencias federales, así como los provenientes del financiamiento.

Cabe mencionar que la cantidad de recursos monetarios con los que cuenta el estado de México para cada ejercicio fiscal es el mayor entre las 32 entidades de la república.

3.2.1 Los ingresos totales del estado

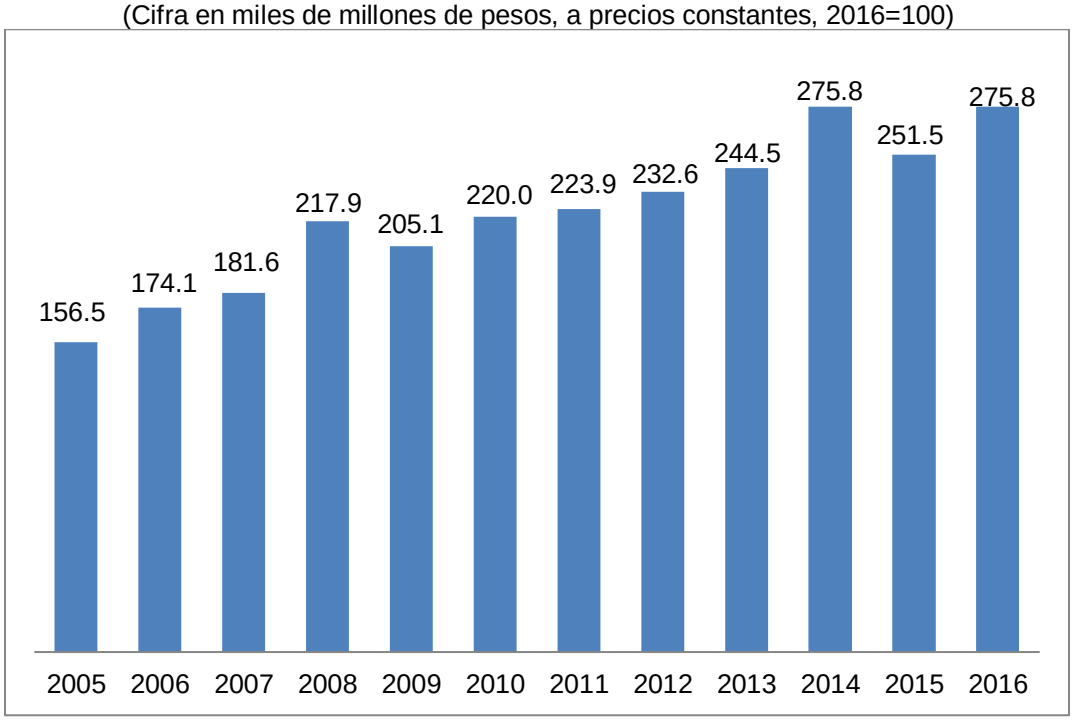
En esta sección, de forma breve analizaremos los ingresos del estado de México, los cuales están conformador por los ingresos ordinarios y los ingresos extra ordinarios, los primero se dividen en dos, los estatales, es decir, ingresos tributarios y no tributarios, aportaciones y cuotas de seguridad social, la venta de bienes o servicios de organismos descentralizados; mientras que los federales incluyen las participaciones y aportaciones provenientes del Ramo 28 y Ramo 33 respectivamente, otros apoyos federales, los ingresos de organismos auxiliares y del sector central. Los ingresos extra ordinarios se obtienen mediante la generación de ADEFAS y el financiamiento.

Encontramos que al año 2016, los ingresos totales habían crecido en cerca de un 175 por ciento respecto al año 2005, esto es gracias al crecimiento constante de las participaciones federales que recibe la entidad, sostenido en menos proporción por los ingresos estatales, cuyo crecimiento se explica detalladamente en el siguiente apartado, así como por los recursos provenientes de un financiamiento constante, mismo financiamiento es el más volátil de los tres rubros que comprenden los ingresos totales.

Podemos observar en el mismo gráfico que solamente dos años muestran una caída respecto al año anterior, estos años fueron el 2009 y 2015, el primero de ellos explicado por la crisis mundial, que golpeó a las finanzas públicas a nivel nacional y estatal, pues tanto las participaciones federales y los ingresos estatales cayeron, mas no el financiamiento.

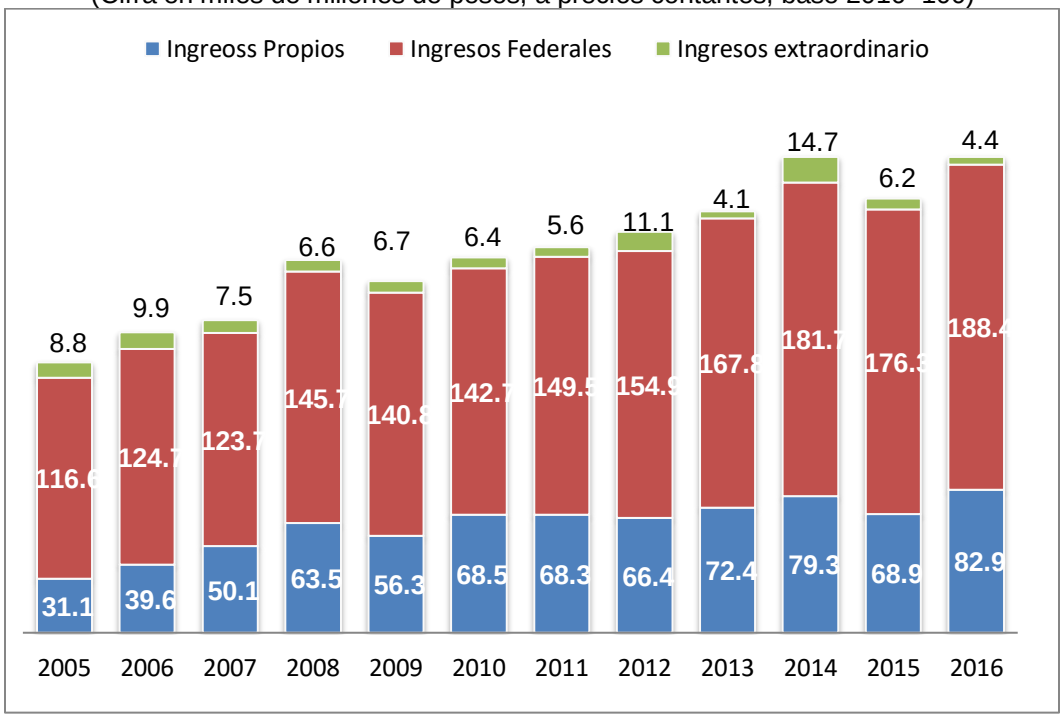
Para el periodo fiscal de 2015, observamos la misma situación, caídas en los ingresos provenientes de la federación y los propios, pero la baja más significativa respecto al año anterior es la del financiamiento.

Gráfica # 3.10 Evolución de los ingresos totales del estado de México, 2005-2016.
(Cifra en miles de millones de pesos, a precios constantes, 2016=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del estado de México,

Gráfica # 3.11 Ingresos totales del estado de México, 2005-2016.
(Cifra en miles de millones de pesos, a precios contantes, base 2016=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenido en la Cuenta Pública del estado de México.

En el gráfico anterior podemos observar de una firma desglosada los ingresos totales de la entidad mexiquense.

Podemos observar que en este gráfico, encontramos que el mayor peso recae sobre los ingresos federales, abarcando cifras de más de 100 millones, mostrando su punto más alto en el 2016, cuando alcanzó cerca de 190 millones, cifra muy alta en comparación con los recursos destinados por parte de la federación hacia otras entidades.

Lo que sucede con los ingresos propios se observa en el mismo gráfico, pues muestra loa tendencia al alza, mostrando altibajos entre este periodo de estudio, su ritmo de crecimiento no es el mismo.

Finalmente, los ingresos extraordinarios, es decir, el financiamiento y la generación de ADEFAS, mantiene la misma tendencia que los ingresos estatales, pues, hay momentos en los que el financiamiento cae y otros en los que sube.

Un fenómeno como la crisis financiera de 2008, afectó significativamente las finanzas públicas, siendo el 2009 el año el indicador más visible, los ingresos federales y propios disminuyen, cabe mencionar que esta disminución no afectó de manera significativa las finanzas, inclusive, el financiamiento extraordinario no llego a niveles fuera de rango, lo que nos habla del buen manejo de las fianzas ante un fenómeno como la crisis inmobiliaria.

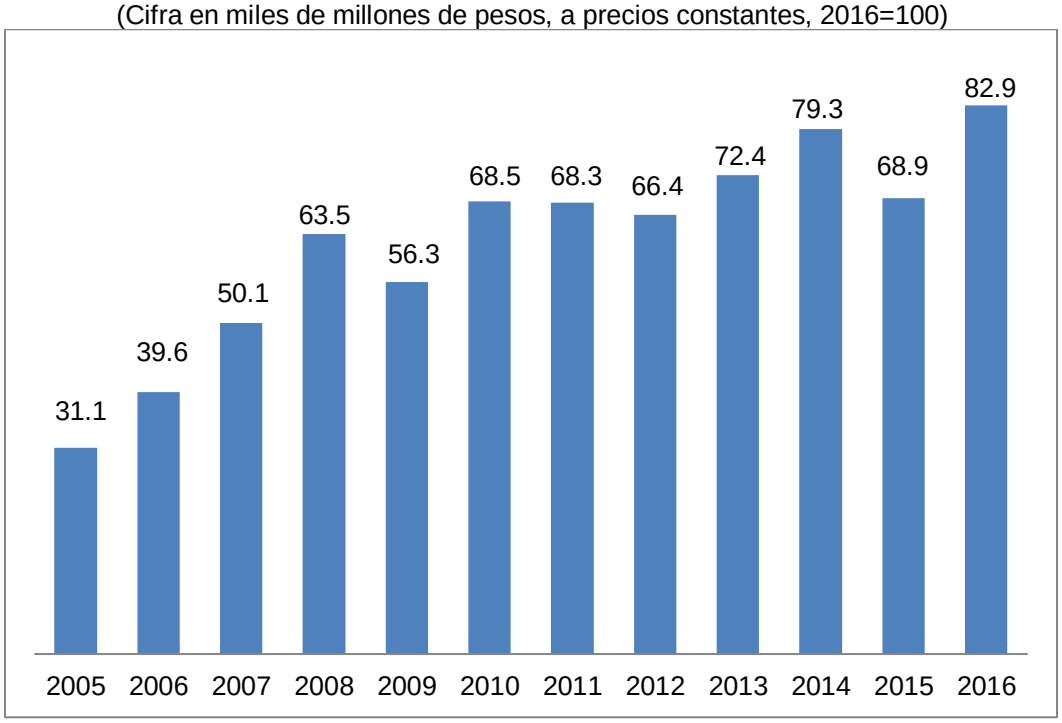
3.2.2 Los ingresos propios del estado

Como lo mencionamos anteriormente, los ingresos propios, aquellos que percibe la entidad mediante la tributación y diferentes vías aunadas a los recursos provenientes de la Federación son un buen sustento para realizar el gasto público estatal.

En esta sección analizaremos los ingresos estatales totales, así como su crecimiento durante el periodo 2005-2016.

El estado de México, es de las entidades federativas que mayores recursos pueden captar, recursos provenientes, en su mayoría de impuestos estatales como la tenencia, sobre nómina, sobre espectáculos públicos, sobre la prestación de servicios de hotelería entre otros; esto le permite contar con varios millones de pesos que le ayudan a solventar sus gastos en gran medida.

Gráfica # 3.12 Ingresos Propios del estado de México, 2005-2016
(Cifra en miles de millones de pesos, a precios constantes, 2016=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del estado de México.

La gráfica anterior nos muestra la evolución de los ingresos propios que la entidad mexiquense ha logrado percibir en poco más de 10 años, observamos que al finalizar este lapso de tiempo, ha logrado aumentar los mismos cerca de un 250 por ciento, aunque existen periodos en los cuales la recaudación ha caído ligeramente respecto al año anterior, como lo son el 2009, 2011, 2012 y 2015, siendo la recaudación tributaria la responsable en estos tres años.

Cabe destacar que para el año 2005 los ingresos propios de la entidad representaban el 19.9 por ciento respecto los ingresos totales de ese ejercicio fiscal, mientras que para el año 2016, los ingresos que recaudaba la entidad llegaron a representar cerca del 30.3 por ciento.

Podemos observar que durante los primeros años de estudio, es decir 2005-2008, el ritmo de crecimiento fue muy acelerado, llagando casi al doble de la percepción de ingresos propios, el fenómeno más interesante se da entre el año 2005 y el año 2008, pues el ritmo de crecimiento alcanzo a llegar a los dos dígitos.

En contraste, para los años posteriores al 2008 observamos dos situaciones, las ligeras caídas en los ingresos estatales caen en cuatro años, la segunda, es que el ritmo de

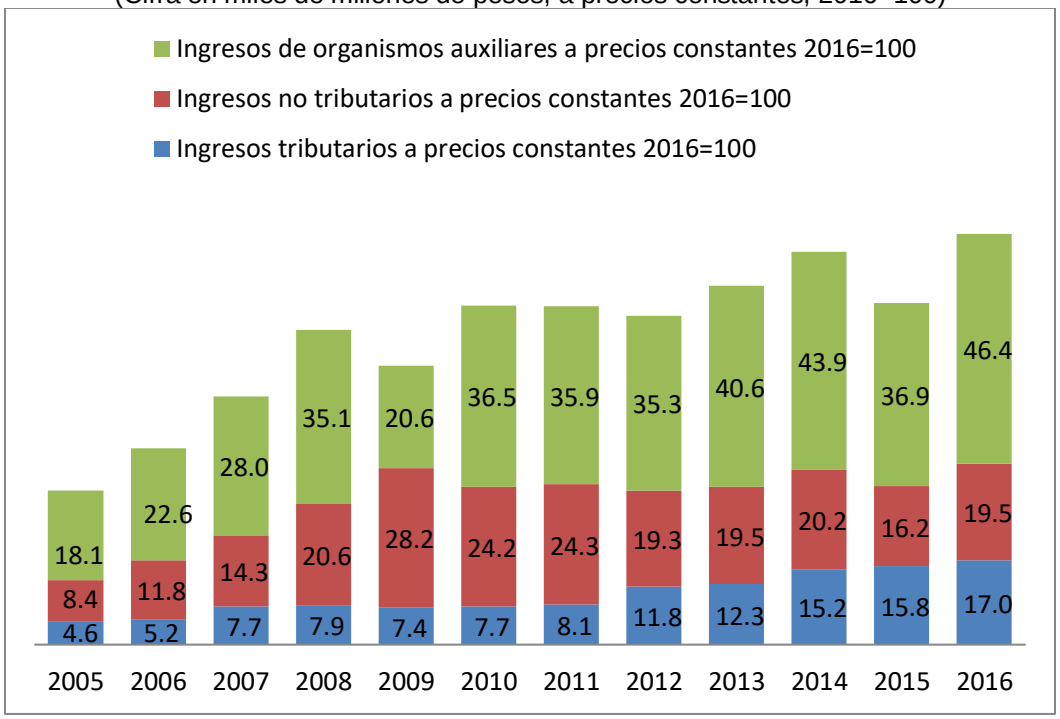
crecimiento en ningún año rebasa el primer digito, pareciera que no han existido esfuerzos tan grandes como al inicio del periodo de estudio por parte de la entidad para incrementar los ingresos estatales, lo que sugiera una dependencia muy alta por parte de los recursos federales, por lo menos así lo sugiere Patiño, D. *Entidades reducen su participación en la recaudación de impuestos*, en El Financiero, 05 de enero de 2016.

El siguiente gráfico nos muestra los tres componentes de los ingresos estatales para el periodo de estudio 2005-2016, tanto tributarios como no tributarios, así como los ingresos de organismos auxiliares (conformados por aportaciones y cuotas de seguridad social, venta de bienes o servicios de organismos descentralizados y otros ingresos de organismos descentralizados).

Observamos que el rubro que más ha crecido durante este periodo es el de los ingresos de organismos auxiliares, su nivel de crecimiento está muy por encima de los ingresos tributarios y no tributarios.

Para el año 2005, los ingresos tributarios representaban 4.8 por ciento de los ingresos estatales, los ingresos no tributarios, comprendieron el 27 por ciento, y los ingresos de organismos auxiliares el 58 por ciento; para el año 2016, los mismos representaron el 20.1, 23.1 y 56 por ciento respectivamente.

Grafica # 3.13 Ingresos propios por rubros
(Cifra en miles de millones de pesos, a precios constantes, 2016=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del Estado de México

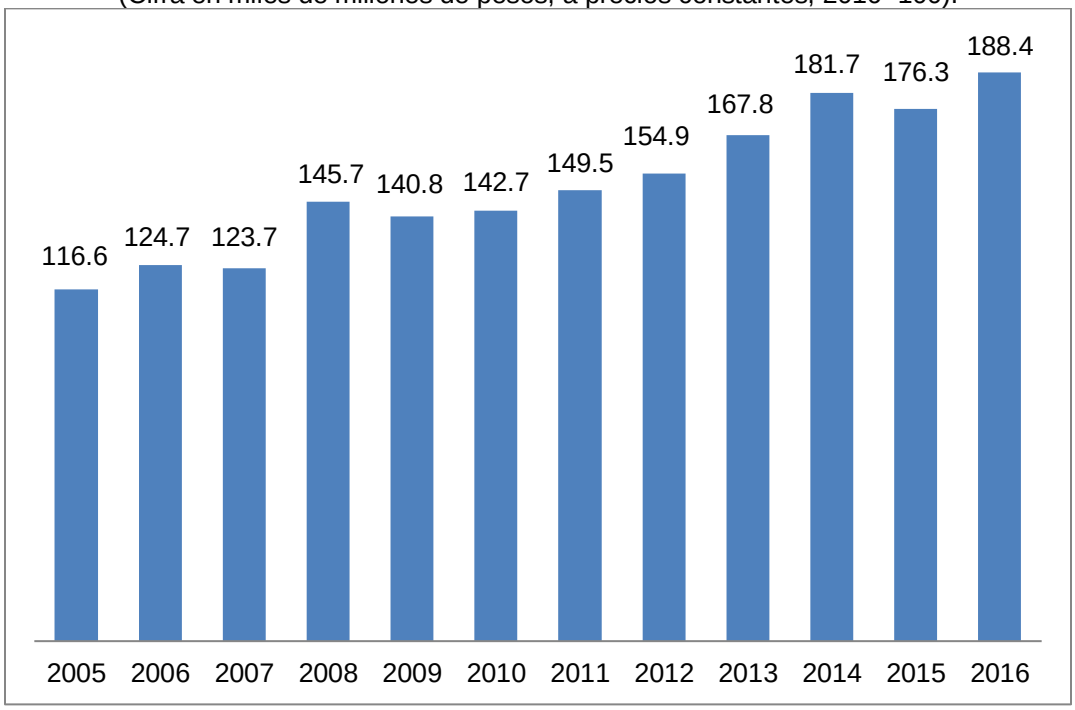
La gráfica anterior nos muestra que los ingresos tributarios fueron los que crecieron con mayor rapidez, aunque esto no afecta realmente a las arcas estatales, pues es el menor rubro de todos, en cambio los ingresos de organismos auxiliares creció al doble, pero el peso que tiene es muy significativo, inclusive hay algunos años en la que este es equivalente a la suma de los ingresos tributarios y no tributarios como el 2005, 2006, 2007, 2008 por ejemplo.

3.2.3 Los ingresos federales del estado

Como hemos hecho anteriormente, ahora le corresponde el análisis a los ingreso federales que tuvo el Estado de México, los cuales tienen un crecimiento muy singular, esto es debido a varias cuestiones que durante esta sección analizaremos.

En la siguiente grafica podemos observar que el año 2007, 2009 y 2015, son años en los que los ingresos federales son menores respecto al año anterior, dichas caídas no pegaron tanto a las fianzas estatales debido a los ingresos propios y al financiamiento, como lo mencionamos anteriormente.

Grafica # 3.14 Ingresos federales del estado de México, 2005-2016.
(Cifra en miles de millones de pesos, a precios constantes, 2016=100).

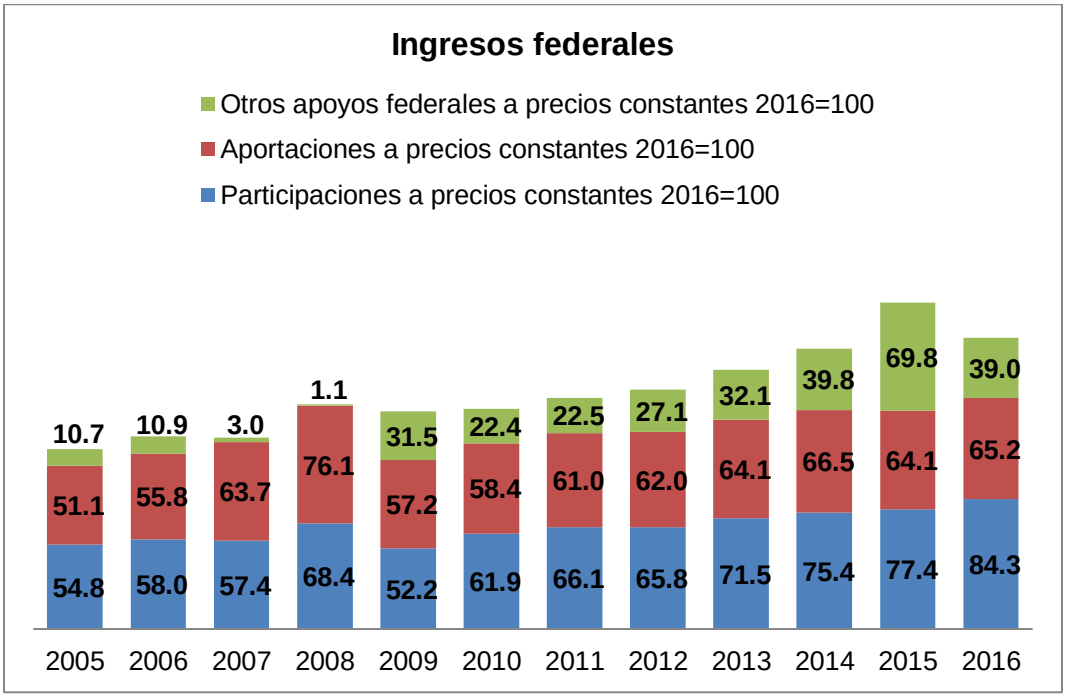


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del estado de México.

Esta gráfica nos muestra que durante el nuestro periodo de estudio, es decir poco más de 10 años, se incrementaron los ingresos federales de la entidad en 71 mil millones de pesos, a razón de 6.5 mil millones de pesos cada año, cifras muy bajas pero bastante significativas, cifras abismales, en comparación con las demás entidades federativas.

Los ingresos vía federación que tuvo el estado de México en este periodo de estudio, pueden ser agrupados en tres rubros, Participaciones (Ramo 33), Aportaciones federales (Ramo 28), y Otros apoyos federales, dentro de estos podemos encontrar Subsidios, Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas FEIF, Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados FIES, Ingresos por excedentes petrolero FIES, Devolución al IEEM, Fondo de Inversión para Entidades Federativas FIEF, Organismos auxiliares, Sector Central y Otros.

Grafica # 3.15 Ingresos federales por concepto
(Cifra en miles de millones de pesos, a precios constantes, 2016=100).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del estado de México.

Vemos una situación bastante curiosa a partir del año 2007, cuando el Fondo General de Participaciones vio un cambio en la fórmula para la repartición de las mismas entre las entidades federativas, bajo el argumento de incentivar con mayores niveles de

participación a las entidades federativas que consigan mayores niveles de crecimiento en el PIBE y recauden más impuestos locales.

Las modificaciones a los cálculos para la repartición del Fondo General de Participaciones, según la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones de la LCF, se toma con base en el nivel de población: 45.17% con los niveles de población en 2006, 45.17% con el cambio en la recaudación de impuestos asignables en 2005 y 9.66% del inverso de la población y de la recaudación de impuestos que tiene un efecto neutralizador. El segundo componente se distribuye tomando en cuenta: 60% con el cambio del PIB en 2013, el 30% con el incremento de la recaudación local de 2010 a 2013 y 10% con los niveles de recaudación en 2013. Estos porcentajes se ponderan con los niveles de población de 2014.

El estado de México es la entidad que mayor beneficio obtuvo ante estas modificaciones, en el gráfico #6 observamos, que los rubros que más crecen son Otros apoyos en casi cuatro veces, seguidos por las Participaciones y en menor medida las Aportaciones federales.

3.3 Conclusiones

El estado de México es una entidad enorme en todos sentidos, tanto en extensión territorial, como en población, inclusive en el aparato burocrático o en los insumos necesarios para el buen funcionamiento de la administración mexiquense.

Partiendo desde este punto de vista, podemos clasificar el desembolso de recursos monetarios en dos formas, por objeto de gasto en programable y no programable; o bien, por su clasificación económica, en gasto corriente y gasto de capital.

Partiendo del gasto corriente, es decir, el recurso que desembolsa un ente económico para la adquisición de insumos que le permitan desarrollar plenamente sus funciones, se incrementó en 60 mmdp en el periodo de estudio, teniendo al 2009 como el único año en el que se presenta una disminución respecto al año anterior.

De los rubros que integran al gasto corriente, servicios personales es la cantidad más grande que desembolsa la administración, esta aumentó 30 mmdp; materiales y suministros

tuvieron el menor aumento -tan solo 9 mmdp- de los tres rubros y; el tercer componente, servicios generales, mostró un incremento cercano a los 20 mmdp a lo largo de 10 años de estudio.

Por su clasificación económica, encontramos al gasto programable y al no programable; el primero de ellos registró un aumento de 105 mmdp, mientras el no programable, tan solo creció 12 mmdp, es este último el más curioso, muestra una tendencia creciente, siendo la amortización de la deuda pública, la variable responsable de los saltos estrepitosos o las caídas a lo largo del periodo.

Ahora bien, tomando el gasto total, podemos concluir que, el incremento al final del periodo fue de 110 mdp, es decir, 10 mmdp por año, lo que nos habla de que los requerimientos necesarios para el buen desempeño de la entidad, así como su creciente necesidad de desembolsar recursos para solventar gasto corriente, o bien, nos habla de la ineficiencia de la administración pública, el derroche inmenso de recursos o la falta de sensibilidad por parte del gobierno estatal hacia los mexiquenses ya que con esos niveles de gasto estratosféricos, la calidad de vida debería ser mayor.

Tocando el tema de los ingresos, podemos concluir que en el periodo de 2005 a 2016, los ingresos totales aumentaron cerca de 120 mmdp, observando años –2008 y 2014- en los que se da un aumento cercano a 30 mmdp respecto al año anterior, saltos muy marcados, cuyo sustento son los recursos federales.

Los ingresos federales aumentaron 70 mmdp, mientras que los ingresos propios crecieron 50 mmdp; el primer rubro nos habla de la dependencia que tiene la entidad con el gobierno federal; mientras que el segundo rubro nos indica el buen trabajo en la captación de recursos estatales.

Los ingresos extraordinarios se mantuvieron en niveles estables, cabe mencionar que estos presentan altibajos a lo largo del periodo observado, así como el hecho de que para el año 2016 se disminuyó la cantidad a la mitad, de ocho a cuatro mil millones de pesos.

En esta última sección, podremos observar el comportamiento del balance financiero que muestra actualmente el estado de México, respecto a los recursos de libre disposición y con recursos fiscales, explicaremos además en que consiste cada uno de estos rubros.

Haremos mención del sistema de alertas, las disposiciones en materia de disciplina financiera que rigen a las entidades, especialmente para el caso del estado de México; así como los indicadores que menciona la Ley de Disciplina Financiera, el semáforo de endeudamiento y los techos para los tres nieles de alertas.

Capítulo 4. Balance financiero y deuda pública del estado de México

4.1 Balance financiero

4.1.1 Análisis de la evolución del balance general en el periodo 2005-2016

La situación de las finanzas públicas en el estado de México durante los años 2005-2016 se refleja en el balance financiero, es decir, los ingresos que obtuvo la entidad menos los gastos que realizó durante el periodo mencionado.

Considerando que los ingresos son aquellos recursos monetarios que ha recibido la administración central por parte del gobierno del estado de México, y que tienen diversas procedencias, como lo vimos en la sección anterior, pueden provenir de la recaudación federal, de la recaudación local o bien, de recursos extraordinarios; entendiendo por otra parte que los egresos o gastos, son aquellos desembolsos que realizó la misma administración central mexiquense, para desempeñar sus funciones, alcanzas, metas y objetivos

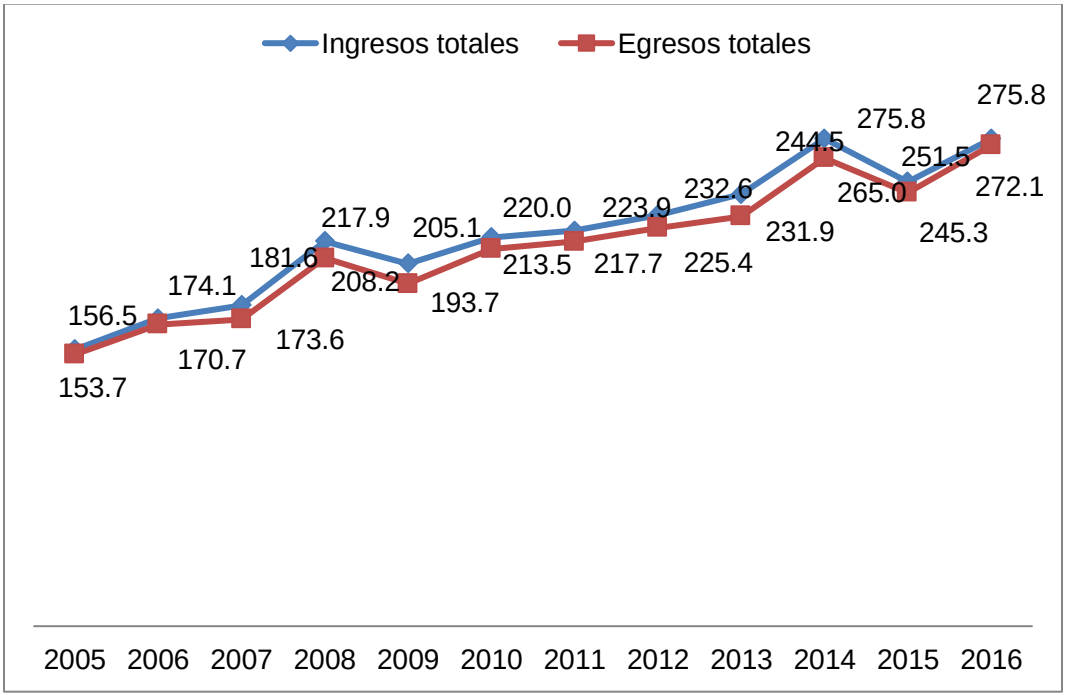
El gráfico posterior muestra que los ingresos y los egresos van de la mano durante todo este tiempo, aunque los ingresos totales son superiores a los gastos que realizo la entidad mexiquense, bien es cierto que hay periodos en los que se observa que la diferencia entre estos es mayor, por ejemplo el 2008, 2012 y 2013.

A primera vista podemos observar que hay superávit en cada año de este periodo, premisa sospechosamente contraria a la realidad, pues de nada sirve un superávit si alguna

variable macroeconómica como lo es la deuda pública, durante este periodo se ha incrementado considerablemente, hasta niveles extremadamente altos, que a través del tiempo pueden generar incertidumbre en la sostenibilidad de los compromisos financieros de la entidad.

Grafico # 4.1 Balance fiscal del estado de México 2005-2016

(Cifra en miles de millones de pesos, precios constantes, 2016=100).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del Estado de México

Lo realmente significativo de esta gráfica son dos cuestiones, la primera de ellas, el ritmo de aceleración de ambas variables, tanto el ingreso público total como el gasto público total, en 10 años aumentaron 125 mil millones de pesos, es decir, 1,25 mil millones de peso de incremento promedio al año.

La segunda, es que se observa con mayor claridad el impresionante incremento de los ingresos totales a partir del año 2008, por los ya mencionados ajustes en el cálculo de

las formulas de la Ley de Coordinación Fiscal, así como el “empujoncito” por parte del gobierno federal hacia la entidad más poblada, claramente desde el año 2012.

Año tras año, los ingresos públicos totales superan los niveles del gasto público, generando así un superávit para cada año, siendo el año 2013 el más alto, este alcanzó 12.6 mil millones de pesos (los ingresos se mantuvieron en 244.5 mmdp mientras que los gastos ascendieron a 231.9 mmdp), el superávit más bajo se presentó en 2008, llego a la pobre cifra de 2.8 mil millones de pesos.

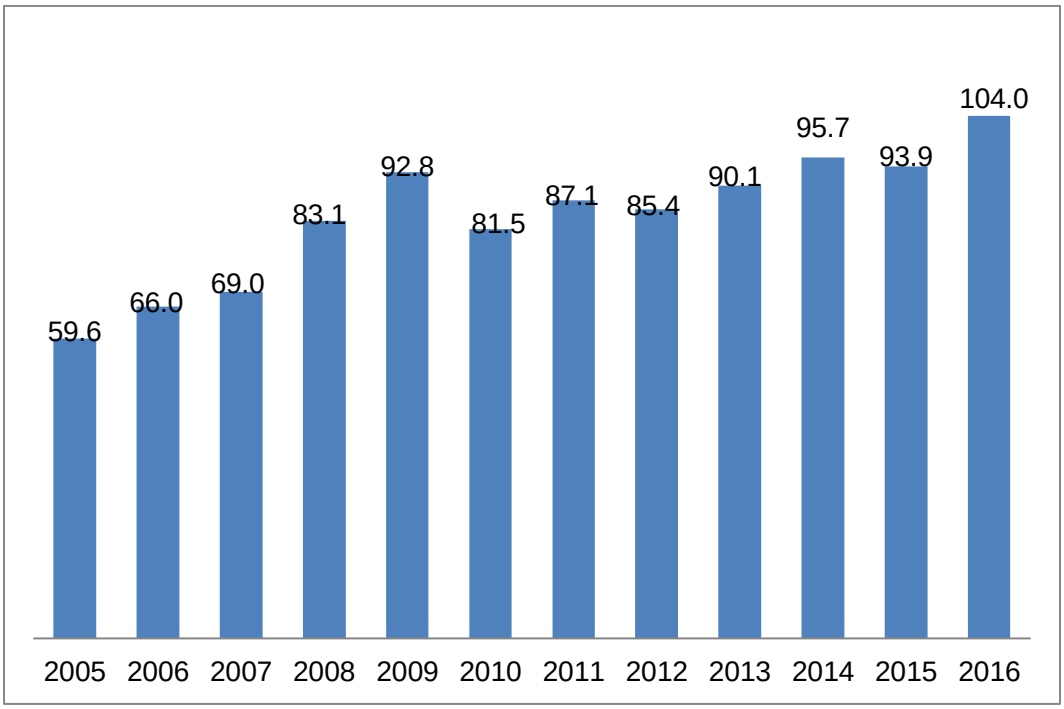
4.1.2 Análisis de la evolución del balance con recursos de libre disposición

Los recursos de libre disposición como los define la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios son aquellos recursos que tenemos como resultado de la sumatoria de los ingresos locales tanto tributarios como no tributarios , las participaciones federales y aquellos que aportó el Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas.

La siguiente grafica nos ilustrara sobre la cantidad de ingresos de libre disposición con los que cuenta el estado de México, podemos observar un ritmo de crecimiento alto, pero bajo en comparación a otros ingresos como los ingresos federales. A lo largo de nuestro periodo de estudio, el aumento apenas alcanzó los 44 mil millones, es decir, 3.6 mil millones de pesos anuales dicho incremento.

Grafica # 4.2 Ingresos de libre disposición del estado de México

(Cifra en miles de millones de pesos, precios constantes, 2016=100).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del estado de México.

Podemos observar que la cifra más alta registrada fue en el año 2016, sobrepasando los 100 mil millones, mientras que la cifra más baja se registró en el 2005 de 59.6 mil millones, la fluctuación de las cifras varia demasiado, debido a que los rubros que comprenden dicha estimación sufren afectaciones año con año, el ejemplo más claro es el FEIEF, pues este se activa solo cuando la recaudación federal participable disminuye de manera significativa, es decir, cuando la recaudación está por debajo del monto del año fiscal anterior.

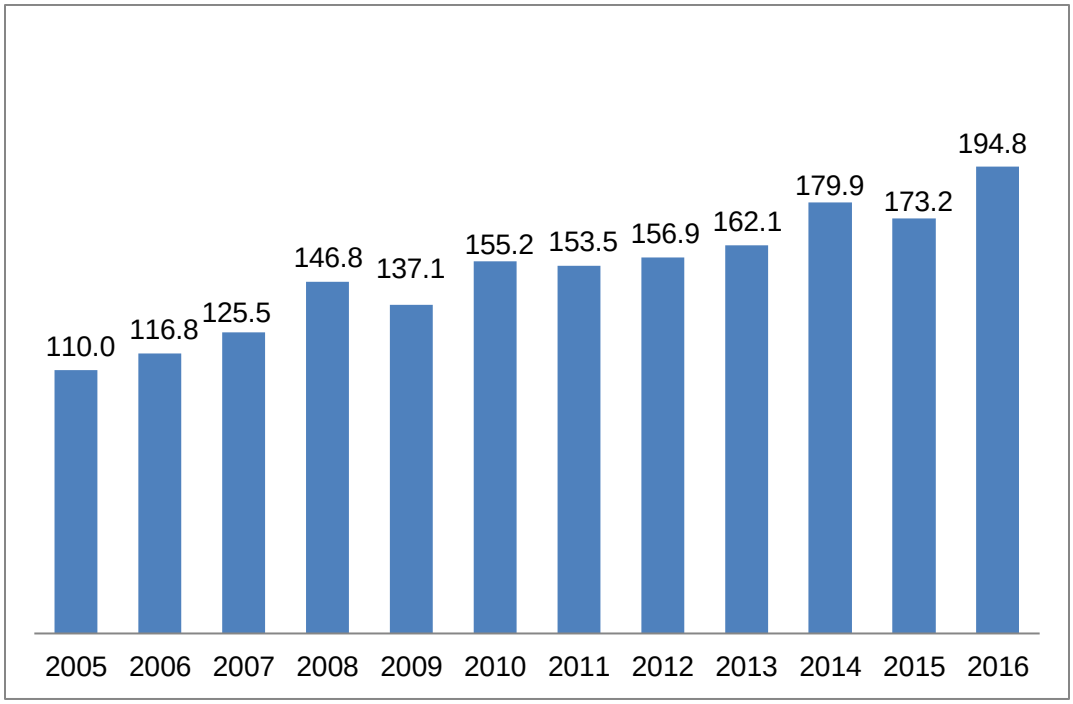
Para realizar un balance sobre ingreso de libre disposición y gastos con recursos fiscales, debemos considerar que estos últimos están comprendidos por el gasto corriente (servicios personales y gasto operativo), la inversión pública y el costo financiero de la deuda.

Como podemos observar, los gastos con recursos fiscales también han crecido durante el periodo de estudio, esto nos habla sobre el despilfarro de recursos que ha cometido la entidad mexiquense, observamos también que en este lapso de tiempo, se pasó

de los 110 mil millones de pesos a 194.8 mil millones, un aumento de 84.8 mil millones de pesos.

Gráfica # 4.3 Gasto con recursos fiscales del estado de México

(Cifra en miles de millones de pesos, precios constantes, 2016=100).



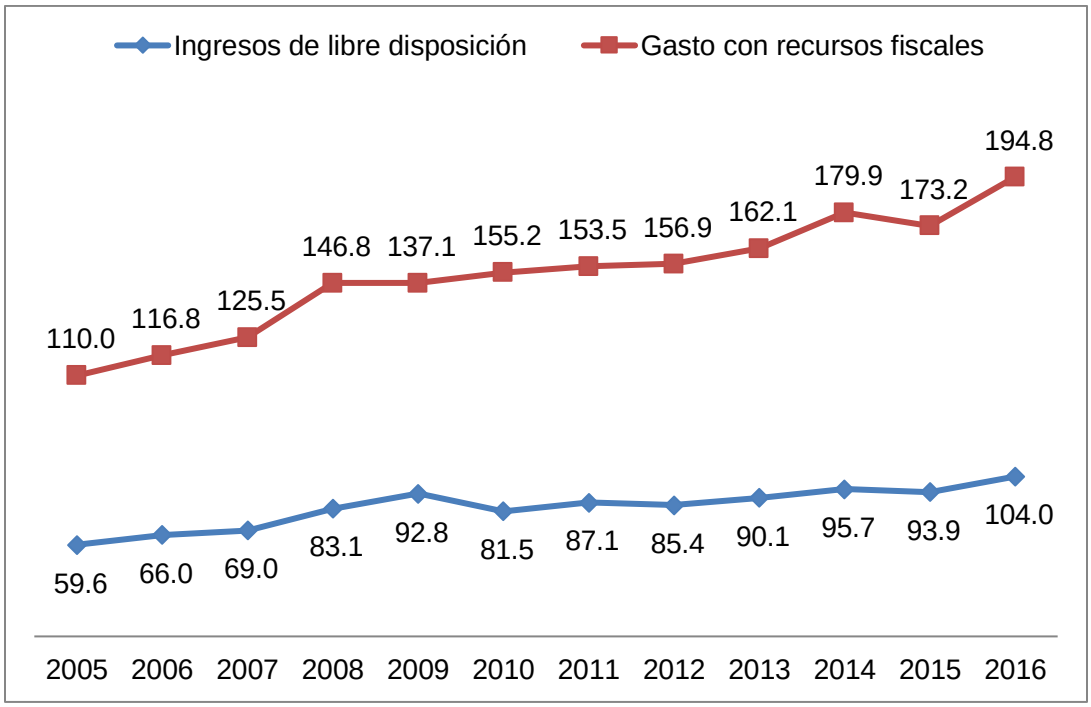
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del estado de México.

La explicación que podemos dar a este crecimiento es el hecho de que la variable que alienta el crecimiento es el gasto corriente, pues acapara cerca del 80% del gasto con recursos fiscales.

Si realizamos un balance con ambos indicadores encontramos que, el gasto es mayor año tras año, sobrepasa en grandes cantidades a los ingresos de libre disposición, por ello mencionábamos que la gráfica 4.1 era bastante engañosa.

Gráfica # 4.4 Balance entre ingresos de libre disposición y gasto con recursos fiscales

(Cifra en miles de millones de pesos, precios constantes, 2016=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Cuenta Pública del estado de México.

El año que más cercanas se encuentran ambas líneas es en 2009, cuando la diferencia entre estas apenas llega a 44 mil millones de pesos, el año 2016 muestra una diferencia muy marcada y es el año en que ambas líneas se separan por 90 mil millones de pesos.

La brecha que separa ambas líneas es muy grande en comparación con la brecha observada en la gráfica 4,1, podríamos aseverar que esta nueva gráfica es la real, la que no posee ilusiones fiscales como la primera gráfica, pues esta nos muestra un verdadero balance entre los ingresos de libre disposición o no etiquetados con los que cuenta el gobierno mexiquense y por el otro lado los gastos que de igual forma no están etiquetados.

En simples palabras, la brecha entre ambas podría ser equivalente a la deuda pública y a las ADEFAS que genera el gobierno, pues la fórmula ingreso-gasto debe ser lo más cercana a cero, en caso de no ser así estamos hablando de cifras negativas, es decir, déficits, que a lo largo del tiempo se convierten en deuda pública.

4.2 Trayectoria histórica de la deuda

Como pudimos observar en la sección anterior, los ingresos y los egresos que realiza la administración central del estado de México, van de la mano durante el periodo de análisis, con diferencia positiva que oscila entre los 2.8 mil millones de pesos y los 12.6 mil millones de pesos.

A primera vista, podríamos decir que existe superávit en las finanzas estatales, supuesto no del todo cierto, por ello, tras la realización del balance entre ingresos de libre disposición y gasto con recursos fiscales encontramos un fenómeno muy singular, que definiremos como déficit fiscal real.

Dicho déficit, oscila entre los 44 mil millones de pesos y 90 mil millones de pesos; la controversia que podría generar un balance fiscal entre ingresos y egresos totales de la entidad queda despejado a partir de un balance entre ingresos de libre disposición y el gasto con recursos fiscales.

El déficit, se debe a que gran cantidad de ingresos provienen del Ramo 33 Aportaciones, que a estas alturas debemos saber que dichos recursos son etiquetados para fines específicos, por ello no pueden ser utilizados para otros fines ajenos a los establecidos.

Por otro lado, encontramos que los ingresos de libre disposición, como su nombre lo indican, no cumplen con condiciones al momento de utilizarlos, pues, son recursos que se pueden utilizar para cualquier fin como el garantía de financiamiento, inversión productiva, entre otros; pero al momento de compararlo con los gastos fiscales, observamos el déficit real.

Este déficit sin ilusiones, es el que realmente genera la necesidad de la entidad para contraer financiamiento extraordinario.

Tras la realización de este ejercicio, observamos dos situaciones, la primera de ellas tiene que ver con los ingresos de libre disposición, en especial con los ingresos propios, a pesar de que la recaudación mexiquense, tanto tributaria como no tributaria, es una de las

más grandes a nivel país, son insuficientes para que la entidad genere gastos con recursos fiscales tan elevados.

La segunda observación, es referente a los niveles de gasto que presenta el estado de México, cifras tan elevadas que son sostenibles gracias a los abundantes ingresos que acapara la entidad más poblada del país, cifras inimaginables para la gran mayoría de entidades de nuestro país, cifras sumamente elevadas y alarmantes. Por ello, no queda del todo claro, a pesar del breve ejercicio realizado en esta sección, la razón por la cual la entidad mexiquense está dentro de las 5 entidades más endeudadas del país con cifras tan grandes que maneja.

4.3 Sistema de alertas

4.3.1 Disciplina financiera

Debido a los altos niveles de endeudamiento y por ende, el deterioro sistemático de las finanzas en algunas entidades federativas, que no representa riesgo alguno para las finanzas nacionales, pero es considerada una alerta mayor para algunas entidades federativas y municipios, comprometiendo la sanidad de sus finanzas publicas actuales y en el futuro.

Tanto el ejecutivo federal, como el Congreso, decidieron enfrentar esta situación mediante una Reforma Constitucional que entró en vigor el 27 de mayo de 2015; tras la modificación del artículo 73 de la carta magna, el Congresos obtiene la facultad para establecer las bases generales para que la Ciudad de México, las entidades federativas y los municipios puedan contraer deuda, además tendrá la capacidad de analizar las estrategias a tomar, por parte de las entidades federativas que tengan niveles altos de deuda.

La contratación de obligaciones financieras tiene su marco legal sustentado en la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, en sus artículos 73, fracción VIII; 79, fracción I, párrafos primero y segundo; 108, párrafo cuarto; 116, fracción II, párrafo sexto; 117, fracción VIII, párrafo segundo; así como la Ley de Disciplinan Financiera de las Entidades y Municipios, en el Titulo Tercero, la cual que hace referencia a la deuda pública y las obligaciones financieras, planteando el procedimiento necesario para que las entidades federativas puedan contraer deuda púbica, de igual forma el financiamiento o la

reestructuración de la misma, así como las especificaciones necesarias para la aprobación de las obligaciones (monto autorizado de deuda pública u obligaciones, el plazo máximo autorizado, el destino de los recursos extraordinarios y la fuente de pago o la contratación de una garantía).

Como hemos visto hasta ahora, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, es la que se encarga no solo de las reglas financieras (balance presupuestario sostenible y la responsabilidad hacendaria de entidades y municipios), información y rendición de cuentas o sanciones, pues es la rectora de la deuda pública y las obligaciones financieras, tema central de este trabajo.

Con la reforma constitucional, se modificaron temas en torno a disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, teniendo como premisa el hecho que el Estado siempre vele por la estabilidad de las fianzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo en el país.

La reforma al artículo 73° constitucional, añade facultades al Congreso de la Unión en materia de deuda pública, permitiéndole establecer en las leyes, las bases generales para que las Entidades, la Ciudad de México y los municipios puedan incurrir en endeudamiento, así como los límites y modalidades en que estos entes puedan afectar sus participaciones para cubrir empréstitos.

Es el mismo Congreso, quien analizará una estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas estatales, emitiendo observaciones pertinentes, en un plazo de quince días hábiles, esto, aplicara en casos donde los Estados tengan niveles elevados de deuda, de igual manera, los municipios que estén bajo este supuesto y las Entidades que no tengan niveles elevados de deuda.

La Auditoria Superior de la Federación, órgano técnico especializado, de la Cámara de Diputados, fiscalizara, de forma posterior, ingresos, egresos y deuda; así como las garantías otorgadas por el Gobierno Federal a los empréstitos de los Estado y Municipios; de igual manera el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión.

Este órgano, fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las Entidades Federativas, los Municipios, la Ciudad de México, así como los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales

La reforma constitucional también dedica un párrafo a las legislaturas locales, menciona que ahora estas, deberán contar con entidades estatales de fiscalización, órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercido de sus atribuciones. La función de fiscalización deberá desarrollarse conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad, fiscalizando además, las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.

Tras la reforma constitucional en 2015, se planteó la necesidad de una nueva Ley, dicha Ley, seria promulgada el 27 de abril de 2016, conocida como Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, la cual, refleja la reforma constitucional en la materia, añadiendo otros mecanismos y disposiciones, los cuales entrarían en vigor a partir del ejercicio fiscal de 2018.

El objetivo de la LDF, es establecer reglas de disciplina financiera aplicables a las entidades y municipios para mantener, en medida de lo posible, finanzas públicas locales sanas y estables, de igual manera, generar condiciones de transparencia en el manejo de la información.

El Titulo Primero de la LDF, nos habla sobre objetivo y las definiciones, apartado muy teórico.

El Titulo Segundo, nos menciona las reglas de disciplina financiera, sobre el Balance presupuestario y la responsabilidad hacendaria de las entidades federativas, es decir, mención los parámetros que debe cubrir tanto las Iniciativas de Leyes de Ingresos, como: los Proyectos de Presupuesto de Egresos, tomando en cuenta objetivos anuales, estrategias y metas, proyecciones de las arcas locales siguiendo la ruta de las premisas de los Criterios Generales de Política Económica; así como los gastos que realicen los ejecutivos locales, mostrando balances presupuestarios sostenibles, establece además en su artículo 7° las condiciones en las que se pueda generar un balance presupuestario negativo;

mientras que el capítulo II de este mismo título habla sobre el balance presupuestario sostenible y la responsabilidad hacendaria de los municipios, tomando los puntos antes mencionados, pero con la aplicación local, añadiendo además a los Entes Públicos municipales para el seguimiento y cumplimiento de esta ley.

El Titulo Tercero de dicha Ley, consta de seis capítulos, el primero hace referencia a la contratación de la deuda pública y las obligaciones; el segundo, a la contratación de obligaciones a corto plazo; sobre la contratación de deuda pública por la ciudad de México, nos habla el tercer capítulo; el cuarto, sobre la deuda estatal garantizada; el sistema de alertas; el ultimo capitulo nos habla sobre el Registro Público Único.

El Registro Público Único es solo el registro público y transparente de la totalidad del endeudamiento acumulado, nueva deuda pública y nuevas obligaciones financieras por parte de las entidades federativas, municipios y entes públicos. Cabe mencionar que el Registro Público Único tiene fines declarativos e informativos, por lo que no prejuzgan ni validan los actos jurídicos por los cuales se celebraron las operaciones relativas.

En este mismo Título Tercero, podemos encontrar los criterios para la contratación de deuda pública a corto plazo para las entidades federativas, así como la contratación de deuda pública para la ciudad de México; otro capítulo hace referencia a la deuda estatal garantizada, es decir, acción del gobierno federal, por conducto de la SHCP para otorgar una garantía a la deuda pública y las obligaciones financieras de las entidades y municipios, siempre y cuando esta no rebase el 3.5 por ciento del PIB nominal, o bien, hasta que la deuda garantizada no supere el 100 por ciento de los ingresos de libre disposición aprobados por cada legislatura local para el ejercicio fiscal correspondiente.

Dicha ley, introduce transparencia sobre un nuevo tipo de pasivo, las Asociaciones Público-Privadas, cabe mencionar que anteriormente estos no se consideraban como deuda; introduce además la premisa de requerir el voto favorable de dos tercios de los diputados de los Congresos locales para la aprobación de contratación de nueva deuda pública en sus respectivas entidades, establece además que las Entidades que tengan altos niveles de endeudamiento no podrán contratar ni un solo peso más de deuda, aunque no quedan muy claros los parámetros.

Iniciativa de Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios

Indicador/Restricción	Límite/Restricción	Observación	Fundamento
Título Segundo Reglas de Disciplina Financiera			
Balance presupuestario sostenible de entidades federativas	Mayor o igual a cero	Al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado. Con las excepciones que la Ley determina en el Art. 7. Puede ser menor a cero pero sujeto a restricciones. Si el Congreso mueve el nivel también tiene que justificarlo.	Art. 6
Contratos de APP´s	Se deberá incluir en el presupuesto las provisiones de gasto. (Art. 11). Deberán acreditar un análisis de conveniencias de llevar a cabo este esquema en lugar de obra tradicional, asimismo un análisis de transferencia de riesgos al sector privado (Art. 13).		Art. 11, 13.
ADEFAS	Estados: Máximo de 2% de los ingresos totales Municipios: Máximo de 2.5% de los ingresos totales.	Será del 5 por ciento para el ejercicio 2017, 4 % para el 2018, 3 % para el 2019 y, a partir del 2020 se observará el porcentaje establecido en el artículo citado	Art. 12, 20 y Séptimo Transitorio.
Proyectos de Inversión	Montos de inversión mayores a 10 millones de UDIS deberán tener análisis costo beneficio.		Art. 13
Ajustes al Presupuesto por baja de ingresos	Si caen en transcurso del ejercicio fiscal respecto de lo programado en la Ley de Ingresos aprobada.	El ajuste deberá aplicarse sobre: gasto comunicación social, gasto corriente (que no incluya subsidios), y gasto en servicios personales.	Art. 15
Balance presupuestario sostenible de municipios	Mayor o igual a cero	Al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado. Con las excepciones que la Ley determina en el Art. 7.	Art. 19

Título Tercero De la Deuda Pública y Obligaciones

Destino de la deuda	Destinada a Inversiones Público Productivas y a refinanciamiento o Reestructura, incluyendo los gastos y costos relacionados con la contratación de dichas Obligaciones y Financiamientos, así como las reservas que deban constituirse en relación con las mismas.	Cuando las obligaciones se deriven de esquemas de APP´s, el destino podrá ser la contratación de servicios.	Art. 22
Refinanciamientos o restructuras	No requerirán autorización del Congreso siempre y cuando baje la tasa, no se incremente el saldo, no se amplíe el plazo de los vencimientos.		Art. 23
Contratación de deuda.	Estados: si el monto es mayor o igual a 40 millones de UDIS requiere proceso competitivo de 5 instituciones financieras y dos ofertas. Municipios: si el monto es mayor o igual a 10 millones de UDIS mismo requisito.	Si se fracciona el monto de deuda aprobado por el Congreso se toma el monto original. Si los montos son menores a los rangos establecidos se requiere solo 2 instituciones financieras y solo 1 oferta.	Art. 26
Bursatilizaciones	Se deberá fundamentar las razones por las cuales el mercado bursátil es una opción más adecuada que el bancario	Se deberá incluir un comparativo de los costos incurridos en emisiones similares por otros entes así como de otras opciones contempladas.	Art. 28
Créditos de corto plazo	Estados y municipios: No requiere autorización si no excede el 6% de los ingresos totales aprobados en sus Leyes de Ingresos. Deberán estar pagadas antes de tres meses del fin de la administración. No podrán ser contratadas en los últimos tres meses.	Aplica la restricción del último párrafo del Art. 26 para realizar un proceso competitivo de mejores condiciones de mercado con por lo menos dos instituciones financieras.	Art. 30
Indicadores para sistema de alertas	I. Indicador de Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición, vinculado con la sostenibilidad de la deuda de un Ente Público;II. Indicador de Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición, el cual está vinculado con la capacidad de pago.	La definición específica las determinará la SHCP.	Art. 44
Niveles de alertas (endeudamiento)	a) Endeudamiento sostenible; b) Endeudamiento en observación; c)		Art. 45

	Endeudamiento elevado		
Techos de financiamiento neto	a) Endeudamiento sostenible: 15% de ILD; b) Endeudamiento en observación: 5% de ILD; c) Endeudamiento elevado: 0%.	Está la excepción del art. 7	Art. 46

Título cuarto: de la información y rendición de cuentas			
Auditorías	La ASF fiscalizará las garantías que otorgue el gobierno federal, así como el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado dichos gobiernos locales.		Art. 60
Título quinto: de las sanciones			
Incumplimiento de la presente Ley	Serán sancionados en término del Título Cuarto de la Constitución.		Art. 61
Daño a la hacienda de los Estados o Municipios	Personas físicas o morales que obtengan beneficios indebidamente o hayan incumplido sus obligaciones, serán responsables del pago de la indemnización correspondiente.	También serán responsables aquellos que hayan omitido la revisión o autorizado tales actos.	Art. 62

El día 30 de enero de 2018, se realiza una reforma a la Ley de Disciplinan Financiera, reforman los artículos 2° (asociaciones público privadas y financiamiento neto); artículo 8° (ante una propuesta de aumento en el gasto del Presupuesto de Egresos deberá verse acompañado con su correspondiente fuente de ingresos distinta al financiamiento o bien, reducción en otras áreas del gasto); artículo 13° (ante cualquier contratación de proyecto de inversión equivalente a 10 millones de unidades de inversión debe realizarse un análisis costo-beneficio); artículo 14° (sobre la amortización anticipada de la deuda pública cuando a) la Entidad Federativa mantenga nivel de endeudamiento elevado, b) Entidad Federativa mantenga nivel de endeudamiento en observación); artículo 16° (sobre una estimación de impacto presupuestario, realizado por el Ejecutivo estatal); artículo 23° (sobre los montos máximos de endeudamiento aprobados por la legislatura local); artículo 29° (sobre financiamientos que se contraten mediante el mercado bursátil cuando excede el monto de cien millones de unidades de inversión y sobre su licitación pública); artículo 43°

(sobre la revisión, por parte de la Secretaria, hacia los entes públicos que tengan contratado financiamientos y cuya fuente de pago sean los Ingresos de libre disposición); artículo 44° (sobre los indicadores del sistema de alertas, específicamente el indicador de obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas); artículo 47° (de como en caso de presentar un monto alto de deuda, un ente público, deberá firmar un convenio de responsabilidad hacendaria); artículo 53° (sobre la disposición o desembolso del financiamiento y su inscripción en el Registro Público Único).

4.3.2 Sistema de alertas

La contratación de nueva deuda pública u obligaciones financieras o el refinanciamiento de las obligaciones financieras contratados con anterioridad por las entidades financieras no solo son objetos de regulación por esta Ley, tras la modificación e incorporación de dos nuevas medidas previstas por la SHCP: el Sistema de Alertas y el Registro Público Único, la deuda y las obligaciones tendrán un control más estricto, así como el nivel de endeudamiento que hasta 2015 presentó cada entidad federativa antes la SHCP.

Por ello, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, establece, mediante el reglamento del sistema de alertas, las disposiciones para regular la evaluación que debe realizar la SHCP a los Entes Públicos que cuenten con financiamiento y obligaciones inscritas en el Registro Público Único.

La medición del sistema de alertas, estará basado en tres indicadores:

1. Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición;
2. Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición,
3. Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totales.

Cuadro # 4.1 Indicadores del sistema de alertas (Art. 44° LDF)		
Indicador 1 DP/ILD	**Indicador 2: SD/ILD**	**Indicador 3: CP/IT**
Indicador de Deuda Pública *(DP)* y Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición *(ILD).*	Indicador de Servicio de la Deuda *(SD)* y de Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición *(ILD)*.	Indicador de Obligaciones a Corto Plazo *(CP)* y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos totales *(IT).*
Vinculado con la sostenibilidad de la deuda de un Ente	El cual está vinculado con la capacidad de pago. Para su	El cual muestra la disponibilidad financiera del

Público. Entre mayor nivel de apalancamiento menor sostenibilidad financiera. Para el caso de los proyectos contratados bajo esquemas de Asociación Público-Privada, sólo se contabilizará la parte correspondiente a la inversión por infraestructura	cálculo se incluirán las amortizaciones, intereses, anualidades y costos financieros atados a cada Financiamiento y pago por servicios derivados de esquemas de **Asociación Público-Privada** destinados al pago de la inversión,	Ente Público para hacer frente a sus obligaciones contratadas a plazos menores de 12 meses en relación con los Ingresos totales.

Los dos primeros hacen referencia a la solvencia de las Entidades, municipios y de sus Entes Públicos, pues solo compara saldos insolutos de créditos simples, emisiones bursátiles, arrendamientos financieros o de la deuda contingente, además de los saldos no cubiertos de líneas de crédito contingentes o revolventes, de las garantías de pago, o del principal no cubierto, así como las amortizaciones de capital, intereses, comisiones por anualidades y demás comisiones financieras provenientes de la contratación de obligaciones financieras, es decir, solo es un balance entre el pasivo y los ingresos de libre disposición, que como hemos visto anteriormente están compuestos por ingresos locales y participaciones federales más los ingresos provenientes del FEIEF.

El tercer indicador, nos habla sobre la liquidez que posee el Ente Público para hacer frente a sus compromisos financieros a corto plazo (12 meses)., y hace referencia a la liquidez, pues toma en cuenta los ingresos totales y los pasivos del año fiscal anterior, los pasivos de corto plazo, no toma en cuenta la sostenibilidad de la deuda, pues los obligaciones am proveedores y a corto plazo, no representan la deuda pública como tal, es decir, el acumulado de déficits públicos a lo largo del tiempo.

Podemos observar que, el sistema de Alertas, es el mecanismo planteado por la SHCP, para la medición, regulación y evaluación del endeudamiento de las Entidades Federativas, municipios y sus Entes Públicos que figuren dentro del Registro Público Único, con base en el marco regulatorio de la Ley de Disciplinan Financiera de las Entidades Federativas y Municipios y del Reglamento del Sistema de Alertas.

La SHCP, con base en los tres indicadores, definió los tres niveles de alerta*:

Techos de Financiamiento neto

I. Endeudamiento sostenible → **15%** de sus Ingresos de Libre Disposición

II. Endeudamiento en observación → **5%** de sus Ingresos de Libre Disposición

III. Endeudamiento elevado → **%** de sus Ingresos de Libre Disposición

*Cabe mencionar que en materia de créditos de corto plazo el límite anual es de 6 por ciento de los Ingresos Totales establecidos en las leyes de ingresos estatales (Art. 30). A diferencia del financiamiento de largo plazo que utiliza los ingresos de libre disposición.

Valores que Determinan los Límites de los Rangos Bajo, Medio y Alto de los Indicadores del Nivel de Endeudamiento del Sistema de Alertas que Aplican a Entidades Federativas

Indicador	Rango		
	Bajo	Medio	Alto
Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición	<= 100%	<= 200%	> 200%
Servicio de la Deuda y Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición	<= 7.5%	<= 15%	> 15%
Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos totales	<= 7.5%	<= 12.5%	> 12.5%

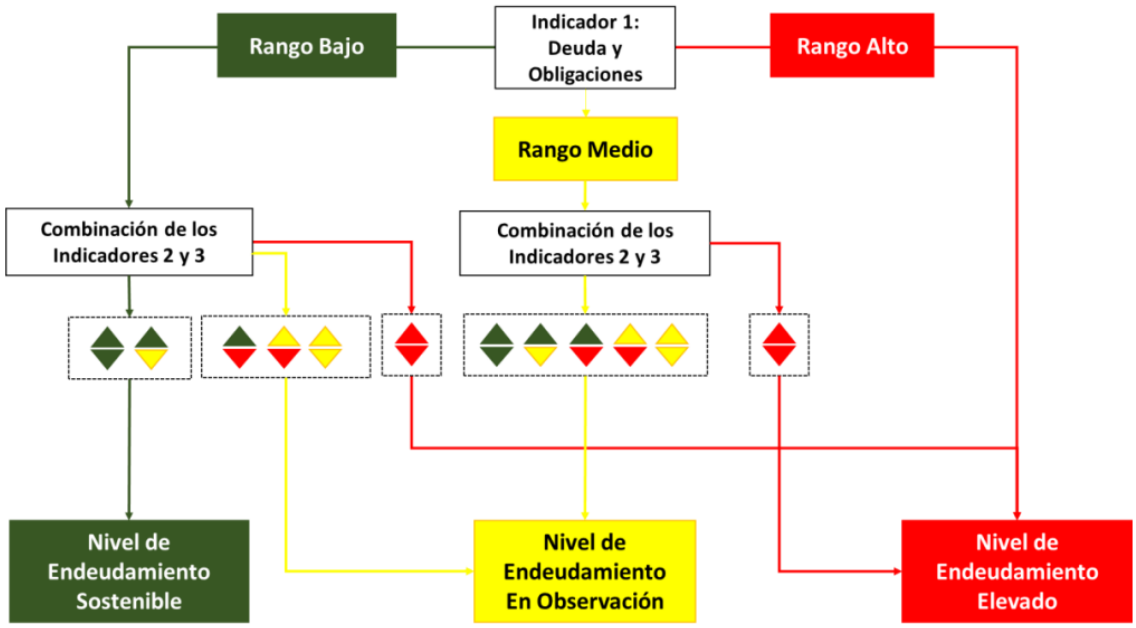
Considerando la combinación de los rangos que se ubiquen los indicadores, se clasifica al Ente Público de acuerdo a los siguientes niveles:

- Endeudamiento Sostenible;
- Endeudamiento en Observación; o
- Endeudamiento Elevado.

La clasificación se realiza conforme una serie de combinaciones de los resultados obtenidos de cada indicador, en las cuales, el Indicador 1 es la base para establecer el resultado final de acuerdo a lo siguiente:

Nivel de endeudamiento sostenible, cuando el Indicador 1 se ubique en rango bajo y: 1. Los Indicadores 2 y 3 se ubiquen en rango bajo, o 2. Los Indicadores 2 y 3 se ubiquen, uno en rango bajo y el otro en rango medio;
Nivel de endeudamiento en observación, cuando: **1)** El Indicador 1 se ubique en rango bajo y: a) Los Indicadores 2 y 3 se ubiquen en rango medio, o b) Los Indicadores 2 y 3 se ubiquen, uno en rango alto, y el otro en rango bajo o medio, y **2)** El Indicador 1 se ubique en rango medio y: a) Los Indicadores 2 y 3 se ubiquen en rango bajo, o b) Los Indicadores 2 y 3 se ubiquen, uno en rango bajo o medio, y el otro en rango medio o alto, o
Nivel de endeudamiento elevado, cuando: 1. El Indicador 1 se ubique en rango alto, o 2. El Indicador 1 se ubique en rango bajo o medio y los Indicadores 2 y 3 se ubiquen en rango alto.

Gráfica de Combinaciones de los Indicadores que Determinan el Nivel de Endeudamiento de los Entes Locales bajo el Sistema de Alertas



Fuente: Tomado de “Metodología de medición del Sistema de Alertas, SHCP, 2017”.

La SHCP, estableció que cada variable de medición y la fuente de información se hicieran públicas. Con ello, busca fortalecer la transparencia y proporciona mayor

información para la toma de decisiones de cualquier prestador de servicios o acreedor de las Entidades Federativas.

Cada publicación que realice la Secretaría del Sistema de Alertas incluirá:

1. El resultado del Sistema de Alertas, especificando el nivel de cada indicador,
2. Los montos de las variables que integran cada indicador, y
3. La información entregada a la Secretaría por parte de las Entidades Federativas para la medición.

El Sistema de Alertas genera mayor transparencia y tiene claros efectos positivos en el manejo de los recursos públicos, mejorando la transparencia en la rendición de cuentas y la gestión responsable de las finanzas públicas locales

4.3.2 El sistema de alertas para el caso del estado de México

En esta breve sección ubicaremos la situación financiera actual del estado de México, bajo el esquema de sistemas de alertas, esto con la finalidad de analizar los topes de endeudamiento que plantea la legislación, así como los diferentes indicadores que la misma plantea para la evaluación de las fianzas estatales.

Como hemos observado en los capítulos anteriores, el estado de México se encuentra en el top 5 de entidades más endeudadas, a pesar de que año con año su deuda a precios constantes se ha reducido a ritmos muy buenos, derivado del incremento de los flujos de recursos federales que observó en la última década.

La publicación más reciente del sistema de alertas fechada el 30 de mayo de 2019, ubica al Estado de México en semáforo verde. Los tres indicadores de manera individual observan este nivel de semáforo verde.

Estado de México: Resultados del sistema de alertas al 1 trimestre de 2019

	Valor registrado	Límite para pasar a asemáforo amarilllo
Indicador 1: Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición	45.7	100
Indicador 2: Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición	4.5	7.5
Indicador 3: Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totale	-2.4	7.5

Fuente: www.shcp.gob.mx/Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios.

Como podemos observar del cuadro anterior, los tres indicadores para el Estado de México, se encuentran por debajo del límite para pasar a semáforo amarillo.

4.4 Conclusiones

En este último capítulo pudimos observar el comportamiento de las finanzas públicas para el caso del estado de México, se realizó un balance general que comprendió los años 2005-2016.

Durante este periodo de estudio, los ingresos van de la mano con los egresos, para el año 2005 la diferencia entre ellos fue de 3 mmdp, 156 mmdp por la parte de los ingresos y 153 mmdp por los egresos, mientras que para el 2016 ambas cantidades aumentaron considerablemente mostrando 275 mmdp captados por la entidad mexiquense y 272 mmdp que gastó en el ejercicio fiscal de 2016, la diferencia es de 3 mil millones de pesos.

Dentro del balance general, encontramos el superávit más alto en el año 2013, cercano a los 12.6 mmdp, y el superávit más bajo se presentó en 2008, tal cifra llegó a los 2.8 mmdp.

Debemos recordar que para el 2008 y 2009 los ingresos que percibieron las arcas estatales, principalmente la mexiquense, es debido a las modificaciones planteadas en el gobierno federal para el beneficio de las entidades gobernadas por el mismo partido que el federal.

Al comparar ingresos y gastos totales tenemos superávit para cada año, pero debemos considerar los recursos de libre disposición, es decir, la sumatoria de ingresos locales, participaciones y los recursos provenientes del FEIEF, los cuales aumentaron casi 50 mmdp, pasando de 59 mmdp en 2005 a 105 mmdp en 2016.

Debemos recordar que el FEIEF se activa cuando la recaudación federal participable disminuye considerablemente, por ello, algunos años como el 2009 tiene activación pues la recaudación bajó y eso afectó en forma considerable los ingresos de la entidad, mostrando una baja en la mayoría de los ingresos durante este periodo, tanto federales como locales, inclusive los de libre disposición.

Ahora bien, tenemos los gastos con recursos fiscales, estos comprenden el gasto corriente, inversión pública y el costo financiero de la deuda, el mayor desembolso en este rubro fue cercano a los 200 mmdp, ejercido en el 2016.

Cuando nosotros comparamos los ingresos de libre disposición y los gastos con recursos fiscales, obtenemos cantidades reales, es revelado el déficit real al que está sometida la administración mexiquense año tras año, las diferencias más marcadas las tenemos en 2016 cercana a -90 mmdp, mientras que en 2009 la diferencia entre ingresos de libre disposición y gastos con recursos fiscales llegó a 44 mmdp.

Las brechas observadas en esta comparación pueden definirse como déficit real; el hecho de que algunos recursos federales como las aportaciones del ramo 33 estén etiquetados disminuye la cantidad de recursos que no tienen etiqueta, por ello la comparación inicial en el balance general resulta engañosa, teniendo como verdadera información la comparación entre ingresos de libre disposición y los gastos con recursos fiscales.

El día 27 de abril de 2016 se promulga la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y municipios, la cual rige la contratación de la deuda a nivel estatal y local, loa niveles de la misma, además de presentar un sistema de alertas conformado por una serie de indicadores, los cuales mostraran a grandes rasgos la situación de cada entidad federativa en temas de deuda.

Tres indicadores posee el sistema de alertas: los dos primeros, la razón entre deuda y obligaciones financieras y los ingresos de libre disposición; y la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos de libre disposición, nos hablan de la solvencia que puede tener la entidad financiera. El tercer indicador, obligaciones a corto plazo, deuda a proveedores y contratistas entre los ingresos totales, nos muestra la liquidez de la entidad en cuestión.

Los niveles de sostenibilidad en los indicadores están marcados por el porcentaje siguiente: sostenible hasta el 15%; en observación 5% y; elevado 0% o menos de los ingresos de libre disposición.

La publicación más reciente del sistema de alertas fechada el 30 de mayo de 2019, ubica al Estado de México en semáforo verde. Los tres indicadores de manera individual observan este nivel de semáforo verde.

Esta situación está determinada por los niveles elevados de transferencias federales. Es la variable que determina este resultado. En la medida en que disminuya el flujo de recursos federales podría poner en riesgo la estabilidad del balance financiero del estado de México.

Conclusiones

Este trabajo se centra en la definición de la deuda pública, así como los fundamentos teóricos que la sostienen, los mecanismos de contratación de empréstitos y los indicadores que nos permiten observar la situación real de las finanzas públicas respecto a la deuda pública.

Este trabajo partió del supuesto de que el estado de México, a pesar de tener niveles de endeudamiento sumamente altos, puede hacerle frente a estos compromisos financieros siempre y cuando los recursos provenientes de transferencias por parte del Gobierno Federal no tiendan a la baja, situación que es legalmente imposible, pues la legislación, tanto la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Disciplina financiera, cimientan las bases dentro de las cuales debe ser el actuar del gobierno mexiquense y sus finanzas.

Referente al tema de la deuda pública hay diferentes opiniones entre diferentes teóricos y autores especializados en el ámbito, entendiendo por deuda pública, aquella acumulación de déficits fiscales -saldos negativos- a lo largo del tiempo, por parte de un gobierno a nivel federal, estatal o municipal, del mismo modo aplicable para los órganos de la Administración Pública Federal. Destacamos que un déficit se produce cuando los ingresos se ven rebasados por los gastos, situación que no siempre es visible al momento de elaborar un presupuesto.

El balance financiero del sector público se puede entender como el saldo neto al finalizar un periodo fiscal, es decir, que a fin del año fiscal podremos visualizar si se produjo un déficit, un superávit. Nos sirve como el primer parámetro cuando deseamos hablar sobre deuda pública, pues al concepción de la misma tiene su origen en la relación entre estos dos términos.

Si la deuda pública comienza a crecer de forma muy rápida se puede someter a un estudio, a un análisis de solvencia, el cual nos ayudará a demostrar el nivel de endeudamiento mediante diversos parámetros, hay diferentes análisis de solvencia enfocados a diferentes situaciones relacionadas con la capacidad de pago o la liquidez, según sea el caso de estudio.

El estado de México tiene formas muy variadas que le permiten contraer un amplia gama de empréstitos, cada uno de estos se contratan, se liquidan y funcionan de forma diferente; siendo el crédito contraído con la banca múltiple, la forma de financiamiento favorita de la entidad mexiquense, concentrando poco más de la mitad de los empréstitos en cuatro instituciones bancarias (BBVA Bancomer, Santander, Banamex y Banorte.

Para medir el impacto de la deuda pública en las finanzas estatales, inclusive nacionales, existen varios indicadores, en cada uno de estos, queda claro el gran tamaño del estado de México, pues, los ingresos que recibe por parte de la federación son sumamente alto, al igual que los ingresos propios que logra captar; observamos la ineficiencia en la administración y el manejo de todos estos recursos, el ejemplo más claro: las cantidades sumamente altas de deuda pública que tiene hasta el año 2016.

.Actualmente, la deuda pública mexiquense se encuentra en niveles muy altos, pero en situaciones que le permiten solventar el financiamiento ya adquirido sin la necesidad de comprometer recursos públicos etiquetados para otras actividades, favoreciendo así, en teoría, su desarrollo y crecimiento, tanto de las finanzas públicas como de los habitantes en dicha entidad

Estos compromisos financieros, actualmente, no representan riesgos o situaciones de vulnerabilidad para las finanzas estatales, pues, las transferencias por parte del Gobierno Federal, le permiten solventar o respaldar dichos empréstitos que, cabe mencionar, son muy altos.

Partiendo desde esta idea, podemos clasificar el desembolso de recursos monetarios en dos formas, por objeto de gasto en programable y no programable; o bien, por su clasificación económica, en gasto corriente y gasto de capital.

En cuanto al gasto corriente, el recurso que desembolsa un ente económico para la adquisición de insumos que le permitan desarrollar plenamente sus funciones, el incremento es cercano a los 60 mmdp en el periodo de estudio, representando el 80% del gasto por clasificación económica para el año 2016; mientras que de los rubros que integran al gasto corriente, servicios personales es la cantidad más grande que desembolsa la administración, esta aumentó 30 mmdp; materiales y suministros tuvieron el menor

aumento -tan solo 9 mmdp- de los tres rubros y; el tercer componente, servicios generales, mostró un incremento cercano a los 20 mmdp a lo largo de 10 años de estudio.

Por su clasificación económica, encontramos al gasto programable y al no programable; el primero de ellos registró un aumento de 105 mmdp, mientras el no programable, tan solo creció 12 mmdp, es este último el más curioso, muestra una tendencia creciente, siendo la amortización de la deuda pública, la variable responsable de los saltos estrepitosos o las caídas a lo largo del periodo.

Tocando el tema de los ingresos, podemos concluir que en el periodo de 2005 a 2016, los ingresos totales aumentaron cerca de 120 mmdp. Los ingresos federales aumentaron 70 mmdp, mientras que los ingresos propios crecieron 50 mmdp; el primer rubro nos habla de la dependencia que tiene la entidad con el gobierno federal; mientras que el segundo rubro nos indica el buen trabajo en la captación de recursos estatales.

Debemos recordar que para el 2008 y 2009 los ingresos que percibieron las arcas estatales, principalmente la mexiquense, es debido a las modificaciones planteadas por el gobierno federal para el beneficio de las entidades gobernadas por el mismo partido que el federal.

Al comparar ingresos y gastos totales tenemos superávit para cada año, pero debemos considerar los recursos de libre disposición, es decir, la sumatoria de ingresos locales, participaciones y los recursos provenientes del FEIEF, los cuales aumentaron casi 50 mmdp, pasando de 59 mmdp en 2005 a 105 mmdp en 2016.

Al comparar ingresos de libre disposición y los gastos con recursos fiscales -gasto corriente, inversión pública y el costo financiero de la deuda-, obtenemos cantidades reales, es revelado el déficit real (sin ilusiones ópticas, donde no tomamos en cuenta los ingresos totales -recursos etiquetados, no etiquetados y propios-) al que está sometida la administración mexiquense año tras año, las diferencias más marcadas las tenemos en 2016 cercana a -90 mmdp, mientras que en 2009 la diferencia entre ingresos de libre disposición y gastos con recursos fiscales llegó a 44 mmdp; el hecho de que algunos recursos federales como las aportaciones del ramo 33 estén etiquetados disminuye la cantidad de recursos que no tienen etiqueta, por ello la comparación inicial en el balance general resulta engañosa.

El 27 de abril de 2016 se promulga la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y municipios, la cual rige la contratación de la deuda a nivel estatal y local, loa niveles de la misma, además de presentar un sistema de alertas conformado por una serie de indicadores, los cuales mostraran a grandes rasgos la situación de cada entidad federativa en temas de deuda.

Tres indicadores posee el sistema de alertas: los dos primeros: la razón entre deuda pública y obligaciones financieras más los ingresos de libre disposición; y la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos de libre disposición, nos hablan de la solvencia que puede tener la entidad financiera. El tercer indicador, obligaciones a corto plazo, deuda a proveedores y contratistas entre los ingresos totales, nos muestra la liquidez de la entidad en cuestión.

Los niveles de sostenibilidad en los indicadores están marcados por el porcentaje siguiente: sostenible hasta el 15%; en observación 5% y; elevado 0% o menos de los ingresos de libre disposición.

Si bien, los resultados del sistema de alertas demuestran la sostenibilidad y solvencia de las finanzas estatales del Estado de México, esta situación está determinada por los niveles elevados de transferencias federales. Es la variable que determina este resultado. En la medida en que disminuya el flujo de recursos federales podría poner en riesgo la estabilidad del balance financiero del Estado de México.

A pesar de que actualmente no muestra riesgos a corto plazo hacia las finanzas estatales, es de llamar la atención el hecho de que las transferencias federales no logran satisfacer el voraz apetito de los recursos por parte del enorme aparato económico que representa el estado de México: la entidad más poblada; la clara heterogeneidad de su población, los contrastes tan marcados entre las localidades de la zona metropolitana y las zonas lejas, el marcado índice de pobreza extrema por el que atraviesan varios municipios como Donato Guerra, Luvianos, Sultepec, CONEVAL (2015); el tamaño de inversión pública que debe realizar para satisfacer las necesidades de la población; el tamaño del aparato burocrático, que explica el desembolso tan alto de recursos de gasto corriente.

~ Valar Dohaeris ~

Bibliografía

1. Armendáriz E. (2006), *La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: el Istmo Centroamericano*, México, CEPAL Unidad de desarrollo económico.
2. Aso, Y. (2013), *Sustainability of Budget Deficits. Public Policy Review,* [Internet], September 2013, Vol.9 (No. 4), pp. 26. Disponible en: https://www.mof.go.jp/english/pri/publication/pp_review/ppr023/ppr023d.pdf
3. Auditoria Superior de la Federación, (2011), Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios. [Internet], Junio 2006, pp.203. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf [Acceso mayo 2016]
4. Auditoria Superior de la Federación (2012), *Deuda pública subnacional*. [Internet], 2012, pp. 26. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2012i/documentos/auditorias/2012_1167_a.pdf
5. Ayala J. (2005), *Economía del Sector público mexicano,* México, UNAM Facultad de Economía.
6. Ayala J. (1997), *Economía pública: una guía para entender el Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
7. Ayala J. (2000), *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado,* México, UNAM Facultad de Economía.
8. Barro R. (1990), *Macroeconomía*, Madrid, Alianza Editorial.
9. Blanchard O. (2006), *Macroeconomía*, 4° (ed.), México, Pearson.
10. Buiter, Willen y Urjit R. Patel (1990). *"Debt, Deficits and Inflation: An application to the Publics Finances of India",* NBER, 3287, 1990.
11. Campbell R. (1968), *Curso básico de economía,* Madrid, España, McGraw Hill.
12. CEPAL, (2011). *Sustentabilidad de la deuda pública de la provincia de Mendoza*. [Internet] Mendoza, Argentina, p.31. Disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45764/Sustentabilidad-deuda-publica-Mendoza_Federico_Morabito.pdf
13. Decreto No. 247 de 11 de Julio de 1980. XLVII Legislatura del estado de México, Gaceta Oficial del Estado de México, México (1980).
14. European Union countries. The Journal of Economic Asymmetries [Internet], October 2014, Vol. 12 (No. 1), pp. 21. Disponible en https://www.aub.edu.lb/fas/ife/PublishingImages/2015%20Sustainability%

20of%20budget%20deficits%20and%20public%20debts%20in%20selected%20European%20Union%20countries.pdf [Acceso Mayo, 2016].
15. Forstmann A. (1969), *Dinero y crédito*, Buenos Aires, El Ateneo
16. Gordon R. (1996), *Macroeconomía*, México, CECSA.
17. Harvey R. (2002), *Hacienda pública*, España, McGraw Hill.
18. Hurtado C. y Zamarripa G. (2014), *Deuda subnacional: un análisis para el caso mexicano*, México, FUNDEF.
19. Ley General de Deuda Pública, 31 de diciembre de 1976, H. Congreso de la Unión, México (1976).
20. Lezama H. (1998), *Política de endeudamiento: para no olvidar la lección*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas (No. 10), pp. 87-108.
21. Mankiw G. (2014), *Macroeconomía*, 8° edición, España. Antoni Bosch.
22. Martínez R. (1968), *Curso de teoría monetaria y política financiera*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Económicas.
23. Musgrave R. (1993), *Hacienda pública y teoría aplicada*,5°(ed.), México, McGraw Hill,
24. Neaime S. (2015) Sustainability of budget deficits and public debts in selected
25. Retchkiman B. (1972), *Introducción al estudio de la economía pública*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Económicas.
26. Stiglitz J. (2002), *La economía del sector público*, 3° (ed.), Barcelona, Antoni Bosch.
27. Talvi E. y Vegh C. (2000), *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal?: nuevos indicadores de sostenibilidad*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
28. Tromben V. (2004), "Indicadores de sostenibilidad de la deuda pública en América Latina" ponencia presentada en el XVI Seminario de política fiscal, Chile, 26-29 de enero de 2004.