



Curso sobre la Ley de Disciplina Financiera en Entidades Federativas y Municipios en México

MÓDULO I
EL ABC DE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS

**SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)**

Curso sobre la Ley de Disciplina Financiera en Entidades Federativas y Municipios en México

Gerente del Sector de Conocimiento y Aprendizaje

Federico Basaños (BID)

Gerente de Instituciones para el Desarrollo

Ana María Rodríguez Ortiz (BID)

Jefe del Instituto Interamericano de Desarrollo Económico y Social (INDES)

Juan Cristóbal Bonnefoy (BID)

Jefe de División de Gestión Fiscal

Vicente Fretes Cibils (BID)

Coordinadores del Programa

Alejandro Rasteletti (BID)

José Ernesto Yitani Ríos (BID)

Coordinadores de contenidos

Alejandro Rasteletti (BID)

Ana Haro González (BID)

José Ernesto Yitani Ríos (BID)

Autores de la unidad

Julio Franco Corzo (IEXE)

Gerardo Arturo García Giles (IEXE)

Leobardo Rodríguez Juárez (IEXE)

Karen Italia Ruiz López (IEXE)

Revisores de la unidad

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

Corrección de estilo y maquetación

Elizabeth Pérez Camacho (IEXE)

Nallely del Carmen Carrasco Castillo (IEXE)

Copyright©2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando crédito al BID. No se permiten obras derivadas.

Note que el enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

La preparación del presente documento fue financiada por el Fondo de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales (ICSF), gracias a la aportación del gobierno de la República Popular de China.

Las opiniones expresadas en esta publicación se relacionan exclusivamente con la visión de sus autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de su Gerencia Ejecutiva, ni de los países que lo representan.





CONTENIDO

Objetivo general del módulo	5
Objetivos de aprendizaje.....	5
Presentación	6
1. Las entidades federativas y municipios como agentes fundamentales en la gestión del gasto público	8
1.1 ¿Por qué es esencial el gasto público para el desarrollo de un país?	8
1.2 ¿Por qué es importante una gestión eficiente del gasto público?	9
1.3 ¿Por qué los gobiernos centrales descentralizan facultades a gobiernos estatales y municipales y, por ende, descentralizan el ejercicio del gasto?	10
1.4 ¿Cómo ha sido el proceso de descentralización del gasto público en México?	11
2. Las finanzas públicas y su impacto sobre el crecimiento económico y el bienestar social	14
2.1 ¿Qué entendemos por crecimiento económico y bienestar social?	14
2.2 ¿Cuáles son los efectos que las finanzas públicas tienen sobre el crecimiento económico y el bienestar social de un territorio?	15
2.3 ¿Por qué la planeación y presupuestación son fundamentales para lograr una gestión fiscal eficiente?	18
3. Las finanzas públicas de estados y municipios en México	20
3.1 ¿Cuáles son los componentes de las finanzas públicas en México?	20
4. Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios	31
4.1 ¿Cómo se estaba gestionando el ingreso, el gasto y la deuda? ¿Qué deficiencias en la gestión financiera de entidades federativas y municipios se observaban?	31
4.2 ¿Qué propone el nuevo marco regulatorio a través de la LDF?	33
Anexo y bibliografía	37
Anexo	37
Bibliografía	39



Nota Aclaratoria:

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) fue modificada el 30 de enero de 2018. Al cierre de esta edición, la normatividad operativa (lineamientos, reglamentos, formatos) emitida por el CONAC o la SHCP se encuentra en fase de revisión y análisis para realizar las correspondientes actualizaciones. Por tal motivo, el presente material fue elaborado con base a la normatividad vigente, la cual puede consultarse en:

http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Normatividad

OBJETIVO GENERAL DEL MÓDULO

El presente módulo tiene dos objetivos. Por un lado, busca argumentar cómo la gestión eficiente de las finanzas públicas de los estados y municipios afecta su crecimiento económico y el bienestar de su población. Por otro lado, busca identificar las principales necesidades de fortalecimiento del marco normativo en materia de responsabilidad hacendaria de dichos niveles de gobierno, y que llevaron a la formulación y promulgación de un nuevo marco legal, contenido principalmente en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (Ley de Disciplina Financiera, LDF).

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

1. Identificar las tendencias en el ingreso, gasto y deuda de las entidades federativas y municipios mexicanos en las últimas décadas, que recomendaban la promulgación de una nueva ley.
2. Identificar las deficiencias del marco legal anterior a la LDF que recomendaban la promulgación de una nueva ley.
3. Identificar los objetivos de la Ley de Disciplina Financiera.
4. Identificar los cinco ejes de la Ley de Disciplina Financiera.
5. Describir cómo favorece una buena gestión del ingreso, gasto o deuda al desarrollo económico y el bienestar social de un territorio.



PRESENTACIÓN

Los gobiernos, para financiar la provisión de bienes y servicios, tales como educación, salud, e infraestructura, requieren contar con recursos suficientes. La decisión de qué bienes y servicios proveer no es fácil, ya que se da en un contexto de presupuestos restringidos y necesidades ilimitadas, situación que obliga a planificar, optimizar y ejecutar eficientemente los recursos disponibles.

Para ayudar a los gobiernos a planificar, optimizar y ejecutar bien dichos recursos existe una rama de la economía, denominada finanzas públicas, que se encarga de estudiar todo lo relacionado a la actividad financiera pública.

Dentro de esta rama, se puede entender a las finanzas públicas como el estudio de todo lo referente a la hacienda pública, es decir, al conjunto de temas relacionados con la recaudación de ingresos, su administración y las decisiones del gasto público que realiza el gobierno para atender a través de los bienes y servicios públicos las necesidades de la sociedad (Amieva-Huerta, 2010). Las finanzas públicas, como rama de la economía, también abordan otros temas como son: la gestión de deuda y patrimonio públicos, la administración hacendaria, la coordinación y colaboración entre distintos niveles de gobierno y la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

Con relación a lo señalado en el párrafo anterior, las finanzas públicas sirven al Estado, por tanto, para orientar en forma eficiente el uso de los recursos públicos. Y así, con políticas de ingreso y gasto público contribuir al desarrollo económico del país y al bienestar de su población (INEGI, 1994).

Partiendo de esta base, la primera parte de este módulo comenzará por analizar la importancia del gasto público para la provisión de bienes y servicios por parte de los gobiernos, las razones por las cuales se recomienda que parte de dicho gasto sea ejercido por los niveles locales de gobierno, y el proceso de descentralización que ha

hecho que las entidades federativas y municipios en México se conviertan en actores fundamentales en la gestión del gasto público.

A continuación, se analizará la relación que existe entre una gestión eficiente de las finanzas públicas (gasto, ingreso y deuda) y el desarrollo económico de las ciudades y regiones, así como el bienestar de sus poblaciones, destacando la relevancia que tienen la planeación, programación y presupuestación para el logro de la gestión eficiente de los recursos públicos.

En el siguiente apartado del módulo se explicarán, en mayor profundidad, los conceptos de ingreso, gasto, balance fiscal y deuda, de acuerdo a las reglas de contabilidad gubernamental vigente en México. También se explicará cómo han evolucionado estas variables en los últimos años.

Posteriormente, en el módulo se analizarán los vacíos que existían en materia de disciplina financiera en el marco legal anterior a la promulgación de la LDF, los cuales no creaban los incentivos suficientes para que los gobiernos locales gestionasen sus finanzas de forma ordenada y racional. Estos vacíos alentaron la adopción de nuevas reglas fiscales que favorecieran la eficiencia, la transparencia y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En la parte final del módulo, se revisará el “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios”, el cual busca promover la estabilidad de las finanzas públicas, con el fin de beneficiar al crecimiento económico y el bienestar social. Asimismo, se analizarán los principales elementos de la LDF, incluyendo los mecanismos normativos con los que cuenta para fomentar la disciplina y responsabilidad hacendaria en entidades federativas y municipios.



1. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS COMO AGENTES FUNDAMENTALES EN LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Para entender por qué las entidades federativas y los municipios son actores clave en la gestión del gasto público en México cabe atender las siguientes preguntas: **¿Por qué es esencial el gasto público para el desarrollo de un país, estado o municipio?, ¿Por qué es importante una gestión eficiente del gasto público?, ¿Por qué los gobiernos centrales descentralizan facultades a gobiernos estatales y municipales y, por ende, descentralizan el ejercicio del gasto? Y por último: ¿Cómo ha sido el proceso de descentralización del gasto público en México?**



1.1 ¿POR QUÉ ES ESENCIAL EL GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DE UN PAÍS?

El gasto público se define como la suma de las erogaciones realizadas por un gobierno, es decir, la suma de todos los compromisos de pago que tiene un gobierno. Los objetivos de dicho gasto se concentran principalmente en: 1) la prestación de servicios y provisión de bienes públicos, para promover el desarrollo económico y social de un país; 2) en la redistribución de la riqueza, para incrementar el bienestar social de todas las personas de un territorio o país; 3) en la estabilización macroeconómica, a fin de reducir la volatilidad de la actividad económica y permitir, además, las otras dos funciones (Musgrave, 1959).

La prestación de servicios y la provisión de bienes públicos por parte del gobierno se justifica, por un lado, por la existencia de ciertos bienes y servicios que, por su naturaleza, resulta más eficiente que sean producidos por el Estado, ya que, de tener que ser producidos por el sector privado, tal vez no serían provistos, por no presentar rentabilidad suficiente para los productores privados, o serían provistos de manera subóptima.¹

1. Estos tipos de bienes son conocidos en la literatura económica como bienes públicos. Los bienes públicos tienen la propiedad de que el consumo de los mismos por parte de un agente económico no reduce el consumo de otros agentes económicos. A diferencia de los bienes privados, los bienes públicos se caracterizan por no presentar rivalidad en el consumo (el consumo por una persona no excluye el consumo de otra persona) y por la dificultad que presenta excluir a personas de su consumo.

La primera situación se podría dar, por ejemplo, en la construcción de un ferrocarril en una región remota de un país, la cual, seguramente no encontraría constructor y gestor privado al no garantizar un beneficio económico suficiente.

La segunda situación se podría dar ante bienes y servicios para los que los individuos podrían no estar dispuestos a aportar recursos, a pesar de tener un beneficio claro para la población en general. Algunos ejemplos de estos bienes y servicios son: la defensa nacional, la política exterior o el alumbrado público, por mencionar sólo algunos.²

Existen ciertos bienes y servicios que, dada su naturaleza, requieren la participación de los gobiernos para que su provisión sea óptima.

Por otro lado, la provisión de ciertos bienes y servicios por parte del Estado se justifica por la participación de múltiples actores o agentes económicos en la misma. Esto puede generar problemas complejos de coordinación entre las partes, por ello, dada su posición y recursos, resulta más fácil que los provea el Estado a que lo hagan los individuos. Lo anterior podría ser el caso de las políticas para prevenir la contaminación ambiental, fomentar campañas de vacunación, entre otras.³

Por los motivos antes mencionados, es necesario que las autoridades públicas intervengan, de forma que estos bienes y servicios sean provistos de una forma más eficiente y, con ello, se atiendan las necesidades de la población. La provisión de estos bienes y servicios, como se verá en próximas subsecciones, contribuirá al desarrollo económico del país y al bienestar de su población.



1.2 ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE UNA GESTIÓN EFICIENTE DEL GASTO PÚBLICO?

Para que el gasto público tenga el mayor impacto posible sobre el crecimiento económico de un país, de una región o de una comunidad, al igual que para incrementar el bienestar de sus habitantes, es importante lograr una gestión eficiente del mismo.

Esto significa, por un lado, que los recursos deben ser asignados teniendo como prioridad aquellos fines que puedan generar un mayor impacto sobre el crecimiento económico y el bienestar de las personas. Por ejemplo, si se construye un gran aeropuerto, se espera que éste se construya en una zona densamente poblada, de forma que pueda atender las necesidades de traslado de un número más amplio de personas y de empresas.

² La baja disposición de las personas a pagar por estos bienes se relaciona con un fenómeno denominado problema del polizón (free-rider problem). Dada la dificultad de excluir a personas del consumo de bienes públicos, las personas tratan de recibir el beneficio de usar el bien o servicio, sin pagar por él.

³ Los casos mencionados se caracterizan por presentar externalidades, ya sea positivas o negativas. Las externalidades surgen cuando las acciones de un agente aumentan o disminuyen los beneficios de otro agente. La literatura económica recomienda la participación del gobierno en un mercado cuando existen externalidades y el costo para los individuos de negociar entre sí soluciones para dichas externalidades es elevado.

Por otro lado, dado que los recursos públicos son escasos, el gasto debe ejecutarse con el objetivo de obtener la mayor cantidad de bienes y servicios posibles, dado un monto de recursos asignados, eliminando ineficiencias en la ejecución del gasto público.

Así, la gestión eficiente del gasto público implica:

- Asignar recursos a los fines con mayor impacto sobre el crecimiento y el bienestar.
- Eliminar ineficiencias en la ejecución del gasto.

Así, por ejemplo, si un gobierno decide contratar más profesores, se debe procurar que esos profesores den clase en un mismo establecimiento, para incrementar el tiempo de los mismos frente a clases y reducir las pérdidas de tiempos relacionadas con traslados entre establecimientos.

Sin una buena gestión del gasto público, que destine recursos a objetivos y programas prioritarios y que reduzca ineficiencias en la ejecución del gasto, el crecimiento económico y el bienestar social, por tanto, pueden verse negativamente afectados.



1.3 ¿POR QUÉ LOS GOBIERNOS CENTRALES DESCENTRALIZAN FACULTADES A GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES Y, POR ENDE, DESCENTRALIZAN EL EJERCICIO DEL GASTO?

La eficiencia en la asignación de recursos para el gasto público es un tema prioritario para cualquier gobierno del mundo. Por ello, con el propósito de alcanzar una mayor eficiencia en dicha asignación, muchos países deciden transferir ciertas responsabilidades a los gobiernos estatales o municipales. Lo anterior se fundamenta en el hecho de que los gobiernos de los estados, y principalmente de los municipios, se encuentran más cercanos a los ciudadanos, lo cual les permite estar más familiarizados con

Un buen proceso de descentralización es aquel que acerca la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, sin implicar incrementos significativos en los costos unitarios de la provisión de dichos bienes y servicios ni poner en riesgo la eficiente provisión de dichos bienes y servicios.

las demandas y las necesidades de los mismos. Al contar con información de primera mano para asignar los recursos, estos gobiernos pueden atender las demandas y necesidades de la población de manera más eficiente, puntual y oportuna.

Este proceso de transferir responsabilidades del gobierno federal o central a los gobiernos estatales y municipales se denomina descentralización. Específicamente, el proceso de descentralización fiscal consiste en transferir atribuciones para recaudar y ejercer recursos del gobierno federal hacia las entidades federativas y municipios.

En un proceso de descentralización, establecer qué responsabilidades se delegan a los gobiernos locales depende de varios factores. Por ejemplo, se deben considerar las características técnicas de las responsabilidades que se plantea descentralizar. Así, no es lo mismo la transferencia de competencias sobre espacios públicos que la transferencia de competencias sobre seguridad pública. También hay que tomar en cuenta las capacidades técnicas con las que cuentan los gobiernos locales para atender de manera eficiente nuevas responsabilidades. Así, en el sector salud, es más fácil que los municipios puedan gestionar la atención primaria, a que puedan gestionar la atención de alta especialización.

Por lo tanto, cabe concluir que un buen proceso de descentralización es aquel que acerca la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, sin implicar incrementos significativos en los costos unitarios de la provisión de dichos bienes y servicios ni poner en riesgo la eficiente y oportuna provisión de dichos bienes y servicios.

Para poder promover el desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos de manera efectiva, se requiere que las entidades federativas y los municipios gestionen eficientemente los recursos y competencias que les han sido otorgados.

Dado que las capacidades de los gobiernos de las entidades federativas y municipios cambian a través del tiempo, al igual que lo hacen las tecnologías para la provisión de bienes y servicios, el proceso de descentralización mencionado en el párrafo previo deberá ser necesariamente un proceso dinámico. Así, estructuras o esquemas de descentralización que resultaron óptimos en algún momento del tiempo pueden dejar de serlo en otro, por lo que, el marco de descentralización de un país, deberá ir adaptándose a las nuevas necesidades del mismo.



1.4 ¿CÓMO HA SIDO EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO?

En México, el proceso de descentralización del gasto público tuvo un cambio relevante en la primera mitad de la década de los noventa. En ese periodo se dotó de competencias a las entidades federativas para la atención de sectores específicos y claves para la población, como lo son la educación y salud.

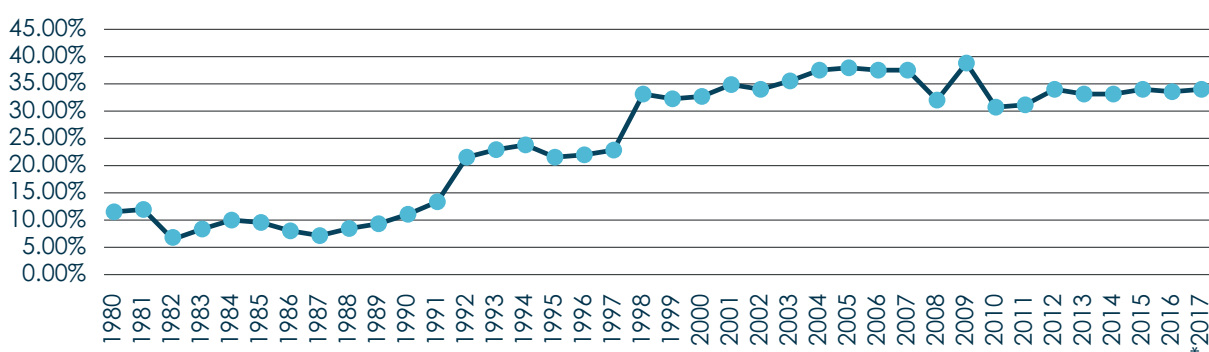
En el caso de los servicios educativos, a partir de 1992, los estados se hicieron cargo de los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, traspasándose todos los servicios que la Secretaría de Educación Pública Federal venía prestando así como los recursos financieros utilizados para su operación. En el caso de la Ciudad de México, sin embargo, se ha mantenido como una potestad y obligación Federal, hasta la fecha.

Por el otro lado, en 1997 se firmaron los convenios para la creación de los Sistemas Estatales de Salud, con lo que se avanzó de manera considerable en la descentralización de los servicios. El proceso para ello consistió en una distribución de competencias administrativas en distintos niveles de gobierno. La reorganización derivada de la descentralización se realizó con la intención de hacer más eficiente la administración, la cual al hacerse de forma local, generaría un proceso más ágil para tomar decisiones (López, 2012).

Para que las haciendas locales pudieran hacer frente a las nuevas responsabilidades de gasto de una manera ordenada y para fortalecer los ingresos de las mismas, a finales de 1997 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal. Mediante dicha reforma se constituyeron los fondos de aportaciones federales en beneficio de las entidades federativas, Distrito Federal y municipios. Dichos fondos servirían para financiar las nuevas responsabilidades de gasto en educación y salud, así como otras de desarrollo social.

Como consecuencia de la mencionada transferencia de competencias, la importancia de las entidades federativas y municipios dentro del gasto público total federal se vio incrementada de manera significativa. En 1990, el gasto ejercido por los estados y municipios representaba apenas el 11 por ciento del gasto público total de México. Con la descentralización impulsada a partir de la década de 1990, este porcentaje se incrementó, de forma tal, que para el año 2016, el gasto público ejercido por los estados y municipios se había visto incrementado hasta representar un tercio del gasto público total (Para ver los datos de cada año ver anexo).

Gráfico 1. Gasto local en México como porcentaje del Gasto Público Total Nacional 1980-2017



* 2017 con información al primer trimestre.

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, CEFP y ASF.

Dado el monto significativo de recursos que ejecutan los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, así como las importantes responsabilidades que tienen a su cargo, los gobiernos locales en México, hoy más que nunca, son agentes fundamentales para el bienestar de sus poblaciones y comunidades, al igual que agentes para el desarrollo económico de sus territorios y de toda la nación. En este sentido, para poder promover el desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos de

manera efectiva, se requiere que las entidades federativas y los municipios gestionen eficientemente la importante suma de recursos y de competencias que les han sido otorgados. La gestión eficiente de las finanzas públicas es esencial para el logro de estos objetivos de desarrollo económico y bienestar social.





2. LAS FINANZAS PÚBLICAS Y SU IMPACTO SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL BIENESTAR SOCIAL

Para entender la importancia de una buena gestión de las finanzas públicas, cabe preguntarse: **¿Qué entendemos por crecimiento económico y bienestar social?, ¿Cuáles son los efectos que las finanzas públicas tienen sobre el crecimiento económico y el bienestar social de un territorio?, y ¿Por qué la planeación y presupuestación son fundamentales para lograr una gestión fiscal eficiente?**



2.1 ¿QUÉ ENTENDEMOS POR CRECIMIENTO ECONÓMICO Y BIENESTAR SOCIAL?

Iniciemos por señalar que el crecimiento económico es entendido como un proceso mediante el cual el valor de los bienes y servicios producidos por una economía, como son vestimenta, edificios de vivienda, servicios de peluquería, etc., se incrementa a través del tiempo. La medición del crecimiento económico de un territorio se realiza a través de la evolución del Producto Interno Bruto (PIB), que es el valor monetario de la suma de todos los bienes y servicios producidos en un país en un periodo de tiempo.

La teoría económica sobre este tema establece que para que una economía crezca es importante que el capital físico y el capital humano se incrementen, ya que son considerados insumos en la producción de bienes y servicios. Adicionalmente, el crecimiento económico también se puede derivar de un aumento en la productividad, es decir, la cantidad de bienes y servicios producidos con un número dado de insumos, principalmente como consecuencia de cambios tecnológicos. A continuación, se describirán los tres elementos antes mencionados:

- Capital físico, se refiere al conjunto de infraestructura y equipamiento con el que cuenta una economía; por ejemplo, edificios, equipos, maquinaria, carreteras, entre otros.

- Capital humano, hace referencia al número de trabajadores y a las habilidades que estos poseen; es decir, las personas que trabajan, así como la formación y capacitación con la que cuentan. Por ejemplo, administrativos, jueces, policías, profesores, etc.
- Productividad, debe entenderse como la eficiencia en la producción, medida como la cantidad de bienes y servicios que se producen por unidad de capital físico y humano con el que se cuenta. Por ejemplo, la capacidad de la tierra agrícola para producir alimentos.

Por su parte, el bienestar social se entiende como el nivel de satisfacción que ha alcanzado una sociedad, como consecuencia del consumo de bienes y servicios.

En general, si una economía logra tener crecimiento, es probable que este conlleve a un mayor nivel de bienestar de las personas. Esto porque, como consecuencia del mayor crecimiento económico, los hogares suelen contar con mayores ingresos, lo que les permite alcanzar mayores niveles de consumo. Sin embargo, cabe destacar que, en ocasiones, el crecimiento económico puede no implicar mayores niveles de bienestar. Esto puede suceder cuando los mayores ingresos derivados del crecimiento económico se concentran en unos pocos hogares, no beneficiando al resto. Ante esto, la forma en que se distribuyen los ingresos de una sociedad resulta crucial para el bienestar de la misma.

Crecimiento económico: es un proceso mediante el cual el valor de bienes y servicios producidos por una economía se incrementa a través del tiempo.

Bienestar social: es el nivel agregado de bienestar con el que cuenta una sociedad, consecuencia del consumo de bienes y servicios por sus habitantes.



2.2 ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS QUE LAS FINANZAS PÚBLICAS TIENEN SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL BIENESTAR SOCIAL DE UN TERRITORIO?

El crecimiento y la generación de bienestar para la sociedad son resultado, entre otras cosas, de una buena gestión de las finanzas públicas. Es por esta razón que es muy importante hacer un uso eficiente y responsable de los recursos con los que cuentan los gobiernos para dotar a la ciudadanía de las condiciones que le garanticen una buena calidad de vida.

Recordemos que el gobierno financia sus actividades a través de diversas fuentes de ingreso. Lo anterior le permite cumplir con sus múltiples compromisos, como pueden ser la construcción y mantenimiento de hospitales, escuelas y vías de comunicación, el financiamiento de programas sociales para apoyar a la población en

situación de pobreza, o asegurar el correcto funcionamiento de los servicios de seguridad pública y de impartición de justicia.

Los elementos de las finanzas públicas que inciden en el crecimiento y bienestar son: el gasto público, el ingreso público y la deuda pública.

El gasto público es, probablemente, la herramienta más eficaz que tiene un gobierno para incidir en el crecimiento económico y en el bienestar de la sociedad. Así, a través del gasto público se genera el incremento del capital físico de una economía, recordemos, carreteras, edificios, maquinarias, etcétera; permitiendo un aumento de la producción. Por su parte, un mayor gasto público en educación y salud aumenta el capital humano, al contar con gente más formada y sana, incidiendo también en forma positiva en la expansión de la producción. Adicionalmente, los apoyos que el gobierno otorga para actividades de investigación y desarrollo fomentan el cambio tecnológico, lo cual suele tener un efecto positivo sobre la productividad. Estos aumentos en el nivel de producción derivados del gasto público pueden llevar al crecimiento económico y a su vez, pueden conducir a un mayor bienestar social. Finalmente, el gasto público también puede dirigirse a financiar programas sociales directamente, dotando de recursos a poblaciones con menores ingresos y, favoreciendo con ello, su bienestar y, por tanto, el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Además de la incidencia que tiene el gasto público en el crecimiento económico y el bienestar, éstos son afectados por la acción recaudadora del gobierno, que es la forma en que éste obtiene los recursos para financiar sus gastos. Cuantos más recursos recaude un gobierno, más capacidad de gasto tendrá para ofrecer los bienes y servicios demandados por los ciudadanos.

Ahora, es importante recordar que la recaudación de ingresos fiscales, sobre todo, en el caso de impuestos, afecta a los consumidores y productores de una economía, por lo que podría reducir el crecimiento y el bienestar si no se diseña una política tributaria adecuada que controle los efectos negativos y promueva los positivos. Por ejemplo, los impuestos sobre los ingresos de las personas físicas pueden desalentar la oferta de trabajo, ya que las personas pueden decidir disminuir el número de horas dedicadas a trabajar como consecuencia de los menores ingresos obtenidos por el pago de impuestos. Otro ejemplo es la reducción de inversión por parte de empresas a consecuencia del pago de impuestos. Debido a que los impuestos reducen las ganancias de las empresas, éstas pueden decidir invertir menos, reduciendo el stock de capital físico y contratando un menor número de trabajadores.

Finalmente, cabe destacar que la gestión de la deuda pública también es relevante para el desarrollo económico y bienestar social. La deuda pública es una herra-

Los elementos de las finanzas públicas que inciden en el crecimiento y bienestar son:

1. El gasto público.
2. El ingreso público.
3. La deuda pública.

mienta que el gobierno utiliza para adelantar el pago de compromisos de inversión pública productiva, realizar su pago a través del tiempo y, así poder cumplir con las funciones que tiene encomendadas (Galindo y Ríos, 2015). En esta lógica, el endeudamiento sirve para realizar grandes proyectos que precisan de gran cantidad de recursos a lo largo de varios años.

Si bien endeudarse para financiar proyectos que de otra manera no se podrían realizar puede tener un efecto positivo sobre el crecimiento, hacerlo de manera desordenada y sin medida puede generar distorsiones y efectos negativos.

Por un lado, en casos de endeudamiento muy elevado, un gobierno puede tener que llegar a replantear toda su política fiscal. Así, puede verse obligado a incrementar impuestos, buscando con ello aumentar sus ingresos para atender los pagos de la deuda. O verse obligado a reducir el gasto público, buscando con ello reducir otros compromisos de pago y poder así usar los recursos para el pago de la deuda. Ambas medidas pueden tener un efecto negativo tanto en el desarrollo económico como en el bienestar de la sociedad.


El **efecto desplazamiento** es una teoría económica que establece que la intervención del Estado en un sector de una economía afecta sustancialmente al resto del mercado, ya sea del lado de la oferta o de la demanda.

Por otro lado, el endeudamiento público elevado puede reducir la cantidad de recursos de financiamiento disponibles para el sector privado, produciendo lo que se conoce en la literatura como un efecto desplazamiento. Este efecto hace referencia a que el financiamiento al sector público desplaza el financiamiento disponible para el sector privado, por lo que el sector privado invierte menos. Por ejemplo, si un gobierno decide emprender un mega proyecto de infraestructura y lo hace mediante la contratación de un crédito, los recursos que el sistema financiero le entregue al Estado para desarrollar el proyecto no

podrán ser utilizados en el sector privado para la realización de proyectos alternativos. El gobierno ha desplazado al mercado en la *utilización de recursos financieros*.

Por todo ello, dadas las complejas relaciones mencionadas entre los ingresos, gastos y deuda del sector público con el crecimiento económico y el bienestar social, resulta esencial contar con una gestión fiscal eficiente que maximice los efectos positivos y minimice los efectos negativos de la política fiscal.

Como ya mencionamos, una gestión fiscal eficiente del gasto público significa, por tanto, asignar recursos a aquellos fines que tengan mayor impacto sobre el crecimiento y el bienestar. Asimismo, significa asegurarse de que para cada actividad específica que se está emprendiendo se obtiene la mayor cantidad de bienes y servicios, dados los recursos que se le están asignando y que contarán con una fuente de financiamiento cierta y sostenible en el tiempo.



Por el lado de los ingresos, una gestión eficiente significa tener una base de recaudación amplia, la cual obtenga recursos de manera eficiente y sostenible, contando con los recursos necesarios para que un gobierno realice sus funciones. Significa, además, minimizar las distorsiones generadas por la tributación, dadas las necesidades de recaudación.

Finalmente, gestionar eficientemente la deuda significa acudir a ella de forma responsable y programada y, adicionalmente, poder acceder a la misma al menor costo posible. Gestionar eficientemente la deuda también implica asegurarse de que ésta sea sostenible en el tiempo, es decir, que la contratación de nuevos compromisos financieros por parte de los gobiernos no ponga en riesgo la viabilidad de futuras administraciones. Esto es, no se deben comprometer como fuente de pago aquellos recursos que afecten la operación de actividades prioritarias en administraciones futuras.



2.3 ¿POR QUÉ LA PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN SON FUNDAMENTALES PARA LOGRAR UNA GESTIÓN FISCAL EFICIENTE?

Para lograr una gestión fiscal eficiente los procesos de planeación y presupuestación resultan esenciales. Planificar implica, en primera instancia, establecer metas de corto, mediano y largo plazo, que permitan conducir a la entidad o municipio hacia una meta de desarrollo, normalmente consensuada con la sociedad. Un ejemplo de meta de desarrollo puede ser, escolarizar a todos los niños de un municipio, contribuyendo con ello a una meta mayor que es mejorar el capital humano futuro de ese municipio.

Asimismo, la planeación conlleva realizar previsiones de los ingresos que se esperan obtener en el corto y en el mediano plazo, así como los costos que supone la construcción de obras, la provisión de servicios en los próximos años, y las posibles contingencias y riesgos que se puedan materializar en el mediano y largo plazo. Tomando como ejemplo la meta de escolarización mencionada previamente, la planificación servirá para identificar los recursos necesarios para ello y para conocer los costos que conllevarán las diferentes actividades necesarias para alcanzar la mencionada meta.

Mediante la planeación se puede mejorar la eficiencia en la asignación de recursos públicos, al destinar estos últimos a aquellas actividades que tienen un mayor impacto sobre el crecimiento económico y el bienestar social. En el caso de la escolarización, esta meta tendrá, seguramente, un impacto mayor que si se decidiese usar todos esos recursos para, por ejemplo, decorar un pequeño jardín de la ciudad.

Por otro lado, la planeación apoya a una política y gestión tributarias eficientes, lo que permite llevar a cabo programas y proyectos públicos al mismo tiempo que se trabaja en la reducción de las ineficiencias que los impuestos pueden generar. En el

ejemplo de la escolarización, al ser una meta de mediano plazo, exigirá que el gobierno ordene bien su estructura tributaria, garantizándose con ello, si fuese el caso, la recaudación necesaria para alcanzar la meta planteada.

Finalmente, la planeación permite que el endeudamiento sea una herramienta para generar desarrollo económico y social, evitando que el endeudamiento no planeado comprometa la sostenibilidad de las finanzas públicas. Cuando una política de endeudamiento lleva un adecuado proceso de planeación, se pueden establecer adecuadamente las fuentes de pago con las que se enfrentarán dichos compromisos financieros, vigilando que no se generen presiones excesivas a la hacienda pública de las administraciones públicas actuales y futuras. En el caso de la escolarización, si fuese necesario endeudamiento, la planeación exigiría conocer en qué momento se obtendrán los recursos de la deuda y cómo serán utilizados.

La planeación y la presupuestación son las herramientas que permiten a los gobernantes ordenar los objetivos y los recursos para alcanzar las metas establecidas y cumplir con su propio proyecto de gobierno.

Presupuestar, por su parte, consiste en asignar los recursos a partidas concretas, permitiendo con ello la provisión de bienes y servicios públicos para la población. De esta manera, el presupuesto público refleja la forma en la que el gobierno obtiene sus ingresos y cómo los distribuye en las diversas áreas que atiende. En el caso de la escolarización, se trataría de conocer qué bienes y servicios se financiarán cada año para avanzar hacia la meta propuesta.

En suma, la planeación y la presupuestación son las herramientas que permiten a los gobernantes ordenar los objetivos y los recursos para alcanzar las metas establecidas y cumplir con su propio proyecto de gobierno. Estas herramientas incorporan un principio de racionalidad, el cual proporciona claridad sobre las acciones que permiten ordenar los recursos para la obtención del mayor beneficio posible sobre el crecimiento económico y el bienestar social. Asimismo, permiten definir periodicidades e identificar plazos para la ejecución de acciones, debiendo ser todas las acciones de gobierno coherentes y estar alineadas a objetivos comunes.

Por todo ello, tanto la planeación como la presupuestación deben evaluarse sistemáticamente, de forma que exista una retroalimentación sobre los resultados de las políticas implementadas. Es necesario saber cómo se están llevando a cabo las actividades planteadas, ya que siempre se tiene como meta mejorar y, para ello, deben realizarse los ajustes necesarios.



3. LAS FINANZAS PÚBLICAS DE ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MÉXICO

Para entender la evolución de las finanzas públicas locales en México cabe preguntarse: **¿Cuáles son los componentes de las finanzas públicas en México?**



3.1 ¿CUÁLES SON LOS COMPONENTES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO?

Para entender cómo han evolucionado las finanzas públicas y cómo se puede fortalecer la disciplina financiera en México, es importante repasar primero los conceptos clave de contabilidad gubernamental y entender las características principales de los mismos. A continuación, se definirán los siguientes conceptos: ingreso, gasto, balance fiscal y deuda.

Los conceptos clave de contabilidad gubernamental son:

- Ingreso.
- Gasto.
- Balance fiscal.
- Deuda.

3.1.1 INGRESO

Como ya se refirió previamente, los gobiernos requieren recursos para poder producir bienes y servicios que generan beneficios en la población. Dichos recursos provienen de diversas fuentes de financiamiento, que sumadas constituyen los ingresos públicos. De acuerdo al Clasificador por Fuentes de Financiamiento emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), las fuentes de financiamiento en México se clasifican de la siguiente manera:

Financiamiento No Etiquetado

Son los recursos que provienen de los ingresos de libre disposición y de los financiamientos, y por tal motivo no tienen un destino previamente identificado. Estos recursos se agrupan en los siguientes conceptos:

- 1. Recursos Fiscales:** Son los que provienen de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, y cuotas y aportaciones de seguridad social. Incluyen además las asignaciones y transferencias presupuestarias a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a los Órganos Autónomos y a las entidades de la administración pública paraestatal, además de subsidios y subvenciones, pensiones y jubilaciones, y transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo; así como ingresos diversos y no inherentes a la operación de los poderes y órganos autónomos.
- 2. Financiamientos Internos:** Son los que provienen de obligaciones contraídas en el país, con acreedores nacionales y pagaderos en el interior del país en moneda nacional, cuya fuente de pago es un ingreso de libre disposición.
- 3. Financiamientos Externos:** Son los que provienen de obligaciones contraídas por el Poder Ejecutivo Federal con acreedores extranjeros y pagaderos en el exterior del país en moneda extranjera. Recordemos que, en el caso de los gobiernos locales, la Constitución prohíbe la contratación de financiamientos en el extranjero. En el caso de las entidades federativas y de los municipios, esta fuente no aplica, pues no pueden recibir financiamiento del extranjero; es sólo para la Federación.
- 4. Ingresos Propios:** Son los que obtienen las entidades de la administración pública paraestatal y paramunicipal, como pueden ser los ingresos por venta de bienes y servicios, ingresos diversos y no inherentes a la operación, en términos de las disposiciones legales aplicables.
- 5. Recursos Federales:** Son los que provienen de la Federación, destinados a las entidades federativas y los municipios, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación, por concepto de participaciones, convenios e incentivos derivados de la colaboración fiscal, según corresponda. Ejemplo de ello son las participaciones a las entidades federativas o Ramo 28, que son recursos que transfiere el Gobierno Federal a los Estados y municipios.
- 6. Recursos Estatales:** En el caso de los municipios, son los que provienen del Gobierno Estatal, en términos de la Ley de Ingresos Estatal y del Presupuesto de Egresos Estatal.
- 7. Otros Recursos de Libre Disposición:** Son los que provienen de otras fuentes no etiquetadas no comprendidas en los conceptos anteriores.

Financiamiento Etiquetado

Son los recursos que provienen de transferencias federales etiquetadas, es decir, que la Federación envía a las entidades federativas y a los municipios, para ser utilizados en un fin específico. En el caso de los municipios, adicionalmente se incluyen



los recursos que la entidad federativa respectiva les envía, para un destino específico.

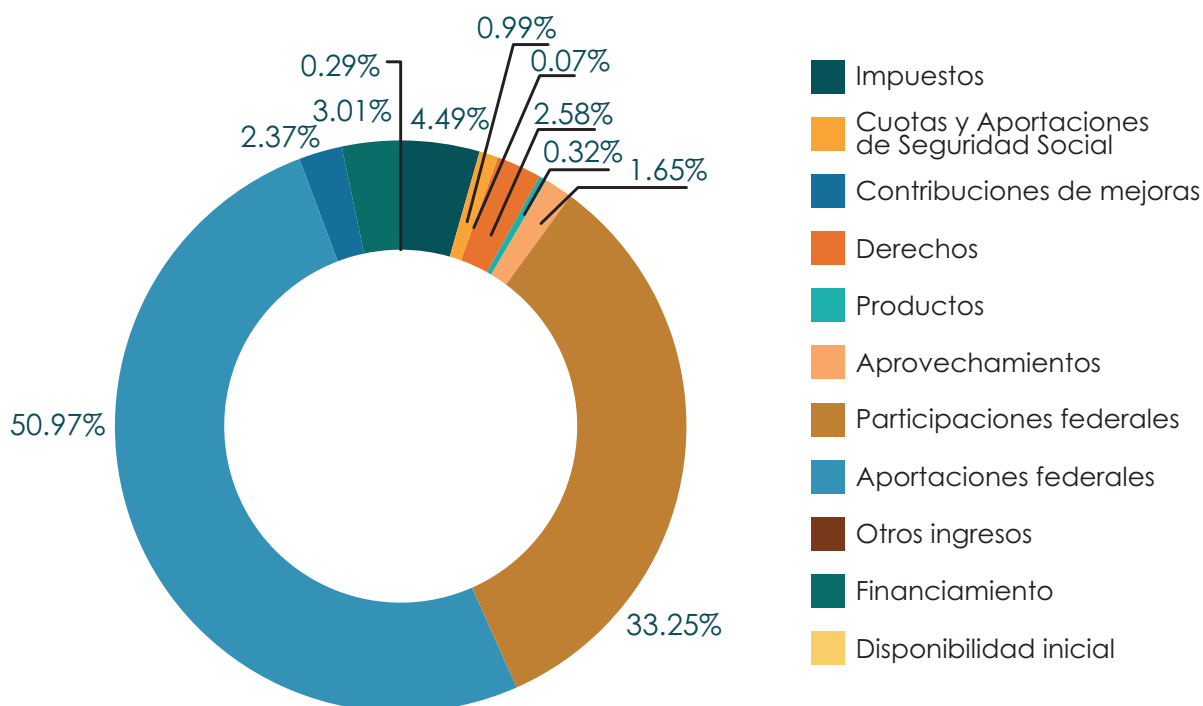
- 1. Recursos Federales:** Son los que provienen de la Federación, destinados a las entidades federativas y los municipios, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación, que están destinados a un fin específico por concepto de aportaciones, convenios de recursos federales etiquetados y fondos distintos de aportaciones. En este rubro se ubican los ingresos relacionados con el Ramo 33 Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, que son recursos programables que se transfieren del Gobierno Federal a Estados y municipios para cumplir con los procesos de descentralización de servicios de educación, salud, desarrollo social y seguridad pública. De los recursos que se transfieren como aportaciones, se puede mencionar como ejemplo el caso del Seguro Popular a cargo de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud.
- 2. Recursos Estatales:** En el caso de los municipios, son los que provienen del Gobierno Estatal y que cuentan con un destino específico, en términos de la Ley de Ingresos Estatal y del Presupuesto de Egresos Estatal.

3.1.2 COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS ESTATALES Y MUNICIPALES

De acuerdo con el INEGI, en 2015, las transferencias de la Federación (aportaciones, participaciones federales y transferencias vía convenios) a las entidades federativas representaron el 83.90 por ciento del total de sus ingresos. Los ingresos generados por impuestos, derechos, aprovechamientos, productos y contribuciones significaron el 11.25 por ciento. Esta composición nos revela la dependencia financiera de las entidades federativas a las transferencias que les realiza el Gobierno Federal.

Por concepto de impuestos, el gravamen que más ingresos aporta a las entidades federativas es el Impuesto sobre la Nómina –o equivalente-, el cual representó en 2015, el 2.87 por ciento del total de los ingresos. Los impuestos sobre el patrimonio también representan una fuente importante de ingresos para los estados, que en el mismo periodo sumaron cerca del 1% del total y dentro de este grupo se encuentran los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos. Los ingresos por impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones, significaron el 0.23 por ciento del total. En términos nominales, el ingreso por estos tres conceptos fue de 69 mil 819 millones de pesos.

Gráfico 2. Composición de los Ingresos en entidades federativas. 2016

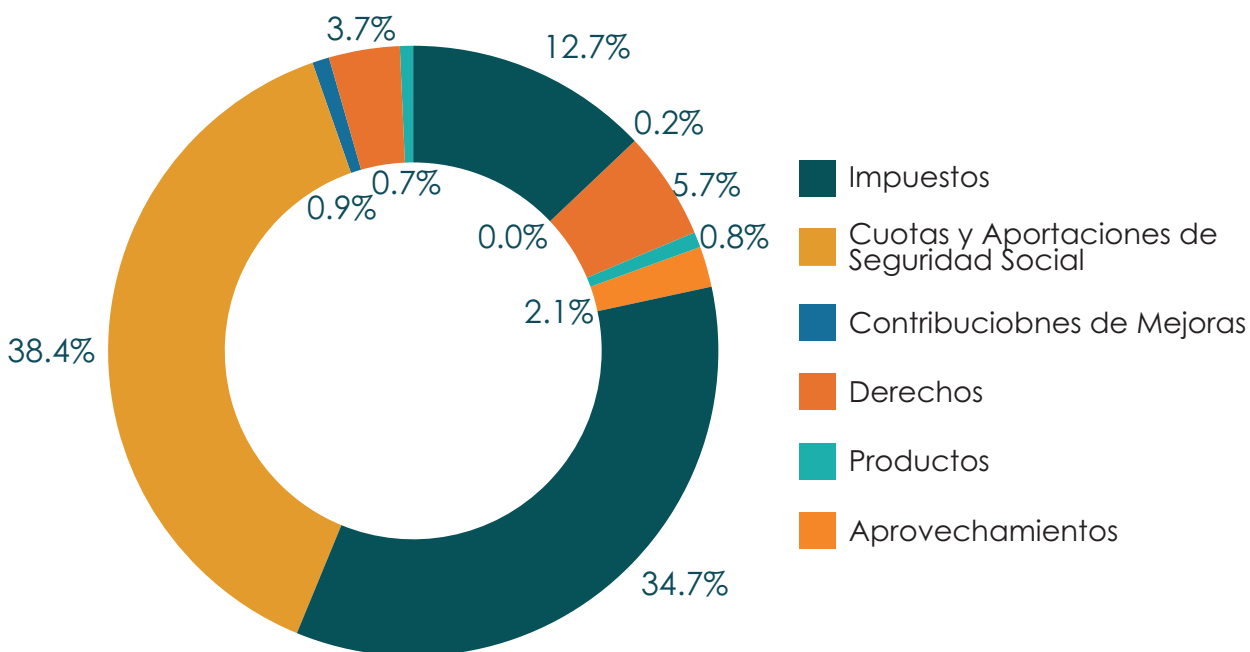


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI 2016.

En el mismo 2016, los municipios reportaron ingresos por 397 mil 946 millones de pesos, de los cuales 290 mil 850 millones provinieron de participaciones y aportaciones federales, representando el 73 por ciento de sus ingresos totales. En tercer lugar, se encuentran los ingresos por concepto de impuestos, los cuales sumaron 50 mil 488 millones de pesos, significando el 12.7 por ciento del total de los ingresos; en el caso de los ingresos por derechos, estos representaron el 5.7% de los ingresos municipales durante el 2016.

En materia de impuestos, el concepto que mayor cuantía recaudatoria representa para los municipios es el impuesto predial, cuya recaudación representó el 5 por ciento del total de los ingresos municipales. Bajo el concepto de derechos, los que más ingresos proveen a los municipios son los derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público, seguido de los derechos por prestación de servicios públicos, tales como panteones, rastros, mercados, estacionamientos, alumbrado público, servicios de limpia y recolección de basura, entre otros.

Gráfico 3. Composición de los Ingresos Municipales 2016



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI 2016.

3.1.3 GASTO

El gasto se define como las erogaciones que realiza el gobierno para poder brindar servicios a la población y realizar las actividades inherentes a sus responsabilidades. De tal manera, es importante preguntar: ¿En qué se gasta en México? De acuerdo con el Clasificador por tipo de gasto del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), los egresos fiscales de un gobierno pueden clasificarse en cinco rubros.

A. Gasto corriente

Corresponde al gasto de consumo y/o de operación, el arrendamiento de la propiedad y las transferencias otorgadas a los otros componentes institucionales del sistema económico para financiar gastos de esas características. En otras palabras, son aquellos gastos producto del pago de servicios personales y de la adquisición de bienes y servicios que realiza el gobierno durante el ejercicio fiscal sin incrementar el patrimonio del ente público. Este tipo de gasto incluye las erogaciones necesarias para que las instituciones del gobierno proporcionen servicios públicos de salud, educación, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, entre otros, así como para cubrir el pago de los subsidios destinados a elevar el bienestar de la población de menores ingresos.

B. Gasto de capital

Es el gasto destinado a la inversión de capital y las transferencias a los otros componentes institucionales del sistema económico que se efectúan para financiar sus actividades con tal propósito. Es decir, son aquellas erogaciones que incrementan el patrimonio público, por lo que incluye el gasto de inversión que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública. Por ejemplo, este tipo de gasto cubre la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno.

Una de las innovaciones más relevantes de la LDF, como se verá más adelante, es la incorporación de la definición de inversión pública productiva, entendiéndose por tal a toda erogación por la cual se genere, directa o indirectamente, un beneficio social, y adicionalmente, cuya finalidad específica sea:

1. La construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público;
2. La adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de mobiliario y equipo de administración, mobiliario y equipo educacional, equipo médico e instrumental médico y de laboratorio, equipo de defensa y seguridad, y maquinaria, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable, o
3. La adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de vehículos de transporte público, terrenos y edificios no residenciales, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

C. Amortización de la deuda y disminución de pasivos

Comprende la amortización de la deuda adquirida y disminución de pasivos con el sector privado, público y externo, que, dicho de otra manera, son las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos de los gobiernos con instituciones nacionales o extranjeras.

D. Pensiones y Jubilaciones

Son los gastos destinados al pago de pensionistas y jubilados o a sus familiares, que cubren los tres órdenes de gobierno, o bien el Instituto de Seguridad Social correspondiente.

E. Participaciones

Son los gastos destinados a cubrir las participaciones para las entidades federativas y/o los municipios. Tal como se mencionó en el rubro de ingreso, las participaciones

son las transferencias no etiquetadas que la Federación realiza a los Estados y municipios conforme la Ley de Coordinación Fiscal; así como las que realizan los estados a sus municipios en los términos de su normatividad local en materia de coordinación fiscal.

¿Cuál es la situación del gasto público en México?

Como se mencionó más arriba, el gasto público ejercido por las entidades federativas y municipios se incrementó de manera considerable, pasando de representar el 9.3 por ciento del total de los recursos en el país en 1989 a 33.1 por ciento en 2016 (SHCP, 2016).

De acuerdo con el INEGI (2015), el gasto público de las entidades federativas en 2015 ascendió a 1 billón 740 mil millones, de los cuales, 804 mil 620 millones se destinaron al rubro de transferencias, que regularmente corresponden a los recursos que los estados transfieren a los poderes legislativo y judicial y a las entidades paraestatales para su adecuado funcionamiento. En segundo plano, se observa que el concepto que mayor cantidad de recursos ejerce es el relacionado con servicios personales (nómina), los cuales constituyen el 22.27% de los recursos ejercidos. El 15.24% del gasto de las entidades federativas corresponde a los recursos que se asignan a los municipios.

Tabla 1. Composición del Gasto Público entidades federativas. 2015

Concepto	Monto	% del total
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	804,620,553,552	46.23%
Servicios personales	387,615,848,130	22.27%
Recursos asignados a municipios	265,286,705,908	15.24%
Inversión pública	73,535,716,259	4.23%
Servicios generales	60,474,805,072	3.47%
Deuda pública	59,305,027,010	3.41%
Disponibilidad final	47,203,053,414	2.71%
Materiales y suministros	20,046,128,038	1.15%
Inversiones financieras y otras provisiones	12,574,513,670	0.72%
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	9,690,252,219	0.56%
Otros egresos	114,286,004	0.01%
Total	1,740,466,889,276	

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI 2015.

En el caso de los municipios, el concepto de gasto que mayor monto presenta es el de servicios personales, con un 34% del total. La inversión pública productiva equivale al 25% del gasto total y el rubro de servicios generarles se ubica en el 14% del total del gasto.

Tabla 2. Composición del Gasto Público Municipal. 2015

Concepto	Monto	% del total
Servicios personales	126,441,899,938	34.02%
Inversión pública productiva	93,439,944,652	25.14%
Servicios generales	52,772,422,568	14.20%
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	33,336,884,510	8.97%
Materiales y suministros	23,919,444,326	6.44%
Disponibilidad final	17,768,535,495	4.78%
Deuda pública	16,694,601,921	4.49%
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	5,291,880,234	1.42%
Otros egresos	1,733,544,201	0.47%
Inversiones financieras y otras provisiones	263,786,303	0.07%
Total	371,662,944,148	

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI 2015.

3.1.4 BALANCE FISCAL

El balance fiscal de un gobierno se encuentra en equilibrio cuando existe una paridad entre los ingresos y los egresos presupuestarios en un periodo determinado (OCDE, 2016).

En términos generales, el balance público tradicional (o económico) se obtiene de restar al ingreso corriente y de capital los gastos de la misma naturaleza. Dicho resultado debe ser equivalente al financiamiento que se deriva del endeudamiento, más el uso o acumulación de disponibilidades⁴ (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2013).

En el diagrama “Clasificación de las transacciones del sector público” se puede apreciar la manera en la que se obtiene el balance público. En éste se señala que a los ingresos se le deben restar los egresos o el gasto del gobierno para poder obtener el balance. Por otra parte, las fuentes de financiamiento están constituidas por endeudamiento y el uso de disponibilidades.

⁴ Las disponibilidades son los recursos públicos que se encuentra a disposición del gobierno federal.

Figura 1. Clasificación de las transacciones del sector público



Fuente: Elaboración propia con base en la LFPRH.

Este balance fiscal puede resultar limitado para entender los requerimientos financieros del Estado, sobre todo, porque no todas las operaciones realizadas se ven reflejadas en el balance, como puede ser el caso de las obligaciones contraídas a corto plazo.

Por ello, es recomendable complementar estas mediciones con indicadores más específicos. Uno de estos indicadores es el Balance Presupuestario de Recursos Disponibles. Éste no es más que la diferencia entre los ingresos de libre disposición, incluidos en la Ley de Ingresos de la entidad federativa, el municipio o el ente público, más el Financiamiento Neto que considere -dentro de su Techo de Financiamiento Neto anual permitido- menos los Gastos no etiquetados considerados en el Presupuesto de Egresos, con excepción de la amortización de la deuda.

De forma ilustrativa el Balance Presupuestario de Recursos Disponibles se puede definir como:

Figura 2. Balance Presupuestario de Recursos Disponibles



Fuente: Elaboración propia con información de la LDF

El Balance Presupuestario de Recursos Disponibles toma importancia en México a raíz de la publicación, en abril de 2016, del decreto que da origen a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, objeto del presente curso. La Ley establece la obligatoriedad de realizar dos tipos de balance, balance presupuestario y balance presupuestario de recursos disponibles, para todas las entidades fe-

derativas y los municipios. Y, asimismo, obliga a que el gasto que se programe resulte en un Balance Presupuestario positivo, tanto al presentarse el Presupuesto, como al aprobarse el mismo y durante su ejercicio. La intención del legislador al normar estos dos balances era reducir los déficits en los gobiernos locales, limitando con ello la necesidad de endeudamiento y fomentando, por tanto, la sostenibilidad de las finanzas públicas. Los conceptos de balance se verán, en todo caso, en mayor profundidad en el módulo 2.

3.1.5 DEUDA

El último concepto que se analizará como parte del tercer apartado es la deuda. Como hemos visto en el apartado I y II, la deuda pública, conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, son las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos federal, estatal, de la Ciudad de México o municipal, en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento.

Es decir, deuda es toda obligación de pago adquirida por la federación, los estados y los municipios, contraída con la finalidad de obtener financiamiento. Pero, ¿por qué los gobiernos requieren financiamiento o deuda? Como se vio en el apartado de balance fiscal, los egresos presupuestados por los gobiernos suelen ser mayores a los ingresos proyectados para un ejercicio fiscal determinado. Es por ello que el Estado, como garante de servicios, debe recurrir a fuentes de financiamiento para que se ejecuten los programas y acciones programadas.

De igual forma que un crédito comercial, el financiamiento o deuda adquirida por el Estado se puede clasificar de acuerdo a la periodicidad o temporalidad. Es decir, la deuda se puede clasificar de acuerdo al tiempo de pago o de ejecución de la misma. En este sentido, las deudas se clasifican como deuda de corto plazo y deuda de largo plazo.

La deuda de corto plazo para las entidades federativas y municipios es cualquier obligación contratada con instituciones financieras con una vigencia igual o menor a un año⁵, para afrontar insuficiencias de liquidez. Generalmente, los estados recurren a este tipo de deuda para hacer frente a desajustes o contingencias. Caso contrario, la deuda pública de largo plazo se caracteriza por poseer una temporalidad mayor a un año.

Con respecto a los gobiernos estatales y municipales y sus entes, las cifras de endeudamiento en conjunto sumaron 568.6 mil millones de pesos al cierre de 2016, y 570.3 mil millones a marzo de 2017, de acuerdo a datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁵ LDF art. 2, fracc. XXX

Tabla 3. Saldo histórico de las obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos al cierre de cada año y a diciembre de 2017

Año	SALDO (Millones de pesos)
2003	125,893.00
2004	135,015.00
2005	147,412.40
2006	160,093.50
2007	186,470.00
2008	203,070.20
2009	252,153.50
2010	314,664.30
2011	390,777.49
2012	434,761.19
2013	482,807.19
2014	509,690.30
2015	536,269.08
2016	568,591.80
Diciembre 2017	580,644.70

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.

Como se muestra en la tabla anterior, la mayor demanda de recursos adicionales se dio entre 2008 y 2013, periodo en el que las obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipios pasó de 203 mil millones de pesos a 482.8 mil millones de pesos, mostrando un incremento de 279.7 mil millones de pesos en el periodo referido. En términos reales, la tasa promedio anual de crecimiento del saldo de la deuda subnacional se colocó en 14.5% entre el 2008 y 2013. Cabe señalar, sin embargo, que a partir de 2014 la deuda subnacional ha mostrado una reducción de su ritmo de crecimiento, con una tasa promedio anual de crecimiento en términos reales de 2.8%.

En la comparación del porcentaje de deuda estatal y municipal de distintos países con respecto al PIB, se observa que países como Brasil y Argentina cuentan con deudas estatales y municipales de entre 9 y 13 por ciento del PIB, mientras que el porcentaje de deuda estatal y municipal y sus entes en México se ha mantenido en un 3.1 por ciento del PIB desde 2013. La cifra es baja en comparación con los países mencionados, sin embargo, para evitar riesgos derivados de sobre endeudamiento de estados, municipios o sus entes, era necesario contar con un marco legal que controle el incremento de la deuda en las entidades federativas, municipios y sus Entes Públicos. Realizarlo en un momento en el que no existía una urgencia apremiante permitiría construir un marco regulatorio nuevo más estable y ordenado.

4. LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS

Analizados los componentes principales de las finanzas públicas subnacionales en México y sus **tendencias generales, cabe preguntarse ¿Cómo se estaba gestionando el ingreso, el gasto y la deuda? ¿Qué deficiencias en la gestión financiera de entidades federativas y municipios se observaban? ¿Qué propone el nuevo marco regulatorio a través de la LDF?**



4.1 ¿CÓMO SE ESTABA GESTIONANDO EL INGRESO, EL GASTO Y LA DEUDA? ¿QUÉ DEFICIENCIAS EN LA GESTIÓN FINANCIERA DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS SE OBSERVABAN?

Como se vio más arriba, desde los años 90s, los estados y municipios mexicanos han tenido una mayor participación en la gestión del gasto del país. Esto les hizo responsables de competencias fundamentales para el ciudadano, como son la educación y la salud, debiendo incrementar sus esfuerzos de gestión pública y financiera. Al hacerlo, los estados y municipios han ido mejorado sus capacidades y, con ello, la provisión de bienes y servicios para la ciudadanía.

Sin embargo, en estos años, las entidades federativas y municipios también han mostrado debilidades y prácticas ineficientes en su gestión financiera, lo cual impidió que la provisión de esos bienes y servicios fuese la mejor posible. La existencia de las mencionadas deficiencias exigía el ajuste del marco normativo, buscando con el mismo dar mayor espacio a las buenas prácticas y limitar aquellos espacios que permitían un uso poco eficiente de los recursos. El ajuste se vería reflejado en la reforma constitucional y en la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera que se verá en el siguiente apartado.

Dicho esto, de forma más concreta, los aspectos del marco normativo que requerían revisión eran:

1. Inexistencia de límites al crecimiento en los gastos de servicios personales (es decir, remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos⁶, como sueldos, salarios, dietas, honorarios, etc.);
2. No había obligación de acompañar el aumento de gasto con iniciativas compensatorias;
3. No se requería la estimación del impacto presupuestario de las Iniciativas de Ley;
4. No había directrices en el uso de los excedentes de ingreso; y,
5. No se hacían proyecciones fiscales a medio plazo.

Otra falla importante estaba relacionada con la gestión del endeudamiento, en este sentido se identificaron los siguientes elementos:

1. Inexistencia de un límite a la contratación de nuevos financiamientos y obligaciones;
2. No se requería que la contratación de deuda contara con un análisis previo de capacidad de pago;
3. No existía un proceso competitivo en la contratación de deuda;
4. No había obligación de pagar la deuda de corto plazo antes de culminar el mandato; y,
5. No había una publicitación y efectiva fiscalización de todos los recursos manejados por los gobiernos subnacionales.

Figura 3. Deficiencias en la gestión financiera subnacional en México antes de la promulgación de la LDF



Fuente: Elaboración propia.

⁶ La LDF entiende por entes públicos a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los organismos autónomos de las entidades federativas; los municipios; los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de las entidades federativas y los municipios; así como cualquier otro ente sobre el que las entidades federativas y los municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones. En el caso de la Ciudad de México, el poder ejecutivo incluye a sus alcaldías.



4.2 ¿QUÉ PROPONE EL NUEVO MARCO REGULATORIO A TRAVÉS DE LA LDF?

Una gestión eficiente de las finanzas públicas requiere de reglas fiscales claras y oportunas que permitan establecer o potenciar las buenas prácticas en las entidades federativas y municipios, para que estos eviten los riesgos derivados de las omisiones y excesos descritos anteriormente.

Como se verá en el módulo 2, las reglas fiscales son normativas que se establecen en el marco legal que regula la política presupuestaria y que exigen a las autoridades mantener la disciplina, sostenibilidad y transparencia de la política fiscal en el corto y largo plazo (OCDE, 2016).

En ese sentido, como se mencionó más arriba, la identificación de debilidades en la gestión del ingreso, presupuesto, gasto y deuda en las entidades federativas y municipios motivó el establecimiento de nuevas reglas fiscales.

Así, el 26 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.

Con este decreto, el Estado adquirió como tarea el velar por la estabilidad de las finanzas públicas de los gobiernos locales. Entre las modificaciones de esta reforma, destaca lo siguiente: se establecieron los límites y modalidades bajo los cuales podrán afectarse las participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que se contraigan; se expuso la obligación de las entidades federativas y los municipios, y sus entes públicos, de inscribir y publicar la totalidad de sus obligaciones a través de un registro público único; se incluyó un sistema de alertas para calificar el nivel de endeudamiento de los entes públicos; y se definieron sanciones aplicables a los servidores públicos que incumplan las disposiciones aplicables.

Este decreto también facultó al Congreso para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria, además de definir nuevas atribuciones de fiscalización, tanto de las entidades de fiscalización estatales, como de la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, se limitó el destino de los empréstitos, y se determinó que la contratación de los mismos debe hacerse bajo las mejores condiciones de mercado y con la aprobación previa de las Legislaturas locales. De manera concreta, las reformas introducidas se enumeran en la siguiente tabla.

Tabla 4. Incorporaciones de la Reforma Constitucional en materia de disciplina financiera

Tema	Artículo	Contenido
Rectoría económica del estado	Artículo 25 segundo párrafo	El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas . El Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Estatales y Municipales deberán observar el principio de estabilidad de las finanzas públicas.
Facultades del Congreso en materia de deuda pública	Artículo 73 fracción VIII. 3º	Establecer en las leyes, las bases generales , para que los Estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento . Establecer los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan. Establecer la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único . Establecer un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda de entidades federativas y municipios. Establecer las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan las disposiciones en materia de disciplina financiera antes señaladas.
Facultades del Congreso en materia de responsabilidad hacendaria	Artículo 73 fracción XXIX-W.	Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, municipios y la Ciudad de México, con base en el principio de estabilidad de las finanzas públicas.
Atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación	Artículo 79 fracción I	Fiscalizar las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y municipios. Fiscalizar , en el caso de los Estados y los municipios, los empréstitos que cuenten con la garantía de la Federación , el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.
Responsabilidad de los servidores públicos	Artículo 108 párrafo cuarto	Servidores públicos son responsables por el manejo indebido de la deuda pública. Las Constituciones de los Estados precisarán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los municipios. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública .
Entidades de Fiscalización Estatales	Artículo 116, fracción II, párrafo sexto	Deberán fiscalizar las acciones de Estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública .
Prohibiciones	Artículo 117, fracción VIII, párrafos segundo y tercero	Destino de los empréstitos . En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente . Aprobación de las legislaturas . Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para contratar empréstitos y obligaciones.

<p>Autorización de créditos en el ámbito local</p>	<p>Artículo 117, fracción VIII, párrafo tercero</p>	<p>Mejores condiciones del mercado en la contratación de deudas.</p> <p>Las legislaturas locales, deberán autorizar los montos máximos para contratar empréstitos y obligaciones, en las mejores condiciones del mercado, previo análisis de su:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Destino • Capacidad de pago y, en su caso, • El otorgamiento de garantía o, • El establecimiento de la fuente de pago.
<p>Autorización de créditos en el ámbito local</p>	<p>Artículo 117, fracción VIII, párrafo cuarto. Obligaciones a corto plazo</p>	<p>Los Estados y municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión.</p> <p>Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del período de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.</p>

Fuente: INDETEC, 2017.

Una vez aprobada la reforma constitucional, como parte de su desarrollo, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016, la cual traza los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que rigen a las entidades federativas y los municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para conducir a un manejo sostenible de sus finanzas públicas (CEFP, 2016). Asimismo, es importante señalar que la LDF fue reformada, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 2018, dichas modificaciones se incluyen en el presente curso. Los objetivos de la ley son:

- Dar reglas claras y principios generales, a todos los Estados y los municipios, para que sus finanzas públicas sean sostenibles.
- Que el financiamiento que contraten las entidades y los municipios sea para un uso específico y que además esté dentro de un plan de desarrollo estructurado y alineado con las fortalezas de cada región, y que su costo sea el más bajo posible.
- Que se genere mayor transparencia sobre el uso de los recursos públicos, para que los gobiernos rindan cuentas a los ciudadanos.

Para avanzar hacia este objetivo, la LDF fue estructurada en 5 ejes, que son:

1. **Reglas de Disciplina Financiera:** buscan promover el sano desarrollo de las finanzas públicas mediante principios de responsabilidad hacendaria;
2. **Sistema de Alertas:** fija techos de financiamiento netos anuales, vinculando los niveles de endeudamiento, de servicio de la deuda y de condiciones de liquidez.
3. **Contratación de Deuda:** establece el proceso que garantiza que los gobiernos contraten deuda al menor costo financiero, con un límite de afectación de participaciones, y destinada a inversión pública productiva;

4. Deuda Estatal Garantizada: establece el proceso por el cual los estados y sus municipios tienen acceso al techo de endeudamiento establecido o garantizado por la federación, a través de la firma de un convenio que avala dicho monto; y

5. Registro Público Único: inscribe y transparenta la totalidad de las obligaciones financieras contraídas por los estados, la Ciudad de México, los municipios y sus respectivos entes públicos.

Operativamente, la ley debe reflejarse en finanzas públicas sanas, en condiciones de financiamiento competitivas y acordes a la capacidad de pago de las finanzas de los gobiernos de las entidades federativas y municipios; y en el uso transparente de los recursos públicos.

En este sentido, la LDF establece que los estados, municipios y sus entes públicos se sujetarán a los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas. Respecto a estos últimos tres principios, la LDF se vincula con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con la finalidad de establecer las normas contables necesarias para asegurar la congruencia con la misma, y con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas. El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), al estar facultado para dicha tarea, emitió los Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos necesarios para dar cumplimiento a la LDF.

Los 5 ejes de la LDF son:

1. Reglas de Disciplina Financiera.
2. Sistema de Alertas.
3. Contratación de Deuda.
4. Deuda Estatal Garantizada.
5. Registro Público Único.

Los objetivos de la LDF son:

1. Establecer reglas claras y principios generales a todos los estados y municipios.
2. Garantizar que los financiamientos contratados sean los más adecuados.
3. Generar mayor transparencia sobre el uso de los recursos públicos.

De esta forma, la LDF fortalece los criterios de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a los gobiernos de las entidades federativas y los municipios para el manejo sostenible de sus finanzas. Como consecuencia de la implementación de esta Ley ya se han comenzado a observar algunos logros, pero persisten algunos retos para su efectiva implementación.⁷ Los siguientes módulos de este curso presentarán los detalles del nuevo marco normativo, a fin de apoyar a las entidades federativas, municipios y sus Entes Públicos en su efectiva implementación.

⁷ <https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/2017/07/04/transparencia-y-sostenibilidad-fiscal-en-mexico/>

ANEXO Y BIBLIOGRAFÍA



ANEXO

Tabla A1.- Gasto local en México como porcentaje del Gasto Público Total Nacional

Año	% Gasto Total	Año	% Gasto Total
1989	9.3%	2004	37.5%
1990	11.0%	2005	38.3%
1991	13.3%	2006	37.3%
1992	20.6%	2007	36.9%
1993	23.4%	2008	31.8%
1994	23.9%	2009	38.9%
1995	21.5%	2010	30.7%
1996	21.9%	2011	30.7%
1997	22.8%	2012	34.1%
1998	33.0%	2013	33%
1999	32.0%	2014	33%
2000	32.5%	2015	33.3%
2001	34.7%	2016	33.1%
2002	34.0%	2017 (1er trimestre)	33.8%
2003	35.7%		

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, CEFY y AS

Tabla A2. Composición de los Ingresos en municipios. 2015


Concepto	Monto	% del Total
Participaciones federales	132,604,608,017	35.7%
Aportaciones federales y estatales	130,679,126,792	35.2%
Impuestos	45,524,011,433	12.2%
Derechos	20,224,437,322	5.4%
Financiamiento	15,568,879,472	4.2%
Otros ingresos	8,641,419,888	2.3%
Aprovechamientos	8,516,905,304	2.3%
Disponibilidad inicial	5,582,833,953	1.5%
Productos	3,277,374,699	0.9%
Contribuciones de Mejoras	979,094,819	0.3%
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	64,252,449	0.02%
TOTAL	371,662,944,148	

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI 2015.



BIBLIOGRAFÍA

- Amieva-Huerta, J. (2010). Finanzas Públicas en México. Ciudad de México: Editorial Porrúa.
- Andrade, M., & Rasteletti, A. (2017). La Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios: logros y retos pendientes, en <https://blogs.iadb.org/recaudando-bienestar/2017/07/04/transparencia-y-sostenibilidad-fisal-en-mexico/>
- BID. (2012). Las Instituciones Fiscales del Mañana. Washington : Banco Inter Americano para el desarrollo.
- BID; OCDE. (2017). Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe 2017. París: Editions OCDE.
- CEFP. (2007). Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario. México, D.F.: H. Cámara de Diputados.
- CEFP. (2016). Análisis e implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios. México: Cámara de Diputados, CEFP.
- CEFP. (2016). Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México, al Tercer Trimestre de 2016. México: Cámara de Diputados.
- (s.f.). Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios.
- Galindo, M., & Ríos, V. (Agosto de 2015). Deuda Pública. Serie de Estudios Económicos, Vol. 1.
- Gómez, S. J., & Jiménez, J. (2011). El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos. Santiago de Chile: CEPAL.
- IMCO. (2016). Índice de Información Presupuestal Municipal 2014 (IIPM). Ciudad de México: IMCO.
- IMCO, I. M. (2016). Reporte de Deuda Subnacional. Ciudad de México: IMCO. Recuperado el 11 de Febrero de 2016, de http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/reporte-deuda-subnacional-segundo-trimestre-de-2016/
- INDETEC. (2017). Situación actual de la reforma constitucional en materia de disciplina financiera de entidades federativas y los municipios. Boletín Especial no. 1. Indetec.
- INEGI. (1994). El ABC de las Finanzas Públicas. Aguascalientes, México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Recuperado el 31 de Marzo de 2017, de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825146436/702825146436_1.pdf
- Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios. (2016). Ciudad de México.



López, E. G. (2012). La Descentralización de los Servicios de Salud. *Ars Luris UNAM*, 177-203. Recuperado el 30 de Marzo de 2017, de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/arsiu/cont/47/act/act6.pdf>

Musgrave, R. (1959). *Teoría de la Hacienda Pública: un estudio en Economía Pública*. Nueva York: McGraw-Hill.

OCDE. (2013). *Estudios económicos de la OCDE. México 2013*. OECD Publishing.

OCDE. (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. París: Éditions OCDE.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2013). *Balance Fiscal en México, Definición y Metodología*. Ciudad de México: SHCP.