

# EL COMPORTAMIENTO RECIENTE DE LA DEUDA PÚBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Los niveles y la gestión de la deuda pública en algunas entidades federativas se han convertido en un factor que vulnera la sustentabilidad de las finanzas públicas locales. El nivel de la deuda pública de los estados ha crecido considerablemente, ya que su saldo se duplicó en los últimos cinco años, y el destino del financiamiento ha sido inadecuado en algunas entidades, pues parte de los flujos de deuda han servido para realizar gasto corriente. Ante esta problemática, el Congreso de la Unión discute actualmente un proyecto de reforma constitucional en materia de disciplina financiera en estados y municipios, para limitar la discrecionalidad de los gobiernos locales en la contratación y manejo de la deuda pública.

## 1. PROBLEMÁTICA EN LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

De acuerdo con algunos estudios (IMCO, 2013; Merino, 2011), en la administración de las finanzas públicas locales (estatales y municipales) se ha registrado un conjunto de prácticas asociadas a la planeación y ejercicio de los recursos públicos, y a las regulaciones

institucionales, que ponen en riesgo la sustentabilidad de las finanzas públicas locales. Los problemas que destacan respecto a los niveles y la gestión de la deuda pública en los estados se presentan en el siguiente esquema.

ESQUEMA 1. PROBLEMÁTICA DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL.

Fases del proceso presupuestario	Problemas relacionados con la gestión de la deuda pública de los estados
Planeación y Programación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deficiencias en la planeación y programación presupuestales</li> <li>Deficiencias en el diseño e instrumentación de proyectos de inversión</li> </ul>
Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Insuficiencia en los niveles de recaudación local</li> <li>Irreductibilidad del gasto burocrático en el que han incurrido distintas entidades</li> </ul>
Ejercicio y Control	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uso de la deuda para financiar gastos distintos a la inversión pública productiva</li> <li>Ausencia de regulaciones para fijar los techos de endeudamiento</li> </ul>
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de transparencia de cuentas presupuestales</li> <li>Ausencia de mecanismos consolidados de fiscalización y sanción</li> </ul>

Las deficiencias identificadas en las fases de planeación, programación y presupuesto inciden de forma indirecta en los niveles y gestión de la deuda pública de los estados, pues crean condiciones que

conducen al endeudamiento. Las deficiencias en el ejercicio, control y rendición de cuentas de los recursos públicos están relacionadas directamente con la deuda pública.

## 2. CRECIMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA DE LOS ESTADOS

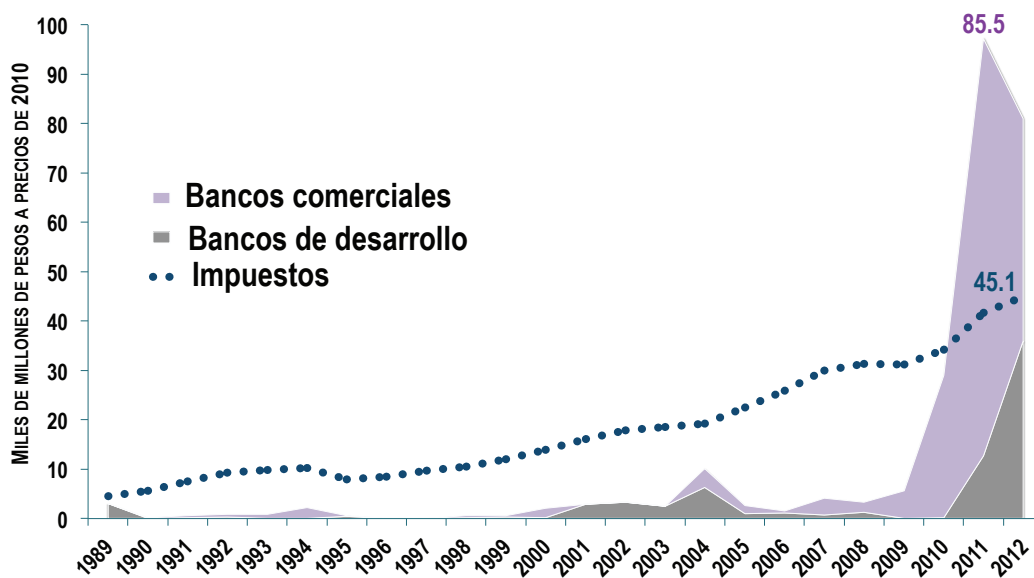
Para cubrir los gastos derivados por el ejercicio de sus funciones, los gobiernos estatales recaudan diferentes tipos de contribuciones: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Adicionalmente, los gobiernos estatales reciben transferencias financieras del Gobierno Federal, que se realizan a través de dos mecanismos: participaciones (Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación) y aportaciones (Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación). Por último, cuando los ingresos provenientes de contribuciones y transferencias no cubren los egresos, cada gobierno estatal, previa autorización del Congreso local, puede contratar deuda pública para cubrir el déficit.

Las transferencias federales se han consolidado como la principal fuente de ingresos de los estados en las últimas décadas. Con base en estimaciones propias y utilizando datos de INEGI (2014), en promedio, entre 2009 y 2012, más del 83 por ciento

de los ingresos totales de los estados provinieron de los fondos transferibles. Los ingresos por impuestos representaron el 3 por ciento de los ingresos totales, mientras que los ingresos por contratación de deuda pública ascendieron a 5 por ciento. El ingreso complementario provino de la recaudación de derechos, productos y aprovechamientos.

La contratación de deuda pública de los estados ha mostrado un comportamiento inestable a partir del año 2000, destacando los años 2011 y 2012, cuando los flujos de deuda superaron la recaudación tributaria (ver gráfico 1). Así, la contratación de deuda se ha convertido en una fuente importante de financiamiento del gasto público de los estados, incluso por encima del esfuerzo fiscal. Tal como se aprecia en el gráfico 1, la evolución de los impuestos ha sido creciente y relativamente estable, en contraste con la contratación de obligaciones financieras, que registra un fuerte crecimiento desde 2009.

**GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE CRÉDITOS BANCARIOS E INGRESOS POR IMPUESTOS DE LOS ESTADOS. (ACUMULADO NACIONAL)**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2014).

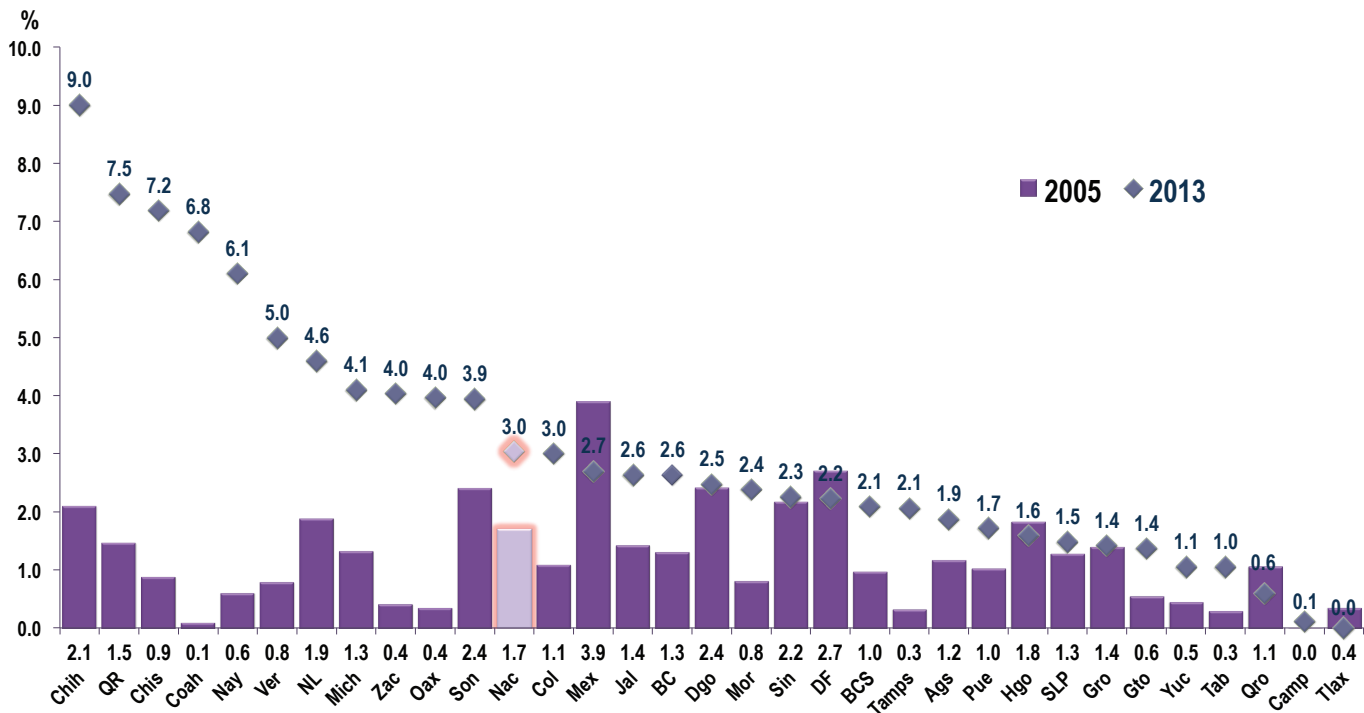
Este comportamiento supone que la importancia relativa de la recaudación en los estados ha disminuido frente al endeudamiento como fuente de financiamiento del desarrollo. Ante esta anomalía, el esfuerzo fiscal de los estados debe fortalecerse a través de instrumentos de control fiscal eficientes y la mejora de sus administraciones tributarias. De acuerdo con Merino (2011) y Pipitone (2011), las entidades federativas se esfuerzan poco en fortalecer sus administraciones y mantienen opacidad sobre el ejercicio del presupuesto, en consecuencia, la recaudación de impuestos crece de forma muy limitada y las entidades fungen como administradores de transferencias y deuda pública.

En 2013, el saldo de deuda pública de los estados con entidades financieras, derivadas de emisiones bursátiles, créditos con bancos de desarrollo y comerciales, alcanza los niveles más elevados de

los últimos 25 años, 403.9 mil millones de pesos corrientes<sup>1</sup> (SHCP 2014). Con base en cálculos propios, el saldo real de la deuda de 2013 duplica el nivel de deuda que se tenía en 2008. Asimismo, el saldo de 2013 representa el 3 por ciento del PIB nacional y equivale al 90 por ciento de las participaciones federales a los estados (Ramo 28) y a 5 veces el presupuesto destinado a las secretarías de salud de los estados en el año 2012.

Las entidades con mayor nivel de endeudamiento en 2013, como proporción de su PIB estatal son Chihuahua, Quintana Roo, Chiapas, Coahuila y Nayarit (ver gráfico 2). En estas entidades, el saldo de la deuda es igual o superior al 5 por ciento del PIB estatal. Por otro lado, las cinco entidades con el menor nivel de endeudamiento son Tlaxcala, Campeche, Querétaro, Tabasco y Yucatán.

**GRÁFICO 2. ENTIDADES CON MAYOR Y MENOR NIVEL DE ENDEUDAMIENTO FINANCIERO COMO PROPORCIÓN DEL PIB ESTATAL, 2005 Y 2013.**



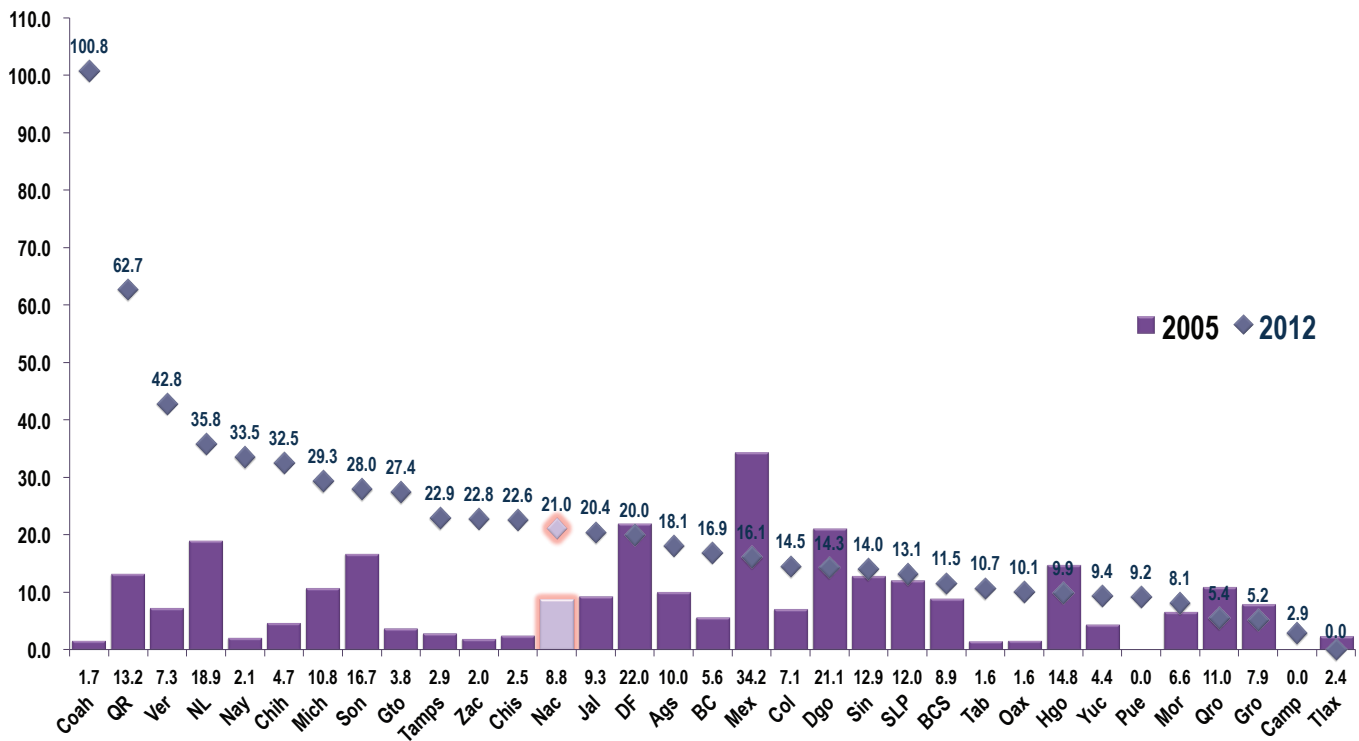
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2014).

1 Esta cifra se refiere únicamente a las obligaciones financieras de los gobiernos estatales, si se incluyen las obligaciones financieras de los gobiernos municipales y los organismos estatales y municipales, la cifra asciende a 482.8 mil millones de pesos corrientes. Ver SHCP (2014).

Al comparar el endeudamiento de los estados con sus ingresos ordinarios (impuestos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y transferencias federales), la situación se vuelve más delicada en algunas entidades federativas (ver gráfico 3). En promedio, los estados tendrían que haber destinado el 21 por ciento de sus ingresos ordinarios para amortizar el total de los saldos de la deuda en 2012.

Las entidades con alto nivel de endeudamiento en 2012, con respecto a su nivel de ingresos ordinarios, son Coahuila, Quintana Roo y Veracruz; donde el nivel de endeudamiento representa más del 40 por ciento de sus ingresos ordinarios. El resto de las entidades tendría comprometidos menos del 36 por ciento de sus ingresos ordinarios.

**GRÁFICO 3. ENTIDADES CON MAYOR Y MENOR NIVEL DE ENDEUDAMIENTO FINANCIERO COMO PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS ORDINARIOS (INGRESOS PROPIOS MÁS TRANSFERENCIAS FEDERALES), 2005 Y 2012.**

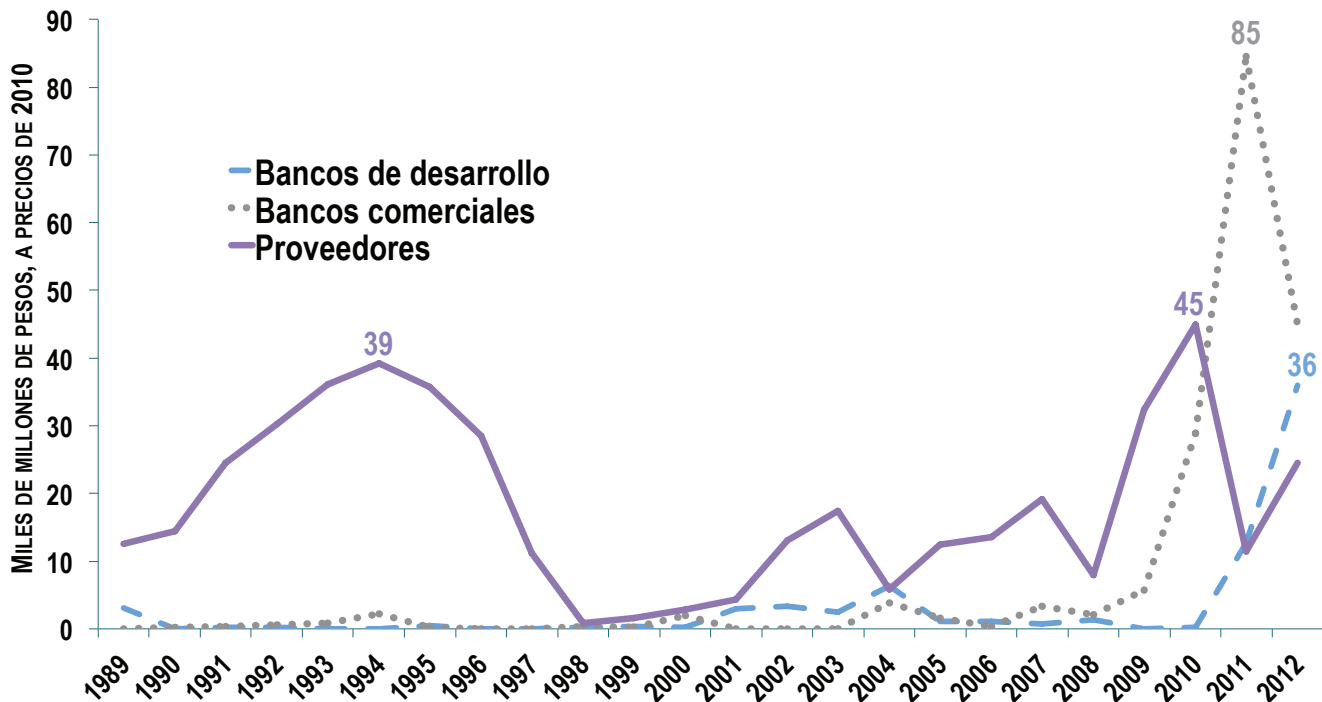


Fuente. Estimaciones propias con datos de cuentas públicas (INEGI 2014) y reporte de saldos de la deuda (SHCP 2014). La información de la cuenta pública de 2012 del estado de Coahuila se obtuvo del Primer Informe de Gobierno de Coahuila 2012.

La deuda con proveedores es otra forma de financiamiento para la operación de las administraciones públicas locales. Aunque ésta sea considerada una obligación de corto plazo, representa un riesgo potencial dado su manejo inadecuado (ver gráfico 4). Hasta el año 2009, la contratación de empréstitos con proveedores había sido la principal forma de endeudamiento de

los estados, cuando el crédito bancario no tenía una participación importante en el financiamiento de los estados. Sin embargo, a partir de 2010 la deuda con la banca comercial alcanza niveles muy elevados, que la convierten en la principal fuente de endeudamiento en 2011 y 2012, sin que ello significase una reducción en la deuda con proveedores.

**GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LOS CRÉDITOS CONTRATADOS POR LOS ESTADOS CON LA BANCA Y PROVEEDORES, 1989 A 2012. (ACUMULADO NACIONAL)**



Fuente. Elaboración propia con datos del INEGI (2014).

Nota. Los créditos con proveedores son todas aquellas obligaciones contratadas a plazos por la entidad, mediante la suscripción de un documento, con acreedores diversos como: proveedores de bienes y servicios. En la base de datos de INEGI (2014) este crédito se registra como empréstitos diversos.

El financiamiento con proveedores otorga ciertas ventajas a los gobiernos estatales, pues en muchos estados no hay obligación para registrarlos como deuda pública, ni es materia de fiscalización a nivel

federal. Sin embargo, este tipo de deuda no es ajena a las obligaciones financieras de los estados y debe ser sujeta a regulaciones, para evitar desequilibrios en las administraciones públicas locales.

### 3. MANEJO DE LA DEUDA PÚBLICA

El artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la contratación de deuda pública debe destinarse a inversiones públicas productivas.<sup>2</sup> No obstante, en diversos estados, los flujos de deuda son empleados para financiar gasto corriente como servicios personales o bienes y servicios de consumo inmediato, que no necesariamente genera beneficios financieros futuros (México Evalúa, 2013).

Debe reconocerse que, con las políticas de descentralización instrumentadas en 1995, los estados absorbieron mayores responsabilidades en materia de salud y educación, que resultan ineludibles (Peredo, 2000; Tamayo y Hernández, 2004). Con base en estimaciones propias con datos de INEGI (2014), el gasto en servicios personales de las secretarías de salud y educación representó, en promedio, el 34 por ciento del presupuesto de egresos de los estados en 2012. El alto gasto ineludible fue, en mayor medida, cubierto con

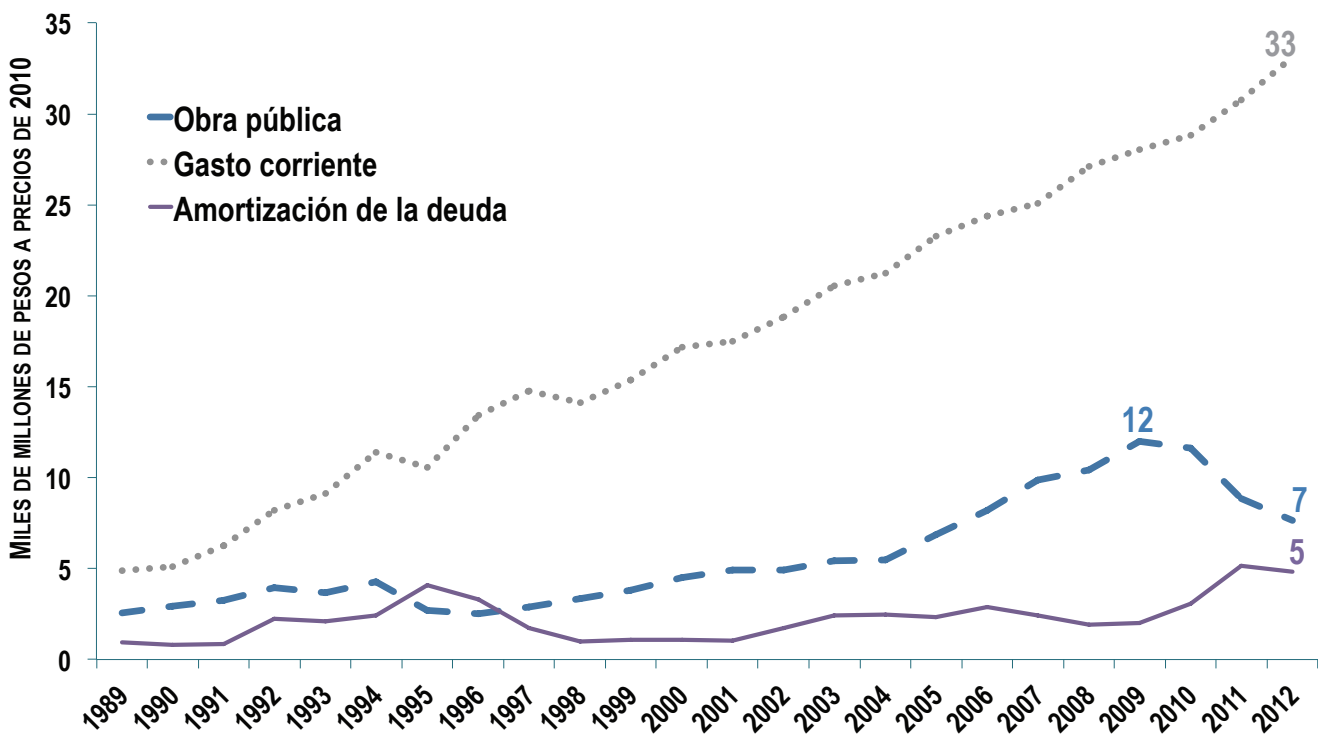
<sup>2</sup> En algunos estados la inversión productiva se considera la realización de obras, adquisición de bienes muebles e inmuebles y reestructuración de la deuda, siempre y cuando ello traiga beneficios a la hacienda pública. Ejemplo de lo anterior son las leyes estatales de deuda pública de Aguascalientes, Baja California, Sonora y Yucatán.

transferencias federales. Sin embargo, esta situación ha propiciado deficiencias en el uso de los recursos públicos.

Por ejemplo, cuando los estados destinan mayores recursos para amortizar los servicios de la deuda (1995 y 2010), el gasto en obra pública disminuye (ver gráfico 5). Con base en cálculos propios e

información del periodo 2009-2012 (INEGI 2014), se estima que por cada peso adicional empleado para el pago del servicio de la deuda, el gasto en obra pública decae en 24 centavos. Este dato sugiere que los costos de la deuda son amortizados, en parte, con menor gasto en obra, lo cual lleva a sacrificar la implementación de proyectos de inversión de largo plazo.

**GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO: OBRA PÚBLICA, GASTO CORRIENTE Y AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA. (ACUMULADO NACIONAL)**



Fuente. Elaboración propia con datos del INEGI (2014).

Un factor adicional que altera los niveles de endeudamiento es el periodo electoral. En la literatura de las ciencias políticas se plantea la hipótesis del ciclo político presupuestal (Ramírez y Erquizio, 2012; Gámez e Ibarra, 2009), que enfatiza el papel de los gobernantes y el apoyo brindado al partido político para que se mantenga en el poder. A partir de la hipótesis del ciclo político presupuestal, se puede inferir que los gobiernos, de cualquier orden, gozan de poder discrecional para utilizar la política fiscal y mantener a su partido político en el poder (Larraín, 1994).

De acuerdo con estimaciones propias realizadas con datos de finanzas públicas (INEGI, 2014) e información sobre elecciones (CIDAC, 2014) del periodo 1989 a 2012, en promedio durante un año de elección de gobernador, los estados contratan 3 mil 640 millones de pesos (a precios de 2010). En contraste, el nivel de contratación de deuda en un año no electoral es 58 por ciento menor, con respecto a un año de elección de gobernador. Algunas entidades, durante periodos electorales, expanden la contratación de deuda, tal como lo sugiere la hipótesis de ciclo político electoral.

## 4. CONCLUSIONES

La administración de las finanzas públicas locales se enfrenta a riesgos derivados de la gestión de la deuda pública que vulneran la sustentabilidad financiera de algunos estados. El fuerte crecimiento reciente de los saldos de la deuda pública de los estados supuso duplicar el monto de las obligaciones financieras en 2013 respecto a 2008. En esta tendencia destacan los estados que, entre 2005 y 2013, alcanzaron proporciones de deuda superiores al 6 por ciento respecto al PIB estatal (Chihuahua, Quintana Roo, Chiapas, Coahuila y Nayarit) y aquellos cuya proporción de deuda respecto a sus ingresos ordinarios son mayores al 40 por ciento (Coahuila, Quintana Roo y Veracruz).

A partir de 2009 la contratación de crédito bancario por parte de los estados se ha disparado sin que exista un marco riguroso de regulaciones que evite desequilibrios en las finanzas públicas locales y asegure la asignación eficiente de los recursos públicos. Este aumento contrasta con la capacidad recaudatoria de las entidades federativas que, lejos de fortalecerse, pierde importancia relativa como fuente de financiamiento. Asimismo, la deuda con proveedores ha registrado un crecimiento

importante que, siendo parte de las obligaciones financieras de los estados, debe ser sujeto a regulaciones.

Aunque el endeudamiento estatal no resulta, todavía, una condición crítica para la economía de la mayoría de las entidades federativas, sí presenta un estado de alertas en algunos estados donde los niveles y la gestión de la deuda significa un riesgo importante en los próximos años, si se mantienen las tendencias de crecimiento y la ausencia de control y regulaciones.

El manejo responsable de la deuda pública de los estados implica eliminar el margen de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, así como mejorar la estructura del gasto corriente para evitar el financiamiento de servicios que no corresponden al estricto cumplimiento de las obligaciones de los estados, y abrir un margen mayor para el ejercicio del gasto en inversión. Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas ayudará también a alcanzar una asignación más eficiente de los recursos públicos.

## REFERENCIAS

- CIDAC (2014), *Base de datos electoral*.  
 Disponible en: [http://www.cidac.org/esp/Datos\\_Electorales.php](http://www.cidac.org/esp/Datos_Electorales.php).
- Gámez, C. y A. Ibarra-Yúnez (2009), "El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos". *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, no. 1, pp. 39-65.
- Hernández, F. (2003), *La economía de la deuda: Lecciones desde México*. Fondo de Cultura Económica, México.
- IMCO (2013), *Índice de Información Presupuestal Estatal 2013*.  
 Disponible en: <http://imco.org.mx/indice/>
- INEGI (2014), *Finanzas públicas estatales y municipales*.  
 Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/default.aspx>.
- Larraín, F. y P. Assael (1994), "El ciclo político-económico: Teoría, evidencia y extensión para una economía abierta". *Cuadernos de Economía*, no. 92, pp. 87-113.
- Merino, M. (2011), "El gasto oculto de los estados". *Nexos*, octubre.  
 Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102374>
- México Evalúa (2013), *Gasto y deuda pública estatal ¿para qué?*  
 Disponible en: [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/07/Gasto-y-deuda-p%C3%BAblica-en-las-entidades-federativas\\_Mexico-Evalua-jul2013-vf.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/07/Gasto-y-deuda-p%C3%BAblica-en-las-entidades-federativas_Mexico-Evalua-jul2013-vf.pdf)
- Peredo, J. (2001), "Fiscal federalism: the case of Mexico". Tesis doctoral, London School of Economics, Londres.
- Pipitone, U. (2011), *Modernidad congelada*. CIDE, México.
- Ramírez, R. y A. Erquízio (2012), "Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009". *Paradigma económico*, año 4, no. 2, pp.5-27.
- SHCP (2014), *Deuda pública de estados y municipios*.  
 Disponible en: [http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2013/Paginas/4toTrimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2013/Paginas/4toTrimestre.aspx)
- Tamayo, R. y F. Hernández (2004), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México*. ITESM-Woodrow Wilson International-CIDE-Porrúa, México.



## CUADRO ANEXO. PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DISCIPLINA FINANCIERA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

Ante la problemática de la gestión de la deuda pública de las entidades federativas, muchos senadores y diputados de la LXII Legislatura han propuesto reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de disciplina financiera en los estados y municipios.<sup>3</sup> Durante 2013 avanzó en el proceso legislativo una propuesta que busca acotar la discrecionalidad de las entidades y municipios en la contratación de deuda y en su manejo; la Cámara de origen fue la de Diputados y actualmente se encuentra en la Cámara revisora, en segunda vuelta. De manera más específica, las reformas y adiciones de la reforma constitucional en proceso son las siguientes:

- Artículo 23. Se precisa que la federación, los estados y los municipios deben velar por la estabilidad de las finanzas públicas.
- Artículo 73. Se otorga facultad al Congreso de la Unión para establecer leyes en materia de deuda pública de estados y municipios, definir los límites de la deuda y sus modalidades y precisar los mecanismos para registrar y publicar la información sobre la evolución de la deuda. Se busca también que el Congreso tenga la facultad para emitir opinión y objetar, en su caso,

las estrategias de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de estados y municipios.

Este artículo constituye el centro del debate entre los legisladores. Los diputados buscan establecer la facultad exclusiva para emitir opinión, en tanto que los senadores proponen que el Congreso sea representado a través de una comisión bicameral para emitir opinión.

- Artículo 79. Se otorgan facultades a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los flujos de deuda pública contratada por los gobiernos estatales y municipales. Esta facultad podrá ejercerse cuando tales empréstitos cuenten con el aval de la federación o alguno de los fondos transferibles se utilice como garantía.
- Artículo 108. Se establece que los gobiernos locales, en sus propias constituciones, deberán delimitar qué servidores públicos son los responsables directos del manejo de la deuda pública.
- Artículo 116. Se otorga mayor autonomía técnica y de gestión a las auditorías de fiscalización de los estados.

<sup>3</sup> Actualmente, el proyecto de reforma se encuentra remitido a la Comisión de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. En cuanto las comisiones emitan su dictamen, el pleno de la Cámara de Senadores podría aprobar o rechazar las reformas y adiciones a seis artículos constitucionales: 25, 73, 79, 108, 116 y 117. Una breve descripción del proceso legislativo puede revisarse en la tabla 1, ubicada al final del documento. Gaceta del Senado, número 46, del 5 de noviembre de 2013. El proyecto de decreto puede revisarse en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=43703> (11 de febrero de 2014).



**TABLA 1. PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DISCIPLINA FINANCIERA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS**

<b>CÁMARA DE SENADORES (ANTECEDENTE)</b>	
Dic. 2012 – Feb. 2013	Senadores de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México presentaron, por separado, siete iniciativas de reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. Las iniciativas son turnadas a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Segunda y de Estudios Legislativos Primera, con opinión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público.
Abril 16, 2013	El Dictamen es aprobado por el Pleno de la Cámara de Senadores y enviado a la Cámara de Diputados. Hasta el momento no existe registro sobre su discusión en alguna comisión de la Cámara de Diputados.
<b>CÁMARA DE DIPUTADOS (PROCESO VIGENTE)</b>	
Oct. 2012 – Abr. 2013	Diputados de todos los grupos parlamentarios presentaron, por separado, diez iniciativas de reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. Las iniciativas son turnadas a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público.
Jul. 17, 2013	En sesión del periodo extraordinario, el Dictamen es aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados y remitido al Senado.
Jul. 24, 2013	La Mesa Directiva del Senado turna la Minuta a las comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público.
Ago. 22, 2013	El pleno del Senado aprueba el Dictamen positivo con modificaciones, por lo que es devuelto a la Cámara de Diputados para su análisis y discusión.
Sep. 24, 2013	En segunda vuelta, el Pleno de la Cámara de Diputados aprueba con modificaciones el Dictamen de la Minuta, por lo que es devuelto al Senado. La única observación se asienta en el artículo 73.
Sep. 25, 2013	La Cámara de Senadores turnó la iniciativa a las comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.
Actualmente	Se espera el dictamen de las comisiones y la votación del pleno del Senado.

Fuente. Elaboración propia con información de la Gaceta del Senado y la Gaceta Parlamentaria, fechas señaladas en la tabla.

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

**COMITÉ DIRECTIVO**

**Sen. Miguel Barbosa Huerta**  
Presidente  
**Sen. Roberto Albores Gleason**  
Secretario  
**Sen. Daniel Ávila Ruiz**  
Secretario  
**Sen. Benjamín Robles Montoya**  
Secretario

**SECRETARÍA TÉCNICA**  
**Onel Ortíz Frago**

**Ciro Murayama Rendón**  
Coordinación Ejecutiva de Investigación

**Enrique Provencio Durazo**  
Dirección General de Investigación Estratégica

- Equidad y derechos sociales
- Desarrollo económico y sustentabilidad
- Sistema político y federalismo
- Derechos humanos, seguridad y justicia

**Temas estratégicos 2.**  
Reporte quincenal

Elaboración de este número  
Área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad  
Dr. Jesuswaldo Martínez Soria  
Dr. Luis Augusto Chávez Maza  
Diseño y formación:  
Ing. Lizbeth Sarai Orozco N.