



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

CEFP / 007 / 2016

Abril 1, 2016

# Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas



## Índice

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| Presentación .....                                                    | 2  |
| I. Federalismo hacendario en México.....                              | 4  |
| Federalismo fiscal .....                                              | 4  |
| Legislación de Coordinación Fiscal.....                               | 4  |
| Participaciones Federales .....                                       | 5  |
| Aportaciones Federales .....                                          | 7  |
| Ingresos propios.....                                                 | 12 |
| Gasto operativo .....                                                 | 14 |
| II. Deuda subnacional.....                                            | 15 |
| Deuda histórica .....                                                 | 15 |
| Deuda nominal.....                                                    | 17 |
| Deuda y población .....                                               | 18 |
| Deuda respecto a Participaciones Federales.....                       | 21 |
| Deuda respecto al ingreso total.....                                  | 25 |
| Deuda y actividad económica .....                                     | 26 |
| Afectación de las Participaciones Federales.....                      | 28 |
| Plazo de vencimiento .....                                            | 30 |
| Tasa de interés .....                                                 | 32 |
| Servicio de la deuda .....                                            | 34 |
| Calificación crediticia .....                                         | 36 |
| III. Efectos del endeudamiento y recomendaciones internacionales..... | 45 |
| Efectos del alto endeudamiento.....                                   | 45 |
| Recomendaciones del FMI.....                                          | 46 |
| Recomendaciones de la OCDE .....                                      | 48 |
| IV. Consideraciones Finales.....                                      | 49 |
| Fuentes de Información .....                                          | 51 |

## Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) en su carácter de órgano de apoyo técnico de la H. Cámara de Diputados elaboró el siguiente documento relativo a las obligaciones financieras de los estados, titulado “Diagnóstico de la deuda pública de las entidades federativas”.

En años recientes se ha observado en México un deterioro de las finanzas públicas a nivel subnacional. La tendencia general creciente del endeudamiento de las entidades federativas que, en algunos casos, alcanza niveles poco manejables que podrían poner en riesgo la sustentabilidad financiera de los gobiernos locales para cumplir con sus responsabilidades constitucionales.

Desde finales de los años ochenta los déficits de los gobiernos de las entidades federativas se han incrementado. En 1994, estos déficits alcanzaron el 0.6% del Producto Interno Bruto (PIB) y a finales de 2015, el déficit subnacional (entendido como el total de las obligaciones de las entidades federativas, los municipios y los organismos de las entidades federativas y los municipios) superó el 3.0% del PIB. Por otro lado, el promedio de la deuda de las entidades federativas respecto de sus Participaciones Federales creció de 64.5% en 1994 a 84.0% en 2015.

A pesar de que la deuda subnacional no compromete la viabilidad y la estabilidad macroeconómica a nivel nacional, el aumento de los niveles de deuda públicas de las entidades federativas puede repercutir en las finanzas públicas nacionales en caso de que no puedan solventar el servicio de la deuda. Este riesgo macroeconómico se presentó en Brasil a mediados de los noventa y en Argentina en 2001-2002 (Amieva-Huerta, 2002).

En este contexto, el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa y la legislación secundaria de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios<sup>1</sup>, promovida por el Ejecutivo Federal desde las acciones que enumeró en el mensaje que dio al tomar protesta como Presidente de la República en la que se establecen mecanismos para un endeudamiento controlado y sostenible para las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales.

---

<sup>1</sup> La Cámara de Diputados, como instancia legislativa de origen, aprobó dicha iniciativa el 3 de diciembre de 2015 y el Senado de la República aprobó el dictamen de la minuta el 15 de marzo del 2016. El 17 de marzo la Cámara de Diputados aprobó el dictamen enviado por el Senado y lo remitió al Poder Ejecutivo Federal para su publicación.

Las nuevas reglas derivadas de esta ley requerirán de rápidas adecuaciones al marco normativo y de operación financiera de los estados, así como del cumplimiento de nuevos requisitos para contratar deuda pública. Para ello es indispensable que los gobiernos estatales cuenten con un diagnóstico integral de deuda pública actualizado, que les permita conocer a detalle desde una perspectiva comparada, la información más relevante para dar cumplimiento a estas nuevas disposiciones.

También, cabe resaltar que la nueva Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios incluye gran parte de las recomendaciones generales formuladas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en materia de deuda pública para los entes públicos, así como también engloba la mayor parte de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que se hicieron específicamente para México en materia de disciplina hacendaria. Junto a la implementación de la nueva legislación que entrará en vigor escalonadamente a partir de finales del 2016, se tendrá que avanzar en materia de transparencia y rendición de cuentas y de endeudamiento, así como también se deberá analizar y proponer un replanteamiento de los sistemas estatales de pensiones y otros factores que siguen ejerciendo presión sobre las finanzas públicas subnacionales.

Para la exposición del análisis, el estudio se divide en cuatro capítulos: el primero expone algunas de las principales características del federalismo hacendario; el segundo presenta el diagnóstico del desempeño de la deuda a nivel subnacional; el tercero subraya los efectos del endeudamiento y detalla una serie de recomendaciones de organismos internacionales; por último, la cuarta sección corresponde a las consideraciones finales.

## **I. Federalismo hacendario en México**

### **Federalismo fiscal**

El federalismo hacendario mexicano permite que se distribuyan las facultades entre los diferentes órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Entre las atribuciones que se distribuyen entre éstos destaca la facultad de cobrar impuestos y la de ejercer gasto público.

La esencia del federalismo fiscal mexicano se plasma en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Federación y las entidades federativas y los municipios pueden firmar un convenio para la coordinación fiscal en el cual se limitan sus facultades tributarias de recaudación a cambio de obtener una parte de los ingresos fiscales federales y este pacto ha sido firmado por todos los gobiernos a nivel subnacional; por lo que el IVA (Impuesto al Valor Agregado) y el ISR (Impuesto Sobre la Renta) son administrados por la Federación. A cambio de la adhesión a este Sistema, la Federación resarce a las entidades federativas y los municipios a través de las Participaciones Federales, recursos de libre disposición para gobiernos subnacionales, y a través de las Aportaciones Federales, recursos etiquetados como parte del gasto programable para entidades federativas y municipios.

### **Legislación de Coordinación Fiscal**

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) es la norma encargada de describir las atribuciones fiscales y el ejercicio de los recursos de las diferentes instancias gubernamentales en relación al federalismo hacendario. El objetivo de la LCF se describe en el Artículo 1 de dicha Ley: “Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”

Los recursos federalizados que reciben las entidades federativas y los municipios se componen de las Aportaciones Federales y de las Participaciones Federales. De igual forma, se reciben recursos provenientes

de las Provisiones Salariales y Económicas (Ramo 23), de la protección social en salud y, en ocasiones, suscriben convenios de apoyo con la Federación.

## Participaciones Federales

Las Participaciones Federales son recursos que el gobierno transfiere a las entidades federativas y a los municipios a través del Ramo 28 y que no están destinados por ley a algún rubro específico. Las Participaciones Federales representan la primera o segunda fuente de ingresos (según el caso) de los ingresos totales de las entidades federativas y los municipios. La razón de esta transferencia es que la Federación cobra los impuestos a cambio de las participaciones de las entidades en la recaudación. El Ramo 28 se conforma de diferentes fondos que se constituyen como una fracción de la Recaudación Federal Participable (RFP), integrada por el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), entre otros impuestos. A continuación se presentan las definiciones y composiciones de las Participaciones Federales:

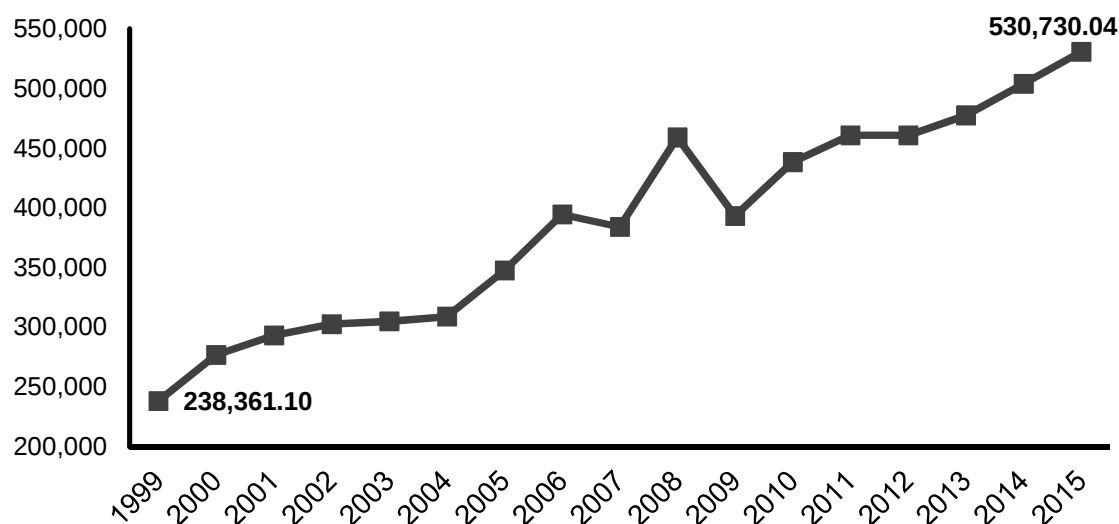
- **Fondo General de Participaciones (FGP).** *El monto de este fondo se calcula con el 20 por ciento de la RFP y se distribuye a las entidades federativas de acuerdo al monto asignado al FGP en el año de 2007, al crecimiento económico, al esfuerzo recaudatorio y al tamaño de la población de cada entidad.*
- **Fondo de Fomento Municipal (FFM).** *Se constituye del 1 por ciento de la RFP y se distribuye a las entidades federativas conforme al monto asignado al FFM en el año 2013, y el excedente respecto a dicho año se asigna conforme al crecimiento de la recaudación de impuesto predial y de los derechos de agua y al tamaño de la población de la entidad.*
- **Participaciones Específicas en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.** *Se constituye por el 20 por ciento de la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de bebidas alcohólicas y cervezas y el 8 por ciento de tabacos. Se distribuye de acuerdo a la participación de cada estado en la recaudación de dichos impuestos.*
- **Fondo de Fiscalización y Recaudación.** *Se compone del 1.25 por ciento de la RFP y se distribuye a las entidades federativas conforme al monto del Fondo de Fiscalización de 2013 y, el excedente respecto a dicho año se asigna de acuerdo a la evolución de diversos indicadores de fiscalización y al crecimiento de la recaudación de impuestos y derechos locales de cada entidad.*

- **Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI).** Se compone por los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos multiplicados por un factor de 0.0087 y se distribuye a las entidades productoras de petróleo conforme a su participación en el valor de la extracción bruta de hidrocarburos y el valor de la extracción de gas asociado y no asociado.
- **Fondo de Compensación (FOCOM).** Se calcula como los dos onceavos de la recaudación del IEPS sobre ventas finales de diésel y gasolina. Este fondo se distribuye a los 10 estados conforme al recíproco del Producto Interno Bruto no minero y no petrolero.
- **Incentivos por el IEPS sobre Ventas de Diésel y Gasolina (IIEPS).** Se constituye con los nueve onceavos de la recaudación del IEPS sobre ventas finales de diésel y gasolina. Se distribuye conforme a la participación de cada entidad en el consumo de diésel y gasolina.
- **Participaciones para Municipios que realizan Comercio Exterior.** Se calcula como el 0.136 por ciento de la RFP y se destina sólo a municipios fronterizos o litorales por donde se realiza comercio exterior conforme a la recaudación del impuesto predial y derechos de agua.
- **Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos.** Se calcula como el resultado de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.00051 y se distribuye a los municipios litorales o fronterizos por donde materialmente se realiza la salida del país de los hidrocarburos.
- **Incentivos por el Impuesto Especial sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y su fondo de compensación.** Este impuesto lo recaudan y administran las mismas entidades federativas y sólo tienen la obligación de reportarlo al gobierno federal.
- **ISR por salarios de las entidades federativas.** Este fondo corresponde a las participaciones por el 100.0% de la recaudación del Impuesto sobre la Renta (ISR) que se entere a la federación, por el salario del personal de las entidades federativas.
- **Otros Incentivos Económicos.** Este concepto deriva de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

Como se puede apreciar en el **Gráfico 1.1**, desde 1999 hasta el 2015 las Participaciones Federales han registrado un monto creciente significativo, medido en pesos de 2010, con excepción del 2009 año en que la crisis económica y la caída de los precios del petróleo provocaron que las participaciones decrecieran en 14.0% en dicho año. Por otro lado, en 2015 el monto de los recursos del Ramo 28 destinado a las entidades federativas y municipios fue 1.2 veces superior que el monto asignado en 1999.

**Gráfico 1.1 Recursos destinados al Ramo 28 Participaciones Federales, 1999-2015**

(Millones de pesos de 2010)



**Fuente:** Elaborado por el CEFPP con base en las Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas, SHCP, 2016.

## Aportaciones Federales

A través del Ramo 33 se etiqueta en el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año a las Aportaciones Federales que son recursos que la Federación transfiere a los gobiernos subnacionales para dar cumplimiento a funciones específicas. Estos recursos no son de libre ejercicio, están previamente etiquetados y su ejecución se rige por la Ley de Coordinación Fiscal. Ésta establece que los recursos se otorgan en efectivo y que no podrán ejercerse con libertad; es decir, están previamente etiquetados por la Federación.

El propósito de las Aportaciones Federales es que exista un nivel deseable en los diferentes servicios públicos en las entidades federativas y en los municipios. El Ramo 33 se compone de ocho fondos que se definen de la siguiente manera:

- **Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).** El monto de este fondo se determina en el PEF. Estos recursos se deben destinar a prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de

*maestros; prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica; así como el resto de atribuciones establecidas en el Artículo 13 de la Ley General de Educación.*

- **Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).** *El monto de este fondo se determina en el PEF. Estos recursos se deben destinar a los siguientes propósitos:*
  - *Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad.*
  - *Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud.*
  - *Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.*
  - *Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan.*
  - *Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales.*
- **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).** *El monto de este fondo se determina en el PEF con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294 por ciento de la RFP. Estos recursos se destinan exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.*
- **Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).** *El monto de este fondo se determina en el PEF con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5623 por ciento de la RFP. Estos se destinarán exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos de los municipios y de las demarcaciones del Distrito Federal, dando prioridad a los siguientes aspectos:*
  - *Cumplimiento de sus obligaciones financieras.*
  - *Pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua.*
  - *Atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.*
- **Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).** *El monto de este fondo se determina en el PEF con recursos federales por una cantidad equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814 por ciento de la RFP. Estos recursos deben destinarse exclusivamente a los siguientes propósitos:*

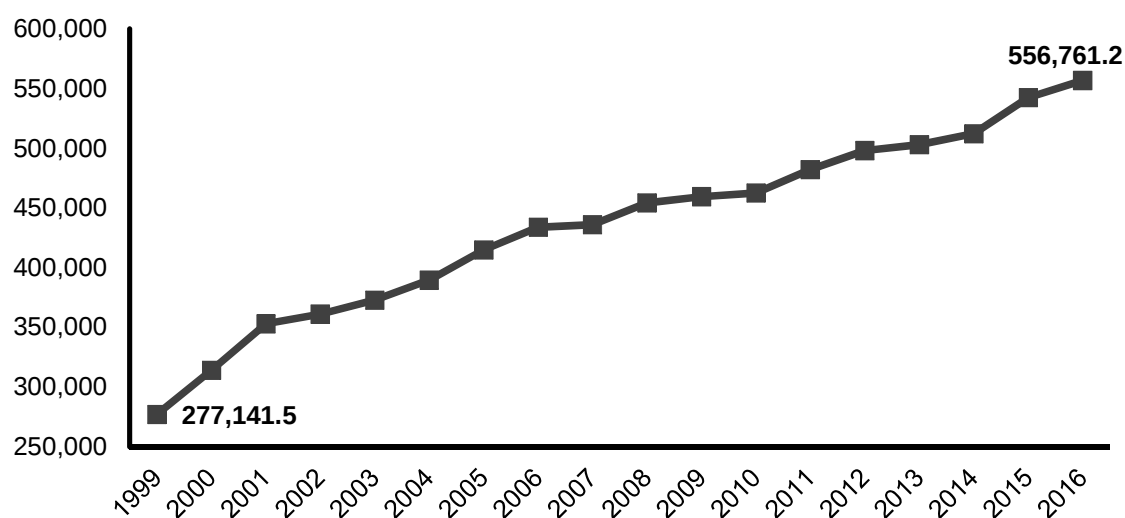
- *Otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema.*
  - *Apoyos a la población en desamparo.*
  - *Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.*
- **Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA).** *El monto de este fondo se determina en el PEF. Estos recursos se deben destinar a la prestación de los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman los estados de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.*
- **Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).** *El monto de este fondo se determina en el PEF y sus recursos deben destinarse a los siguientes propósitos:*
  - *Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.*
  - *Percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, peritos, policías judiciales o equivalentes.*
  - *Equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes.*
  - *Red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia.*
  - *Construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores.*
  - *Seguimiento y evaluación de los programas de seguridad pública.*
- **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).** *El monto de este fondo se determina en el PEF con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 1.4 por ciento de la RFP. Estos recursos se destinarán exclusivamente a lo siguiente:*
  - *Inversión en infraestructura física.*
  - *Saneamiento financiero.*
  - *Saneamiento del sistema de pensiones.*

- o *Modernización de registros públicos de la propiedad, del comercio local y de los catastros.*
- o *Modernizar sistemas de recaudación locales, ampliar la base gravable local e incrementar la recaudación.*
- o *Fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico.*
- o *Sistemas de protección civil locales.*
- o *Apoyar la educación pública.*
- o *Apoyar proyectos de infraestructura concesionada.*

En el **Gráfico 1.2** se puede observar como los recursos destinados por la Federación vía el Ramo 33 (Aportaciones Federales) a los gobiernos subnacionales han sido crecientes a través del tiempo, medidos en pesos constantes del 2010. La tendencia es semejante a las Participaciones Federales, con excepción del 2009 en la que las Aportaciones Federales no disminuyeron. Por otro lado, se puede observar que de 1999 al 2015, las Aportaciones Federales aumentaron en cerca de 100.0%, porcentaje ligeramente menor de lo que en el mismo periodo de tiempo aumentaron las Participaciones Federales. También se puede observar que las Aportaciones Federales en el 2015 (556,761.2 millones de pesos, mdp) fueron 5.0% más grandes que el monto ejercido en el mismo periodo por concepto de Participaciones Federales (530,730.0 mdp).

**Gráfico 1.2 Recursos destinados al Ramo 33 Aportaciones Federales, 1999-2016**

(Millones de pesos de 2010)



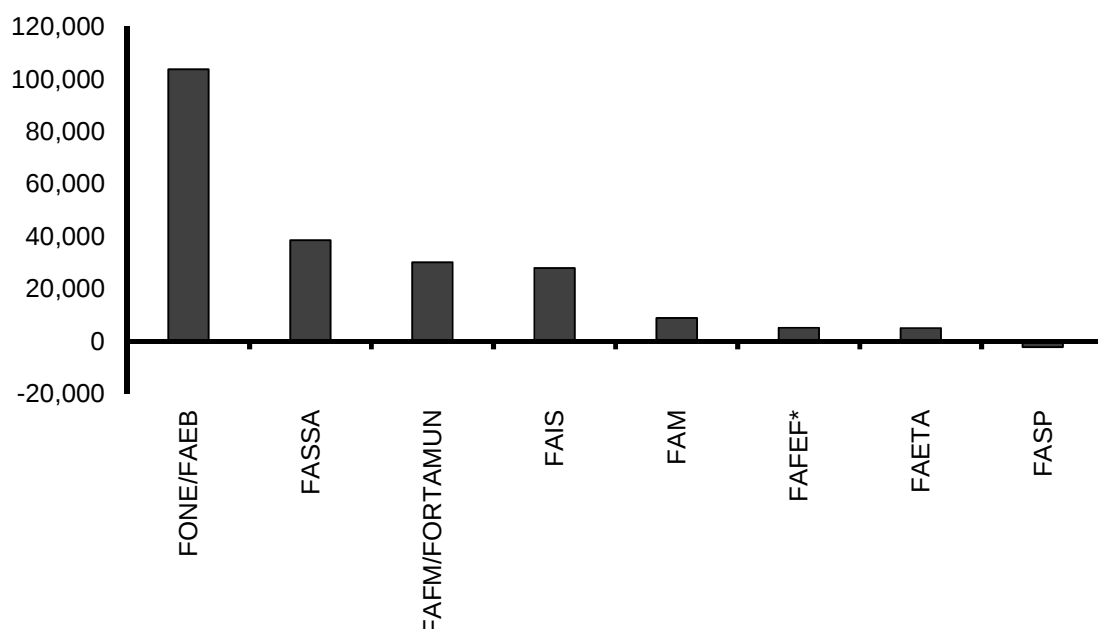
**Fuente:** Elaborado por el CEFPP con base en las Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas, SHCP, 2016.

En los componentes internos de las Aportaciones Federales, se puede observar, en el **Gráfico 1.3**, cómo el monto que más creció de 1999 al 2016, en pesos constantes, fue el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), antes llamado FAEB, en más de 100,000 mdp, cuyo destino es la educación y el cual se destina en mayor porcentaje a salarios de profesores. A éste le sigue el incremento en el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) en más de 38,000 mdp, el Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) con un aumento de cerca de 30,000 mdp. El único fondo cuyos recursos no crecieron en este periodo, incluso decrecieron en 2,000 mdp, es el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

**Gráfico 1.3 Variación de los recursos destinados al Ramo 33**

**Aportaciones Federales, 1999-2016**

(Millones de pesos de 2010)



\*Para el FAFEF se toma a partir del 2000.

**Fuente:** Elaborado por el CEFEP con base en las Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas de la SHCP, 2016.

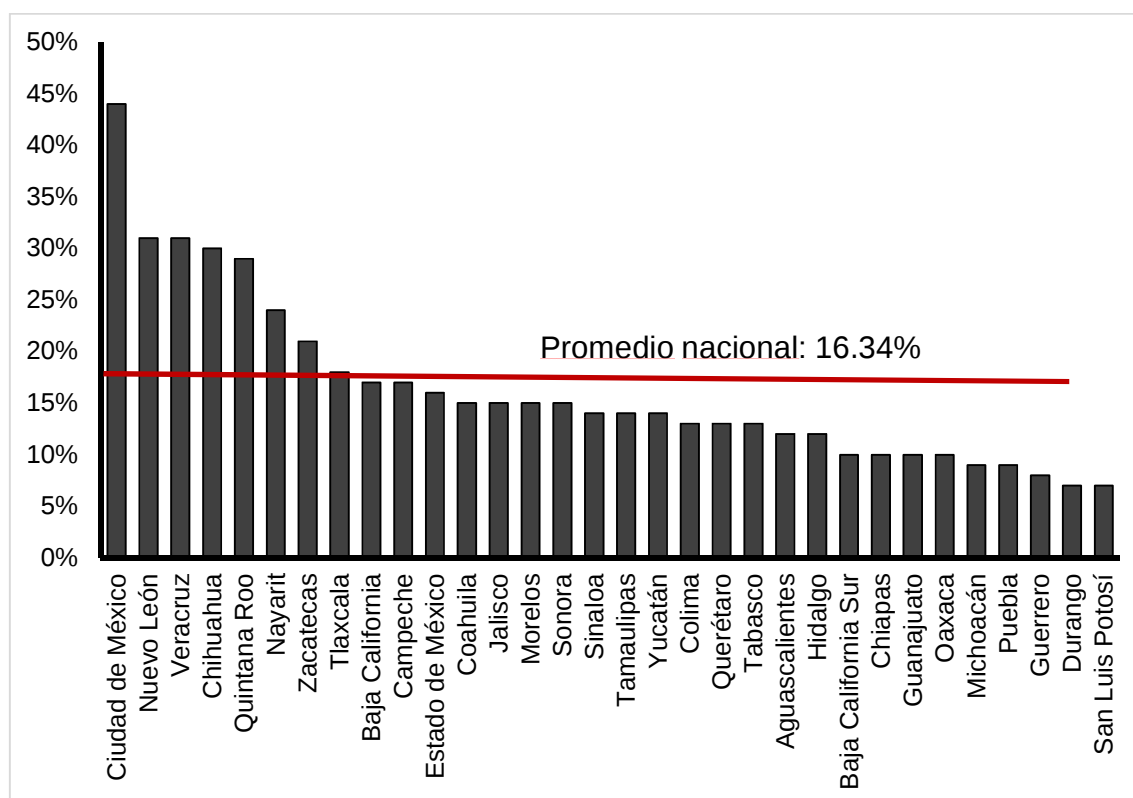
## Ingresos propios

El Gasto Federalizado o Transferencias de Recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios se compone principalmente de las Participaciones Federales (Ramo 28), las Aportaciones Federales (Ramo 33) y, en menor porcentaje, de los recursos provenientes de las Provisiones Salariales y Económicas para las entidades federativas ejercidas a través del Ramo 23, mismos que son un componente importante del federalismo hacendario. Estos recursos federalizados constituyen la mayor parte del ingreso de los gobiernos subnacionales, más del 83.0%. Por su parte, los ingresos propios de las entidades federativas y los municipios son, proporcionalmente, mucho más bajos que los recursos federalizados.

Como se puede ver en el **Gráfico 1.4**, el porcentaje promedio nacional de ingresos propios respecto al total de ingresos de las entidades federativas es de 16.3%. Lo anterior refleja una dependencia de los recursos federalizados para poder cumplir con las funciones de gobierno y, en algunos casos podría explicar la necesidad la deuda para generar más ingresos.

Asimismo, se puede observar que la única entidad federativa con un porcentaje de ingresos propios que representa cerca de la mitad de sus ingresos totales es la Ciudad de México con 44.0%, a ésta le siguen cuatro entidades cuyos ingresos propios representan tres de cada diez pesos de sus ingresos totales: Nuevo León (31.0%), Veracruz (31.0%), Chihuahua (30.0%) y Quintana Roo (29.0%). Entre los estados que recaudan menos ingresos, como porcentaje del total se encuentran San Luis Potosí (7.0%), Durango (7.0%), Guerrero (8.0%), Puebla (8.0%) y Michoacán (9.0%).

**Gráfico 1.4 Ingresos propios respecto al ingreso total por entidad federativa, 2013**  
(Porcentaje)



**Fuente:** Elaborado por el CEFP con datos del INEGI.

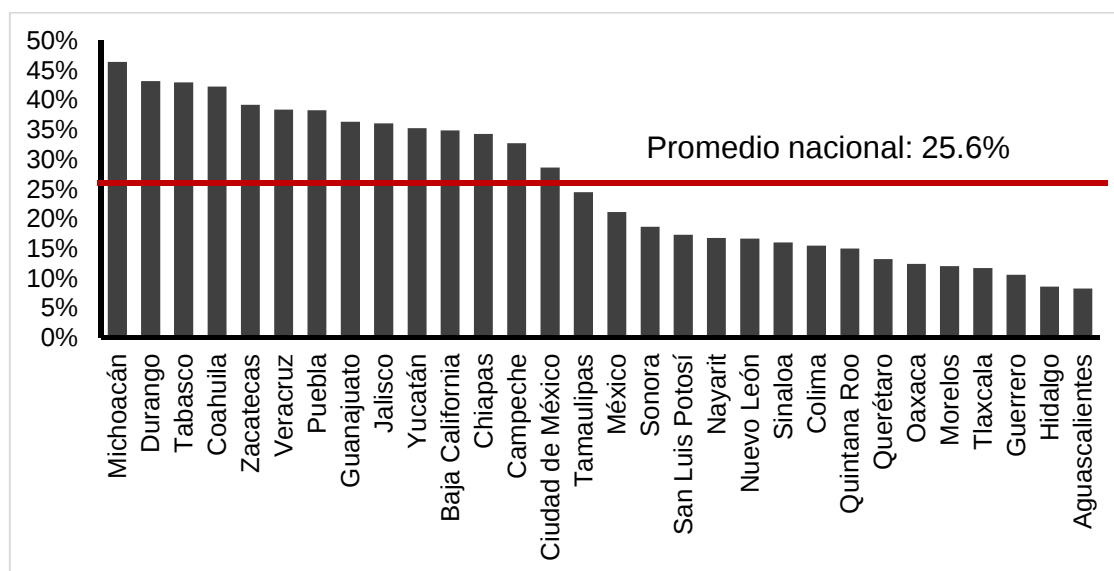
## Gasto operativo

Uno de los rubros en los que más erogan recursos las entidades federativas es el gasto operativo, entendido este como los capítulos de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales como luz, agua y teléfono. Este rubro representa el mayor monto en el gasto en las entidades federativas y los municipios y ha crecido considerablemente en los últimos años. El utilizar la deuda como herramienta para financiar este tipo de gasto podría ser improductivo.

Como se observa en el **Gráfico 1.5**, Michoacán es la entidad federativa que mayor porcentaje de los ingresos totales asigna para la operatividad del aparato gubernamental con un porcentaje de más del 45.0% (46.4%). A esta entidad le siguen Durango (43.2%), Tabasco (43.0%), Coahuila (42.3%) y Zacatecas (39.3%), lo que implica que destinan cerca de cuatro de cada diez pesos en gasto operativo. Se observa también que el promedio nacional de gasto en servicios personales, materiales y servicios es de 25.6%; es decir, en promedio las entidades federativas gastan uno de cada cuatro pesos para que opere el aparato gubernamental. Por otro lado, en el **Gráfico 1.5** se puede observar que las entidades federativas que menos gastan en este rubro, muy por debajo del promedio, son Aguascalientes (8.3%), Hidalgo (8.7%), Guerrero (10.6%), Tlaxcala (11.8%) y Morelos (12.1%).

**Gráfico 1.5: Gasto en servicios personales, materiales, suministros y servicios por entidad federativa, 2013**

(Porcentaje del total del gasto)



**Nota:** No están disponibles los datos para Baja California Sur y Chihuahua.

**Fuente:** Elaborado por el CEFEP con datos del INEGI.

## II. Deuda subnacional

### Deuda histórica

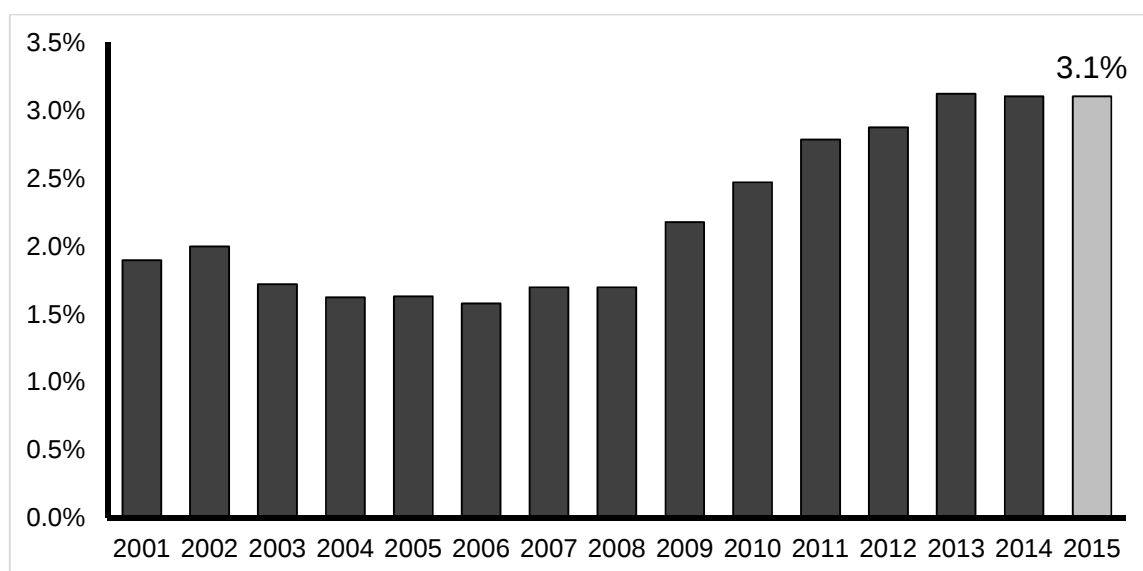
La deuda de las entidades federativas ha aumentado paulatinamente a lo largo del tiempo, como se muestra en el **Gráfico 2.1**. En términos proporcionales al Producto Interno Bruto (PIB), la deuda subnacional (las obligaciones de las entidades federativas, los municipios y los organismos de las entidades federativas y los municipios) pasó de representar el 1.9% del PIB en 2001 al 3.1% en 2015.

Asimismo, en el **Gráfico 2.1** se muestra cómo desde el inicio de la presente Administración Federal se ha contenido el crecimiento del endeudamiento subnacional en un nivel cercano al 3.0% del PIB. El total de las obligaciones subnacionales como porcentaje del PIB representó a finales de 2015 casi siete veces el presupuesto que se ejercerá en el 2016 para el Programa de Inclusión Social, PROSPERA.

En el **Gráfico 2.1** se puede observar que el saldo de la deuda de las entidades federativas y los municipios permaneció prácticamente constante entre 2001 y 2008. A partir del 2009 y hasta el 2012 la deuda subnacional, como proporción del PIB, tuvo su mayor incremento en cerca de un punto porcentual del PIB, cifra equivalente, en pesos actuales, al presupuesto en conjunto que se etiquetó en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016 para la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

**Gráfico 2.1 Total de las obligaciones subnacionales como proporción del PIB, 2001-2015**

(Porcentaje)



**Fuente:** Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

El aumento de la deuda de los estados y municipios entre 2009 y 2013 explica el por qué del anuncio, al inicio de la Administración actual, del Compromiso No. 68 dentro del Pacto por México: Expedir una nueva Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las Entidades Federativas y Municipios que se cristalizó en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

## Deuda nominal

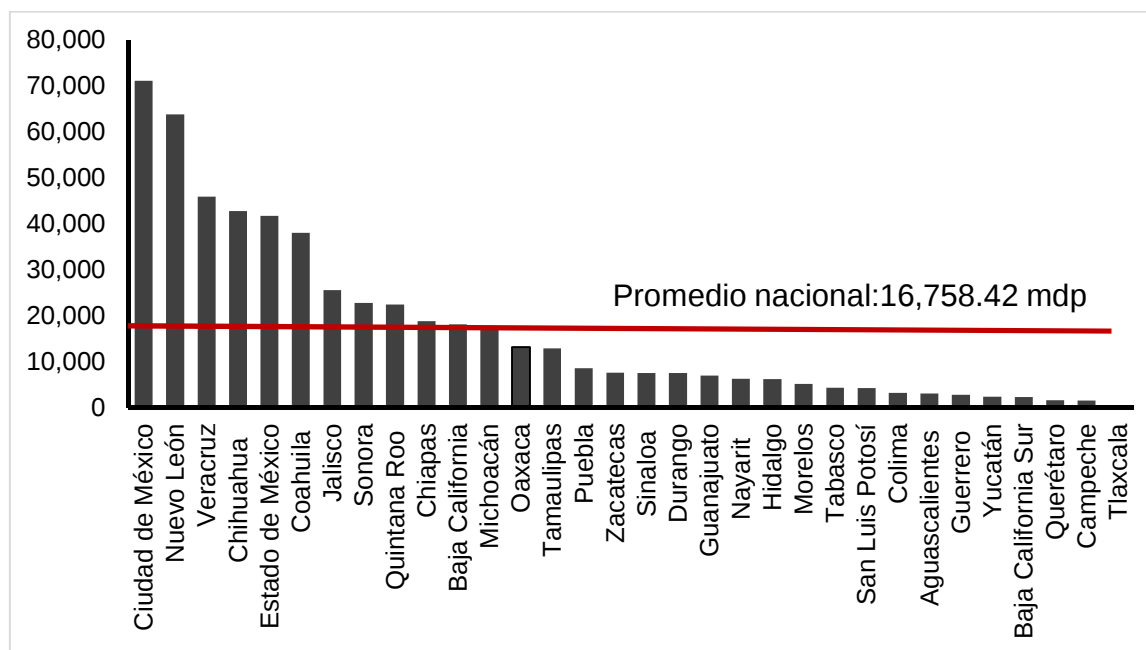
En el **Gráfico 2.2** se muestra el monto total de las obligaciones subnacionales por entidad federativa, actualizadas al 31 de diciembre del 2015. Como se puede apreciar, el promedio nacional de la deuda estatal, municipal y de los organismos de las entidades es de 16,758.4 mdp. La entidad federativa más endeudada es la Ciudad de México con más de 71,000 mdp, valor que representa más de tres veces el promedio nacional de deuda por estado, y que en parte se podría explicar por ser la Ciudad de México la economía local más grande del país.

En el **Gráfico 2.2** también se muestran las cinco entidades federativas más endeudadas del país: Ciudad de México (71,083.6 mdp), Nuevo León (63,832.0 mdp), Veracruz (45,879.8 mdp), Chihuahua (42,762.1 mdp) y Estado de México (41,697.9 mdp). Por el contrario, los estados menos endeudados son Tlaxcala (33.0 mdp), Campeche (1,538.7 mdp), Querétaro (1,626.1 mdp), Baja California Sur (2,315.9 mdp) y Yucatán (2,374.6 mdp).

Cabe resaltar que la entidad federativa menos endeudada, Tlaxcala, no tiene la facultad constitucional local de financiar sus ingresos con déficit y este hecho explica la significativa diferencia con respecto a otros estados. La deuda de 33 mdp que tiene Tlaxcala es por los empréstitos contratados por municipios que forman parte de esta entidad federativa y no por créditos solicitados por el Gobierno del Estado.

**Gráfico 2.2 Saldo de la deuda subnacional por entidad federativa, al cierre de 2015**

(Millones de pesos)



**Fuente:** Elaborado por el CEFEP con datos de la SHCP.

La dificultad que representa el comparar la deuda nominal de las diferentes entidades federativas hace necesario que se tengan que analizar otras medidas de endeudamiento de las entidades federativas para poder formular una hipótesis que abarque las causas del endeudamiento subnacional. Estas medidas se exploran más adelante en la investigación: la deuda como proporción de las Participaciones Federales, la deuda per cápita, la deuda como proporción del Producto Interno Bruto Estatal, la deuda como proporción de los ingresos totales, entre otras medidas.

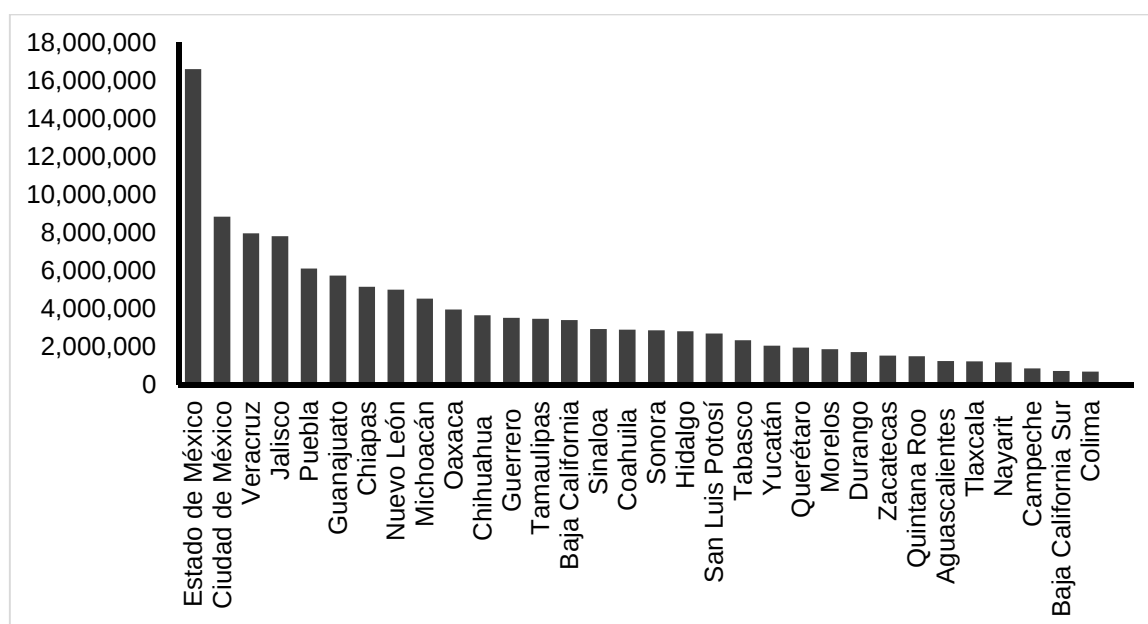
## Deuda y población

Como se muestra en el **Gráfico 2.3**, tres de las entidades federativas con mayor endeudamiento (Ver **Gráfico 2.2**) son también las tres entidades federativas más pobladas en 2015: Estado de México (16.6 millones de habitantes), Ciudad de México (8.9 millones de habitantes) y Veracruz (8 millones de habitantes). Por otro

lado, de igual forma se puede observar que tres de las cinco entidades federativas menos endeudadas (Ver **Gráfico 2.2**) están entre las cinco entidades federativas con menos habitantes: Tlaxcala (1.3 millones de habitantes), Campeche (894,000 habitantes) y Baja California Sur (740,000 habitantes). Lo anterior puede sugerir que una buena medida de comparación para el nivel de obligaciones financieras entre los diferentes estados y sus municipios es una medida proporcional entre el nivel de deuda y el número de habitantes por entidad federativa: la deuda per cápita, que se presenta en el **Gráfico 2.4**.

**Gráfico 2.3 Población por entidad federativa, 2015**

(Habitantes)



**Fuente:** Elaborado por el CEFEP con datos de CONAPO.

En el **Gráfico 2.4**, se presenta el cociente de las obligaciones subnacionales a finales del 2015 (incluyendo entidades federativas, municipios y organismos de ambos) y el número de habitantes por entidad federativa para 2015.

Como se puede observar en el **Gráfico 2.4**, el promedio nacional de deuda por habitante de cada entidad federativa es de \$4,428.9 pesos, lo que implica que si se quisiera dividir la deuda subnacional entre la población para hacer frente a las obligaciones, ese es el monto promedio que se tendría que pagar por persona en cada entidad federativa. La entidad federativa más endeudada, en términos proporcionales al número de

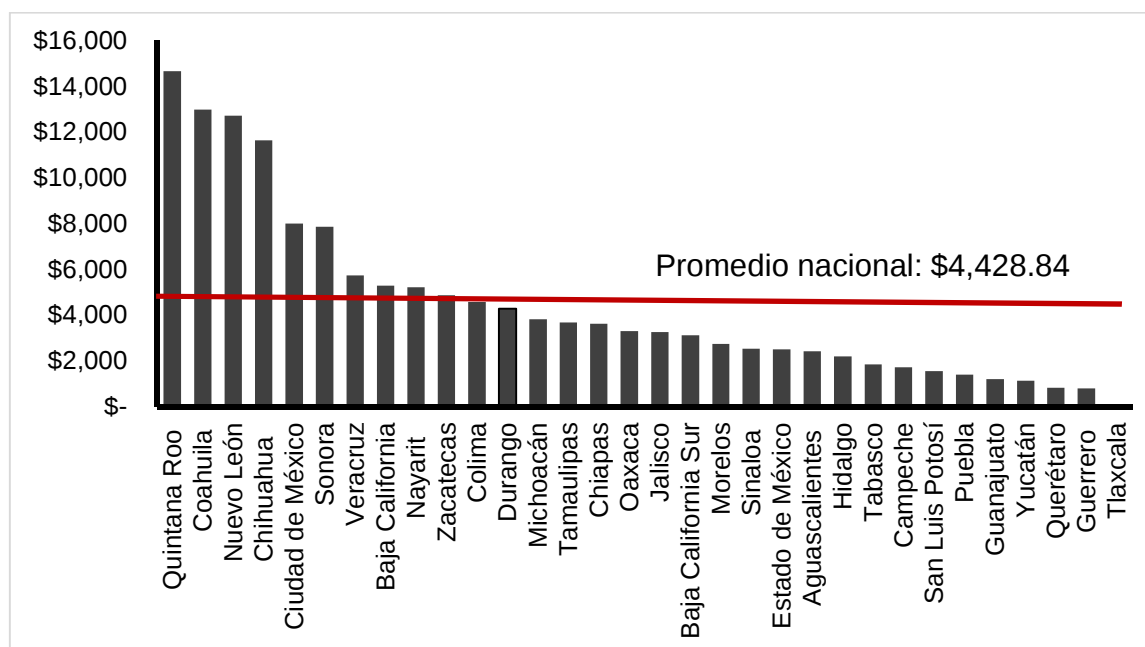
habitantes, es Quintana Roo con una deuda per cápita de \$14,669.5 pesos, monto más de tres veces superior al promedio nacional y cerca de 18 veces superior a la deuda per cápita de una de las entidades federativas menos endeudada, Querétaro (\$823.6 pesos por persona).

En el **Gráfico 2.4** se muestran las entidades federativas más endeudadas en términos per cápita: Quintana Roo (\$14,669.5 pesos), Coahuila (\$12,991.8 pesos), Nuevo León (\$12,731.8 pesos), Chihuahua (\$11,641.2 pesos) y la Ciudad de México (\$8,009.7 pesos). Por el contrario, las cinco entidades con un menor saldo de deuda por habitante son: Tlaxcala (\$26.8 pesos), Guerrero (\$798.4 pesos), Querétaro (\$823.6 pesos), Yucatán (\$1,135.4 pesos) y Guanajuato (\$1,209.5 pesos). Esto refleja una disparidad y varianza muy grande, en términos relativos, del endeudamiento entre las entidades federativas que tiene diferentes causas e implicaciones.

En relación al promedio nacional de endeudamiento per cápita, sólo once entidades federativas superan el promedio. Aún sin tomar en cuenta a Tlaxcala, que como ya se explicó el mandato constitucional no le permite endeudarse, se puede observar la dispersión de esta medida entre las diferentes entidades federativas.

**Gráfico 2.4 Obligaciones subnacionales per cápita por entidad federativa, al cierre de 2015**

(Pesos)



**Fuente:** Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Para realizar un análisis más fondo del nivel de endeudamiento de las entidades federativas, se tienen que tomar en cuenta diversos factores: el nivel de Participaciones Federales, los ingresos de una entidad o municipio, las disposiciones normativas locales (como la prohibición del endeudamiento del Gobierno del Estado de Tlaxcala), etcétera. A pesar de esto, la deuda per cápita representa una buena medida inicial para reflejar y alertar a las entidades federativas sobre su nivel de endeudamiento.

## Deuda respecto a Participaciones Federales

Las Participaciones Federales son recursos que se transfieren a las entidades federativas y sus municipios con el fin de resarcir su aportación a la economía del país, a diferencia de las Aportaciones Federales que se entregan con el propósito de compensar los ingresos de aquellos estados y municipios que tienen mayores

rezagos sociales. Las Participaciones Federales están compuestas por diversos fondos que tienen fórmulas de distribución que consideran variables como el tamaño poblacional, el PIB, la recaudación impositiva, etcétera. Las Participaciones constituyen el mayor ingreso de las entidades federativas y los municipios junto con las Aportaciones Federales. Si a estos montos se añaden los recursos del Ramo 23, el gasto federalizado representa más de ocho de cada diez pesos que ejercen las entidades federativas.

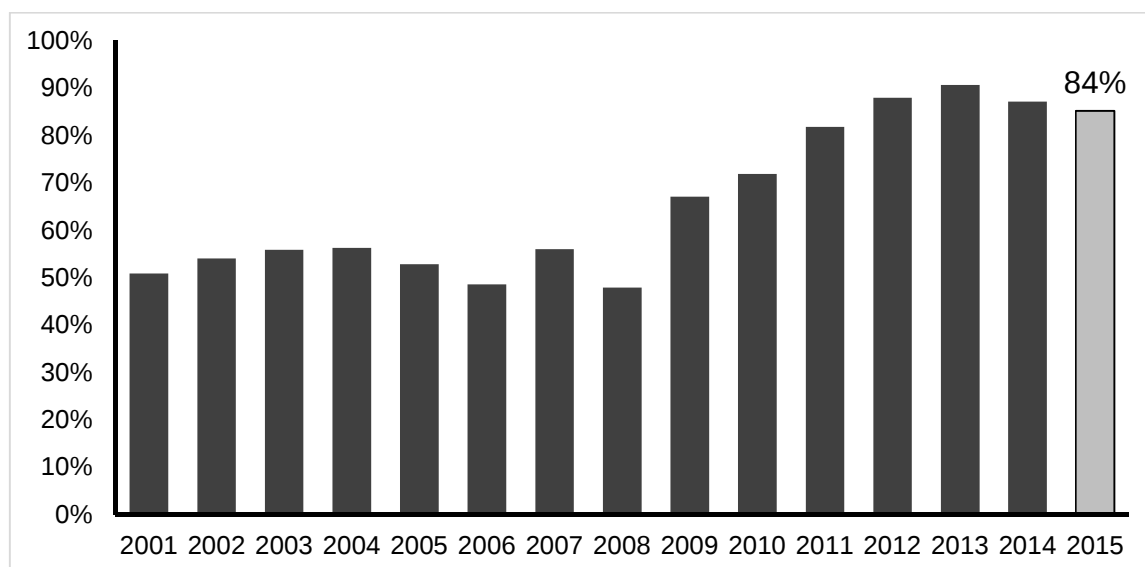
Al ser un ingreso prácticamente garantizado por la federación, que no ha decrecido en los últimos años, y que representa una parte importante de los ingresos de una entidad federativa, así como de sus municipios, las Participaciones pueden fungir como Garantía de Pago Oportuno (GPO) del financiamiento que se contrate. Por lo anterior, una buena medida para dimensionar el nivel de deuda de una entidad federativa es la proporción de las Participaciones Federales de un año específico que se tendría que utilizar en caso de que quisiera solventar toda la deuda.

La deuda respecto a las Participaciones Federales de las entidades federativas ha aumentado a través del tiempo. Esto refleja que mientras que las obligaciones que utilizan los gobiernos subnacionales para financiamiento han aumentado a través del tiempo, no ha sucedido lo mismo con los ingresos que reciben de la Federación y que forman un componente muy importante de las haciendas locales. El promedio de la deuda de las entidades federativas respecto de sus Participaciones Federales creció de 64.5% en 1994 a 84.0% en 2015. En el **Gráfico 2.5** se presenta el histórico del total de obligaciones financieras de los estados y municipios respecto a sus Participaciones Federales de 2001 a 2015.

En el **Gráfico 2.5** se puede observar que entre 2001 y 2008, la deuda respecto a Participaciones Federales osciló en un intervalo de 50.0% y 60.0%. Fue a partir del 2009 y hasta el año 2013, que se dio el mayor incremento proporcional de la deuda subnacional respecto a las Participaciones Federales, hasta alcanzar en 2013 un nivel de obligaciones de 90.0% respecto a los recursos del Ramo 28 (Participaciones Federales) de cerca del 90.0%. Esto es consistente con la observación del **Gráfico 2.1** en el que se muestra como en el mismo periodo es cuando se da el mayor aumento de la deuda como proporción del PIB. También, en el **Gráfico 2.5**, se muestra cómo a partir de 2013, ha disminuido el nivel de endeudamiento respecto a esta variable; disminución que es posible se acentuó con la promulgación e implementación de la nueva Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

**Gráfico 2.5 Total de las obligaciones subnacionales de las entidades federativas como proporción de las Participaciones Federales, 2001-2015**

(Porcentaje)



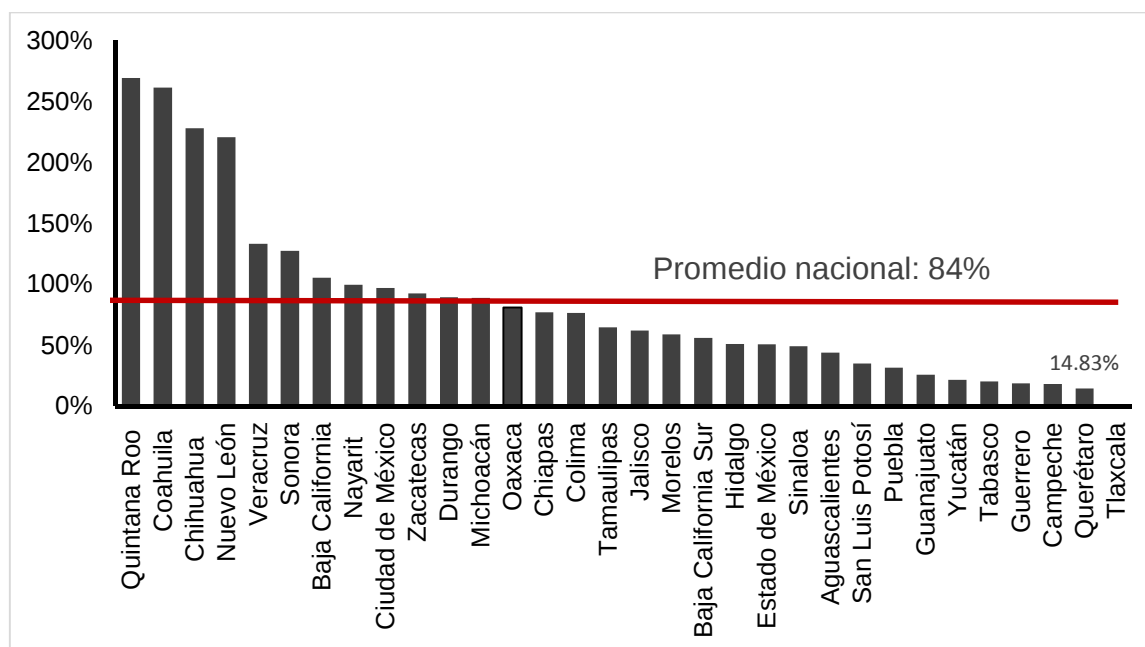
**Fuente:** Elaborado por el CEFEP con datos de la SHCP.

En el siguiente gráfico se representan las obligaciones subnacionales de las entidades federativas como proporción de sus Participaciones Federales al cierre del 2015. Es evidente que las entidades federativas que superan el 100.0% de deuda respecto a Participaciones Federales, no podrían hacer frente a sus obligaciones con sus Participaciones Federales si se utilizarán únicamente con ese propósito.

Como se observa en el **Gráfico 2.6**, el promedio de deuda respecto a las Participaciones Federales por entidad federativa es de 81.3%; es decir, las entidades federativas tendrían que haber destinado 8 de cada 10 pesos, en promedio, de los recursos recibidos por este concepto en 2015 para solventar la deuda. Las cinco entidades federativas con mayor deuda como proporción de las Participaciones Federales son Quintana Roo (269.5%), Coahuila (261.5%), Chihuahua (228%), Nuevo León (220.6%) y Veracruz (133.31%). Los porcentajes de los primeros cuatros estados anteriores son relativamente altos; estos estados y municipios tendrían que erogar al menos durante dos ejercicios fiscales el total de sus Participaciones Federales para hacer frente a las obligaciones financieras. Cabe resaltar también que estas cuatro entidades federativas, aunque en diferente orden, son también las cuatro entidades con mayor nivel de deuda por habitante (Ver **Gráfico 2.4**).

Como se muestra en el **Gráfico 2.6**, Quintana Roo es la entidad con mayor deuda respecto a sus Participaciones Federales, asimismo también es la entidad con mayor deuda per cápita y ésta es una señal que se tiene que tomar en consideración para no poner en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas de la entidad. La deuda de este estado equivale a más de 2.5 veces el valor de las Participaciones Federales de un ejercicio fiscal. Por el contrario, sin tomar en cuenta el caso de Tlaxcala, Querétaro tiene una deuda, respecto a sus Participaciones Federales del 14.8%, muy por debajo del promedio nacional y en un porcentaje que no compromete las finanzas públicas. Las otras entidades federativas con una deuda pequeña respecto a sus Participaciones Federales son Campeche (18.2%), Guerrero (18.9%) y Tabasco (20.7%); las primeras dos también son las entidades federativas con una menor deuda por habitante, lo que es una señal de un nivel de endeudamiento sano. Las entidades con un nivel promedio de endeudamiento respecto a los recursos del Ramo 28 son Zacatecas, Durango, Michoacán y Chiapas, cuyo nivel de obligaciones respecto a las Participaciones es cercano al 80.0%.

**Gráfico 2.6 Obligaciones subnacionales de las entidades federativas como proporción de sus Participaciones Federales, al cierre de 2015**  
(Porcentaje)



**Fuente:** Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

## Deuda respecto al ingreso total

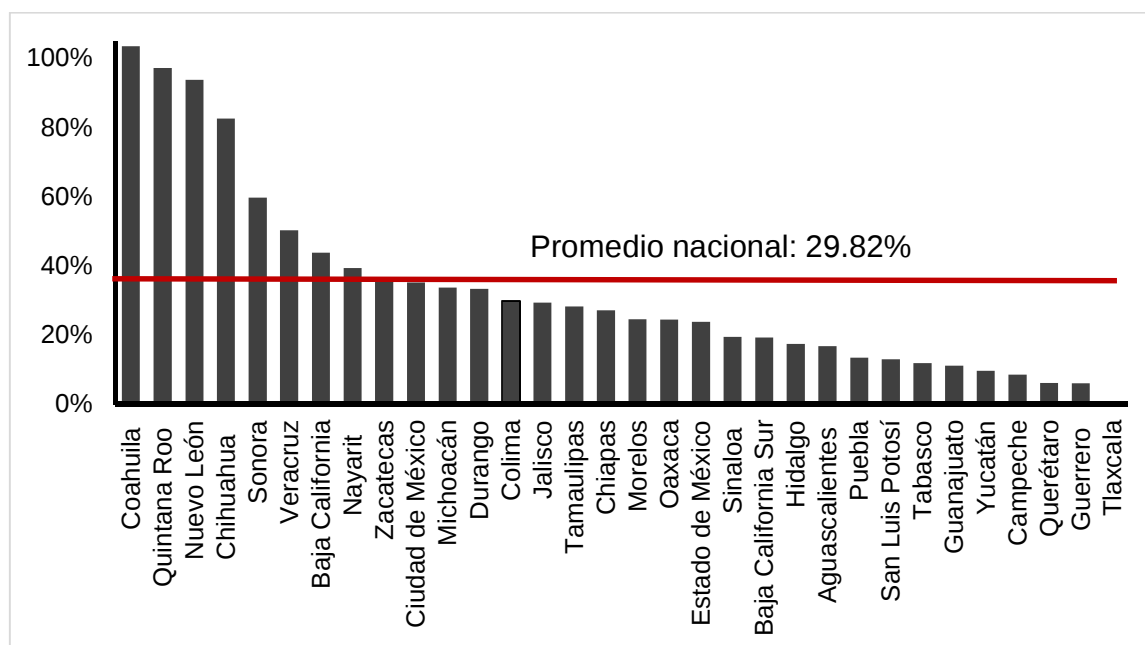
El ingreso total de las entidades federativas se compone principalmente de ingresos federalizados (Participaciones Federales, Aportaciones, Convenios Federales y recursos provenientes del Ramo 23) y de ingresos propios (impuestos, derechos, productos). De los ingresos anteriores, la mayor parte proviene de los ingresos federalizados (cerca del 83.5%). Al utilizar como variable de medición el cociente de las obligaciones financieras a nivel subnacional entre el ingreso total, se crea una buena medida para observar la capacidad de pago de las entidades federativas bajo el supuesto de que se utilizarán todos los ingresos para hacer frente a las obligaciones.

En el **Gráfico 2.7**, se puede observar que el promedio de obligaciones subnacionales de las entidades federativas como proporción de sus ingresos totales es de casi el 30.0%; esto implica que en promedio las entidades federativas junto con sus municipios y organismos podrían solventar la deuda utilizando tres de cada diez pesos de sus ingresos totales. La entidad federativa con mayor porcentaje de deuda subnacional respecto a sus ingresos totales es Coahuila (103.5%), por lo que no podría cubrir el total del financiamiento en un ejercicio fiscal utilizando todos sus ingresos totales; a ésta le siguen, en orden de endeudamiento respecto a los ingresos totales, Quintana Roo (97.2%), Nuevo León (93.8%), Chihuahua (82.48%) y Sonora (59.7%). Lo anterior refleja el alto nivel de endeudamiento de Coahuila, Quintana Roo, Nuevo León y Chihuahua que son cuatro de las cinco entidades federativas con mayor porcentaje de deuda respecto a las Participaciones Federales y, también, son cuatro de las cinco entidades con mayor endeudamiento por habitante.

Asimismo, en el **Gráfico 2.7**, se observa que, con excepción de las cuatro entidades que se ha observado que lideran el ranking de mayor nivel de deuda medido respecto a otras variables, junto con Sonora, las otras entidades federativas tendrían que comprometer únicamente la mitad de sus ingresos totales para solventar la deuda. En el caso de las entidades que tienen un menor cociente de deuda entre ingresos totales se encuentran Tlaxcala (0.2%), Guerrero (6.1%), Querétaro (6.2%), Campeche (8.6%) y Yucatán (9.7%). Hay que recordar que las primeras cuatro entidades con menor endeudamiento respecto a sus ingresos totales, son también las cuatro entidades con menor deuda per cápita y con menor proporción de obligaciones respecto a sus Participaciones Federales. Estas cinco entidades podrían destinar menos del 10.0% de sus ingresos totales (uno de cada diez pesos) de un ejercicio fiscal para poder hacer frente a sus obligaciones totales.

**Gráfico 2.7 Obligaciones subnacionales de las entidades federativas como proporción de sus ingresos totales, cierre de 2015**

(Porcentaje)



**Fuente:** Elaborado por el CEFEP con datos de la SHCP.

## Deuda y actividad económica

Otra forma de analizar la deuda es compararla con el valor de la actividad económica (Producto Interno Bruto). A nivel internacional, esta es una de las formas más utilizadas para comparar la deuda entre los diferentes países.

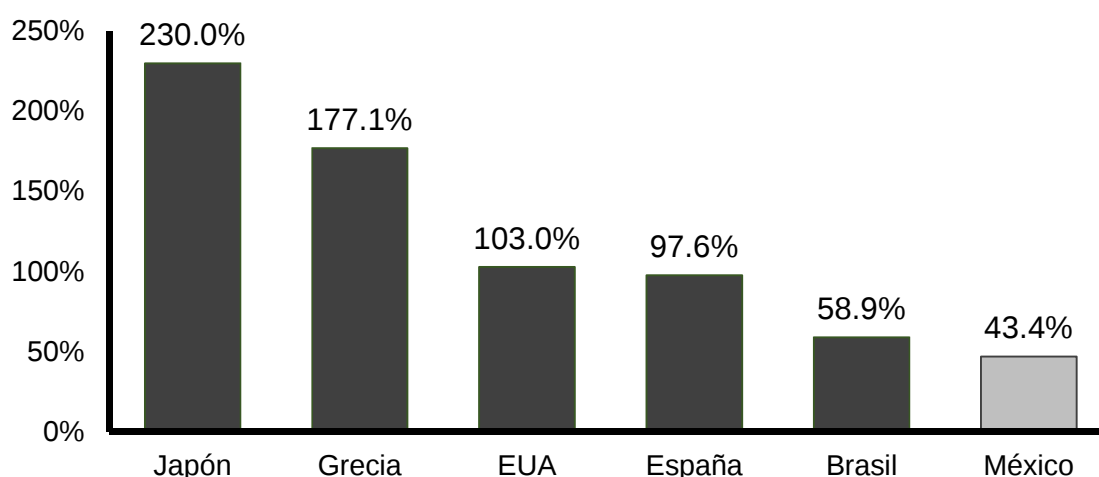
En esta sección primero se presenta una gráfica del comparativo internacional de deuda para después mostrar que las entidades federativas del país no tienen deudas elevadas si se comparan con las obligaciones financieras observadas en países con economías similares.

En el **Gráfico 2.8** se observa, en primer lugar, que México tiene una deuda baja como proporción del valor de su economía, en comparación con países desarrollados como Japón y Estados Unidos o con respecto a economías similares como Grecia, España y Brasil. En este punto vale la pena observar el caso de Brasil,

considerado economía emergente como México, cuya deuda como porcentaje del PIB es del 59.0%, mientras que la de México es del 43.4%. En segundo lugar, la gráfica muestra cómo países como Estados Unidos tienen una deuda más grande que el valor de su economía y en Japón es incluso más de dos veces mayor a su PIB.

**Gráfico 2.8 Comparación internacional de la deuda pública, 2014**

(Obligaciones totales por país como proporción del PIB)



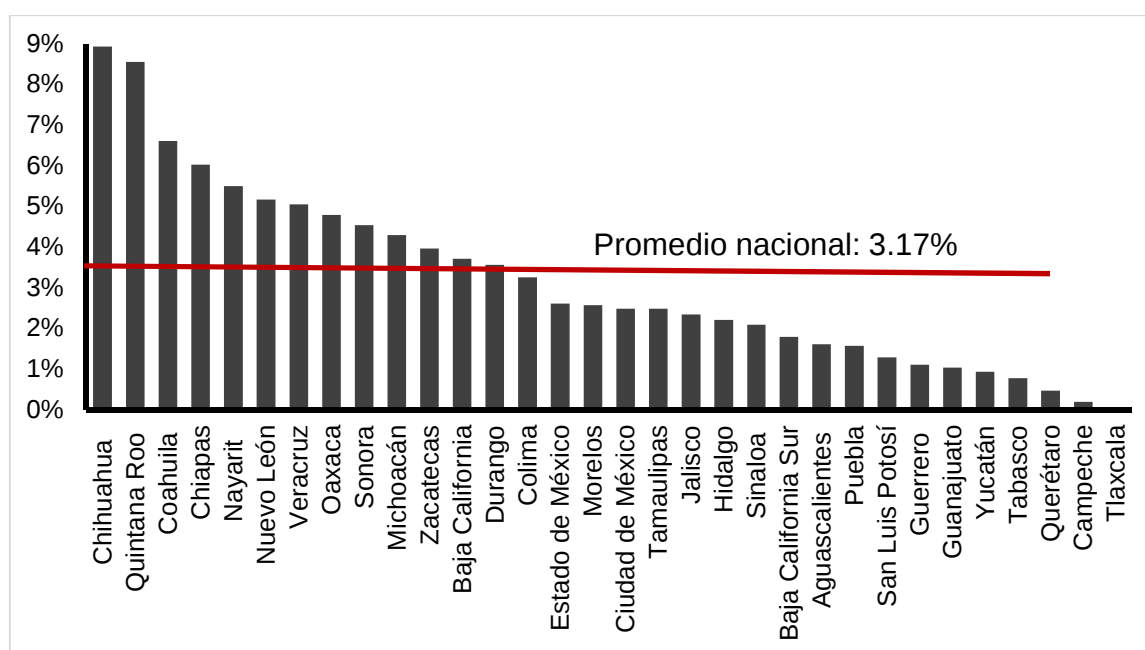
**Fuente:** Elaborado por el CEFP con datos de la Reserva Federal de EUA. El dato para México se tomó de los Criterios Generales de Política Económica 2016, SHCP.

Como se puede observar en el **Gráfico 2.9** la deuda de los estados (incluyendo entidades federativas, municipios y organismos) no superan el 9.0% de su Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), lo que refleja un nivel de endeudamiento proporcional menor que el endeudamiento promedio nacional. Las entidades federativas con mayor proporción de deuda respecto al PIBE son Chihuahua (8.9%), Coahuila (8.6%), Quintana Roo (6.6%), Chiapas (6.0%) y Nayarit (5.5%). Las primeras tres entidades federativas con mayor endeudamiento proporcional a su PIBE han ocupado de manera constante los primeros cinco lugares con más deuda utilizando las diferentes mediciones que se han analizado en este documento.

También en el **Gráfico 2.9**, se puede observar que el promedio nacional de deuda respecto al PIBE es de 3.2% y que las entidades federativas con menor proporción en la medición de esta variables son: Tlaxcala (0.0%), Campeche (0.2%), Querétaro (0.5%), Tabasco (0.8%) y Yucatán (0.9%); las primeras tres, también han ocupado las primeras posiciones, a través de las diferentes mediciones analizadas, con un menor endeudamiento. Por

otro lado, es interesante ver que la Ciudad de México, que en términos absolutos tiene la deuda más grande de todas las entidades federativas (Ver **Gráfico 2.2**), en términos relativos ocupa el lugar 16 en cuanto a endeudamiento respecto al su PIB con 2.5%, cifra menor al promedio nacional. Por otro lado, Veracruz y Nuevo León, que también han ocupado los primeros lugares en endeudamiento se encuentran entre las 10 entidades con mayor proporción de obligaciones respecto al valor de su economía.

**Gráfico 2.9 Obligaciones subnacionales de las entidades federativas como proporción de su Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), al cierre de 2015**  
(Porcentaje)



**Fuente:** Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

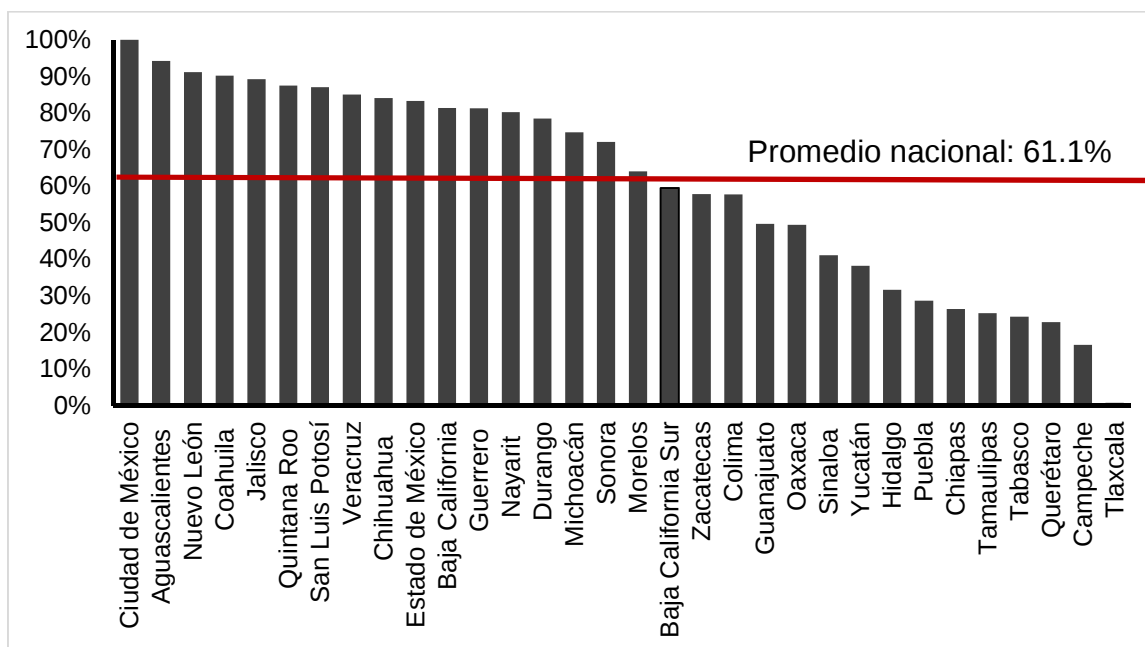
## Afectación de las Participaciones Federales

Es común que al solicitar crédito las entidades federativas y los municipios, las instituciones bancarias requieran como garantía un fideicomiso en el que se afecta el Fondo General de Participaciones (FGP), del cual proviene la mayor parte de las Participaciones Federales al ser un ingreso garantizado y que no está previamente etiquetado por la Federación. Este hecho hace que se comprometa un porcentaje del FGP para establecer el compromiso de hacer frente a las obligaciones financieras.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público calcula y define la afectación de las participaciones de las entidades federativas y los municipios de la siguiente manera: “Los porcentajes de participaciones afectados corresponden a los recursos depositados por la Tesorería de la Federación o las Tesorerías Estatales, por instrucción de las entidades o municipios, a un vehículo de pago (fideicomiso); así como los recursos, que en su caso, se depositan para pagar una obligación de acuerdo a un mandato o instrucción girado por dichos entes. Es importante señalar, que el porcentaje de participaciones afectado no necesariamente corresponde al monto utilizado para pagar el servicio de la deuda de los financiamientos o de las obligaciones contraídas, así como tampoco, a la erogación realizada por este concepto por parte de las entidades o municipios. El porcentaje de participaciones afectado no hace distinción sobre un fondo específico de participaciones.” (SHCP, 2016). En el **Gráfico 2.13** se presenta el porcentaje de afectación subnacional de Participaciones Federales al 31 de diciembre de 2015 por entidad federativa, que oscila entre el 0.0% y el 100.0%.

Como se muestra en el **Gráfico 2.13**, la media nacional de afectación es de 61.1%. Las entidades con mayor afectación del porcentaje de las Participaciones Federales son la Ciudad de México (100.0%), Aguascalientes (94.2%), Nuevo León (91.2%), Coahuila (90.2%) y Jalisco (89.3%). Lo que implica que la única entidad con afectación total de las Participaciones Federales es la Ciudad de México. Las entidades federativas que tienen su porcentaje de afectación en cerca de la mitad de las Participaciones son Guanajuato y Oaxaca. Por el contrario, las entidades federativas con menor afectación son Tlaxcala (0.8%), Campeche (16.6%), Querétaro (22.9%), Tabasco (24.3%) y Tamaulipas (25.3%).

**Gráfico 2.10 Porcentaje de afectación de las Participaciones Federales por la deuda subnacional por entidad federativa al cierre de 2015**



**Fuente:** Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

## Plazo de vencimiento

El plazo de vencimiento de una deuda es la fecha límite que se fija al momento de contratar un crédito para hacer frente a las obligaciones contraídas en el contrato. Para medir el plazo de vencimiento de la deuda subnacional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pondera el plazo de los diferentes créditos solicitados para estimar un plazo medido en años en el que vence la deuda.

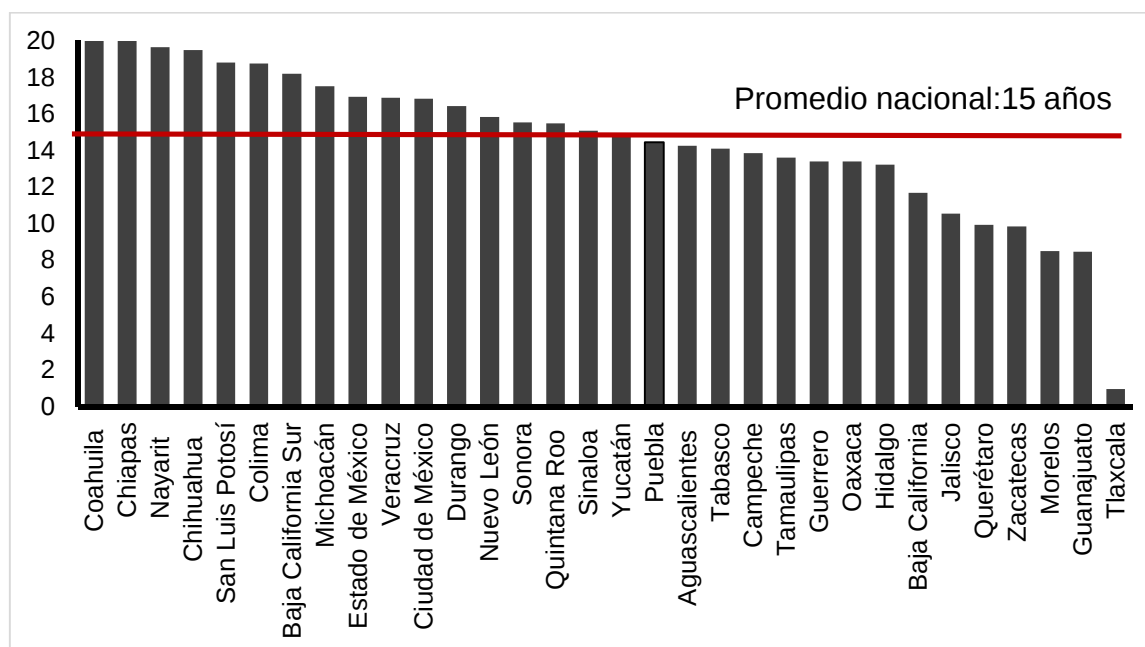
En el **Gráfico 2.10** se observan el número de años ponderados por entidad federativa que restan para el vencimiento de las obligaciones financieras contraídas. Como se observa, el promedio de vencimiento de la deuda es de 15 años, mismos que se cumplirán en el 2031 tomando en cuenta que el corte de la información es al último día del 2015. Las entidades con un plazo de vencimiento más grande son Coahuila, Chiapas y Nayarit con 20 años, y Chihuahua y San Luis Potosí con 19 años. Estos cinco estados tienen un plazo de vencimiento 33.0% más grande que el promedio de los otros estados y la Ciudad de México. Tanto Coahuila como Chihuahua ocupan un lugar en el ranking de los cinco estados más endeudados medido con diferentes

variables: per cápita, como proporción de los ingresos totales, como proporción de las Participaciones Federales y como proporción del PIB. Lo anterior significa que difícilmente podrían extender el plazo de la deuda para poder mejorar su perfil de deuda. Cabe mencionar que al momento de hacer una solicitud de financiamiento a una institución, se puede negociar una tasa más baja cuando el plazo es mayor porque se paga durante más tiempo el servicio de la deuda.

Por otro lado, en el **Gráfico 2.10** se muestra que dejando a un lado a Tlaxcala, cuya deuda vencerá en un año y es muy baja, las entidades federativas con un menor plazo de vencimiento de la deuda son: Guanajuato (8 años), Morelos (9 años), Zacatecas (10 años) y Querétaro (10 años). De estas cinco, Querétaro y Tlaxcala han ocupado los menores lugares de endeudamiento analizados en este documento en los diferentes comparativos. Es importante señalar que una implicación de comparar los plazos de vencimiento de los créditos es que, al observar el gráfico, se muestra que la banca es adversa a otorgar crédito con un plazo de vencimiento mayor a 20 años. Por otro lado, otra implicación es que las entidades federativas que están por debajo del promedio del plazo de vencimiento podrían buscar, en dado caso de que lo necesitaran, un mayor plazo de vencimiento de su deuda.

**Gráfico 2.11 Plazo ponderado del vencimiento de la deuda subnacional  
por entidad federativa, al cierre de 2015**

(Años)



**Fuente:** Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

## Tasa de interés

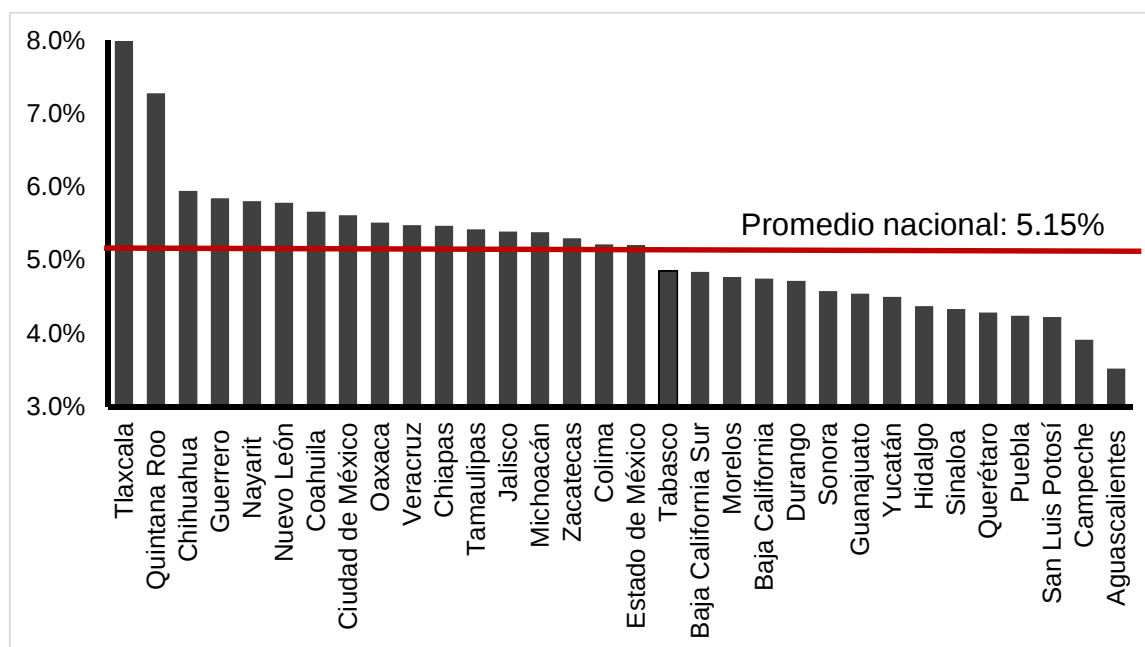
Para poder comparar el costo del crédito o tasa de interés de la deuda subnacional, la SHCP pondera las tasas de interés de los diferentes créditos solicitados a nivel subnacional (incluyendo entidades federativas, municipios y organismos) para estimar una tasa de interés ponderada de la deuda subnacional y que puede servir como punto de comparación. Para esto, en el **Gráfico 2.11** se utiliza el último indicador de la SHCP con fecha de corte al 31 de diciembre del 2015.

Como se puede observar en el **Gráfico 2.11**, la tasa de interés promedio anual que pagan las entidades federativas y los municipios por concepto del servicio de la deuda es del 5.15%, superior a la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio TIEE. Los estados con una tasa de interés más alta son Tlaxcala (8.0%), Quintana Roo (7.3%), Chihuahua (6.0%), Guerrero (5.9%) y Nayarit (5.8%). Destaca el caso de Tlaxcala que tiene una deuda muy pequeña contratada a nivel municipal y en todas las mediciones es la entidad menos endeudada,

pero tiene la tasa de interés promedio más alta (57.0% más que el promedio nacional) porque al ser un monto muy pequeño el que se está concediendo como crédito y a un plazo muy corto (casi 3 puntos porcentuales más que el promedio) se está otorgando una tasa muy alta. Por otro lado, destacan Quintana Roo y Chihuahua que tienen un costo del crédito 43.0% y 18.0% más grande que la media nacional y que de acuerdo a las diferentes medidas de endeudamiento están entre las entidades más endeudadas. También cabe mencionar que Chihuahua cuenta con un plazo promedio de vencimiento de los créditos de 20 años, lo que implica que se pagará una tasa de interés alta a un plazo muy grande. Por otro lado, Guerrero y Nayarit que son de las entidades menos endeudadas y por lo mismo es probable que el crédito que se les otorgó fue, en promedio, a una tasa de interés más alta.

Entre las entidades con la tasa de interés más bajas, y que tienen un menor costo de la deuda (independientemente del plazo), destacan Aguascalientes (3.5%), Campeche (3.9%), San Luis Potosí (4.2%), Puebla (4.2%) y Querétaro (4.3%). De estas cinco, tanto Campeche como Querétaro han reflejado en las diferentes mediciones una fortaleza financiera en el tema de deuda al ubicarse como dos de las entidades federativas con menor endeudamiento y mejores términos crediticios. También, cabe destacar que los únicos dos estados que tienen una tasa de interés ponderada menor a la TIIE son Campeche y Aguascalientes.

**Gráfico 2.12 Tasa de interés promedio de la deuda subnacional de las entidades federativas, al cierre de 2015**  
(Porcentaje)



**Fuente:** Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

## Servicio de la deuda<sup>2</sup>

Para calcular el servicio de la deuda se tomó la deuda subnacional total al cierre de 2015 y la tasa de interés ponderada referida anteriormente.

En el **Gráfico 2.12** se muestra que el promedio nacional de servicio de deuda pagado anualmente por entidad federativas es de 913.7 mdp. Las entidades federativas que pagan un mayor servicio de deuda al año son las siguientes: Ciudad de México (3,993.8 mdp), Nuevo León (3,694.7 mdp), Chihuahua (2,544.18 mdp), Veracruz (2,515.4 mdp) y Estado de México (2,173.2 mdp) que son las cinco entidades federativas con mayor deuda nominal; respectivamente pagan 337.0%, 304.0%, 178.0%, 175.0% y 138.0% más que el promedio nacional. Lo anterior se explica en parte porque son las deudas más grandes, pero también porque la tasa de interés es

<sup>2</sup> Por Servicio de la deuda se entenderá únicamente como el pago anual de intereses de la deuda.

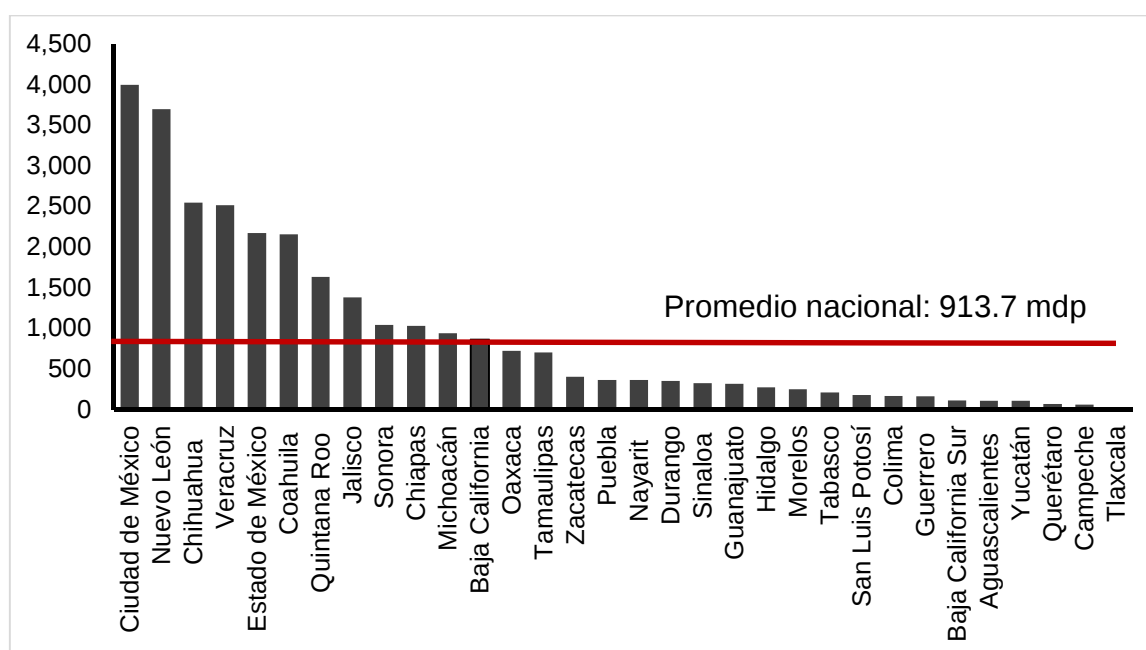
alta, como el caso de Chihuahua, cuya tasa de interés ponderada es la tercera más alta a nivel nacional (Ver **Gráfico 2.11**). El caso de Chihuahua resalta porque destina más del 4.0% del presupuesto estatal anualmente al servicio de la deuda, a diferencia de la Ciudad de México que sólo destina el 2.3% del presupuesto anual para hacer frente a los intereses y amortizaciones de la deuda.<sup>3</sup>

Por otro lado en el **Gráfico 2.12** se muestra a las entidades federativas con una menor estimación del servicio de deuda subnacional erogado anualmente: Tlaxcala (2.6 mdp), Campeche (60.2 mdp), Querétaro (69.8 mdp), Yucatán (106.9 mdp) y Aguascalientes (109 mdp), cuyos servicios de deuda representan un servicio 351, 15, 13, 8.5 y 8.4 veces menor, respectivamente, que la media nacional. Las tres primeras de la lista anterior son también entidades federativas con indicadores sanos de endeudamiento proporcional de acuerdo a su actividad económica, población, ingresos y Participaciones Federales. El hecho de pagar un servicio de deuda menor implica la posibilidad de ejercer más presupuesto, que no está comprometido anualmente, en gasto de capital o inversión.

---

<sup>3</sup> Para hacer este cálculo se tomó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal del Ejercicio Fiscal 2015 y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua del Ejercicio Fiscal 2015.

**Gráfico 2.13 Estimación del servicio de la deuda subnacional  
pagado por entidad federativa al cierre de 2015**  
(Millones de pesos)



**Nota:** La estimación se realizó con base en la tasa de interés ponderada de la deuda subnacional de cada entidad y el monto de las obligaciones subnacionales totales.

**Fuente:** Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

## Calificación crediticia

La medición de la calificación crediticia se da de la siguiente forma: “Las agencias de calificación crediticia, al menos las tres más importantes, emiten calificación de riesgo tanto a corto como a largo plazo sobre la deuda de compañías y empresas, bonos y cualquier otro instrumento financiero. La calificación consiste en un código alfanumérico. Cada agencia tiene su propio código no existiendo un código estándar compartido por todas las agencias de calificación. De esta forma, S&P y Fitch utilizan la calificación con el código AAA para calificar la

deuda con menos riesgo y la D para las de mayor riesgo. También a las personas físicas se les puede hacer una calificación crediticia. Sin embargo, para el caso de personas física se conoce como puntuación de crédito (credit score) y no como calificación de crédito.”<sup>4</sup> Para efectos de esta investigación se toman las calificaciones de Fitch Ratings del 2015 cuyas definiciones se presentan en la **Tabla 2.1** tal como las define esta calificadora y en orden de mejor calificación crediticia.

**Tabla 2.1: Calificaciones de Fitch Ratings a las obligaciones en materia de finanzas públicas para México**

| Calificación    | Descripción según Fitch Ratings                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AAA(mex)</b> | Las calificaciones nacionales 'AAA' indican la máxima calificación asignada por la agencia en su escala nacional para ese país. Esta calificación se asigna a los emisores u obligaciones con la más baja expectativa de riesgo de incumplimiento en relación con otros emisores u obligaciones en el mismo país. |
| <b>AA+(mex)</b> | Las calificaciones nacionales 'AA' indican una expectativa de muy bajo riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. El riesgo de incumplimiento inherente sólo difiere ligeramente de la de los más altos emisores u obligaciones calificados del país.                 |
| <b>AA(mex)</b>  | Las calificaciones nacionales 'AA' indican una expectativa de muy bajo riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. El riesgo de incumplimiento inherente sólo difiere ligeramente de la de los más altos emisores u obligaciones calificados del país.                 |
| <b>AA-(mex)</b> | Las calificaciones nacionales 'AA' indican una expectativa de muy bajo riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. El riesgo de incumplimiento inherente sólo difiere ligeramente de la de los más altos emisores u obligaciones calificados del país.                 |

<sup>4</sup> De acuerdo a las definiciones del diccionario Forex.

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A+(mex)</b>    | Las calificaciones nacionales 'A' indican expectativa de bajo riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. Sin embargo, los cambios en circunstancias o condiciones económicas pueden afectar la capacidad de pago oportuno en un grado mayor que en el caso de los compromisos financieros que poseen una calificación más alta.          |
| <b>A(mex)</b>     | Las calificaciones nacionales 'A' indican expectativa de bajo riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. Sin embargo, los cambios en circunstancias o condiciones económicas pueden afectar la capacidad de pago oportuno en un grado mayor que en el caso de los compromisos financieros que poseen una calificación más alta.          |
| <b>A-(mex)</b>    | Las calificaciones nacionales 'A' indican expectativa de bajo riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. Sin embargo, los cambios en circunstancias o condiciones económicas pueden afectar la capacidad de pago oportuno en un grado mayor que en el caso de los compromisos financieros que poseen una calificación más alta.          |
| <b>BBB+(mex)</b>  | Las calificaciones nacionales 'BBB' indican que existe un riesgo moderado de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. Sin embargo, los cambios en circunstancias o condiciones económicas tienen más probabilidades de afectar la capacidad de pago oportuno que en el caso de los compromisos financieros que poseen una calificación más alta. |
| <b>BBB (mex)</b>  | Las calificaciones nacionales 'BBB' indican que existe un riesgo moderado de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. Sin embargo, los cambios en circunstancias o condiciones económicas tienen más probabilidades de afectar la capacidad de pago oportuno que en el caso de los compromisos financieros que poseen una calificación más alta. |
| <b>BBB- (mex)</b> | Las calificaciones nacionales 'BBB' indican que existe un riesgo moderado de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. Sin embargo, los cambios en circunstancias o condiciones económicas tienen más                                                                                                                                             |

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                 | probabilidades de afectar la capacidad de pago oportuno que en el caso de los compromisos financieros que poseen una calificación más alta.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>BB+(mex)</b> | Las calificaciones nacionales 'BB' indican que existe un elevado riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. Dentro del contexto del país, el pago es incierto hasta cierto punto, y la capacidad de pago sigue siendo más vulnerable al cambio económico adverso con el paso del tiempo.                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>BB (mex)</b> | Las calificaciones nacionales 'BB' indican que existe un elevado riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. Dentro del contexto del país, el pago es incierto hasta cierto punto, y la capacidad de pago sigue siendo más vulnerable al cambio económico adverso con el paso del tiempo.                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>BB-(mex)</b> | Las calificaciones nacionales 'BB' indican que existe un elevado riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. Dentro del contexto del país, el pago es incierto hasta cierto punto, y la capacidad de pago sigue siendo más vulnerable al cambio económico adverso con el paso del tiempo.                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>B+(mex)</b>  | Las calificaciones nacionales 'B' indican un riesgo significativamente elevado de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. Los compromisos financieros actualmente se están cumpliendo pero mantiene un limitado margen de seguridad y la capacidad de pago oportuno depende de un favorable entorno económico y de negocios. Para instrumentos, emisiones u operaciones de financiamiento, esta calificación puede indicar que están deterioradas o en incumplimiento con un riesgo muy elevado de recuperación. |
| <b>B (mex)</b>  | Las calificaciones nacionales 'B' indican un riesgo significativamente elevado de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. Los compromisos financieros actualmente se están cumpliendo pero mantiene un limitado margen de seguridad y la capacidad de pago oportuno depende de un                                                                                                                                                                                                                                |

|                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                             | favorable entorno económico y de negocios. Para instrumentos, emisiones u operaciones de financiamiento, esta calificación puede indicar que están deterioradas o en incumplimiento con un riesgo muy elevado de recuperación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>B-(mex)</b>                              | Las calificaciones nacionales 'B' indican un riesgo significativamente elevado de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. Los compromisos financieros actualmente se están cumpliendo pero mantiene un limitado margen de seguridad y la capacidad de pago oportuno depende de un favorable entorno económico y de negocios. Para instrumentos, emisiones u operaciones de financiamiento, esta calificación puede indicar que están deterioradas o en incumplimiento con un riesgo muy elevado de recuperación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>CCC(mex)</b>                             | Las calificaciones nacionales 'CCC' indican que el incumplimiento es una posibilidad real. La capacidad para cumplir los compromisos financieros depende exclusivamente de un favorable entorno económico y de negocios.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>CC(mex)</b>                              | Las calificaciones nacionales 'CC' indican que el incumplimiento de algún tipo parece probable.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>C(mex)</b>                               | Las calificaciones nacionales 'C' indican que el incumplimiento es inminente.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>RD(mex):<br/>Default<br/>restringido</b> | Las calificaciones 'RD' indican que un emisor, en opinión de Fitch Ratings ha incurrido en un incumplimiento de pago de un bono, préstamo u otra obligación financiera material, pero no ha entrado en proceso de quiebra, concurso mercantil, insolvencia, liquidación u otro procedimiento formal de disolución, y que no haya cesado en forma alguna el curso normal de negocios. Esto incluiría: a. el incumplimiento de pago selectivo sobre una clase específica o moneda de deuda. b. el vencimiento no renovable de cualquier periodo de gracia aplicable, periodo de cura o de tolerancia posterior a un incumplimiento de pago en un préstamo bancario, valores de mercados de capital o de cualquier obligación financiera relevante. c. la extensión de múltiples dispensas (waiver) o periodos de tolerancia posterior a un incumplimiento de pago en una o más obligaciones financieras |

|               |                                                                                                                                                         |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               | relevantes, ya sea de forma continua o al mismo tiempo. d. ejecución de un canje de deuda deteriorada en una o más obligaciones financieras relevantes. |
| <b>D(mex)</b> | Las calificaciones 'D' indican un emisor o instrumento que se encuentra actualmente en incumplimiento.                                                  |

**Fuente:** Fitch Ratings México, 2016.

En la **Tabla 2.2** se presentan las calificaciones crediticias otorgadas por la agencia calificadora Fitch Ratings México a las obligaciones financieras a nivel subnacional por entidad federativa. En este caso, es difícil obtener una media porque no son valores numéricos, pero se puede observar que la mediana es A-(mex) y la moda de calificación es A(mex), esto porque seis estados tienen la misma calificación. Ambas calificaciones, la mediana y la moda, implican que hay un bajo riesgo de incumplimiento en relación a otras entidades federativas, pero la capacidad de pago puede cambiar si cambian las condiciones económicas del país. En este rango de calificaciones de A+(mex), A(mex) y A-(mex) se encuentran el Estado de México, Sinaloa, Tabasco, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Sonora y Yucatán.

Como se puede apreciar en la **Tabla 2.2**, la entidad mejor evaluada es la Ciudad de México con la más alta calificación, AAA(mex), y la menor probabilidad de incumplir sus pagos crediticios. Por otro lado, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Baja California, Puebla y Tamaulipas tienen calificaciones altas y similares porque hay un muy bajo riesgo de que incumplan el pago de las obligaciones y sólo es poco más alto que la Ciudad de México. En el grupo de entidades que tienen una calificación que indica que tienen un riesgo moderado de incumplimiento y que las condiciones económicas pueden incrementar fácilmente estas condiciones, se encuentran: Nuevo León, Michoacán, Coahuila, Nayarit, Veracruz y Zacatecas. De estas entidades federativas tanto Coahuila, como Veracruz son de las entidades que aparecen en los lugares más endeudados proporcionalmente a diferentes indicadores respecto a las otras entidades federativas.

En la **Tabla 2.2**, también se muestra la calificación de Quintana Roo, con indicadores que tendrán que tomarse en consideración porque no sólo tiene una calificación que indica un elevado riesgo de incumplimiento de sus

obligaciones, sino que ocupa los primeros lugares en la mayoría de los indicadores de deuda que se presentan en esta investigación. Finalmente, el caso de Colima que presenta una calificación de CCC(mex) que es la última en la lista, cuya nota indica una posibilidad real de incumplimiento a menos que hayan factores económicos muy buenos y que cambien la posibilidad, se da porque Colima contrató nuevos créditos para hacer frente a un crédito que estaba por vencer.

**Tabla 2.2: Calificación crediticia de la deuda subnacional**  
(Calificadora Fitch Ratings)

| Entidad federativa  | Calificación |
|---------------------|--------------|
| Ciudad de México    | AAA(mex)     |
| Aguascalientes      | AA+(mex)     |
| Guanajuato          | AA+(mex)     |
| Querétaro           | AA+(mex)     |
| Baja California     | AA-(mex)     |
| Puebla              | AA-(mex)     |
| Tamaulipas          | AA-(mex)     |
| Campeche            | A+(mex)      |
| Estado de México    | A+(mex)      |
| Sinaloa             | A+(mex)      |
| Tabasco             | A+(mex)      |
| Baja California Sur | A-(mex)      |
| Chihuahua           | A-(mex)      |
| Durango             | A-(mex)      |
| Guerrero            | A-(mex)      |
| Oaxaca              | A-(mex)      |
| Chiapas             | A(mex)       |

|              |           |
|--------------|-----------|
| Hidalgo      | A(mex)    |
| Jalisco      | A(mex)    |
| Morelos      | A(mex)    |
| Sonora       | A(mex)    |
| Yucatán      | A(mex)    |
| Nuevo León   | BBB+(mex) |
| Michoacán    | BBB-(mex) |
| Coahuila     | BBB(mex)  |
| Nayarit      | BBB(mex)  |
| Veracruz     | BBB(mex)  |
| Zacatecas    | BBB(mex)  |
| Quintana Roo | BB(mex)   |
| Colima       | CCC(mex)  |

Nota: No se encuentran disponibles las calificaciones de S.L.P y Tlaxcala.

**Fuente:** Elaborado por el CEFP con datos de Fitch Ratings.

### III. Efectos del endeudamiento y recomendaciones internacionales

#### Efectos del alto endeudamiento

Los impactos de la deuda de un país, región, estado o municipio son diversos y dependen de condiciones económicas, políticas, sociales y/o culturales. Por lo que, en la búsqueda de soluciones para hacer frente a problemas en este materia, debe desde una perspectiva integral y no sólo desde una óptica económica o financiera. Entre los efectos más comunes que se asocian a una deuda elevada, se encuentra los siguientes (Amieva-Huerta, 2010):

- **Recortes a la inversión pública** en sectores sociales básicos como educación y salud. La disminución del gasto público social afecta al desarrollo del capital humano y, por tanto, el crecimiento económico.
- **Aumento de la marginación y la pobreza extrema**, principalmente en zonas rurales, lo cual restringe el acceso a los servicios sociales básicos, debido a la concentración del gasto público y a que los escasos recursos públicos se concentran en zonas urbanas, quedando desprotegida la población rural.
- **Las brechas de ingreso y la polarización social aumentan**- incluso en naciones que en los noventa habían tenido cierto crecimiento económico (Brasil, México, Chile)-, a consecuencia de la falta de mecanismo de transmisión al desarrollo humano. El crecimiento económico sin equidad genera una creciente desigualdad social entre ricos y pobres en la mayor parte de los países altamente endeudados.
- **Deterioro ecológico** derivado del crecimiento irregular de las ciudades así como de la presión por el aumento de las exportaciones orientadas a generar las divisas para el pago de la deuda, sobreexplotando la tierra y recursos naturales no renovables. Lo anterior reduce la producción para el mercado interno, provocando el desbaste local de alimentos en los países exportadores de estos bienes. Existe, sin embargo, una gran evidencia empírica realizada en el Banco Mundial que indica que cuando una nación se desarrolla económicamente, sus indicadores ecológicos también mejoran.
- **La coincidencia del sobreendeudamiento en los proceso políticos** de numerosos países en desarrollo es grave, aunque difícil de medir por sí misma, de tal manera que hay que destacar tres aspectos: primero, las deudas contraídas por regímenes autoritarios que son heredados por los regímenes en transición (Paraguay a principios de los noventa, Ecuador en 2008); segundo, el estancamiento económico dificulta la transición a una economía de mercado (países de Europa del este y de la Comunidad de Estados Independientes); tercero, mediante la restricción de la libertad de elección de

*opciones de política económica por los partidos políticos y, por ende, por la población, la presión de los mercados es una realidad que se suma para que los países en desarrollo cumplan con sus planes de estabilización (Brasil y Argentina en 2003).*

- ***Dificultades en la planificación plurianual*** y recortes en las inversiones de infraestructura física, e incluso del gasto corriente del sector gubernamental.
- ***Deterioro de las instituciones públicas***, de los servicios prestados por el Estado y el desprestigio de la función pública que se produce en todo proceso de endeudamiento, además del inevitable ajuste posterior. Las reformas de segunda generación impulsadas por el Banco Mundial, como consecuencia del ajuste, indican que es necesario mejorar la eficiencia del sector público y consolidar los avances de la estabilidad macroeconómica a través del reforzamiento del sector fiscal.

Las consideraciones anteriores hacen pensar que es necesario considerar un diagnóstico financiero integral de la entidad federativa o municipio que permita generar una planeación financiera basada en variables como el ingreso, gasto y deuda, que incentive unas finanzas sanas con un endeudamiento que no ponga en riesgo la estabilidad económica del ente público. Para lo anterior se han seguido diferentes políticas y recomendaciones públicas a nivel internacional.

## Recomendaciones del FMI

El Fondo Monetario Internacional (FMI) entre sus diversas actividades, hace recomendaciones generales para los diferentes países afiliados, entre las que destaca el endeudamiento nacional y subnacional. En esta materia, el FMI, través de una investigación que se publicó en abril del 2014, “Revised Guidelines for Public Debt Management”, propone algunas recomendaciones que se deben analizar y escuchar por los diferentes entes públicos con la finalidad de buscar un endeudamiento que no comprometa la sostenibilidad de las finanzas públicas.

- “El objetivo principal de la administración de la deuda pública es asegurar que el financiamiento del gobierno y sus necesidades se encuentren en el costo más bajo posible en el mediano y largo plazo, consistente con un grado de riesgo prudente.”(FMI, 2014) Para esta recomendación es indispensable la implementación de manera eficiente de la nueva legislación en materia hacendaria para gobiernos subnacionales porque promueve un costo menor del financiamiento y limita la capacidad de

endeudamiento de las entidades federativas y los municipios cuyas finanzas públicas puedan estar en riesgo de presentar inestabilidad. De igual forma, la legislación se debe acompañar de una planeación financiera integral y eficiente de las entidades federativas, así como de buenas prácticas crediticias por parte de las instituciones que otorguen financiamiento.

- “El gobierno debe tratar de minimizar el servicio de la deuda esperado y el costo de los activos líquidos, sujeto a un nivel aceptable de riesgo en un horizonte de mediano a largo plazo.” (FMI, 2014) Como se vio en esta investigación en el diagnóstico de la deuda subnacional, el servicio de la deuda que pagan las entidades federativas y los municipios, anualmente, representa un costo muy alto y es dispar entre los diferentes gobiernos subnacionales. Al momento de contratar deuda se debe hacer un ejercicio de escenarios en el que se estipule la proyección de deuda con las diferentes tasas, plazos y montos que se contemplan en el financiamiento. La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios promueve un acceso al crédito más barato gracias a los procesos transparentes y competitivos, así como el aval del Gobierno Federal que podrá garantizar la deuda subnacional para acceder a crédito más barato.
- “La administración de la deuda debe contemplar las obligaciones financieras principales sobre las que el gobierno ejerce control.” (FMI, 2014) En esta recomendación se deberá enfatizar para que los gobiernos de entidades federativas y municipios tengan un mayor enfoque en las principales obligaciones financieras correspondientes.
- “El gobierno central debe monitorear y revisar la exposición potencial que puede surgir de garantizar la deuda de los gobierno sub centrales y cuando sea posible, estar al tanto de la posición financiera de los acreedores públicos y privados.” (FMI, 2014) Esta recomendación que podría atribuirse al Gobierno de la República es pertinente para la nueva figura de Deuda Estatal Garantizada, estipulada en la ley de nueva creación, en la que la Federación dará el aval para garantizar la deuda de entidades federativas y municipios aunque deberá hacerse un previo monitoreo y análisis en el que se tomen en cuenta los indicadores financieros del ente público al que se le otorgará el aval.
- “Transparencia y rendición de cuentas son herramientas clave en las operaciones de endeudamiento.” (FMI, 2014) En este rubro que hace también hincapié la OCDE es un rubro donde a la par de la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, se debe reforzar con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción donde debe sancionarse a los funcionarios públicos que causen un endeudamiento a través de un proceso que no sea competitivo, pero a su vez que los recursos que se generan del financiamiento deben ejercerse con principios de transparencia y rendición de cuentas.

- “El objetivo del endeudamiento debe estar claramente definido y debe darse a conocer públicamente y los indicadores de costo y riesgo que se adopten deben ser explicados.”(FMI, 2014) Esta recomendación es muy clara y junto con la nueva legislación, en la que se busca que se haga un previo análisis a la solicitud de endeudamiento, el objetivo del endeudamiento debe estar claramente definido y explicado en términos cualitativos y cuantitativos, también se debe buscar que los indicadores de costo y riesgo se expliquen y se justifiquen ante la opinión pública.

## Recomendaciones de la OCDE

En el estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) “México, Mejores Políticas para un Desarrollo Incluyente”, publicado en septiembre de 2012, se mencionan las recomendaciones en materia de disciplina financiera que se formularon a nivel subnacional para fomentar el desarrollo en México. Entre estas recomendaciones destacan:

- **Disciplina financiera y hacendaria a nivel estatal y municipal:** “A pesar de las mejoras que México ha introducido en la última década, los instrumentos para garantizar la disciplina fiscal a nivel subnacional aún son débiles. Si bien la deuda de los gobiernos subnacionales es moderada, en comparación con estándares internacionales, en los últimos años ha crecido rápidamente. En 2000, se adoptaron reglas para limitar el acceso de los estados al crédito, aumentar la transparencia y fortalecer el compromiso del gobierno federal de no rescatar instituciones subnacionales. Sin embargo, la asimetría que existe entre las transferencias federales y los ingresos por impuestos propios aún puede dar lugar a restricciones presupuestales “laxas” y a riesgo moral. El gobierno federal debe promover la aplicación de reglas fiscales prudentes en el nivel subnacional.” (OCDE, 2012). Esta recomendación está por cristalizarse con la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que se explicó exhaustivamente en el apartado anterior.
- **Régimen de pensiones a nivel subnacional:** “Las obligaciones implícitas en el régimen de pensiones de los servidores públicos estatales también son altas. En los años recientes, varios estados han adoptado regímenes de pensiones que resultan poco sostenibles financiados sólo con los impuestos corrientes en lugar de hacerlo con base en las contribuciones de trabajadores y empleadores. Atender este reto exigirá reformas profundas, por ejemplo, transformar los regímenes de pensiones estatales

en sistemas de cuentas individuales, similares a las AFORES.” (OCDE, 2012). Esta recomendación está pendiente por atenderse y no se incluye en la nueva legislación del tema en cuestión.

- **Transparencia y rendición de cuentas del endeudamiento:** “Los esfuerzos para mejorar la calidad y la oportunidad de las cuentas fiscales de los gobiernos locales deben continuar. Asimismo, proporcionar mayor información sobre la deuda y las obligaciones contingentes de los estados y los municipios contribuiría a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, y a vigilar la sostenibilidad de las finanzas públicas.” (OCDE, 2012). Esta recomendación también se implementará con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a través del Registro Público Único en el que se inscribirán los compromisos de endeudamiento, pero también deberá regularse más, en el futuro, la participación de los servidores públicos en los endeudamientos inexplicables, que afecten a largo plazo el desarrollo de una entidad federativa y comprometan la sostenibilidad financiera.

## IV. Consideraciones Finales

A la luz de la presente investigación y tomando en cuenta diversas recomendaciones formuladas por organismos internacionales y nacionales, se consideran algunos aspectos que permitirían reducir las presiones sobre el endeudamiento subnacional, siendo los siguientes:

- Diseñar e implementar una adecuada política de deuda de las entidades federativas y municipios en México, con una visión integral que tome en cuenta ingresos, gasto, financiamiento y administración patrimonial.
- Explorar la posibilidad de eliminar las excepciones del pago del impuesto predial que cobran los gobiernos locales a las dependencias y entidades del sector público federal, manteniendo la excepción a instituciones educativas.
- Fortalecer el sistema de incentivos a la eficiencia recaudatoria de las entidades federativas y municipios, a fin de aumentar sus ingresos propios.
- Impulsar mecanismos que permitan delimitar y homologar la competencia de estados y municipios en materia de derechos, productos y aprovechamientos. En el caso de los municipios resulta de particular importancia fortalecer las facultades del municipio en el ámbito de residuos sólidos, alumbrado público y uso de vía pública.

- Legislar en materia de derecho de uso de redes subterráneas (distribución de redes de gas, telefonía, fibra óptica, entre otros), lo que permitiría generar una fuente de ingresos adicional para entidades federativas y municipios.
- Impulsar mecanismos que establezcan estándares más estrictos en materia de adquisiciones y contrataciones, buscando implementar un esquema homologado en todo el país.
- Establecer criterios mínimos para la asignación y ejercicio del gasto de inversión, de tal manera que se obligue, mediante legislación pertinente, a las entidades federativas a cumplir requisitos similares a los que exige la Unidad de Inversiones de la SHCP para la realización de proyectos de infraestructura.
- Estimular esquemas para homologar la regulación de Asociaciones Público Privadas (APP) en el ámbito estatal y municipal.
- Promover una legislación que homologue los criterios de disposición de los bienes públicos, tanto de predios como de instalaciones públicas, de manera que existan estándares mínimos para su desincorporación y se evite que éstas originen una afectación financiera indebida a los gobiernos locales.
- Evitar que las concesiones se conviertan en áreas de opacidad y beneficios personales a costa del erario público, se considera importante que en materia de agua, recolección de residuos y alumbrado público se regulen los esquemas de concesión.

En suma, el aumento del endeudamiento en los últimos años, de 0.6% del PIB en 1994 a más del 3.0% del PIB al cierre del 2015, no pone en riesgo las finanzas públicas a nivel nacional; sin embargo podría comprometer la estabilidad de las finanzas públicas subnacionales y generar un gasto elevado en el costo del financiamiento para los gobiernos estatales y municipales. Para hacer un diagnóstico integral de la deuda, se tienen que revisar diferentes indicadores de endeudamiento como la deuda nominal, la deuda por habitante, la deuda como proporción de las Participaciones Federales, la deuda como proporción de los ingresos totales, el endeudamiento como proporción del valor de la actividad económica, la afectación de las Participaciones Federales, la tasa de interés promedio, el plazo ponderado, la calificación crediticia, entre otros factores que permiten hacer un análisis más completo.

## Fuentes de Información

- o Amieva-Huerta, Juan. (2010). “Finanzas Públicas en México”. Editorial Porrúa. Pag. 274-276. México.
- o Amieva-Huerta, Juan (2002). “Temas Selectos de Finanzas Públicas en México”. Editorial Porrúa. Pág. 285-291.
- o Asamblea del Distrito Federal (2015). “Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2015”. (Consultado el 14 de febrero del 2016). Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/presupuesto-egresos-107-8.html>
- o Banco de México, BANXICO (2016). “Tasa de Interés”. (Consultado el 18 de febrero del 2016). Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/ayuda/temas-mas-consultados/tiie--tasa-interes-interbanca.html>
- o Banco de México, BANXICO (2016). “Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio”. (Consultado el 18 de febrero del 2016). Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/ayuda/temas-mas-consultados/tiie--tasa-interes-interbanca.html>
- o Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP (2015). “Recursos Federales Identificados por Entidad Federativa Presupuesto de Egresos de la Federación 2016”. (Consultado el 15 de febrero del 2016). Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/edospef/2016/pef2016/portadapef2016.pdf>
- o CONAPO (2016). “Datos de Proyecciones por Entidad Federativa; 2010-2030”. (Consultado el 27 de febrero del 2016). Disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones\\_Datos](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos)
- o Diccionario Forex (2016). “Definición de calificación de crédito”. (Consultado el 22 de febrero del 2016). Disponible en: <https://efxto.com/diccionario/calificacion-de-credito>
- o Estados Unidos, Federal Reserve (2015). “Economic Research & Data: Government Public Debt”. (Consultado el 21 de febrero de 2016). Disponible en: <http://www.federalreserve.gov/econresdata/>
- o Fitch Ratings Mexico (2016). “Definiciones de Calificaciones: Finanzas Públicas - Estados”. (Consultado el 2 de marzo del 2016). Disponible en: [file:///C:/Users/Rodrigo/Downloads/ReporteFitchFinanzas%20P%C3%BAblicas%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Rodrigo/Downloads/ReporteFitchFinanzas%20P%C3%BAblicas%20(1).pdf)
- o Fitch Ratings Mexico (2016). “Listado de calificaciones por subsector; Finanzas Públicas; Estados”. (Consultado el 1 de marzo del 2016). Disponible en: <http://www.fitchratings.mx/sector/FinanzasPublicas/Edos/default.aspx>
- o Fondo Monetario Internacional, FMI (2004). “Revised Guidelines for Public Debt Management”. (Consultado el 7 de marzo del 2016). Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/040114.pdf>

- o Gobierno de Chihuahua, (2014). “Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal del Año 2015”. (Consultado el 1 de marzo del 2016). Disponible en: <http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/sf/uploads/indtfisc/PPTO2015.pdf>
- o Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2016). “Ley de Coordinación Fiscal”. (Consultado el 7 de marzo del 2016). Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/35.htm?s=>
- o OCDE. (2012). “México Mejores Políticas Para Un Desarrollo Incluyente.” Serie: “Mejores Políticas”. (Consultado el 3 de marzo del 2016). Disponible en: <http://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>
- o INEGI. (2014) “Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales”. (Consultado el 24 de febrero del 2016). Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=10961&c=23707&s=est&cl=4#>
- o SHCP (2015). “Criterios Generales de Política Económica 2016 para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2016”. (Consultado el 13 de marzo de 2016). Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas\\_publicas\\_criterios/cg\\_pe\\_2016.pdf](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas_publicas_criterios/cg_pe_2016.pdf)
- o SHCP (2016). “Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas: Coordinación con Entidades Federativas, Gasto Federalizado (Participaciones, Aportaciones y otros subsidios y Transferencias a Estados y Municipios”. (Consultado el 9 de marzo de 2016). Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx)
- o SHCP (2016). “Indicadores de Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios 2015: Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto a participaciones”. (Consultado el 15 de febrero del 2016). Disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015)
- o SHCP (2016). “Indicadores de Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios 2015 Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto al PIB estatal”. (Consultado el 15 de febrero de 2016). Disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015)

- o SHCP (2016). “Indicadores de Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios 2015: Plazo de vencimiento promedio ponderado”. (Consultado el 16 de febrero de 2016). Disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015)
- o SHCP (2016). “Indicadores de Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios 2015: Tasa de interés promedio ponderada”. (Consultado el 14 de febrero de 2016). Disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015)
- o SHCP (2016). “Indicadores de Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios 2015: Tasa de interés promedio ponderada”. (Consultado el 17 de febrero de 2016). Disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015)
- o SHCP (2016). “Indicadores de Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios 2015: Por tipo de acreditado y fuente de pago”. (Consultado el 13 de febrero de 2016). Disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015)
- o SHCP (2016). “Indicadores de Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios 2015: Serie histórica”. (Consultado el 18 de febrero de 2016). Disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015)
- o SHCP (2016). “Indicadores de Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios 2015: Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos con respecto a los ingresos totales”. (Consultado el 20 de febrero de 2016). Disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015)
- o SHCP (2016). “Indicadores de Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios 2015: Afectación de participaciones por entidad federativa”. (Consultado el 13 de febrero de 2016). Disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015)



[www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)

Director General: Alberto Mayorga Ríos