

DEUDA PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO



Instituto de Estudios Legislativos, Estado de México, Av. Hidalgo Poniente, Número 313, Colonia de la Merced Alameda, C.P. 50080, Toluca, Estado de México “Deuda Pública en el Estado de México”.

INVESTIGACIÓN RECOPIULATORIA

Mtro. Everardo Padilla Camacho

Encargado del Despacho de la Vocalía Ejecutiva del Instituto de Estudios Legislativos

M. en I. Imelda Araceli Robles Pérez

Supervisora de Capacitación del Instituto de Estudios Legislativos

Ada Abigail Bernal González

Egresada de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

Abril 2021

Contenido

.....	0
¿Qué es la deuda pública?	1
Tipología de deuda pública.....	3
¿Por qué es importante la deuda pública?	5
Ventajas y desventajas de la deuda pública.....	7
La deuda pública en México	8
Marco jurídico	8
Indicadores de la deuda pública	9
La Deuda Pública en el Estado de México	12
La deuda subnacional	12
Sistema de Alertas	12
Evolución de la Deuda Pública en el Estado de México.....	16

¿Qué es la deuda pública?

El Instituto de Estudios Legislativos (INESLE), pone a su disposición el presente documento, con el propósito de ofrecer un panorama acerca de la deuda pública en el Estado de México, como resultado de un amplio trabajo de recopilación y sistematización de información.

El principal objetivo de la recopilación documental es realizar un breve análisis de la deuda pública en el Estado de México, desde el periodo 2016-2020, así como describir el escenario previsto para el año fiscal 2021. Destacando principalmente la evolución y el manejo del endeudamiento en la entidad mexiquense.

La deuda pública es “una herramienta del gobierno para diferir sus gastos en el tiempo y así poder cumplir el conjunto de funciones que le son encomendadas” (Galindo & Rios, 2015), la obtención de recursos financieros adicionales permite el desarrollo económico y social. Sin embargo, la deuda de los diferentes gobiernos ha observado un crecimiento importante en los últimos años, debido a diversos factores económicos, comprometiendo la sostenibilidad de las finanzas públicas, la operación del gobierno y la provisión de servicios públicos.

En el caso del Estado de México, para el año 2020 ocupó el 4° lugar de las entidades federativas más endeudadas, solo después de la Ciudad de México, Nuevo León y Chihuahua, registrando una deuda pública de 43 mil 560 millones de pesos. Cabe destacar que el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), advierte que el nivel de endeudamiento, al contrastarse con su capacidad de pago no necesariamente implica que las deudas altas significan una insostenibilidad de las finanzas públicas.

La deuda subnacional se refiere a la deuda adquirida por los gobiernos estatales y municipales, su finalidad es proveer de servicios y bienes a la población. Para el año 2021 la legislatura local mexiquense aprobó el paquete fiscal por un monto de 307 mil 800 millones de pesos, así como, un endeudamiento de 8 mil 367 millones de pesos, cifra menor a la solicitada por el ejecutivo estatal; los recursos serán utilizados principalmente en obras de infraestructura vial y de salud.

Frente a este escenario la deuda subnacional puede ser utilizada para intentar redimir las consecuencias económicas relacionadas con el COVID-19. Se prevé que el PIB real mundial se contraiga 3% y el mexicano 6.6% en 2020, por lo que la deuda subnacional podría ser un

instrumento de financiamiento para llevar a cabo políticas públicas que minimicen la pérdida de bienestar de sus habitantes (CIEP, s/f).

La palabra *deuda* proviene del latín “*debitus*”, que significa “*tener una obligación*”. El término hace referencia a una obligación que uno contrae, ya sea de pagar o devolver, generalmente dinero. El Estado incurre en un déficit público¹ cuando se ha gastado más de lo que ha recaudado y es necesario encontrar una fuente de financiamiento, es decir, se adquiere una deuda.

La deuda pública es el conjunto de “obligaciones insolutas del sector público contraídas frente a inversores particulares o con otros países” (The World Bank, 2015 citado en Galindo & Rios, 2015), ya sea de manera directa o a través de agentes financieros.

¿Qué es?

La deuda pública son los préstamos totales, internos y externos, contraídos, por el sector público con el fin de satisfacer necesidades de gastos.

¿Por qué importa?

La deuda es un mecanismo para generar obra pública e inversión que no debe ser abusado. La deuda es positiva si se utiliza en proyectos de inversión que no pueden ser financiados por la iniciativa privada pero que generan beneficios para los ciudadanos.

Sin embargo, debe cuidarse su crecimiento ya que una deuda demasiado alta genera desconfianza por parte de inversionistas de manera que, si las tasas de interés suben de forma abrupta, el gobierno podría verse incapacitado para pagarla.

(México ¿cómo vamos?, s/f)²

¹ Un déficit público representa la diferencia entre gastos e ingresos en un determinado año.

² México ¿cómo vamos? Disponible en: <https://www.mexicocomovamos.mx/?s=seccion&id=109x>

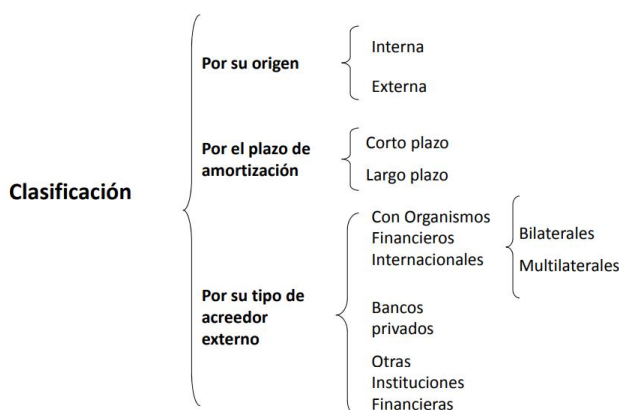
Julián Salazar define a la deuda pública como “cubrir los gastos estatales y municipales que no se alcanzaron a satisfacer con los ingresos propios de la hacienda pública, como un medio de procurarse recursos junto al impuesto y a los medios tradicionales, para satisfacer las cargas presupuestarias” (Salazar, 2009).

El Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP)³, destaca que la deuda pública se puede comprender como consecuencia de dos políticas fiscales: 1) recaudar menos de lo que se puede o, 2) gastar más de lo que se tiene. Así que, cuando los ingresos fiscales son insuficientes para satisfacer el gasto y la inversión pública se incurre en un déficit presupuestario y es necesario buscar una fuente de financiamiento.

Tipología de deuda pública

De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa (SIL)⁴, existen dos tipos de deuda: *deuda bruta* y *deuda neta*. La deuda neta es igual a la deuda bruta menos los activos financieros⁵ del país (nacionales e internacionales). Asimismo, la deuda pública se puede clasificar de la siguiente manera: origen, periodo de contratación, fuente de financiamiento, moneda de contratación, país e instrumento (SIL, s/f).

Ilustración 1 Clasificación de la deuda pública



Fuente: (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2016)

³ Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. Disponible en: <https://ciep.mx/el-endeudamiento-y-la-deuda-publica/>

⁴ Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=74>

⁵ Los activos financieros son títulos o anotaciones contables que otorgan en el comprador derecho a recibir un ingreso futuro procedente del vendedor. Los pueden emitir las entidades económicas (empresas, comunidades autónomas, gobiernos, etc.) y no suelen poseer un valor físico, como sí ocurre con los activos reales (como pueden ser un coche o una casa). Además, a diferencia de los activos reales, no incrementan la riqueza general de un país y no se contabiliza en el PIB, aunque impulsan la movilización de los recursos económicos reales, y contribuyen así el crecimiento de la economía.

Por origen:

- La *deuda interna* es suscrita por nacionales y sus efectos quedan en el ámbito de la economía interna.
- La *deuda externa* es suscrita por extranjeros, sus efectos quedan en el ámbito de la economía nacional y por los que suscriben la deuda.

Ilustración 2 Clasificación de la deuda interna del sector público.

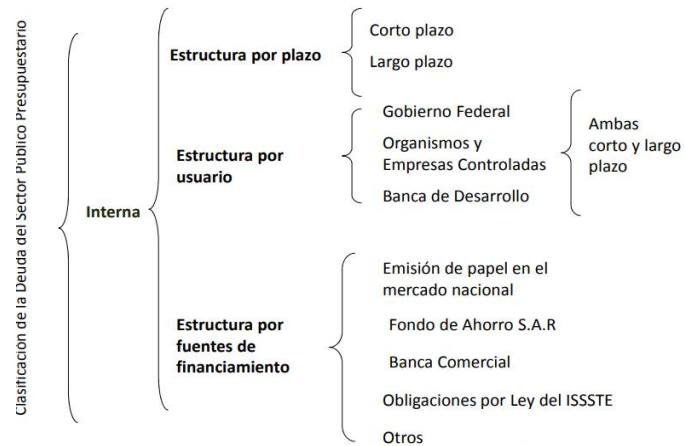
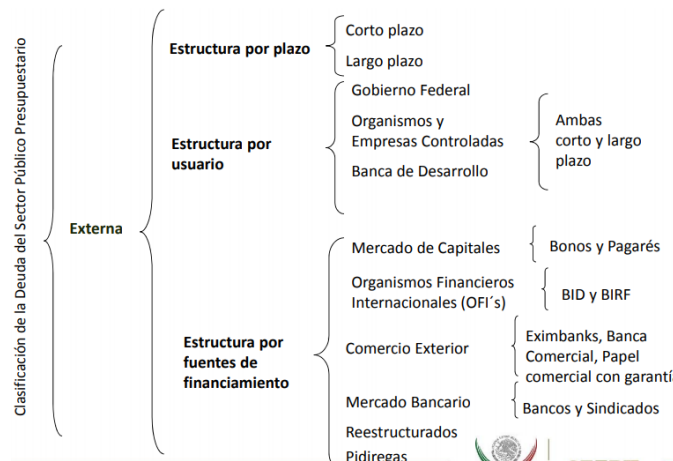


Ilustración 3 Clasificación de la deuda externa del sector público.



Fuente: (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2016)

Por periodo de contratación:

- En *corto plazo*: se obtiene a un plazo menor de un año.
- En *largo plazo*: se obtiene a un plazo de un año o más.

Por la fuente de financiamiento: Según la naturaleza de los acreedores externos.

- Para la *deuda externa*: mercado de capitales, organismos financieros internacionales, mercado bancario, comercio exterior, deuda reestructurada y pasivos PIDIREGAS⁶.
- Para la *deuda interna*: valores gubernamentales, banca comercial, Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)⁷, Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores)⁸, entre los más importantes.

Por moneda de contratación:

- Según la divisa en la cual se contrató el crédito.

Por el país:

- A partir del origen de la institución financiera acreedora.

Por instrumento:

- En función a las características jurídicas de los instrumentos que describen la relación que existe entre el acreedor y el deudor (pagarés, bonos, valores gubernamentales y los contratos o líneas de crédito).

¿Por qué es importante la deuda pública?

La deuda pública es una herramienta financiera del gobierno para ejercer la política fiscal o financiar obras públicas para fomentar el desarrollo económico. Sin embargo, un alto nivel de endeudamiento puede afectar al crecimiento económico. Señala Kumar y Woo (2010) que, en promedio, un aumento de 10 puntos porcentuales en el nivel inicial de deuda como porcentaje del PIB per capital anual en 0.2 puntos porcentuales (Galindo & Rios, 2015).

⁶ Los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (PIDIREGAS) son programas de inversiones, con cargo diferido al gasto público, de forma que los empresarios privados aportan capital para obra pública, y posteriormente el gobierno con el gasto público paga el interés más el capital.

⁷ EL SAR es un sistema regulado por la Ley del Seguro Social, que prevé que las aportaciones de los trabajadores, patrones y del Gobierno Federal en las cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular recursos para para la obtención de pensiones, para fines de previsión social.

⁸ Las SIEFORE son operadas por las AFORE. Son el medio a través del cual la AFORE invierte los recursos de tu cuenta individual para que puedan crecer mediante la obtención de rendimientos.

Algunas razones por las cuales un nivel alto de endeudamiento puede impactar en el crecimiento económico son:

1. Tiende a afectar la acumulación de capital por medio de un aumento en las tasas de interés que, a su vez desincentiva la inversión, por tanto, reduce el crecimiento (Gale & Orszag, 2003 citado en Galindo & Rios, 2015).
2. Tiende a disminuir el ahorro público, por lo tanto, la inversión pública. Si la inversión privada no compensa la caída en la inversión pública, el crecimiento se reduce, ejerce presión sobre las tasas de interés y reduce la productividad de los trabajadores (Elmendorf & Mankiw, 1998 citado en Galindo & Rios, 2015).
3. Endeudarse en el presente implica que en el futuro se tendrá que reducir el gasto o aumentar los ingresos (vía impuestos). Tanto una reducción en el gasto como mayores impuestos distorsionantes afectan el crecimiento (Barro, 1979; Kumar & Woo, 2010 citado en Galindo & Rios, 2015).
4. Restringe la capacidad del gobierno para utilizar políticas contracíclicas (contracción en tiempo de bonanza y expansión en tiempos de recesión) lo que podría afectar el crecimiento en el corto plazo (Aghion, Kharroubi, & de France, 2007; Kumar & Woo, 2010 citado en Galindo & Rios, 2015).
5. Cuando el nivel de deuda externa excede la capacidad de pago de un país, el pago futuro de los intereses de la deuda a los prestamistas extranjeros se vuelve dependiente del nivel de producción del país (entre más produzca el país mayor será su capacidad de pago). (Clements, Bhattacharya, & Nguyen, 2003 citado en Galindo & Rios, 2015).

Por lo anterior, es recomendable tener un manejo óptimo de la deuda, utilizándose solamente en proyectos con tasa de retorno social mayor a la tasa de interés del mercado. Y será positiva cuando estimule el crecimiento económico a corto plazo.

Ventajas y desventajas de la deuda pública

Ventajas	Desventajas
Amplia la capacidad de construcción y dotación de servicios públicos.	Recuperación lenta, cuando no existe adecuada administración o cuando hay apatía y falta de conciencia tributaria.
Mayor capacidad de respuesta de la administración gubernamental para atender las demandas de la población.	Falta de aceptación entre la población al tener distintas ideologías políticas.
Constituye un método más suave que el impuesto, ya que no priva definitivamente al suscriptor de su dinero.	Prolonga la agonía de las enfermas arcas gubernamentales, sin atajar el problema de raíz; pues tarde o temprano hay que saldar dicha deuda, y cada año habrá que atender el pago de la amortización del principal y el pago del interés.
Es mejor aceptada la deuda, que obtener recursos con los propios impuestos.	
Sirve para obtener dinero y éste cancela deudas.	

Fuente: Elaboración propia con datos del libro "Elementos básicos de la Administración Municipal" (Salazar, 2009)

La deuda pública en México

Los gobiernos federales, estatales y municipales contribuyen al desarrollo económico y social de un país, sin embargo, se enfrentan a diferentes situaciones que desestabilizan sus finanzas públicas, permitiéndoles compensar la falta de recursos, siempre y cuando se apeguen a la normatividad que a continuación se describe.

Marco jurídico

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*⁹.

Art. 73 – “Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29”.

Art. 117 – “Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional”.

Para que el Estado contraiga una deuda pública, suele requerirse la autorización de las y los integrantes del Congreso, con el objetivo de evitar contraer una exageración de deuda que rebase la capacidad de pago por parte del Estado y coloque en riesgo la estabilidad económica del país. Se establece en el artículo 73 de la CPEUM las facultades del Congreso de la Unión, en materia de deuda pública:

1. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento neto que deberán incluirse en la Ley de Ingresos para el financiamiento del Estado, municipio, entidades paraestatales y paramunicipales.
2. Autorizar al gobernador o gobernadora para que actúe como aval o deudor solidario.
3. La contratación de endeudamiento cuando los plazos de amortización de los créditos rebasen el término de la gestión.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf

4. Los montos de endeudamiento adicionales.
5. La verificación de las operaciones de deuda.

➤ *Ley General de Deuda Pública*¹⁰.

El endeudamiento del Poder Ejecutivo y la administración pública; de donde su beneficio, control y ejercicio se precisa a los programas de desarrollo se hace en cuatro rubros:

- Suscripción o emisión de títulos de crédito.
- Adquisición de bienes y contratación de obras y servicios.
- Pasivos derivados de los anteriores.
- Otros actos jurídicos derivados de los anteriores.

➤ *Ley de Ingresos de la Federación (2021)*¹¹.

Art. 2 – “Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley Federal de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, por un monto de endeudamiento neto interno hasta por 700 mil millones de pesos”.

- *Presupuesto de Egresos de la Federación (ramo 24).*
- *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.*
- *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.*

Indicadores de la deuda pública

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) identifica tres indicadores básicos de la deuda pública:

<p>Gobierno Federal Obligaciones contratadas por el Gobierno Federal.</p>	<p>Se compone de los siguientes conceptos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Préstamos Bancarios. • Emisiones de Valores Gubernamentales. • Deuda con Organismos Financieros Internacionales.
--	---

¹⁰ Ley General de Deuda Pública. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/finanzas_publicas/docs/LGDP.pdf

¹¹ Ley de Ingresos de la Federación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2021_251120.pdf

	<ul style="list-style-type: none"> • Bonos del ISSSTE y cuentas relacionadas con la seguridad social. • Bonos de PEMEX y CFE.
<p>Sector Público Endeudamiento del Gobierno Federal, Empresas Productivas del Estado y Banca de Desarrollo.</p>	<p>Se compone por deuda contratada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Federal. • Empresas Productivas del Estado. <ul style="list-style-type: none"> ○ CFE y PEMEX. • Banca de Desarrollo. <ul style="list-style-type: none"> ○ BANOBRAS, SHF, BANCOMEXT, NAFIN, FINANCIERA NACIONAL y BANSEFI.
<p>Saldo Histórico de los RFSP Concepto más amplio, incluye todos los instrumentos de política pública que pudiera implicar endeudamiento a cargo del sector público.</p>	<p>Se compone por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sector Público Presupuestario. • Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. • Obligaciones derivadas del Programa de Apoyo a Deudores de la Banca. • Fondo Nacional de Infraestructura. • Banca de Desarrollo. • Fondos de Fomento. • PIDEREGAS de CFE.

Fuente: Elaboración propia con información del (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2016).

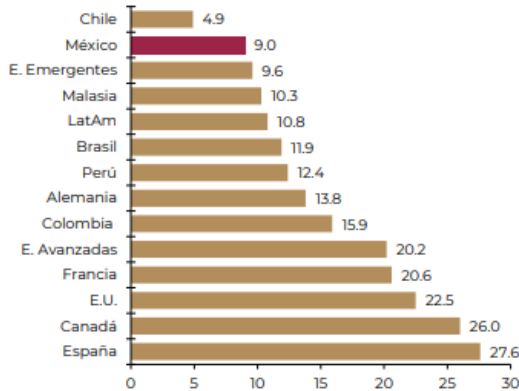
Son diversos los factores que han ocasionado el aumento de la deuda pública en México, desde las crisis económicas, el alza del dólar contra el peso, la política económica establecida por los diferentes gobiernos. No obstante, lo que atañe a este periodo es el cambio de gobierno frente a una pandemia sanitaria de nivel mundial.

El Plan Anual de Financiamiento 2021¹² elaborado por la SHCP realiza una comparación internacional del incremento de la deuda pública, frente la crisis sanitaria por COVID19. Además, de acuerdo con el Banco Mundial, México es el quinto deudor de las economías emergentes, previo a la crisis sanitaria.

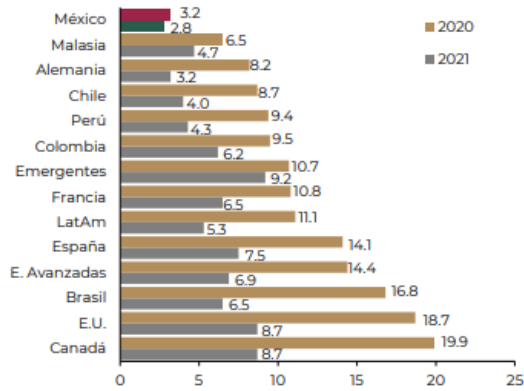
¹² Plan Anual de Financiamiento 2021. Disponible en:

https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/ori/Espanol/Otros/2020/PAF_2021.pdf

Comparación internacional del incremento de la deuda durante 2020 (% PIB)



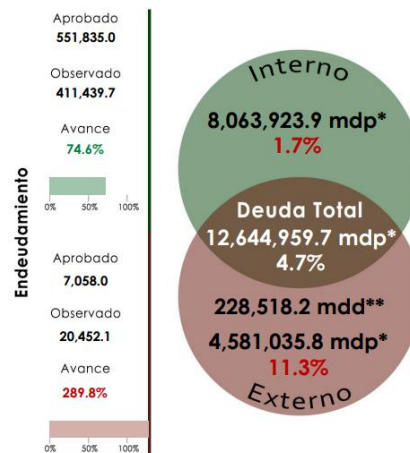
Comparación internacional del déficit en 2020 y 2021 (% PIB)



Fuente: (SHCP, s/f)

Según las cifras presentadas por la SHCP el total de la deuda neta al cierre del 2019 era de 12,644,959.7 mdp (4.7% del PIB), lo que implica un crecimiento de 200 mil millones respecto a 2018. No obstante, para el fin de año de 2020 el incremento de la deuda fue de 1.10 billones de años respecto al año anterior.

Gráfica 1 Deuda Pública, noviembre 2020



Fuente: Elaborado por CEFP¹³

¹³ Centro de Estudios de Finanzas Públicas. Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/infografias/2020/daip/infdaip0742020.pdf>

La Deuda Pública en el Estado de México

En México, las entidades federativas se organizan en materia de ingresos y gasto público a partir de la distribución de recursos provenientes de los impuestos y contribuciones percibidas por el gobierno federal, es decir, las participaciones y aportaciones federales. Además, poseen otros ingresos como la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Igualmente, las entidades federativas y los municipios cuentan con la herramienta de contratación de deuda pública.

La deuda subnacional

El gobierno federal emite la deuda como respuesta al financiamiento de la brecha presupuestaria, la política monetaria y el desarrollo del sector financiero. Por su parte, las entidades federativas y municipios emiten la deuda por la necesidad de financiar el presupuesto o por situaciones en la que los ingresos son insuficientes para cumplir con la distribución de servicios.

De esta manera, los contratos de deuda subnacional suelen ser una mezcla de deuda soberana y deuda corporativa. “Es soberana porque los estados son entidades soberanas en los países con estructuras federales; es deuda pública porque en algunos países los gobiernos subnacionales pueden emitir deuda y por ello puede ser respaldada por la tributación, aunque no puede ser monetizada; y finalmente, es corporativa porque su último propósito, a diferencia de la deuda interna federal, es financiar un proyecto público rentable socialmente” (Trillo, 2006 citado en CEFP, 2009).

Sistema de Alertas

El Sistema de Alertas¹⁴ mide el nivel de endeudamiento de los entes públicos que tengan contratados financiamientos y obligaciones, y éstos se encuentren inscritos en el Registro Público Único, cuya fuente o garantía de pago sea de ingresos de libre disposición.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios establece tres indicadores de corto y largo plazo para realizar la medición del Sistema de Alertas:

Indicador 1. Deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición.

¹⁴ Sistema de Alertas. Disponible en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/

Indicador 2. Servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición.

Indicador 3. Obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas, menos los montos de efectivo, bancos e inversiones temporales, sobre ingresos totales.

Para realizar el cálculo se considera la información y documentación proporcionada por las entidades conforme a los formatos a que hace referencia la Ley, así como, la información disponible en el Registro Público Único. De acuerdo con el resultado obtenido del Sistema de Alertas, el nivel de endeudamiento de la Entidad Federativa se clasifica en tres niveles:

● Endeudamiento Sostenible ● Endeudamiento en Observación ● Endeudamiento Elevado

Tabla 1 Sistema de Alertas del Estado de México, 2016-2020.

Año	Resultado	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3
2016	●	52.4%	4.8%	1.1%
2017	●	49.8%	4.3%	-1.2%
2018	●	45.8%	4.3%	-1.3%
2019	●	41.7%	3.8%	-1.5%
2020	●	44.4%	4.1%	-3.9%

Fuente: Elaboración propia con Información del Sistema de Alertas.

De acuerdo con el Sistema de Alertas de Entidades Federativas de las SHCP¹⁵, el Estado de México cuenta con un nivel de endeudamiento sostenible. Asimismo, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)¹⁶ de la Cámara de Diputados Federal, señala que solo 31 municipios de la entidad cuentan con una deuda sostenible, es decir, sus finanzas no están en riesgo y cumplen con sus obligaciones crediticias. En este caso se encuentran:

- Con buenos márgenes de los indicadores de deuda, obligaciones de pago e ingresos de libre disposición se mantienen:

Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlacomulco, Chalco, Chapa de Mota, Coacalco, Cuautitlán, Huixquilucan, Ixtapaluca, Juchitepec, Lerma,

¹⁵ Sistema de Alertas de Entidades Federativas de las SHCP. Disponible en:

https://www.cefp.gob.mx/new/sistema_de_indicadores.php

¹⁶ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/new/index.php>

Metepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolas Romero, Soyaniquilpan y Temascalapa.

- Además, tienen buen término el servicio de la deuda y las obligaciones a corto plazo: Tenango del Valle, Texcoco, Tianguistenco, Timilpan, Tlalmanalco, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Bravo, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón, Zinacantepec y Zumpango.

Por otro lado, el 30 de junio de 2020 de los 2, 477 municipios que conforman el país, sólo 788 municipios (32.2%) cuentan con obligaciones financieras inscritas en el Registro Público Único. Cabe mencionar, que en el Estado de México los siguientes municipios no entregaron información sobre sus obligaciones financieras:

Axapusco, Chiautla, Chicoloapan, Coyotepec, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Jilotepec, Joquicingo, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Ocuilan, Rayón, Sultepec, Temascalcingo, Teotihuacán, Tepotzotlán, Tezoyuca y Toluca.

El 15 de julio de 2019 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), publicó los resultados preliminares de las estadísticas de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales¹⁷. Dentro de los datos más importantes, el total de la deuda de las entidades federativas es de 108 mil 747 millones 482 mil 858 pesos, siendo las siguientes diez entidades más endeudadas:

¹⁷ Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Documentacion>

Tabla 2 Entidades federativas más endeudadas, 2019.

Entidad Federativa	Deuda Pública	Número de habitantes
México	\$ 1, 848, 214, 416	16 187 608
Jalisco	\$ 1, 344, 781, 252	7 844 830
Nuevo León	\$ 1, 078, 875, 376	5 119 504
Nayarit	\$ 683, 135, 028	1 181 050
Veracruz	\$ 660, 862, 661	8 112 505
Sonora	\$ 634, 573, 576	2 850 330
Tamaulipas	\$ 535, 114, 396	3 441 698
Guanajuato	\$ 455,250, 624	5 853 677
Baja California	\$ 435,722, 243	3 315 766
Quintana Roo	\$ 412, 349,179	1 501 562

Elaborado por CEPLAN, 2020.

Específicamente, en el caso del Estado de México de los 125 municipios que lo integran solo 43 presentaron la información de la deuda pública, es decir, un 34.40%. El total de la deuda de la entidad es de \$ 1, 848, 214, 416, siendo los diez municipios con mayor deuda:

Tabla 3 Municipios más endeudados, 2019.

Municipio	Deuda Pública	Número de habitantes
Naucalpan de Juárez	\$ 288, 281, 954	844 219
Nezahualcóyotl	\$ 284, 466, 294	1 039 867
Atizapán de Zaragoza	\$ 143, 116, 441	523 296
Texcoco	\$ 134, 911, 572	240 749
Toluca	\$ 124, 256, 667	873 536
Tejupilco	\$ 107, 153, 954	77 799
Jiquipilco	\$ 93, 399, 501	74 314
Ecatepec de Morelos	\$ 78, 603, 217	1 677 678
Huixquilucan	\$ 76, 578, 512	267 858
Chalco	\$ 64, 973, 029	343 701

Elaborado por CEPLAN, 2020.

Cabe destacar que los municipios de Tejupilco y Jiquipilco son uno de los municipios que han aumentado su deuda pública en contraste con el número mínimo de población que tienen. En contraste los ayuntamientos que tienen menor deuda son:

Tabla 4 Municipios menos endeudados, 2019.

Municipio	Deuda Pública	Número de habitantes
Villa Victoria	\$ 4, 345, 090	104 612
Tlanguistenco	\$ 4, 161, 833	77 147
San Mateo Atenco	\$ 3, 813, 778	75 511
Ocoyoacac	\$ 3, 690, 557	66 190
Atlacomulco	\$ 3, 425, 063	100 675
Teoloyucan	\$ 2, 429, 649	66 518
Temoaya	\$ 1, 232, 330	103 834
Almoloya de Juárez	\$ 52, 200	176 237
Temascaltepec	\$ 13, 058	31 631
Tlataya	\$ 3, 271	34 937

Elaborado por CEPLAN, 2020.

Como se muestra en la tabla anterior, los municipios con una semejante densidad de territorio y población como Temoaya y Villa Victoria, en comparación con los municipios más endeudados estos presentan un mejor manejo de la deuda pública municipal.

Evolución de la Deuda Pública en el Estado de México

Al cierre del 31 de diciembre de 2016, la deuda pública consolidada registró 36 mil 179 millones 393.9 miles de pesos. Como resultado de las contrataciones menos las amortizaciones efectuadas, se observa una variación del saldo de la deuda pública por mil 54 millones 151.1 miles de pesos, lo que representa un incremento del 3% con relación al ejercicio fiscal anterior.

Tabla 5 Evolución de la deuda pública del 01 de enero al 31 de diciembre de 2016 (mdp).

Saldo al 31 de diciembre de 2015	35,125,242.8
Contrataciones	1,934,895.7
Amortizaciones	880,744.6
Endeudamiento	1,054,151.1
%	3.00
Saldo al 31 de diciembre de 2016	36,179,393.9

Elaboración propia con información de la Cuenta Pública, 2016.

Respecto a las participaciones federales que recibió el gobierno estatal en 2016, la deuda pública representa el 42.9% de las mismas, manteniendo una proporción dentro de los límites

autoimpuestos por el ejecutivo estatal. La estructura de la deuda pública del sector central se componía del 86.5% de la Banca Comercial, 13.2% de la Banca de Desarrollo y 0.3% con Contratistas.

Tabla 6 Saldo de la Deuda Pública respecto a los Ingresos Ordinarios y Participaciones Federales, 2016 (mdp).

	\$	%
Saldo de la Deuda Pública	36,179.4	100
Ingresos Ordinarios	221,862.0	16.3
Participaciones Federales	84,292.7	42.9

Elaboración propia con información de la Cuenta Pública, 2016

El 2 de mayo de 2008, el Gobierno del Estado de México realizó el Refinanciamiento de 25 mil 175 millones de pesos de la deuda pública, que representó el 87% del total de esta, reduciendo las tasas de interés y ampliando el perfil de amortizaciones.

Al cierre del 31 de diciembre 2017, la deuda pública consolidada, registró 38 mil 277 millones 66 miles de pesos, correspondiendo el 100% a operaciones de crédito del sector central, incluyendo el reconocimiento del pasivo, así como la última disposición del crédito contratado el 9 de diciembre de 2015 con Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

Tabla 7 Evolución de la deuda pública del 01 de enero al 31 de diciembre de 2017 (mdp).

Saldo al 31 de diciembre de 2016	36,179,393.9
Contrataciones	4,046,852.8
Amortizaciones	988,964.2
Variación	3,057,888.6
%	8.5
Valor Nominal del Bono Cupón Cero	-960,216.5
Saldo al 31 de diciembre de 2017	38,277,066.0

Elaboración propia con información de la Cuenta Pública, 2017.

El endeudamiento neto, observa un incremento de 3 mil 57 millones 888.6 miles de pesos, debido a que las contrataciones realizadas por el estado ascendieron a 4 mil 46 millones 852.8 miles de pesos, mientras que los recursos que se han destinado para el pago de amortizaciones fue de 988 millones 964.2 miles de pesos, así como la aplicación del valor nominal del bono cupón cero por 960 millones 216.5 miles de pesos. Respecto a las participaciones federales que recibió el

gobierno estatal, la deuda pública del ejercicio representa el 40.1% de las mismas, manteniendo una proporción dentro de los límites autoimpuestos por el ejecutivo estatal.

Tabla 8 Saldo de la Deuda Pública respecto a los Ingresos Ordinarios y Participaciones Federales, 2017 (mdp).

	\$	%
Saldo de la Deuda Pública	38,277.1	100
Ingresos Ordinarios	230,929.5	16.6
Participaciones Federales	95,472.2	40.1

Elaboración propia con información de la Cuenta Pública, 2017.

La estructura de la deuda pública del sector central se compone del 85.98% de la Banca Comercial, 13.79% lo tiene la Banca de Desarrollo y 0.23% con Contratistas. En lo que respecta a los principales acreedores de la deuda pública, destaca con un 33.5% Banorte, seguido por BBVA Bancomer con un 22.3% y Banamex con el 18.8%, entre otros.

Durante el ejercicio fiscal de 2018, bajo el Decreto 318 el legislativo autorizó el Refinanciamiento y la Reestructura de la Deuda Pública del Estado de México hasta por la cantidad de 43 mil 769 millones 792 mil 226.57 o su equivalente en unidades de inversión.

Al cierre del 31 de diciembre 2018, la deuda pública consolidada, registró 39 mil 968 millones 813 miles de pesos. Como resultado de las contrataciones menos las amortizaciones ordinarias y prepagos efectuadas, se observa una variación del saldo de la deuda pública por 731 millones 530.5 miles de pesos, lo que representa un incremento del 1.9% con relación a las cifras reportadas en el ejercicio fiscal anterior.

Tabla 9 Evolución de la deuda pública del 01 de enero al 31 de diciembre de 2018 (mdp).

Saldo al 31 de diciembre de 2017	39,237,282.5
Contrataciones	37,005,891.6
Amortizaciones	-36,274,361.1
Endeudamiento neto	731,530.5
Saldo de los créditos	39,968,813.0
Valor Nominal del Bono Cupón Cero	-1,075,940.6
Saldo al 31 de diciembre de 2018	38,892,872.4

Elaboración propia con información de la Cuenta Pública, 2018.

El endeudamiento ejercido por el ejecutivo al 31 de diciembre del año 2018 tuvo como resultado un 0.5% respecto a los ingresos ordinarios obtenidos en el periodo. Por otra parte, el endeudamiento ejercido representa el 0.6% respecto al total de los ingresos obtenidos por concepto de participaciones federales.

Tabla 10 Saldo de la Deuda Pública respecto a los Ingresos Ordinarios y Participaciones Federales, 2018 (mdp).

	\$	%
Saldo de la Deuda Pública	38.892.9	100
Ingresos Ordinarios	249,986.1	15.6
Participaciones Federales	116,446.9	33.4

Elaboración propia con información de la Cuenta Pública, 2018.

Los recursos para cubrir el costo financiero de la deuda al 31 de diciembre de 2018 fueron 4 mil 272 millones 772.2 miles de pesos, integrándose de la siguiente manera: Banca Comercial 64%, Banca de Desarrollo 13.6% y el 22.4% en contratistas. Los intereses pagados representan un 1.7% respecto de los ingresos ordinarios del gobierno.

Aunado a lo observado de las finanzas públicas y el proceso de Refinanciamiento y Reestructura del Estado, en el cierre de diciembre de 2019 la evolución de la deuda pública registró 41 mil 880 millones 485.7 miles de pesos. Como resultado de las contrataciones menos las amortizaciones ordinarias y prepagos efectuadas, se observa una variación del saldo de la deuda pública por un mil 911 millón 672.7 miles de pesos, lo que representa un incremento del 4.8% con relación a las cifras del ejercicio fiscal anterior.

Tabla 11 Evolución de la deuda pública del 01 de enero al 31 de diciembre de 2019 (mdp).

Saldo al 31 de diciembre de 2018	39,968,813.0
Contrataciones	0.0
Amortizaciones	1,190,788.9
Desendeudamiento	-1,190,788.9
Disposiciones de créditos contratados en ejercicios anteriores	3,102,461.6
Incremento en el saldo	1,911,672.7
Saldo de los créditos	41,880,485.7
Valor nominal del Bono cupón cero	-1,215,238.0
Saldo al 31 de diciembre de 2019	40,665,247.7

Elaboración propia con información de la Cuenta Pública, 2019.

En lo que respecta a las participaciones federales, la deuda representa 37.4% de las mismas, manteniendo una proporción dentro de los límites prudenciales establecidos por el ejecutivo. La estructura de la deuda del sector central se compone del 68.3% de la Banca Comercial y 31.7% la Banca de Desarrollo. En lo que respecta a los principales acreedores de la deuda, destaca con un 33.2% Banorte, seguido por Banobras con un 32.6% y BBVA con el 26.7%.

Tabla 12 Saldo de la Deuda Pública respecto a los Ingresos Ordinarios y Participaciones Federales, 2019 (mdp).

	\$	%
Saldo de la Deuda Pública	38.892.9	100
Ingresos Ordinarios	249,986.1	15.6
Participaciones Federales	116,446.9	33.4

Elaboración propia con información de la Cuenta Pública, 2019.

Para 2020 el GEM solicitó autorización para contratar hasta por 7 mil 584 millones de pesos para destinarlos a obras públicas, agua, comunicaciones, salud, cultura, justicia, desarrollo social, educación, seguridad, vivienda y desarrollo agropecuario. Es posible que los pasivos alcancen 50 mil millones de pesos, pues se aprobó un endeudamiento por mil 500 millones. Los cuales se podrán analizar a detalle a partir de la publicación de la cuenta pública del año fiscal 2020.

En el periodo de 2016 a 2020 las finanzas públicas presentaron una situación sostenible. Así como, la Legislatura Local autorizó de 2016 a 2017 al ejecutivo la disponibilidad de un monto de 6 mil 400 millones de pesos por concepto de endeudamiento, para que en 2018 se reestructurara por 43 mil 769 millones 792 mil 226.57 más una cantidad que sumada a la deuda pública estatal al final del ejercicio fiscal no exceda el 60% de las participaciones anuales, ingresos propios y el importe del fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas.

Por otro lado, el comportamiento de la deuda se ha mostrado favorable con relación al monto de los ingresos ordinarios, a pesar de la débil recuperación de las participaciones federales. No obstante, cabe destacar que más del 40% de las participaciones recibidas en cada año fiscal se destinan a pagar la deuda pública.

Tabla 13 Evolución del Saldo de la Deuda Pública Consolidada del Gobierno del Estado de México (mdp).

	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo Inicial	\$ 35,125.2	\$ 36,179.4	\$ 39,237.3	\$ 39,968.8	\$ 42,614.0
Contrataciones	\$ 1,934.9	\$ 4,046.9	\$ 37,005.9	\$ 3,102.5	\$ 2,456.1
Amortizaciones	\$ 880.7	\$ 989.0	\$ 36,274.4	\$ 1,190.8	\$ 95.6
Endeudamiento Neto	\$ 1,054.2	\$ 3,057.9	\$ 731.5	\$ 1,911.7	\$ 2,360.5
Saldo de los Créditos	\$ 36,179.4	\$ 39,237.3	\$ 39,968.8	\$ 41,880.5	\$ 44,974.6
Bono Cupón Cero ¹⁸	-	- \$ 998.5	- \$ 1,075.9	- \$ 1,215.2	\$ 1,414.6
Saldo de Deuda Pública	\$ 36,179.4	\$ 38,238.7	\$ 38,892.9	\$ 40,665.3	\$ 43,560.0

Elaboración propia con información de (Secretaría de Finanzas, 2020).

Para el año fiscal 2021 el GEM presento el paquete económico en donde se realizaría la contratación de créditos hasta por 13 mil 500 millones de pesos, la cifra más alta jamás solicitada, lo que llevaría los pasivos de la entidad a cerca de 60 mil millones de pesos con las bancas comercial y de desarrollo.

Se informó que 6 mil 500 millones serían para obras convenidas con el gobierno federal, es decir, 5 mil millones para el tren suburbano que va a operar entre el municipio de Chalco y Santa Martha Acatitla, en el oriente de la Ciudad de México, y mil 100 para mejorar la conectividad del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, que se construye en la base aérea de Santa Lucía.

La deuda del Estado de México era de 42 mil 610 millones de pesos al 30 de septiembre de 2020, según el informe trimestral de la Secretaría de Finanzas. La deuda está repartida de la siguiente forma: 13 mil 818 millones se deben a Banobras; 13 mil 385 a Banorte; 10 mil 610 a BBVA y 4 mil 796 a Santander.

Cada año el gobierno mexiquense destina casi 5 mil millones de pesos para pagar intereses de la deuda y amortizaciones a capital. La solicitud de endeudamiento presentada al Congreso estipula que los créditos por 13 mil 500 millones de pesos se podrán contratar durante los próximos 24 meses, es decir, en 2021 y 2022, a un plazo de 25 años, los cuales se invertirán en infraestructura para generar empleos y mitigar el impacto de la pandemia.

18 Un bono con cupón cero es aquel en el que su rentabilidad va implícita en el precio de emisión. A diferencia de los bonos tradicionales, en este tipo de bonos no existe un cupón periódico que nos pague una rentabilidad expresada de antemano (no existe una rentabilidad explícita).

Finalmente, en los últimos años la deuda pública subnacional ha crecido de manera acelerada. En buena medida como resultado de las mayores opciones para obtener recursos públicos mediante instrumentos financieros que antes no estaban al alcance de los gobiernos locales, pero también como consecuencia de los crecientes desequilibrios presupuestales de las haciendas públicas estatales.

Ante la situación económica y sanitaria hasta ahora presente, demuestra que las entidades federativas del país poseen un diferente grado de urgencia a causa del COVID-19, así como una capacidad distinta para la adquisición de la deuda. Las entidades con bajo endeudamiento y altas defunciones podrían atender la crisis sanitaria, sin necesariamente comprometer los recursos públicos. En contraste, aquellas que cuenten con una deuda y defunciones altas tienen una mayor urgencia de adquirir un endeudamiento para atender la crisis.

La capacidad de contratar deuda y el impacto del COVID-19, difiere entre entidades federativas. La situación más preocupante es la de aquellos estados con altas deudas y defunciones. La alta tasa de mortalidad requiere de instrumentar políticas públicas que atiendan a la población, pero su alto endeudamiento compromete la capacidad futura de proveer servicios públicos.

Será responsabilidad de cada entidad federativa priorizar entre las necesidades actuales y futuras de su población. La Ley de Deuda Pública permite que los estados decidan cuánta deuda requieren anualmente; pueden endeudarse hasta por 6% de los ingresos del año inmediato anterior sin autorización de la legislatura local. Mientras que el monto máximo de endeudamiento debe ser acordado por al menos dos terceras partes de la legislatura.

En este contexto resulta necesario crear una estrategia de desarrollo que permita impulsar el crecimiento económico y el manejo la crisis sanitaria sin recurrir al endeudamiento público y haciendo más eficiente el manejo de los recursos públicos, ya que los malos resultados de mejora económica, salud y social derivan de una pésima aplicación del gasto público.

Referencias

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2009). *La Deuda Subnacional en México*.
<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp1252009.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2016). *Deuda Federal y de Entidades Federativas*.
<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/mayo/eecefp0022016.pdf>
- CIEP. (s/f). *Deuda subnacional. Endeudamiento en los estados frente al COVID-19*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. Recuperado el 10 de febrero de 2021, de <https://ciep.mx/deuda-subnacional-endeudamiento-en-los-estados-frente-al-covid-19/>
- Galindo, M., & Rios, V. (2015). Deuda Pública. En México ¿cómo vamos? (Ed.), *Serie de Estudios Económicos* (Vol. 1, p. 11).
https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/201508_mexicodebt.pdf?m=1453513186
- México ¿cómo vamos? (s/f). *Deuda Pública*. México ¿cómo vamos? Recuperado el 25 de enero de 2021, de <https://www.mexicocomovamos.mx/?s=seccion&id=109>
- Salazar, J. (2009). Finanzas Públicas. En Universidad Autónoma del Estado de México & Instituto de Administración Pública del Estado de México (Eds.), *Elementos básicos de la Administración Municipal* (3a ed., pp. 156–158). <https://docplayer.es/27881014-Elementos-basicos-de-la-administracion-municipal.html>
- Secretaría de Finanzas. (2020). *Deuda Pública Consolidada del Gobierno del Estado de México*.
<https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rendicion-cuentas/deuda-trimestral-2020.pdf>
- SHCP. (s/f). *Plan Anual de Financiamiento 2021*. Recuperado el 8 de febrero de 2021, de https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/ori/Espanol/Otros/2020/PAF_2021.pdf
- SIL. (s/f). *Deuda pública*. Sistema de Información Legislativa. Recuperado el 25 de enero de 2021, de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=74>

