



CÁMARA DE DIPUTADOS

**Análisis de la Deuda Pública de las Entidades
Federativas y Municipios, 2000-Marzo 2011**

Junio de 2011

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

I. Saldo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios	3
I.1 Deuda municipal	14
I.2 Composición del saldo de la deuda registrada	16
I.2.1 Por tipo de deudor	20
I.2.2 Por tipo de acreedor	20
I.3 Otros factores relacionados con el crecimiento del saldo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios	21
II. Análisis de las disposiciones legales en materia de deuda pública de las entidades federativas y municipios	25
II.1 Definición y clasificación de la deuda pública	25
II.2 Destino del financiamiento público	27
II.3 Autorización de los financiamientos y límites al endeudamiento	28
III. Análisis de sostenibilidad, flexibilidad y riesgo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios	33
IV. Conclusiones y recomendaciones	40
Anexo I Análisis del riesgo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios	
Anexo II Apéndice estadístico	

PRESENTACIÓN

Uno de los temas prioritarios de la agenda nacional es el crecimiento acelerado del saldo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, el cual puede poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas locales, debido a que las obligaciones financieras se cubren en su gran mayoría con cargo en las participaciones fiscales, que representaron 42.5% del total de los recursos federalizados en 2010.

Las causas del endeudamiento y su crecimiento vertiginoso son múltiples y, entre ellas, las de carácter estructural comprenden:

- Elevada dependencia de los recursos de origen federal y debilidad de los ingresos obtenidos de la recaudación propia;
- Limitadas facultades y capacidades recaudatorias de los gobiernos de las entidades federativas y municipios;
- Política de gasto local con déficit presupuestario y primario crecientes;
- Regulación débil, insuficiente e imprecisa de la deuda pública; y
- Opacidad y casi nula rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos obtenidos mediante financiamiento, especialmente de los municipios.

En el crecimiento de la deuda local también han influido la mayor oferta y las nuevas opciones para obtener financiamiento con garantía y fuente de pago en las participaciones fiscales, principalmente.

El financiamiento es un medio que permite ejecutar proyectos multianuales de inversión pública y su equipamiento que, con una adecuada evaluación de costo-beneficio, hace posible incrementar la capacidad de atender necesidades públicas prioritarias y proveer condiciones que incentiven la actividad económica y el empleo en un marco de innovación, competitividad y productividad. De ahí la importancia de su adecuada gestión y del destino de los recursos, en un marco de solvencia, sostenibilidad y fortaleza de las finanzas públicas.

La banca comercial ha ampliado los créditos otorgados y las garantías de pago se han diversificado, ya que, además de las participaciones federales, la deuda de las entidades federativas se garantiza con impuestos como la tenencia vehicular, sobre nómina y otros

locales, así como con derechos o flujos de los activos financiados con estas operaciones crediticias; adicionalmente, se han utilizado nuevas fuentes de recursos como las emisiones bursátiles, todo lo cual resta margen de gestión presupuestaria a los gobiernos locales.

El proceso de mayor endeudamiento se enmarca en un escenario en el que predominan la fragilidad de las finanzas públicas, un débil crecimiento y el impacto de la crisis económica.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó el presente análisis considerando los indicadores de sostenibilidad y flexibilidad,^{1/} con el propósito de enfocar los aspectos relevantes de la deuda pública de las entidades federativas y municipios en los últimos años, especialmente en los casos de mayor endeudamiento registrado en 2009 y 2010.

Para ello, se revisaron los principales factores que propician el elevado crecimiento de la deuda; se efectuó una clasificación temática de las legislaciones locales en materia de deuda pública para identificar las similitudes y diferencias en conceptos relevantes; se examinó la estructura de los pasivos por fuente acreedora y deudor institucional; y se evaluaron la sostenibilidad y la flexibilidad, así como los riesgos inherentes al financiamiento contratado por los estados y los municipios, mediante la utilización de indicadores económicos y financieros.

Como resultado del presente análisis, se someten a consideración de las instancias gubernamentales competentes, criterios para el diseño e implementación de reformas a diversos ordenamientos jurídicos y normativos, factibles de instrumentar en el corto plazo, tendientes a evitar y amortiguar los riesgos de una previsible insostenibilidad fiscal, que en un futuro próximo podría obligar al Gobierno Federal a instrumentar programas especiales y a destinar recursos para contrarrestar los graves desequilibrios que dicho fenómeno provocaría a las finanzas públicas nacionales y a la economía del país.

^{1/} Los indicadores de sostenibilidad miden el grado en que el gobierno puede mantener los programas actuales y cumplir los compromisos pendientes con los acreedores, sin incrementar las cargas sobre la economía. La flexibilidad mide el grado en que el gobierno puede incrementar sus recursos financieros para responder a los compromisos crecientes, mediante el aumento de sus ingresos o con un incremento de su carga deudora. Al respecto, se puede consultar el documento: INTOSAI. Indicadores de la Deuda, 2009.

I. Saldo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios^{2/}

Entre diciembre de 2000 y marzo de 2011, el saldo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios se incrementó nominalmente en 3.5 veces, al pasar de 90,731.3 millones de pesos (mdp) a 315,018.3 mdp, es decir, una variación absoluta de 224,287.0 mdp corrientes. En términos reales y a nivel nacional, entre 2000 y 2010 el saldo total de la deuda registrada creció 97.7%.^{3/}

Entre el año 2000 y marzo de 2011, destaca el crecimiento de las obligaciones financieras de los estados de Michoacán, con un aumento nominal absoluto de 62.6 veces; Nayarit, con 44.8 veces; Hidalgo, con 24.1 veces; y Oaxaca, con 18.7 veces. Veracruz fue un caso crítico, al elevar su deuda en casi 1,229 veces, ya que de un saldo de 17.8 mdp en 2000 llegó a 21,874.9 mdp en marzo de 2011.

^{2/} El saldo de la deuda que se utiliza es el que las entidades federativas y municipios registran en la SHCP, en los términos del Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal. En este registro no se incluyen todos los pasivos financieros de corto plazo, los contingentes y otras obligaciones que no se consideran deuda pública.

^{3/} La variación nominal calcula la magnitud del cambio observado en el saldo de la deuda en un tiempo determinado, con base en su valor monetario corriente, mientras que la variación en términos reales elimina el efecto de la inflación, con el objeto de comparar los valores monetarios de manera equivalente o estandarizada en diferentes momentos o lapsos, por lo que se divide el valor nominal del saldo de la deuda que se desea expresar en términos reales, por un índice de precios o por el deflactor del Producto Interno Bruto publicado por el INEGI.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Saldos al cierre de 2000 y 2010, y al 31 de marzo de 2011

(Millones de pesos)

Entidad Federativa	2000	Lugar Nacional ^{4/}	2010	Lugar Nacional ^{4/}	Var. Real ^{1/} %	Marzo 2011	Lugar Nacional ^{4/}	Variación 2000-marzo 2011 ^{2/} (veces) Orden de mayor a menor ↓
Total	90,731.3		314,664.5		97.7	315,018.3		3.5
Veracruz	17.8	31	21,499.9	5	68,751.4	21,874.9	5	1,228.9
Michoacán	213.7	23	10,069.5	9	2,586.0	13,381.4	6	62.6
Nayarit	92.2	29	3,150.9	22	1,848.1	4,129.2	19	44.8
Hidalgo	163.1	26	4,022.9	19	1,306.0	3,928.1	21	24.1
Oaxaca	247.1	22	4,615.4	18	964.7	4,608.7	18	18.7
Aguascalientes	140.8	27	2,603.1	23	953.9	2,550.5	23	18.1
Zacatecas	39.4	30	682.0	30	886.7	652.1	30	16.6
Quintana Roo	748.8	17	10,037.2	10	664.1	10,264.9	9	13.7
Guanajuato	626.9	18	7,632.2	15	594.0	7,608.4	15	12.1
Tamaulipas	817.0	15	10,069.8	8	602.6	9,087.7	12	11.1
Puebla	855.4	13	9,104.7	12	506.7	9,119.5	11	10.7
Coahuila	802.9	16	8,267.1	13	486.9	8,342.2	13	10.4
Yucatán	189.1	24	1,844.3	27	455.9	1,829.1	27	9.7
Chiapas	998.6	11	8,236.2	14	370.1	8,035.5	14	8.0
Colima	181.6	25	1,303.9	28	309.3	1,434.9	29	7.9
San Luis Potosí	842.1	14	4,823.5	17	226.5	4,787.5	17	5.7
Baja California	1,775.4	8	9,490.8	11	204.7	9,601.3	10	5.4
Chihuahua	2,766.4	6	12,547.0	7	158.5	13,105.4	8	4.7
Jalisco	5,161.5	4	22,122.9	4	144.3	21,997.3	4	4.3
Campeche	111.3	28	328.6	31	68.3	438.1	31	3.9
Nuevo León	8,795.9	3	33,971.5	3	120.2	34,634.4	3	3.9
Tabasco	602.2	19	2,233.2	24	111.4	2,332.6	24	3.9
Durango	998.1	12	3,697.7	21	111.2	3,663.5	22	3.7
Baja California Sur	592.1	20	2,030.8	26	95.5	1,870.3	26	3.2
Morelos	508.3	21	1,269.6	29	42.4	1,436.1	28	2.8
Sonora	4,936.3	5	17,287.4	6	99.6	13,163.7	7	2.7
Guerrero	1,599.1	9	3,794.9	20	35.3	4,084.9	20	2.6
Sinaloa	2,449.0	7	4,879.3	16	13.6	4,879.0	16	2.0
Distrito Federal	28,718.1	1	52,578.5	1	4.4	52,258.7	1	1.8
Edo. de México	23,341.5	2	38,249.7	2	(6.6)	37,731.2	2	1.6
Querétaro	1,399.6	10	2,219.8	25	(9.6)	2,187.3	25	1.6
Tlaxcala	0.0	32	0.0	32	n.a.	0.0	32	n.a.
Información Complementaria								
Saldo según CESF ^{3/}	90,731.3		-		128.3	363,422.0		4.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.

Nota: El saldo total de la deuda incluye el monto de las emisiones bursátiles para ambos años.

Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo aplicado por la SHCP.

n.a. No aplicable.

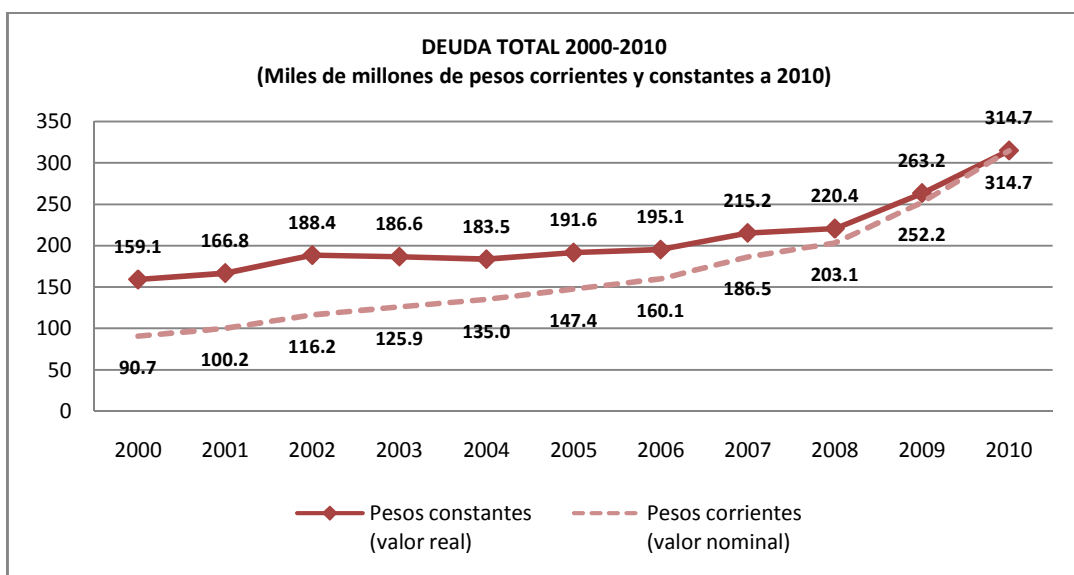
1/ Calculada por la ASF con base en el defactor implícito del PIB de 1.7543.

2/ Número de veces de incremento nominal absoluto respecto del saldo de la deuda registrada al cierre de 2010.

3/ Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF), junio de 2011. La variación real corresponde al periodo 2000-marzo 2011 y fue calculada por la ASF.

4/ Corresponde al lugar que ocupa el monto del saldo de la deuda registrado en la SHCP por las entidades federativas y municipios en el conjunto nacional.

De acuerdo con el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF), al primer trimestre de 2011 la deuda de las entidades federativas y municipios ascendió a 363,422.0 mdp, lo que equivale a una diferencia de 48,994.1 mdp, un 15.6% adicional respecto del monto establecido en el registro de obligaciones financieras administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP),^{4/} debido a que las entidades federativas reportan a esta dependencia principalmente la deuda garantizada con las participaciones en ingresos federales.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.

Al analizar el periodo 2000-2006, se observa que aunque la tendencia creciente del financiamiento fue menos pronunciada, la deuda aumentó en 69,362.2 mdp, 22.6% real, por lo que al año 2006 el saldo existente casi se duplicó. Los estados de Hidalgo, Michoacán, Aguascalientes, Oaxaca, Nayarit y Zacatecas registraron crecimientos reales de entre 300.0% y cerca de 1,000.0%, pero Veracruz alcanzó la máxima variación real de 21,420.8%.

^{4/} Entre el dato del registro de la SHCP y del CESF al cierre de marzo de 2011, existe una diferencia de 590.4 mdp, que se explica por las fechas de corte de ambos datos.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Saldos al cierre de 2000 y 2006

(Millones de pesos)

Entidad Federativa	2000	Lugar Nacional ^{3/}	2006	Lugar Nacional ^{3/}	Var. Absoluta	Var. Real ^{1/} %	Variación 2/ (veces) Orden de mayor a menor ↓
Total	90,731.3		160,093.5		69,362.2	22.6	1.8
Veracruz	17.8	31	5,514.3	7	5,496.5	21,420.8	309.8
Hidalgo	163.1	26	2,451.8	14	2,288.7	944.3	15.0
Michoacán	213.7	23	2,811.4	11	2,597.7	813.9	13.2
Aguascalientes	140.8	27	958.4	20	817.6	372.9	6.8
Oaxaca	247.1	22	1,506.2	19	1,259.1	323.4	6.1
Nayarit	92.2	29	547.9	28	455.7	312.8	5.9
Zacatecas	39.4	30	216.1	30	176.7	281.0	5.5
Colima	181.6	25	889.7	21	708.1	240.3	4.9
Yucatán	189.1	24	743.1	24	554.0	173.0	3.9
Puebla	855.4	13	3,360.3	10	2,504.9	172.9	3.9
San Luis Potosí	842.1	14	2,712.8	12	1,870.7	123.8	3.2
Guanajuato	626.9	18	1,972.4	16	1,345.5	118.6	3.1
Durango	998.1	12	2,680.9	13	1,682.8	86.6	2.7
Baja California	1,775.4	8	4,556.0	8	2,780.6	78.3	2.6
Quintana Roo	748.8	17	1,880.0	17	1,131.2	74.4	2.5
Chihuahua	2,766.4	6	6,896.7	5	4,130.3	73.2	2.5
Nuevo León	8,795.9	3	16,711.1	3	7,915.2	32.0	1.9
Sinaloa	2,449.0	7	4,226.1	9	1,777.1	19.9	1.7
Jalisco	5,161.5	4	8,830.8	4	3,669.3	18.9	1.7
Distrito Federal	28,718.1	1	44,085.9	1	15,367.8	6.6	1.5
Morelos	508.3	21	737.8	25	229.5	0.8	1.5
Guerrero	1,599.1	9	2,309.5	15	710.4	0.3	1.4
Edo. de México	23,341.5	2	31,975.7	2	8,634.2	(4.8)	1.4
Sonora	4,936.3	5	6,248.8	6	1,312.5	(12.1)	1.3
Querétaro	1,399.6	10	1,717.9	18	318.3	(14.7)	1.2
Baja California Sur	592.1	20	647.9	26	55.8	(24.0)	1.1
Tabasco	602.2	19	639.4	27	37.2	(26.2)	1.1
Tamaulipas	817.0	15	782.9	23	(34.1)	(33.4)	1.0
Chiapas	998.6	11	881.7	22	(116.9)	(38.7)	0.9
Coahuila	802.9	16	420.0	29	(382.9)	(63.7)	0.5
Campeche	111.3	28	0.0	32	(111.3)	(100.0)	0.0
Tlaxcala	0.0	32	180.0	31	180.0	n.a.	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.

Nota: El saldo total de la deuda incluye el monto de las emisiones bursátiles para ambos años.

n.a. No aplicable.

1/ Calculado por la ASF con base en el deflactor implícito del PIB de 1.4395.

2/ Número de veces de incremento nominal absoluto del saldo de la deuda entre 2000 y 2006.

3/ Corresponde al lugar que ocupa el monto del saldo de la deuda registrado en la SHCP por las entidades federativas y municipios en el conjunto nacional.

Por otra parte, al analizar el cuatrienio 2007-2010, en el ámbito nacional destacan las variaciones reales de 19.4% de 2008 a 2009 y de 19.6% de 2009 a 2010. Las entidades con

incrementos significativos mayores del 100.0% en estos años fueron: Coahuila, Morelos, Quintana Roo y Veracruz.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS
Saldos al cierre de 2007, 2008, 2009 y 2010

(Millones de pesos)

Entidad Federativa	2007	Lugar Nacional 1/	2008	Lugar Nacional 1/	2009	Lugar Nacional 1/	Var. Real % 2008- 2009	2010	Lugar Nacional 1/	Var. Real % 2009-2010 Orden de mayor a menor ↓	Var. Real % 2007-2010
TOTAL	186,470.0		203,070.2		252,153.5		19.4	314,664.5		19.6	46.3
Coahuila	486.9	28	1,831.9	22	1,561.6	27	(18.0)	8,267.1	13	407.2	1,371.7
Morelos	653.3	26	486.1	30	346.2	30	(31.5)	1,269.6	29	251.4	68.5
Quintana Roo	2,427.8	19	2,756.4	17	3,743.2	18	30.6	10,037.2	10	156.9	258.4
Veracruz	7,074.4	5	9,169.7	6	9,331.2	7	(2.1)	21,499.9	5	120.8	163.4
Sonora	6,922.5	6	11,390.7	5	11,258.2	6	(4.9)	17,287.4	6	47.1	116.5
Tamaulipas	1,344.0	23	1,507.4	25	6,637.4	11	323.5	10,069.8	8	45.4	549.4
Nayarit	648.0	27	1,539.7	24	2,215.7	23	38.4	3,150.9	22	36.3	321.5
Puebla	6,250.0	9	6,327.4	10	6,501.8	12	(1.2)	9,104.7	12	34.2	26.3
Michoacán	6,581.1	8	6,757.8	8	7,770.9	10	10.6	10,069.5	9	24.2	32.6
Nuevo León	17,346.2	3	17,959.9	3	27,070.7	3	45.0	33,971.5	3	20.2	69.8
Guerrero	2,236.3	21	1,773.0	23	3,140.8	20	70.4	3,794.9	20	15.8	47.1
Guanajuato	3,174.9	15	3,801.1	14	6,410.0	13	62.2	7,632.2	15	14.1	108.4
Zacatecas	133.7	31	639.6	29	572.8	29	(13.9)	682.0	30	14.1	342.1
Edo. de México	32,316.3	2	32,838.6	2	33,017.5	2	(3.3)	38,249.7	2	11.0	2.6
Tabasco	4,561.7	13	2,068.0	20	1,962.7	26	(8.7)	2,233.2	24	9.0	(57.6)
Distrito Federal	44,079.5	1	45,579.6	1	47,529.5	1	0.3	52,578.5	1	6.0	3.4
Jalisco	8,480.4	4	12,309.9	4	20,163.4	4	57.6	22,122.9	4	5.1	126.1
Sinaloa	4,579.2	12	4,514.7	13	4,476.5	16	(4.6)	4,879.3	16	4.4	(7.6)
Baja California	5,809.9	11	6,438.2	9	8,895.2	9	32.9	9,490.8	11	2.2	41.6
San Luis Potosí	2,771.5	16	2,865.4	16	4,580.1	14	53.8	4,823.5	17	0.9	50.9
Hidalgo	2,481.4	18	2,466.4	18	3,909.2	17	52.5	4,022.9	19	(1.4)	40.5
Oaxaca	4,245.3	14	4,544.6	12	4,483.8	15	(5.1)	4,615.4	18	(1.4)	(5.8)
Colima	901.6	24	1,068.0	26	1,270.0	28	14.4	1,303.9	28	(1.6)	25.4
Durango	2,692.1	17	3,153.3	15	3,643.7	19	11.2	3,697.7	21	(2.8)	19.1
Baja California Sur	662.3	25	731.0	27	2,015.4	25	165.2	2,030.8	26	(3.5)	165.8
Chihuahua	6,623.3	7	6,300.6	11	13,183.0	5	101.3	12,547.0	7	(8.8)	64.2
Querétaro	1,891.2	22	1,975.2	21	2,355.8	22	14.7	2,219.8	25	(9.7)	1.7
Aguascalientes	2,347.4	20	2,440.2	19	2,816.1	21	11.0	2,603.1	23	(11.4)	(3.9)
Chiapas	6,005.4	10	7,069.9	7	9,215.0	8	25.4	8,236.2	14	(14.4)	18.9
Yucatán	476.0	29	730.9	28	2,076.1	24	173.2	1,844.3	27	(14.9)	235.8
Campeche	56.4	32	35.0	31	0.0	31	(100.0)	328.6	31	n.a.	405.0
Tlaxcala	210.0	30	0.0	32	0.0	32	n.a.	0.0	32	n.a.	(100.0)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.

Nota: El saldo total de la deuda incluye el monto de las emisiones bursátiles para los años 2007-2010. Las variaciones reales fueron calculadas por la ASF con base en el deflactor implícito del PIB de 1.1537 (2007-2010), 1.0396 (2008- 2009) y 1.0437 (2009-2010).

Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo aplicado por la SHCP.

n.a. No aplicable.

1/ Corresponde al lugar que ocupa el monto del saldo de la deuda registrado en la SHCP por las entidades federativas y municipios en el conjunto nacional.

Para evaluar los motivos y causas del crecimiento del saldo de la deuda entre los años 2009 y 2010, se debe considerar que el incremento del endeudamiento registrado en 2009, que ascendió a 49.1 miles de millones de pesos (mmdp), compensó la reducción en las participaciones fiscales de 47.7 mmdp en ese año, debido al efecto de la crisis económica que disminuyó la recaudación federal participable.^{5/}

En 2010, el saldo de la deuda se elevó en 62.5 mmdp, comparados con el saldo registrado el año previo, a pesar de que las participaciones aumentaron 61.6 mmdp respecto del monto obtenido en 2009. Para ponderar este crecimiento, es importante destacar que la suma del endeudamiento contraído en 2009 y 2010 asciende a 111.6 mmdp, lo que implica un aumento real en 2010 de 42.8% respecto del saldo de 2008 (año en el que todavía las participaciones no resintieron el efecto de la crisis), y que la deuda conjunta adquirida entre 2009 y 2010 equivale a más de la tercera parte (35.5%) del saldo de la deuda pública local acumulado hasta 2010, así como al 54.9% del saldo registrado al cierre de 2008; todo lo cual ilustra lo crítico del proceso de endeudamiento en el bienio 2009-2010.

Al analizar la deuda en el marco del gasto federalizado total,^{6/} en 2009 este disminuyó 54.9 mmdp respecto de 2008, pero la caída se compensó con un endeudamiento de 49.1 mmdp y con 45.0 mmdp del FEIEF^{7/} (12.1 mmdp de la reserva del Fondo de Estabilización y 32.9 mmdp producto del esquema de potenciación aplicado ese año).

En términos reales,^{8/} el gasto federalizado total de 2009 fue menor en 93.9 mmdp que en 2008; los recursos de mayor endeudamiento y del FEIEF compensaron prácticamente esta disminución, debido a que sumaron 94.1 mmdp.

^{5/} La Ley de Coordinación Fiscal define en su artículo segundo que la Recaudación Federal Participable (RFP) será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, disminuido con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. En esta Ley se establecen los criterios, fórmulas y mecanismos para la distribución de las participaciones que corresponden a las entidades federativas y los municipios derivadas de la RFP.

^{6/} El gasto federalizado se integra por la totalidad de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas y municipios, en cumplimiento a la Ley de Coordinación Fiscal, el Presupuesto de Egresos de la Federación y otras disposiciones. Incluye las participaciones fiscales (gasto no programable) y aportaciones, subsidios y reasignaciones (gasto programable).

^{7/} FEIEF es el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Mediante el esquema de potenciación de los recursos del FEIEF, las entidades federativas y municipios obtuvieron financiamiento de la banca comercial, otorgando como fuente de pago las disponibilidades respectivas del FEIEF y como garantía sus participaciones fiscales.

^{8/} Cifras calculadas a precios constantes de 2009.

Para 2010 el gasto federalizado se recuperó. Comparado con el nivel alcanzado en 2009 creció 6.1% en términos reales, y las participaciones se incrementaron 11.5%.

En el análisis del proceso de endeudamiento de las entidades federativas se considera que la mayoría del gasto público tiene una tendencia inercial e incremental; alrededor del 90.0% tiene el carácter de obligación derivada de relaciones laborales, de la prestación de servicios públicos y del cumplimiento de contratos jurídicos y financieros.

Por ello, es pertinente comparar el nivel de gasto federalizado de 2010 respecto de 2008, año previo a los efectos de la crisis internacional en el país, a fin de ponderar el financiamiento requerido para cubrir el déficit presupuestario, el servicio de la deuda e impulsar proyectos de inversión en obra pública, en su caso (que son los posibles destinos de la deuda).

COMPORTAMIENTO DEL GASTO FEDERALIZADO Y EL SALDO DE LA DEUDA ESTATAL Y MUNICIPAL, 2008-2010

(Millones de pesos constantes de 2009)

Concepto	2008	2009	2010	Var. Absoluta 2009-2008	Var. Real (%) 2009-2008	Var. Absoluta 2010-2009	Var. Real (%) 2010-2009	Var. Absoluta 2010-2008	Var. Real (%) 2010-2008
Gasto Federalizado	1,023,028.6	929,167.8	985,923.9	(93,860.8)	(9.2)	56,756.1	6.1	(37,104.6)	(3.6)
Gasto programable	582,804.9	553,450.5	566,907.3	(29,354.4)	(5.0)	13,456.8	2.4	(15,897.5)	(2.7)
Participaciones	440,223.7	375,717.3	419,016.6	(64,506.4)	(14.7)	43,299.3	11.5	(21,207.1)	(4.8)
Saldo de la Deuda	211,111.8	252,153.5	301,489.4	41,041.7	19.4	49,335.9	19.6	90,377.6	42.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009 y 2010, apartado "Gastos Presupuestarios".

Nota: Para obtener los valores en términos de pesos de 2009, se utilizaron los deflatores implícitos del PIB, para 2008-2009 es 1.0396 y para 2009-2010 es 1.0437.

Como se muestra en el cuadro anterior, en términos reales,^{9/} el gasto federalizado total de 2010 fue menor del nivel que alcanzó en 2008 en 37.1 mmdp, de los cuales 21.2 mmdp (57.2% del total) correspondieron a las participaciones fiscales. Esto implica que el aumento del endeudamiento en 2010 por 90.4 mmdp compensó la diferencia con el nivel de gasto de 2008 y se registró un excedente de financiamiento por 53.3 mmdp, los cuales sólo se explican por un déficit público causado por ingresos tributarios propios insuficientes y un gasto inercial sin mecanismos estabilizadores y de racionalidad en las finanzas públicas.

^{9/} Id.

Otra posibilidad es que en las entidades federativas se ejecutaron proyectos de obra pública y su equipamiento, lo cual deberá ser evaluado por parte de las Entidades Superiores de Fiscalización del ámbito local, así como respecto de la transparencia y rendición de cuentas del destino y resultados obtenidos con los recursos adquiridos a través de una mayor deuda pública.

En el bienio 2009-2010 destaca que 10 entidades federativas elevaron su endeudamiento en mayor medida y explican el 76.1% (84.9 mmdp corrientes) de este aumento: Nuevo León (16.0 mmdp y 14.3%); Veracruz (12.3 mmdp y 11.0%); Jalisco (9.8 mmdp y 8.8%); Tamaulipas (8.6 mmdp y 7.7%); Quintana Roo (7.3 mmdp y 6.5%); Distrito Federal (7.0 mmdp y 6.3%); Coahuila (6.4 mmdp y 5.8%); Chihuahua (6.2 mmdp y 5.6%); Sonora (5.9 mmdp y 5.3%) y Estado de México (5.4 mmdp y 4.8%).

En el marco de este alto endeudamiento, se destaca que para evaluar la justificación y el impacto económico y social del financiamiento contratado, es indispensable transparentar la información sobre el déficit público presupuestario que se requiere financiar, así como sobre el balance primario (ingresos totales sin financiamiento – gastos totales sin servicio de la deuda, y que equivale a los recursos disponibles para solventar la amortización y el costo del endeudamiento en un ejercicio fiscal).

Estos indicadores de la postura fiscal permiten medir la solvencia financiera y proyectar sus tendencias, así como determinar la capacidad de las finanzas públicas locales para sostener el pago del servicio de la deuda y solventar el nivel del gasto público a mediano y largo plazo, considerando la programación establecida en los vencimientos de la deuda.^{10/}

^{10/} Los indicadores son importantes para evaluar la solvencia de las finanzas públicas y el sostenimiento de la deuda pública, por lo que utilizar exclusivamente la relación Saldo de la Deuda/ PIB no es suficiente, como se puede apreciar en: INTOSAI. Indicadores de la Deuda, 2009, y en: BID. Vivir con deuda. Cómo contener los riesgos del endeudamiento público, 2007.

BALANCE PRIMARIO DE 24 ENTIDADES FEDERATIVAS, 2008-2010

(Millones de pesos)

Entidad Federativa	2008	2009	2010 Orden de menor a mayor ↑
Total de 24 entidades federativas	8,107.6	(11,627.8)	(12,593.4)
Veracruz	(1,695.0)	(6,125.0)	(7,337.0)
Puebla	497.7	(732.1)	(1,766.2)
Distrito Federal	(1,814.0)	(2,046.0)	(1,763.8)
Nuevo León	249.4	434.5	(1,582.5)
Nayarit	(393.2)	(933.7)	(1,450.9)
Yucatán	273.4	(1,329.4)	(1,312.7)
Hidalgo	166.3	(718.1)	(1,011.5)
Sonora	498.1	(446.1)	(675.7)
Campeche	551.7	(1,083.0)	(450.1)
Aguascalientes	698.6	(795.6)	(24.6)
Morelos	185.8	109.1	31.7
Querétaro	461.4	(735.7)	93.4
Guerrero	675.3	33.1	101.5
Baja California sur	182.1	(782.7)	137.4
Sinaloa	220.6	173.0	183.2
Coahuila	(2,012.9)	(1,729.8)	183.8
Colima	179.5	198.7	219.5
Durango	(229.9)	128.0	235.1
Quintana Roo	19.2	(931.8)	240.1
Oaxaca	1,322.2	(801.9)	249.7
Tabasco	1,201.2	(449.3)	339.5
Estado de México	3,620.7	4,292.5	608.2
Michoacán	(90.9)	603.1	924.2
Chiapas	3,340.3	2,040.4	1,234.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de Fitch Ratings, junio de 2011.

Nota: Fitch Ratings ha calificado la deuda pública de 27 entidades federativas a junio de 2011, en las que no se incluyen San Luis Potosí, Baja California, Guanajuato, Tlaxcala y Zacatecas. De esas 27 entidades, en este cuadro no se considera a Jalisco, Chihuahua y Tamaulipas, por no presentar información para 2010.

Balance Primario = Ingresos Totales – Egresos Totales – Servicio de la deuda (intereses + amortizaciones).

Se observa que algunos estados con alto nivel de endeudamiento, como Coahuila, Chiapas, Estado de México, Michoacán y Quintana Roo, también registran un superávit primario, lo cual implica que tienen déficit^{11/} y lo cubren con financiamiento, o que la nueva deuda

^{11/} En términos generales el balance público tradicional (o económico) muestra el cambio en la posición financiera neta del sector público, que se obtiene de restar al ingreso corriente y de capital, los gastos de la misma naturaleza. Dicho resultado

adquirida se destina a refinanciar vencimientos próximos y no se reduce el saldo acumulado.

El hecho de tener superávit primario significa que el gasto anual de carácter corriente y de inversión se cubre con los ingresos presupuestarios (sin considerar deuda) y que el monto de dicho superávit se destina a pagar el servicio de la deuda. En consecuencia, si ocurre simultáneamente un superávit primario y un aumento del saldo de la deuda, implica que el nivel de gasto genera un déficit público que se financia con deuda y se mantienen e incrementan las restricciones presupuestarias en los ejercicios fiscales siguientes. Además, el monto del superávit primario debe ser, por lo menos, suficiente para cubrir el servicio de la deuda en cada ejercicio fiscal; de lo contrario, el saldo acumulado de la deuda se incrementará y su peso será mayor si adicionalmente se contratan más financiamientos.

Esto justifica la importancia de que se cuente con un registro integral del endeudamiento local y establecer una adecuada transparencia de las finanzas públicas locales, para determinar y evaluar con objetividad los indicadores de la postura fiscal y de la deuda pública.

Asimismo, la agencia calificadora Fitch Ratings ha publicado información que permite apreciar las restricciones que tienen las finanzas públicas locales para cubrir el nivel del gasto público prevaleciente y el servicio de la deuda, como lo muestra la tendencia decreciente que registra el ahorro interno de las entidades federativas con mayor saldo de la deuda en los últimos años.^{12/}

debe ser equivalente al financiamiento que se deriva del endeudamiento más el uso o acumulación de disponibilidades. El balance económico del sector público es el indicador más utilizado para evaluar las consecuencias de la política fiscal sobre la sostenibilidad de la deuda pública, la demanda agregada y la balanza de pagos, entre otros aspectos económicos.

^{12/} Se consideran los datos de esta agencia calificadora, en razón de que la fuente de información son las entidades federativas y municipios, y que tiene una misma metodología que permite un análisis congruente al respecto.

AHORRO INTERNO DE 15 ENTIDADES FEDERATIVAS DEUDORAS

(Millones de pesos)

Entidad Federativa	2008	2009	2010 Orden de menor a mayor ↑	Var. Real (%) 2009-2010
Total de 15 entidades federativas	33,561.3	32,011.5	26,734.3	(20.0)
Veracruz	3,398.0	956.0	(1,355.0)	n.a.
Nayarit	631.4	573.7	136.7	(77.2)
Aguascalientes	1,621.8	975.3	702.8	(31.0)
Yucatán	847.5	886.2	744.4	(19.5)
Campeche	1,415.9	778.3	891.7	9.8
Colima	503.9	566.2	943.5	59.7
Baja California sur	785.5	576.3	1,032.0	71.6
Morelos	1,266.8	1,397.8	1,389.2	(4.8)
Michoacán	3,271.0	4,616.9	1,636.9	(66.0)
Quintana Roo	1,407.4	968.4	2,049.3	102.8
Sinaloa	3,100.7	4,083.4	2,325.0	(45.4)
Chiapas	3,058.2	2,701.9	2,599.0	(7.8)
Coahuila	1,366.8	3,746.2	2,646.3	(32.3)
Puebla	3,824.1	2,896.7	5,324.3	76.1
Nuevo León	7,062.3	6,288.2	5,668.2	(13.6)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de Fitch Ratings, junio de 2011.

Nota: De 27 entidades consideradas en la cartera de clientes de Fitch Ratings, esta agencia calificadoradora solamente publica la información sobre el ahorro interno de las 15 que se citan en el presente cuadro.

Las variaciones reales se calcularon por la ASF con base en el deflactor implícito del PIB de 1.0437.

n. a. No aplicable.

Ahorro Interno= Ingresos fiscales ordinarios – Gasto operacional.

Ingresos Fiscales Ordinarios = Ingresos estatales + Participaciones federales (excluyendo las correspondientes a municipios) + FAFEF (F-VIII Ramo 33) + FIES + FEIEF.

Gasto Operacional = Gasto Corriente + Transferencias no etiquetadas.

Gasto Corriente = Servicios personales + Otros gastos corrientes.

En virtud de los hechos y argumentos planteados anteriormente, aunque en el ámbito nacional el saldo de la deuda registrada al cierre de 2010 equivale a 2.5% del PIB de las entidades federativas, no es el indicador más adecuado para establecer la solvencia y la sostenibilidad del gasto y de la deuda pública. Se debe considerar también el déficit presupuestario, el déficit primario y sus tendencias, en relación con lo restringido de los ingresos tributarios propios y la presión e inercia del gasto público obligatorio

(principalmente en educación, salud, seguridad social, seguridad pública, servicios personales, pensiones y el pari passu de los programas federales que operan mediante concurrencia financiera federal y local).

1.1 Deuda municipal^{13/}

La deuda municipal registró un monto de 15,017.5 mdp en 2006,^{14/} que aumentó a 36,416.1 mdp en 2010,^{15/} lo que constituye una variación nominal de 2.4 veces en ese periodo, lo que corresponde a un menor ritmo de crecimiento que el de la deuda de las entidades federativas. De la deuda total conjunta, la de los municipios representa el 11.6% y el resto es de las entidades (88.4%).

Al cierre de 2010, el saldo del endeudamiento municipal en las 9 entidades federativas con mayor deuda de algunos municipios ascendió a 25,928.6 mdp, equivalentes al 71.2% del saldo total municipal, distribuidos de la manera siguiente: Estado de México (5,430.7 mdp y 14.9%), Jalisco (5,284.9 mdp y 14.5%), Nuevo León (3,958.3 mdp y 10.9%), Baja California (3,436.5 mdp y 9.4%), Veracruz (2,191.1 mdp y 6.0%), Quintana Roo (1,744.6 mdp y 4.8%), Tamaulipas (1,462.7 mdp y 4.0%), Sonora (1,263.0 mdp y 3.5%) y Morelos (1,156.8 mdp y 3.2%). Particularmente, en 24 municipios de dichas entidades se concentra un monto de 16,906.0 mdp, equivalente al 46.4% de la deuda municipal, en su mayor parte contratado con la banca comercial. De manera general, se observa que el crecimiento de la deuda municipal está vinculado con las tres zonas metropolitanas más importantes del país (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey).

^{13/} En el artículo 50 de la Ley de Coordinación Fiscal se establece que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), se pueden afectar para garantizar obligaciones financieras que se contraigan con la Federación y las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, siempre que cuenten con autorización de la legislatura local y se inscriban en el registro que coordina la SHCP y en su equivalente del ámbito local.

Asimismo, en el artículo 37 de dicha Ley se define que los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), se podrán destinar al cumplimiento de sus obligaciones financieras.

En el artículo 47 fracción II de esta Ley se prevé que los recursos del FAFEF se podrán destinar a la amortización de deuda pública que reduzca el saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior.

^{14/} Los datos que presenta la SHCP, a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, tienen inconsistencias debido a que se registra un total de 14,622.0 mdp en 2006, pero los datos revisados por la ASF suman un monto de 15,017.5 mdp, lo que arroja una diferencia de 395.5 mdp, hecho que no se explica en las bases de datos de esa dependencia.

^{15/} La SHCP tiene en su registro un total de 36,708.4 mdp; sin embargo, los datos revisados por la ASF alcanzan un monto de 36,416.1 mdp, lo que produce una diferencia de 292.3 mdp, los cuales no se explican en las bases de datos de esa dependencia.

DEUDA CONTRATADA POR LOS MUNICIPIOS CON LA BANCA COMERCIAL, DE DESARROLLO Y EMISIONES BURSÁTILES
Saldos al 31 de diciembre de 2010 por Entidad Federativa y Municipio

(Millones de pesos)						
Entidad Federativa	Municipios	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Emisiones Bursátiles	Saldo ^{1/}	Estructura (%)
Total	1,394	17,982.1	16,091.4	2,108.3	36,416.1	100.0
Subtotal 9 estados		14,434.6	9,151.2	2,108.3	25,928.6	71.2
Resto de municipios	769	6,909.0	11,491.3	953.2	19,510.1	53.6
Subtotal municipios en 9 estados	24	11,073.0	4,600.2	1,155.1	16,906.0	46.4
Edo. de México		4,112.5	1,318.2	0.0	5,430.7	14.9
	Tlalnepantla	517.2	0.0	0.0	517.2	1.4
	Ecatepec de Morelos	198.8	505.8	0.0	704.6	1.9
	Huixquilucan	286.5	217.2	0.0	503.7	1.4
	Naucalpan	485.7	0.0	0.0	485.7	1.3
	Atizapán de Zaragoza	442.3	0.0	0.0	442.3	1.2
	Coacalco	249.7	75.6	0.0	325.3	0.9
	Resto de municipios (71)	1,932.4	519.5	0.0	2,452.0	6.7
Jalisco		3,693.5	1,591.3	0.0	5,284.9	14.5
	Guadalajara	1,580.7	0.0	0.0	1,580.7	4.3
	Tonalá	800.0	0.0	0.0	800.0	2.2
	Tlaquepaque	26.5	476.7	0.0	503.2	1.4
	Puerto Vallarta	481.6	0.0	0.0	481.6	1.3
	Zapopan	464.9	0.0	0.0	464.9	1.3
	Resto de municipios (94)	339.9	1,114.7	0.0	1,454.5	4.0
Nuevo León		2,349.0	1,609.3	0.0	3,958.3	10.9
	Monterrey	765.7	769.5	0.0	1,535.2	4.2
	San Nicolás de los Garza	929.7	0.0	0.0	929.7	2.6
	Guadalupe	0.0	428.9	0.0	428.9	1.2
	Resto de municipios (32)	653.6	410.9	0.0	1,064.5	2.9
Baja California		2,302.3	1,134.2	0.0	3,436.5	9.4
	Tijuana	2,302.3	15.8	0.0	2,318.1	6.4
	Resto de municipios (3)	0.0	1,118.4	0.0	1,118.4	3.1
Veracruz		66.5	846.3	1,278.3	2,191.1	6.0
	Coatzacoalcos	27.4	218.9	109.6	355.9	1.0
	Veracruz	0.0	205.5	126.7	332.2	0.9
	Xalapa	39.2	0.0	88.8	127.9	0.4
	Resto de municipios (343)	0.0	421.8	953.2	1,375.1	3.8
Quintana Roo		99.6	1,644.9	0.0	1,744.6	4.8
	Benito Juárez	0.0	1,398.8	0.0	1,398.8	3.8
	Resto de municipios (4)	99.6	246.2	0.0	345.8	0.9
Tamaulipas		285.2	347.4	830.0	1,462.7	4.0
	Nuevo Laredo	235.2	128.4	830.0	1,193.6	3.3
	Resto de los municipios(7)	50.0	219.0	0.0	269.0	0.7
Sonora ^{1/}		608.0	420.7	0.0	1,263.0	3.5
	Cajeme	319.2	0.0	0.0	396.9	1.1
	Nogales	94.4	136.3	0.0	230.7	0.6
	Resto de los municipios (17)	194.4	284.4	0.0	635.4	1.7
Morelos		917.8	238.9	0.0	1,156.8	3.2
	Cuernavaca	627.2	0.0	0.0	627.2	1.7
	Jiutepec	199.0	22.8	0.0	221.8	0.6
	Resto de los municipios (30)	91.6	216.2	0.0	307.8	0.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.
 Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.
 1/ Incluye 77.7 mdp y 156.7 mdp que corresponden al municipio de Cajeme y el resto de municipios de Sonora, contraídos bajo la figura de Fideicomisos de deuda con 234.4 mdp.

El saldo registrado de la deuda municipal al cierre de 2006 correspondió a 620 de 2,436 municipios, y para el cierre de 2010 el financiamiento otorgado se incrementó a un total de 1,394 municipios, el 57.2% del total.

1.2 Composición del saldo de la deuda registrada

Por su participación en el saldo total de la deuda pública de las entidades federativas y municipios registrada a marzo de 2011, las nueve entidades con los mayores porcentajes son: Distrito Federal (16.6%), Estado de México (12.0%), Nuevo León (11.0%), Jalisco (7.0%), Veracruz (6.9%), Michoacán (4.2%), Sonora (4.2%), Chihuahua (4.2%) y Quintana Roo (3.3%), que absorben el 69.4% de las obligaciones financieras totales.

La deuda por habitante indica que las entidades federativas con mayores montos son: Quintana Roo (7,571.9 pesos), Nuevo León (7,300.3 pesos), Sonora (6,493.0 pesos) y Distrito Federal (5,940.4 pesos).

PARTICIPACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA EN LA DEUDA PÚBLICA LOCAL, MARZO 2011

(Millones de pesos)

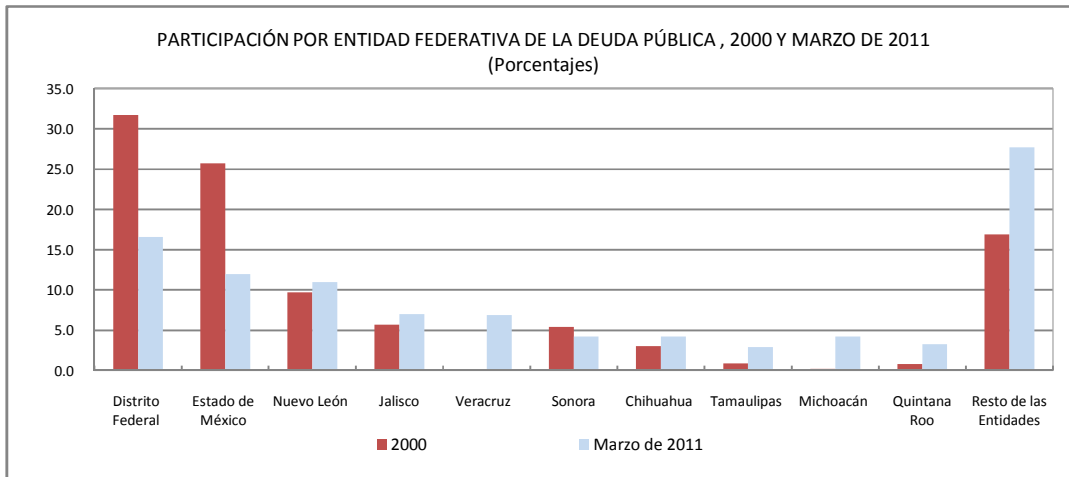
Entidad Federativa	Saldo de la Deuda Orden de mayor a menor ↓	Lugar Nacional ^{1/}	Estructura %	Deuda Per-cápita 2010
Total	315,018.3		100.0	2,801.1
Distrito Federal	52,258.7	1	16.6	5,940.4
Edo. de México	37,731.2	2	12.0	2,520.4
Nuevo León	34,634.4	3	11.0	7,300.3
Jalisco	21,997.3	4	7.0	3,009.6
Veracruz	21,874.9	5	6.9	2,812.9
Michoacán	13,381.4	6	4.2	2,314.3
Sonora	13,163.7	7	4.2	6,493.0
Chihuahua	13,105.4	8	4.2	3,683.3
Quintana Roo	10,264.9	9	3.3	7,571.9
Baja California	9,601.3	10	3.0	3,008.1
Puebla	9,119.5	11	2.9	1,575.3
Tamaulipas	9,087.7	12	2.9	3,080.8
Coahuila	8,342.2	13	2.6	3,008.0
Chiapas	8,035.5	14	2.6	1,717.1
Guanajuato	7,608.4	15	2.4	1,391.1
Sinaloa	4,879.0	16	1.5	1,762.9
San Luis Potosí	4,787.5	17	1.5	1,865.6
Oaxaca	4,608.7	18	1.5	1,214.0
Nayarit	4,129.2	19	1.3	2,904.1
Guerrero	4,084.9	20	1.3	1,119.9
Hidalgo	3,928.1	21	1.2	1,509.5
Durango	3,663.5	22	1.2	2,264.4
Aguascalientes	2,550.5	23	0.8	2,196.7
Tabasco	2,332.6	24	0.7	997.6
Querétaro	2,187.3	25	0.7	1,214.4
Baja California Sur	1,870.3	26	0.6	3,187.9
Yucatán	1,829.1	27	0.6	943.1
Morelos	1,436.1	28	0.5	714.4
Colima	1,434.9	29	0.5	2,004.3
Zacatecas	652.1	30	0.2	457.5
Campeche	438.1	31	0.1	399.5
Tlaxcala	0.0	32	0.0	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y con información de la página electrónica del INEGI, junio de 2011.

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo aplicado por la SHCP.

1/ Corresponde al lugar que ocupa el monto del saldo de la deuda registrado en la SHCP por las entidades federativas y municipios en el conjunto nacional.

En 2000, seis entidades concentraban el 81.2% de la deuda: Distrito Federal (31.7%), Estado de México (25.7%), Nuevo León (9.7%), Jalisco (5.7%), Sonora (5.4%) y Chihuahua (3.0%), de las cuales, para marzo de 2011, las dos primeras y Sonora, en conjunto, disminuyeron su participación en 30.0 puntos porcentuales.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.

Nota: En el caso de Veracruz en 2000 el monto de la deuda ascendía a 17.8 millones de pesos.

VARIACIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

2000-MARZO 2011

Entidad Federativa	Estructura (%)		Variación (puntos porcentuales) Orden de mayor a menor ↓
	2000	Marzo 2011	
Total	100.0	100.0	--
Veracruz	0.0	6.9	6.9
Michoacán	0.2	4.2	4.0
Quintana Roo	0.8	3.3	2.5
Puebla	0.9	2.9	2.0
Tamaulipas	0.9	2.9	2.0
Coahuila	0.9	2.6	1.7
Guanajuato	0.7	2.4	1.7
Chiapas	1.1	2.6	1.5
Nuevo León	9.7	11.0	1.3
Jalisco	5.7	7.0	1.3
Chihuahua	3.0	4.2	1.2
Oaxaca	0.3	1.5	1.2
Nayarit	0.1	1.3	1.2
Baja California	2.0	3.0	1.0
Hidalgo	0.2	1.2	1.0
San Luis Potosí	0.9	1.5	0.6
Aguascalientes	0.2	0.8	0.6
Yucatán	0.2	0.6	0.4
Colima	0.2	0.5	0.3
Zacatecas	0.0	0.2	0.2
Durango	1.1	1.2	0.1
Tabasco	0.7	0.7	0.0
Campeche	0.1	0.1	0.0
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0
Baja California Sur	0.7	0.6	(0.1)
Morelos	0.6	0.5	(0.1)
Guerrero	1.8	1.3	(0.5)
Querétaro	1.5	0.7	(0.8)
Sonora	5.4	4.2	(1.2)
Sinaloa	2.7	1.5	(1.2)
México	25.7	12.0	(13.7)
Distrito Federal	31.7	16.6	(15.1)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.

Nota: Tlaxcala es la única entidad federativa que no registra monto de deuda en 2000 y 2011.

Los estados que en mayor medida incrementaron su participación en el endeudamiento acumulado son: Nuevo León, Jalisco, Chihuahua, Quintana Roo, Michoacán, Coahuila, Nayarit, Puebla, Tamaulipas y Veracruz, que de participar con el 22.2% en el año 2000, aumentaron al 46.3% del total a marzo de 2011.

1.2.1 Por tipo de deudor

La deuda de las entidades federativas y municipios entre 2006 y 2010 se incrementó 61.3% en términos reales, al pasar de 160,093.5 mdp a 314,664.6 mdp, lo que se explica por la deuda de los municipios que aumentó 106.0% con 22,086.5 mdp, y de las entidades federativas con 98.1%, la más elevada en términos absolutos, con 145,759.7 mdp.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS POR TIPO DE DEUDOR

Saldos al 31 de diciembre de 2006 y 2010

(Millones de pesos)

Concepto	2006	2010	Var. Absoluta	Var. Real %	Estructura 2006 (%)	Estructura 2010 (%)
Deuda Total	160,093.5	314,664.6	154,571.1	61.3	100.0	100.0
Entidades Federativas	103,108.2	248,867.9	145,759.7	98.1	64.4	79.1
Organismos Estatales	22,930.2	27,970.5	5,040.3	0.1	14.3	8.9
Municipios	14,621.9	36,708.4	22,086.5	106.0	9.1	11.7
Organismos Municipales	919.9	1,117.8	197.9	(0.3)	0.6	0.3
No registrada	796.1	-	n.a.	n.a.	0.5	n.a.
Deuda Garantizada con Fuente Propia de Pago	17,717.2	-	n.a.	n.a.	11.1	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.

Nota: El saldo total de la deuda incluye el monto de las emisiones bursátiles para ambos años. Calculado por la ASF con base en el deflactor implícito del PIB de 1.2187.

n.a. No aplicable.

En términos de la estructura porcentual, del total de la deuda en 2006, el 64.4% correspondió a las entidades federativas, porcentaje que se incrementó en 14.7 puntos porcentuales para 2010; en el caso de los municipios, en 2010 absorbieron el 11.7 % de las obligaciones financieras, cifra superior en 2.6 puntos porcentuales a la registrada en 2006.

1.2.2 Por tipo de acreedor

En 2010, la banca comercial fue el acreedor más importante con el 53.6%, proporción superior en 7.7 puntos porcentuales a la de 2006, y producto de un crecimiento real de 88.1% entre esos años, seguida de la banca de desarrollo, con una participación de 23.5% en 2010, 12.9 puntos porcentuales menos que 2006, y una variación real positiva de 4.4% que corresponde a una menor incidencia en el mercado de los créditos otorgados a los gobiernos subnacionales, lo que también implica una mayor proporción de deuda para

financiar el déficit fiscal y no proyectos de infraestructura o proyectos productivos, que son el objeto primordial de la banca de desarrollo.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS POR TIPO DE ACREEDOR
Saldos al 31 de diciembre de 2006 y 2010
(Millones de pesos)

Concepto	2006	2010	Var. Real %	Estructura 2006 (%)	Estructura 2010 (%)
Deuda Total	160,093.5	314,664.6	61.3	100.0	100.0
Banca Comercial	73,503.8	168,542.6	88.1	45.9	53.6
Banca de Desarrollo	58,219.2	74,050.9	4.4	36.4	23.5
Emisiones Bursátiles	28,370.5	53,808.1	55.6	17.7	17.1
Fideicomisos	n.a.	18,263.0	n.a.	n.a.	5.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.
Nota: Calculado por la ASF con base en el deflactor implícito del PIB de 1.2187.
n.a. No aplicable.

1.3 Otros factores relacionados con el crecimiento del saldo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios

En el periodo 2000-2010, la tendencia del crecimiento de la deuda de los gobiernos locales y sus organismos dependientes es consecuencia, entre otros,^{16/} de los factores siguientes:

- Las mayores participaciones federales han brindado más oportunidades de contratación de crédito, al quedar como garantía o fuente de pago. En el periodo 2000-2010 pasaron de 178,136.2 mdp a 437,327.6 mdp, es decir, su valor nominal creció 2.5 veces con una variación real de 39.9% y un incremento de 124,822.7 mdp a precios constantes de 2010.
- Las entidades federativas y algunos municipios han emitido certificados bursátiles en el mercado de valores con fuente de pago en sus ingresos y en las participaciones. Estas operaciones surgieron desde el año 2001 con las modificaciones a la Ley del Mercado de Valores, que otorgaron facultades a los gobiernos locales para obtener recursos en el mercado bursátil.

^{16/} Aquí no se incluye el problema estructural analizado anteriormente del déficit de las finanzas públicas locales que es financiado con deuda pública y otro tipo de obligaciones financieras. El tema de fondo de la reforma al federalismo hacendario, se debe evaluar adecuadamente en forma específica.

A marzo de 2011, se registraron 29 emisiones bursátiles de 9 entidades federativas que sumaban 53,744.2 mdp. Estas operaciones superaron las de 2006, cuando se tenían 25 emisiones de las que 4 eran municipales, con un monto de 28,370.5 mdp. En términos reales, esto significó un aumento de 55.4 %.

EMISIONES BURSÁTILES DE DEUDA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, VIGENTES A MARZO DE 2011

(Millones de pesos)						
Año	Emisor	Fecha de la Emisión	Monto de la Emisión	Saldo de la Emisión	Tipo de Garantía	Plazo (Años)
Total			53,744.2	53,625.7		
2002	Chihuahua ^{1/}	19 de noviembre	1,400.0	536.3	Peaje Vehicular	10
2002	Chihuahua ^{1/}	20 de noviembre	1,100.0	417.9	Peaje Vehicular	10
2003	Nuevo León	21 de agosto	978.0	652.0	Impuesto sobre Nómina	11.8
2003	Nuevo León	28 de noviembre	738.0	553.5	Impuesto sobre Nómina	11.8
2004	Nuevo León ^{2/}	16 de diciembre	2,250.0	2,513.0	Peaje Vehicular	20
2005	Chihuahua	18 de noviembre	1,220.0	658.8	Participaciones	10
2005	Distrito Federal	15 de diciembre	800.0	800.0	Participaciones	10
2006	Nuevo León ^{3/}	10 de agosto	2,676.1	2,724.4	Ingresos Propios	30
2006	Nuevo León	1° de octubre	2,413.0	2,364.7	Participaciones	18
2006	Distrito Federal	28 de noviembre	1,400.0	1,400.0	Participaciones	9
2006	Veracruz	30 de noviembre	5,193.1	6,208.4	Impuesto sobre Tenencia	30
2006	Veracruz	27 de diciembre	1,100.9	1,085.1	Impuesto sobre Tenencia	30
2007	Hidalgo	9 de mayo	2,450.0	2,246.3	Participaciones	12
2007	Chiapas	28 de junio	4,200.0	4,971.4	Impuesto sobre Nómina	30
2007	Chiapas	28 de junio	800.0	788.0	Impuesto sobre Nómina	30
2007	Michoacán	3 de diciembre	3,500.0	3,959.9	Impuesto sobre Nómina	30
2007	Oaxaca	11 de diciembre	2,800.0	3,156.0	ISN y Tenencia Vehicular	30
2007	Distrito Federal	17 de diciembre	575.0	575.0	Participaciones	20
2007	Distrito Federal	17 de diciembre	2,425.0	2,425.0	Participaciones	10
2008	Veracruz	16 de diciembre	995.5	1,082.9	Participaciones y Tenencia Vehicular	28
2008	Municipios de Veracruz	16 de diciembre	212.5	210.2	Participaciones y Tenencia Vehicular	28
2009	Distrito Federal	16 de diciembre	1,000.0	1,000.0	Participaciones	5
2009	Chihuahua ^{1/}	5 de noviembre	4,200.0	4,200.0	Peaje Vehicular	12
2009	Chihuahua ^{1/}	17 de diciembre	1,300.0	1,300.0	Peaje Vehicular	12
2010	Distrito Federal	22 de junio	900.0	761.5	Participaciones	10
2010	Distrito Federal	22 de junio	1,100.0	1,100.0	Participaciones	10
2010	Estado de México	30 de julio	4,065.0	4,065.0	Recaudación de Derechos del IFREM ^{4/}	20
2010	Distrito Federal	15 de octubre	531.1	449.4	Participaciones	5
2010	Distrito Federal	15 de octubre	1,421.0	1,421.0	Participaciones	10

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, junio de 2011.

Nota: Información de las Entidades Federativas sobre la situación de sus obligaciones financieras. Se incluyen las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales. Las cifras pueden variar debido al redondeo.

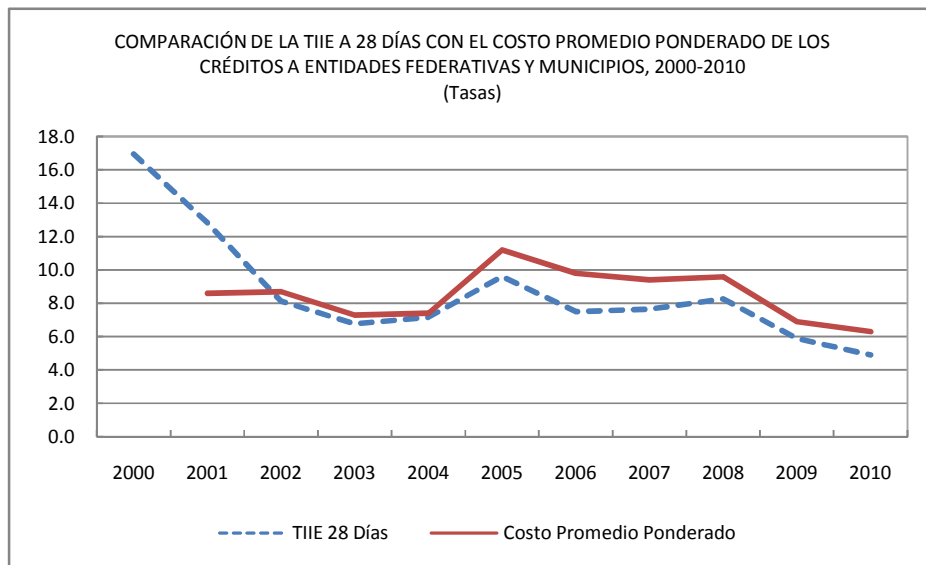
1/ Se trata de emisiones bursátiles en bonos carreteros originalmente colocadas en 2004 y 2006, que ya se liquidaron y renovaron en 2009.

2/ Emisión colocada por la Red Estatal de Autopistas.

3/ Emisión colocada por el Instituto de Control Vehicular.

4/ Instituto de la Función Registral del Estado de México.

- Las instituciones financieras acreedoras actualmente aceptan otras garantías distintas de las participaciones en ingresos federales, denominadas garantías colaterales, entre las que destacan los flujos de recursos de los proyectos de inversión que garantizan los préstamos (tramos carreteros), o los ingresos netos de las entidades y de los organismos que los contratan, ya sean presentes o futuros, tales como las cuotas de recuperación de agua potable, cuotas de peaje vehicular, así como la recaudación del impuesto sobre nómina o la tenencia vehicular.
- El descenso en la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE) a 28 días, que es la tasa a la que se contratan los financiamientos, más una sobretasa variable, en función de la calificación de riesgo de la entidad deudora. En el periodo 2000-2010, la TIIE a 28 días pasó de 17.0% a 4.9% promedio anual, es decir, registró una reducción de 12.1 puntos porcentuales.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de Banxico, consulta en su página electrónica al 13 de junio de 2011. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP.

Adicionalmente, para tener un cómputo integral de los pasivos y de las obligaciones financieras, el saldo de la deuda local debería sumar los pasivos de corto plazo y los contingentes, debido a que significan una restricción presupuestal, entre los que figura el valor de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), los cuales comprenden un esquema

particular de Asociación Público-Privada que implica la celebración de un contrato de servicios a largo plazo entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor. Al cierre de 2010, los PPS ascendieron a 25,929.1 mdp, que es el valor presente neto de los proyectos, con horizontes variables que van desde 1.4 hasta 25 años.

Asimismo, se deberían agregar los déficit actuariales de los sistemas de pensiones locales y de las instituciones estatales de educación superior, los cuales, en opinión de las principales agencias calificadoras de la deuda subnacional, son factores de riesgo para las finanzas públicas locales que pueden afectar la certidumbre de su capacidad o solvencia para cumplir con sus obligaciones financieras.

II. Análisis de las disposiciones legales en materia de deuda pública de las entidades federativas y municipios

II.1 Definición y clasificación de la deuda pública

La deuda de las entidades federativas y los municipios, en general, se regula por el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la deuda de los gobiernos estatales y municipales, así como la de los organismos públicos dependientes de estos, únicamente se puede contratar con personas físicas o morales (públicas o privadas) nacionales, en pesos mexicanos y con la finalidad exclusiva de destinarla a la inversión productiva.

De acuerdo con lo anterior, la Carta Magna deja implícita la prohibición de contratar deuda externa, facultad indelegable y exclusiva del Estado Federal Mexicano, y de destinar los financiamientos a gasto corriente que no incremente el acervo de capital de las entidades contratantes.

Las leyes estatales en materia de deuda pública establecen la naturaleza de este concepto como las obligaciones de pasivo, directas o contingentes (también llamadas en algunos casos indirectas) derivadas de financiamientos a cargo del gobierno del estado, de los municipios, de los organismos públicos estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea alguna de las entidades públicas antes señaladas.

CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL, 2010

(Artículos de Ley)

Entidad Federativa	Definición	Clasificación de Deuda		
		Directa	Indirecta	Contingente
Aguascalientes	3	2		2
Baja California	3	4	4	4
Baja California Sur	3	2	2	2
Campeche	4	2		2
Chiapas	417	416		416
Chihuahua	6, 7	2		2
Coahuila	3	2		2
Colima	4	2	2	
Distrito Federal	2	1		1
Durango	2			
Edo. de México	259	256	256	256
Guanajuato	2	3		3
Guerrero	3	2	2	2
Hidalgo	3	2	2	2
Jalisco	2	2		2
Michoacán	2	3		3
Morelos	3	2		2
Nayarit	3	2		2
Nuevo León	124			
Oaxaca	2	3	3	3
Puebla	4			
Querétaro	3	2		2
Quintana Roo ^{1/}	3	3		3
San Luis Potosí	5	2		2
Sinaloa	3	2		2
Sonora	3	2		2
Tabasco	3	2	2	
Tamaulipas	5	2	2	2
Tlaxcala	3			
Veracruz	3	2	2	2
Yucatán	3			
Zacatecas	2	2	2	2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de las Leyes y Códigos en materia de deuda pública estatales y municipales.

Nota: La gran mayoría de las entidades cuentan con una Ley de Deuda Estatal, con excepción de los estados de Chiapas, México y Veracruz, que se rigen por un Código Financiero para regular las operaciones de financiamiento, el Estado de Nuevo León con una Ley de Administración Financiera, y el Distrito Federal con la Ley General de Deuda Pública.

1/ Incluye la deuda del Instituto para el Desarrollo y Financiamiento del Estado de Quintana Roo, así como la deuda directa y contingente municipal, paraestatal y paramunicipal.

La deuda directa es la contratada por el gobierno del estado o el municipio, y la indirecta es aquella contraída por los organismos y empresas estatales y municipales. Sin embargo, en

algunos casos la deuda indirecta es considerada como contingente cuando el estado o el municipio funge como aval; en otros se distingue claramente entre la deuda estatal y municipal directa y contingente, en la que esta última es la que deviene de sus organismos y empresas bajo su control, por lo que no necesariamente es avalada por el gobierno estatal o municipal. Un ejemplo son las legislaciones de Baja California, Tamaulipas, Tabasco, Sonora, Querétaro, Guanajuato y Campeche.

El Distrito Federal representa un caso particular, ya que su régimen de deuda está regulado por la Ley General de Deuda Pública, que en su artículo 1, fracción II, define que las obligaciones directas o contingentes a cargo del Distrito Federal forman parte de la deuda pública federal, por lo que su autorización, contratación y límite de endeudamiento se sujetan a la aprobación del H. Congreso de la Unión y de la SHCP.

II.2 Destino del Financiamiento Público

Las leyes estatales establecen de manera general que los empréstitos o créditos contratados por los gobiernos estatales o municipales deberán destinarse a inversiones públicas productivas, aunque no en todos los casos este concepto se define con precisión.

Por ejemplo, en el estado de Guerrero el artículo 5 de su ley de deuda acota el uso del crédito público para inversiones públicas productivas que el artículo 3, fracción VIII, lo define como: "... la ejecución de obras públicas, acciones, adquisiciones o manufactura de bienes y prestación de servicios, el mejoramiento de la estructura o perfil de la deuda pública vigente, o de la que se pretenda contraer o a cualquier otra finalidad de interés público o social, siempre que puedan producir directa o indirectamente, inmediata o mediatamente, un ingreso para el Estado o los Municipios, incluyendo además, las acciones que se destinen para apoyar el gasto público en materia de educación, salud, asistencia, comunicaciones, desarrollo regional, fomento agropecuario, turismo, seguridad pública y combate a la pobreza, que fomenten el crecimiento económico y la equidad social, así como para cubrir un déficit imprevisto en la Hacienda Pública, así como acciones que permitan hacer frente a cualquier calamidad o desastre natural...".

Dada la amplitud del concepto enunciado, es evidente que prácticamente cualquier gasto del estado puede considerarse "inversión productiva", ya que no existe distinción entre lo

que se podría considerar un gasto de naturaleza corriente y uno de capital que incremente el acervo de activos físicos de la entidad y que produzca ingresos suficientes para su pago.

II.3 Autorización de los financiamientos y límites al endeudamiento

En todos los estados, la autorización del financiamiento público para el ejercicio fiscal de que se trate corresponde al Congreso local, quien en uso de sus facultades aprueba los programas financieros del gobierno estatal y, en algunos casos, fija restricciones al endeudamiento en función de variables de tipo fiscal y financiero.

Debido a las repercusiones que tiene el exceso de endeudamiento en las finanzas públicas estatales y municipales, y a la posibilidad de insolvencia financiera, algunas legislaturas locales han dispuesto en sus leyes límites al endeudamiento, asociados en algunos casos con sus ingresos disponibles, en otros son equivalentes a un porcentaje de su presupuesto, o a las participaciones en ingresos federales. Otros límites sólo aplican a los municipios y para el financiamiento de corto plazo.^{17/} Únicamente, 17 estados han legislado para establecer candados que limiten el financiamiento público:

^{17/} En términos generales, las leyes de deuda estatal definen el financiamiento de corto plazo como aquel cuyos vencimientos no rebasan un periodo de 180 días naturales, es decir, seis meses, en otros casos, es la que no rebasa el ejercicio fiscal, y por lo común para los efectos de registro, este financiamiento no es considerado deuda si cumple ciertos requisitos presupuestarios.

AUTORIZACIÓN DE LOS FINANCIAMIENTOS Y LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO DE LOS ESTADOS

Entidad Federativa	Artículos de Ley		Variable base	Porcentaje
	Autorización	Techo de Endeudamiento		
Aguascalientes	12			
Baja California	6	4	Presupuesto de Egresos del Estado	22.0
Baja California Sur	12			
Campeche	11	8	Presupuesto de Egresos del Estado	10.0
Chiapas	422	435	Participaciones Fiscales + Ingresos Propios	25.0
Chihuahua ^{1/}		23	Presupuesto del ejercicio inmediato anterior	10.0
Coahuila	6			
Colima	9			
Distrito Federal ^{2/}				
Durango ^{3/}	5	6	Saldo de la Deuda/Ingresos Ordinarios	5.0
Estado de México	262	271	Ingresos Propios	30.0
Guanajuato	12	6	Presupuesto de Egresos del Estado	10.0
Guerrero	14			
Hidalgo ^{4/}	12	9	Ingresos Ordinarios	5.0
Jalisco	11	5	Presupuesto de Egresos del Estado	10.0
Michoacán	6	8	Servicio de la Deuda/Presupuesto de Egresos del Estado	2.5
Morelos	9			
Nayarit ^{5/}	12	17	Endeudamiento Neto/Presupuesto de Egresos del Estado	15.0
Nuevo León	127			
Oaxaca	9			
Puebla	14			
Querétaro	9			
Quintana Roo	10			
San Luis Potosí	8	11	Capital Contratado/Ingresos Autorizados en su Presupuesto Anual	20.0
Sinaloa	12	9	Capital Contratado/Ingresos Autorizados en su Presupuesto Anual	5.0
Sonora	6			
Tabasco	6	13	Ingresos ordinarios	5.0
Tamaulipas ^{4/}	9	12	Saldo Total Acumulado/Ingresos Autorizados en su Presupuesto Anual	5.0
Tlaxcala	10			
Veracruz ^{1/}	9	15	Capital Contratado/Ingresos Autorizados en su Presupuesto Anual	5.0
Yucatán ^{1/}	6	17	Participaciones	30.0
Zacatecas	9			

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de las Leyes y Códigos en Materia de Deuda Pública de los Estados de la República Mexicana, vigentes a 2010.

- 1/ El techo de endeudamiento es aplicable únicamente para los municipios.
- 2/ La autorización del financiamiento del Distrito Federal la realiza el H. Congreso de la Unión.
- 3/ El techo aplica para el endeudamiento adicional aprobado por el Congreso del Estado.
- 4/ El techo de endeudamiento es aplicable al financiamiento de corto plazo, para efectos de no registrarse como deuda directa.
- 5/ Sujeto a que las finanzas públicas estatales muestren un superávit primario para cubrir el servicio de la deuda.

A continuación se describen, en términos generales, las leyes estatales que fijan límites al endeudamiento público:

- Baja California. El pago de capital e intereses por cubrir en los primeros 12 meses no deberá ser superior a 22.0% del presupuesto de egresos, y de 25.0% en caso de haber prórroga en el pago de esos conceptos.
- Campeche. El financiamiento contratado por los entes o dependencias autorizados debe ser equivalente al 10.0% del importe de su respectivo presupuesto de egresos, así como a un 1.5% adicional sólo en caso de situaciones de emergencia ocasionadas por desastres naturales o meteorológicos.
- Chiapas. Hasta un monto que no rebase el 25.0% de la suma del importe de sus participaciones fiscales e ingresos propios.
- Chihuahua. Sólo es aplicable a la deuda municipal, cuyo endeudamiento no deberá superar el 10.0% del presupuesto inmediato anterior y no rebasar el periodo de las dos siguientes administraciones municipales.
- Durango. En adición al programa de financiamiento aprobado por el Congreso Estatal, se autoriza mayor endeudamiento siempre que el saldo total acumulado de dicha deuda no exceda del 5.0% de los ingresos ordinarios de la entidad de que se trate, durante el ejercicio fiscal correspondiente.
- Guanajuato. Se podrá contratar deuda directa hasta por un monto neto del 10.0% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos del ejercicio fiscal en el que se contrate el crédito.
- Hidalgo. Para que un financiamiento de corto plazo no se registre como deuda directa, no excederá del 5.0% de los ingresos ordinarios del ejercicio fiscal correspondiente.
- Jalisco. Se podrá contratar deuda directa por un monto neto de hasta el 10.0% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados para el ejercicio fiscal en el que se contrate el crédito.
- Estado de México. Los municipios podrán comprometer y otorgar en pago o como garantía de pago para la contratación de sus obligaciones directas y contingentes,

hasta el 30.0% del monto anual de sus ingresos por participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal.

- Michoacán. El monto correspondiente al pago del servicio de la deuda en ningún caso podrá ser mayor del 2.5% del presupuesto anual de egresos al momento de la contratación y con base en las proyecciones financieras.
- Nayarit. El monto máximo de endeudamiento neto no podrá ser superior al 15.0% del presupuesto de egresos anual autorizado en el ejercicio que se contrate y es condición que se proyecte un superávit primario en las finanzas públicas para cubrir el servicio de la deuda.
- San Luis Potosí. El monto total del capital contratado no podrá ser mayor a 20.0% de los ingresos autorizados en sus presupuestos anuales.
- Sinaloa. Las obligaciones directas a corto plazo que se contraigan por las entidades no constituirán deuda pública, cuando el saldo total acumulado de estos créditos no exceda al 5.0% de los ingresos ordinarios del ejercicio fiscal correspondiente.
- Tabasco. Se podrán contratar financiamientos que no excedan del 5.0% de los ingresos ordinarios del Estado en el ejercicio fiscal correspondiente y que su vencimiento y pago se realicen en el mismo ejercicio fiscal en el que sean contratados. En los mismos términos para los municipios.
- Tamaulipas. Los créditos directos a corto plazo cuyos montos no se considerarán deuda pública, serán aquellos cuyo saldo total acumulado no exceda del 5.0% del presupuesto de egresos del ejercicio fiscal anual, su pago no exceda un año y no requiera de garantías específicas.
- Veracruz. La contratación de obligaciones directas a corto plazo no serán computables para deuda pública municipal siempre que el saldo total acumulado no exceda al 5.0% de los ingresos ordinarios.
- Yucatán. Límites aplicables sólo a los municipios, que en ningún caso implicarán deducciones superiores al 30.0% del monto de las participaciones que les correspondan.

Estos 17 estados contrastan con los 13 que en 2006 disponían por ley el establecimiento de límites para su endeudamiento: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo,

Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Actualmente, Tlaxcala y Zacatecas no cuentan con disposiciones legales al respecto, mientras que Chiapas e Hidalgo modificaron su ley.

Los resultados mostrados en el crecimiento del endeudamiento estatal y municipal durante el periodo 2000-2010, revelan que la legislación que incluye límites a la expansión del crédito público de estos órdenes de gobierno ha tenido escasa o nula efectividad, ya que las entidades con límites en su financiamiento crecieron a un ritmo prácticamente del doble en relación con las entidades sin disposiciones para limitar estas operaciones, situación que se invirtió en 2010.

SALDO DE LA DEUDA ESTATAL Y MUNICIPAL EN ENTIDADES CON Y SIN LÍMITES LEGALES EN SU ENDEUDAMIENTO, 2000-2010

(Millones de pesos)

Entidades Federativas	2000	2008	2009	2010	Var. Real % 2000-2008	Var. Real % 2008-2009	Var. Real % 2009-2010
Total	90,731.3	203,070.2	252,153.5	314,664.5	38.4	19.4	19.6
Subtotal 17 con límite	41,165.9	102,873.2	136,719.2	164,898.4	54.6	27.8	15.6
Subtotal 15 sin límite	49,565.4	100,197.0	115,434.3	149,766.1	25.0	10.8	24.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.

Nota: Las variaciones reales para 2000-2008, 2008-2009 y 2009-2010, fueron calculadas por la ASF con base en los deflatores implícitos del PIB, 1.6169, 1.0396 y 1.0437, respectivamente.

III. Análisis de sostenibilidad, flexibilidad y riesgo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios

En el periodo 2000-marzo de 2011, la evolución de la deuda local creció exponencialmente, debido a factores de tipo presupuestario y financiero, relacionados con las mayores participaciones en ingresos federales, principal fuente de pago y garantía de los financiamientos contratados; los crecientes déficit primario y presupuestario; el crecimiento del mercado crediticio destinado a esos gobiernos; el descenso de las tasas de interés; y la incursión de los gobiernos locales en la emisión de títulos de deuda en los mercados bursátiles.

El elevado endeudamiento representa un riesgo para la sostenibilidad de los financiamientos contratados en el mediano y largo plazos, debido a que los recursos federales constituyen la mayor fuente de ingresos de las finanzas públicas locales (estimados en más del 90.0% del total), además de su débil capacidad recaudatoria actual.

Al considerar la deuda pública local de manera agregada, se tiene que como proporción del Producto Interno Bruto estatal (PIB), el promedio nacional no es significativo, ya que en 2010 representó el 2.5%, porcentaje apenas mayor del registrado en 2001 en 0.6 puntos porcentuales. Dos entidades federativas, Sonora y Quintana Roo, superaron en 3 puntos porcentuales a la media nacional, al registrar 5.5% de su PIB.

No obstante, se considera que adicionalmente al indicador Deuda Pública / PIB estatal, se deben medir otros indicadores relativos a la solvencia financiera, como Balance Primario / Servicio de la Deuda, Déficit Público / PIB estatal y Ahorro Público / Servicio de la Deuda, con una proyección futura que sea congruente con el plazo ponderado de vencimiento de la deuda pública contratada.

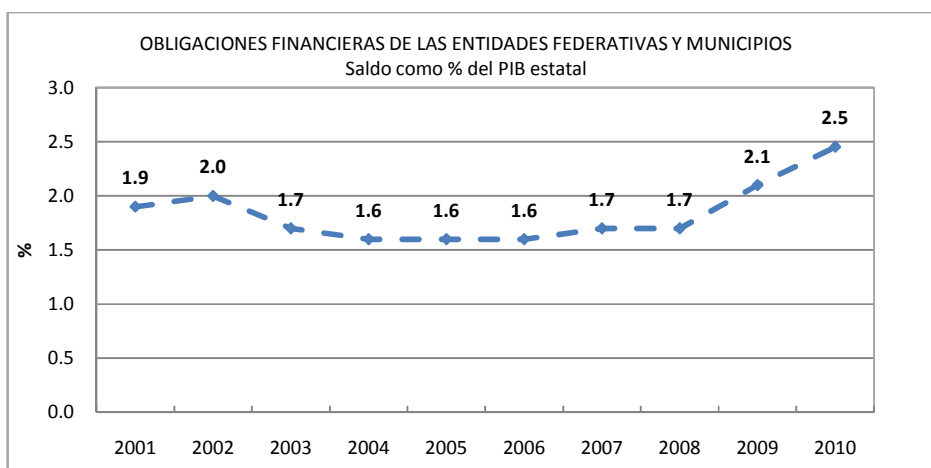
OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Saldo como proporción del PIB por Entidad Federativa

(Porcentajes)

Entidad Federativa	2001	2006	2009	2010 Orden de mayor a menor ↓
Sonora	3.6	2.5	3.9	5.5
Quintana Roo	1.2	1.3	2.2	5.5
Nayarit	0.4	0.9	3.2	4.2
Veracruz	0.5	1.2	1.7	3.7
Chiapas	1.1	0.5	4.3	3.6
Nuevo León	2.3	2.2	3.0	3.5
Edo. de México	5.1	3.6	3.2	3.4
Michoacán	0.2	1.2	2.7	3.2
Chihuahua	0.7	2.1	3.6	3.2
Jalisco	1.4	1.4	2.8	2.8
Baja California Sur	2.3	1.2	3.0	2.8
Baja California	0.9	1.5	2.7	2.6
MEDIA NACIONAL	1.9	1.6	2.1	2.5
Oaxaca	0.3	1.0	2.6	2.5
Distrito Federal	2.8	2.5	2.4	2.4
Durango	2.0	2.2	2.6	2.4
Tamaulipas	0.4	0.2	1.6	2.3
Puebla	0.5	1.0	1.6	2.1
Guerrero	1.7	1.6	1.9	2.1
Hidalgo	0.7	1.7	2.2	2.1
Coahuila	0.4	0.1	0.4	2.0
San Luis Potosí	0.9	1.5	2.1	2.0
Aguascalientes	0.3	0.9	2.3	2.0
Colima	0.8	1.7	2.1	2.0
Sinaloa	2.8	2.2	1.9	1.9
Guanajuato	0.3	0.5	1.5	1.6
Yucatán	0.2	0.6	1.3	1.1
Morelos	0.6	0.7	0.3	1.0
Querétaro	1.5	1.0	1.1	1.0
Zacatecas	0.0	0.3	0.6	0.7
Tabasco	0.9	0.2	0.5	0.5
Campeche	0.1	0.0	0.0	0.0
Tlaxcala	0.0	0.3	0.0	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.

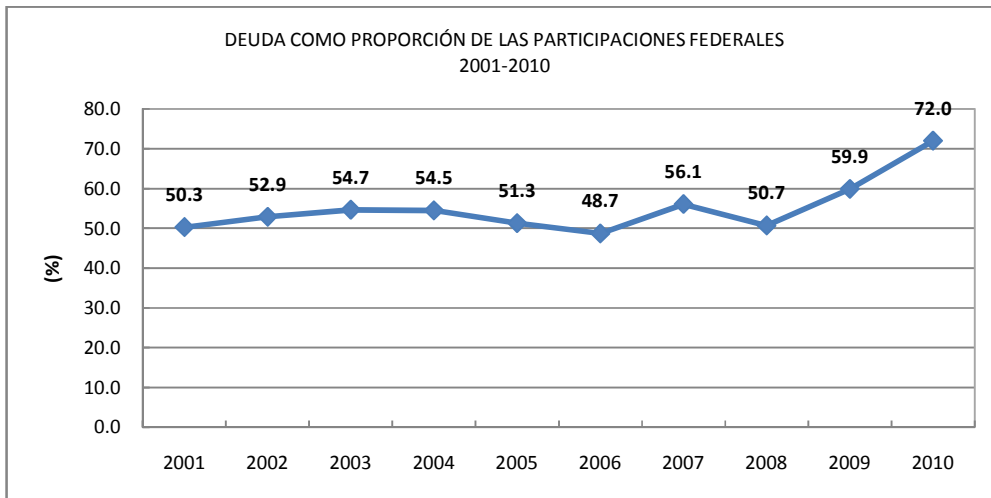
El indicador Deuda Estatal / Participaciones en ingresos federales muestra una tendencia ascendente, ya que de 2001 a 2010 creció de 50.3% a 72.0% en el ámbito nacional, lo cual implica que las obligaciones financieras han crecido y representan proporciones cada vez mayores de los recursos federales con los que se garantiza de manera primordial el financiamiento público estatal. Las entidades federativas que destacan por presentar un riesgo elevado son: Quintana Roo, Nuevo León, Sonora, Chihuahua, Distrito Federal y Veracruz, que en 2010 rebasaron la media nacional, con valores de 176.3%, 166.3%, 132.8%, 100.1%, 100.1% y 82.7%, respectivamente.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS
Deuda como proporción de las participaciones federales

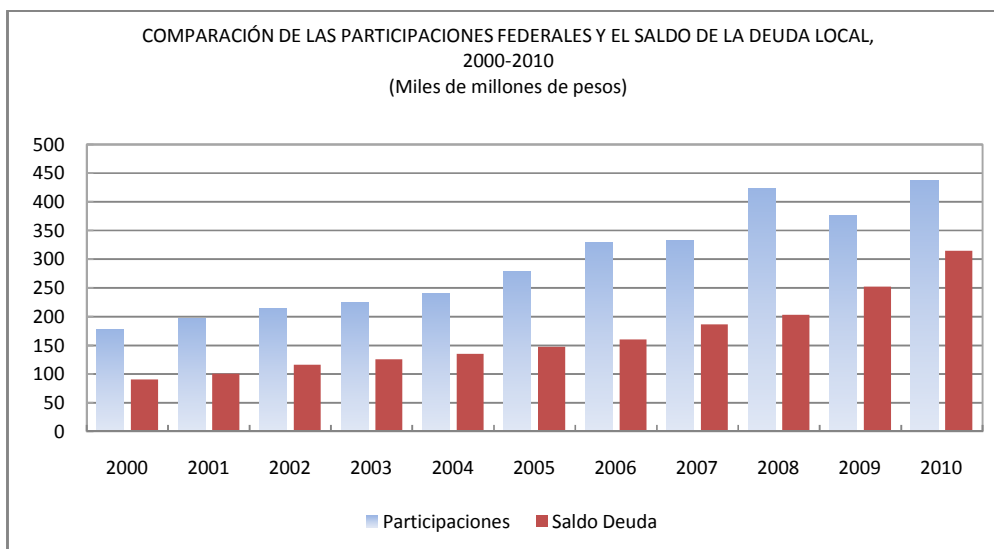
Entidad Federativa	(Porcentajes)			
	2001	2006	2009	2010 Orden de mayor a menor ↓
Total	50.3	48.7	59.9	72.0
RIESGO ELEVADO				
Quintana Roo	47.0	43.9	66.7	176.3
Nuevo León	95.9	107.8	135.8	166.3
Sonora	82.9	61.8	89.0	132.8
Chihuahua	23.3	73.4	108.3	100.1
Distrito Federal	127.6	99.7	92.6	100.1
Veracruz	9.0	30.1	37.9	82.7
Jalisco	41.7	42.0	74.7	78.8
Coahuila	14.4	5.2	15.5	78.2
Baja California	31.7	49.1	74.2	76.6
Michoacán	3.1	29.2	61.7	75.4
Estado de México	123.8	83.0	65.3	71.6
Tamaulipas	10.9	7.7	49.4	71.1
Nayarit	6.6	17.2	50.8	70.9
RIESGO MEDIO				
Baja California Sur	54.8	27.9	67.7	67.9
Durango	47.0	61.4	66.7	65.6
San Luis Potosí	21.2	45.3	57.5	57.7
Aguascalientes	9.2	24.1	59.5	54.0
Puebla	13.1	26.1	38.2	49.9
Hidalgo	12.6	40.3	48.3	48.4
Chiapas	12.5	6.8	54.3	47.1
Guanajuato	8.0	16.1	39.9	45.3
Sinaloa	56.3	52.7	42.4	44.3
Colima	15.3	35.2	41.0	42.3
Oaxaca	4.8	19.1	42.3	41.3
RIESGO BAJO				
Guerrero	37.1	34.8	34.9	39.8
Querétaro	44.1	30.8	32.5	31.0
Yucatán	4.1	13.8	29.4	26.3
Morelos	16.0	15.3	5.8	20.4
Tabasco	6.2	4.4	12.1	13.5
Zacatecas	0.4	5.0	9.9	11.3
Campeche	3.6	0.0	0.0	5.8
Tlaxcala	0.0	5.6	0.0	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.

Nota: El riesgo es calificado por la ASF en tres intervalos, un riesgo bajo < 40.0%, riesgo medio > 40.0% y < 70.0%, y riesgo elevado cuando sea > 70.0%.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.

El indicador de la tasa de interés promedio ponderado del financiamiento de la deuda local se redujo de 8.6% a 6.3% en el periodo 2001-2010, aunque con un diferencial promedio de 1.5 puntos porcentuales por arriba de la tasa de interés de referencia: la TIIE, Tasa Interbancaria de Equilibrio, lo que se explica por la sobretasa cobrada por los bancos a los créditos otorgados a esos órdenes de gobierno; 13 entidades presentaron en 2010

porcentajes por arriba de la media de la tasa al crédito público, entre las que destacan: Baja California Sur, Guanajuato, Puebla, Tabasco y Durango, que tuvieron un costo financiero superior en 1 punto porcentual o más a la media nacional, por la influencia de la calificación otorgada por las agencias encargadas de evaluar los riesgos de la deuda subnacional.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS
Costo promedio ponderado por Entidad Federativa
(Tasa de interés nominal anual)

Entidad Federativa	2001	2006	2009	2010 Orden de mayor a menor ↓
Baja California Sur	7.1	7.8	5.8	7.9
Guanajuato	7.3	7.9	6.1	7.9
Puebla	8.6	8.0	5.4	7.9
Tabasco	8.1	7.8	5.3	7.9
Durango	9.1	8.6	5.7	7.3
Veracruz	9.4	10.5	5.9	7.0
Edo. de México	9.3	11.8	8.6	6.8
Nayarit	7.7	8.4	6.4	6.8
Yucatán	8.8	8.0	5.3	6.8
Campeche	8.3	-	-	6.7
Morelos	8.6	8.0	5.7	6.6
Colima	8.4	8.1	6.3	6.5
Nuevo León	9.1	9.0	6.2	6.5
MEDIA NACIONAL	8.6	9.8	6.9	6.3
Baja California	10.3	8.1	6.2	6.3
Distrito Federal	8.3	10.3	6.6	6.3
Quintana Roo	9.5	7.9	6.4	6.3
Coahuila	9.2	7.5	5.6	6.1
Oaxaca	8.4	7.3	8.2	6.0
Sonora	9.1	8.2	5.8	6.0
Zacatecas	10.4	8.9	6.1	6.0
Hidalgo	10.4	8.5	5.8	5.9
Jalisco	11.2	8.4	6.8	5.8
San Luis Potosí	8.0	9.1	6.1	5.8
Aguascalientes	6.6	7.4	5.7	5.6
Chiapas	-	8.4	5.9	5.6
Querétaro	6.0	7.9	5.6	5.6
Chihuahua	11.2	7.8	6.1	5.4
Michoacán	9.9	8.6	5.5	5.4
Guerrero	8.8	8.0	6.1	5.3
Sinaloa	9.7	8.0	5.7	4.4
Tamaulipas	7.1	7.7	5.5	4.2
Tlaxcala	-	8.5	-	-

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.

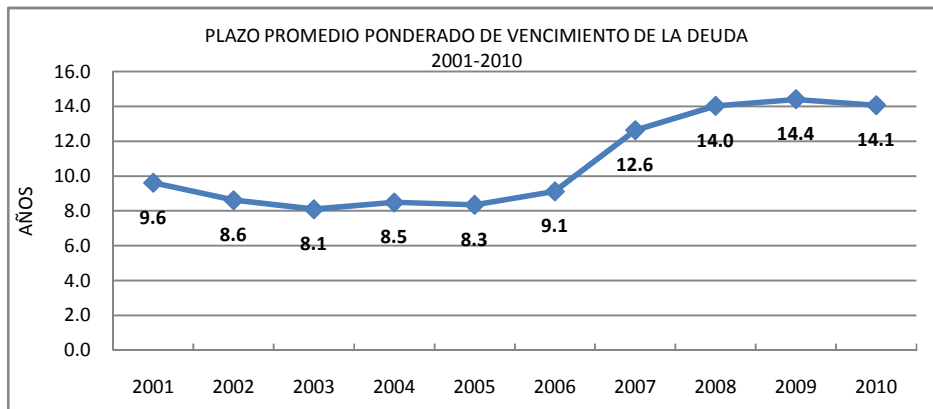
El plazo promedio de vencimiento ponderado en el periodo 2001-2010 pasó de 9.6 a 14.1 años; sin embargo, algunas entidades lo ampliaron 10 años o más, tales como Oaxaca (de 4.8 a 20 años), Distrito Federal (de 10.3 a 23.9 años), Colima (de 6.2 a 19 años), Tamaulipas (de 5.9 a 16.5 años), y San Luis Potosí (de 5.6 a 16.1 años).

Aunque el crecimiento del plazo distribuye en el tiempo el servicio de la deuda (amortización más costo financiero), también repercute en la traslación generacional de la deuda que afectará la prestación de servicios a la población y el margen de acción de futuras administraciones, específicamente la inversión en infraestructura.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS
Plazo promedio de vencimiento ponderado de la deuda por entidad federativa
(Años)

Entidad Federativa	2001	2006	2009	2010 Orden de mayor a menor ↓
Distrito Federal	10.3	9.2	26.1	23.9
Sinaloa	13.3	18.0	21.6	20.1
Oaxaca	4.8	14.9	20.2	20.0
Chiapas	13.1	9.8	17.7	19.8
Edo. de México	12.6	16.4	20.3	19.4
Sonora	12.8	12.7	17.2	19.3
Colima	6.2	8.7	9.1	19.0
Puebla	11.6	10.1	18.8	18.8
Tabasco	11.9	8.0	22.9	17.3
Michoacán	8.2	10.5	22.1	16.6
Tamaulipas	5.9	5.7	25.1	16.5
Veracruz	20.4	5.4	24.0	16.4
San Luis Potosí	5.6	8.6	17.4	16.1
Jalisco	13.0	9.4	14.4	14.5
Durango	13.4	12.3	14.1	14.4
MEDIA NACIONAL	9.6	9.1	14.4	14.1
Guanajuato	10.3	11.1	10.9	14.1
Nuevo León	11.2	10.6	18.5	13.9
Baja California	10.2	10.7	14.0	13.3
Querétaro	15.1	18.1	13.8	12.8
Quintana Roo	12.1	6.5	10.5	12.6
Coahuila	10.7	8.8	11.9	12.5
Nayarit	6.1	8.7	14.5	12.2
Baja California Sur	8.5	5.9	12.8	10.8
Morelos	6.1	5.0	5.8	10.6
Chihuahua	11.4	8.4	8.0	9.8
Aguascalientes	5.9	7.8	4.3	9.5
Hidalgo	3.1	6.2	9.4	8.8
Guerrero	13.2	7.3	9.0	8.2
Yucatán	2.8	5.5	7.7	7.3
Zacatecas	2.8	2.4	4.2	3.7
Campeche	5.5	0.0	0.0	3.5
Tlaxcala	-	-	-	-

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, junio de 2011.

IV. Conclusiones y recomendaciones

La deuda de los gobiernos de las entidades federativas y municipios se regula por la ley local de deuda pública y, con respecto a su registro en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y su Reglamento (RA9LCF).

Mejorar integralmente el marco legal y normativo del ámbito federal en esta materia, comprenderá reformas a diversos ordenamientos, entre los que se encuentran la Constitución Federal,^{18/} la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como su equivalente en el ámbito local; por lo que el tiempo requerido para realizar este conjunto de transformaciones puede ser considerable.

Sin embargo, es viable que en el corto plazo se fortalezca el marco institucional rector del endeudamiento público local. Es prioritario hacerlo debido al crecimiento acelerado de los pasivos y de las obligaciones financieras asumidas por los gobiernos de las entidades federativas en los últimos años.

El mayor endeudamiento aprobado por las legislaturas locales tiene varias causas, entre las que resaltan la disminución de los ingresos causada por la reciente crisis financiera internacional y el déficit público que requiere ser financiado.

En el proceso de crecimiento de la deuda influyó también la ampliación de la oferta de financiamiento en la banca comercial y las oportunidades para la emisión de certificados bursátiles.

La necesidad de los gobiernos locales por financiar el déficit tiende a incrementarse por la dependencia de sus finanzas respecto de los recursos de origen federal, aunado a lo débil de la recaudación tributaria propia y lo limitado de las medidas de reducción del gasto no prioritario y con bajo desempeño.

El déficit público es el resultado de una insuficiencia de ingresos para solventar el nivel de gasto corriente y de capital, por lo que se recurre al financiamiento. En consecuencia, para

^{18/} Se cuenta con dos iniciativas de reforma en la materia presentadas en la Cámara de Senadores y una en la Cámara de Diputados.

regular el nivel de endeudamiento y los riesgos de su crecimiento, es necesario adoptar medidas para sanear y fortalecer las finanzas públicas, con un mejoramiento gradual y sostenido del balance presupuestario y del balance primario.

Si los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios no incrementan sus ingresos y racionalizan el gasto —reduciendo los egresos aplicados en programas que no agregan valor público ni tienen impacto económico y social, así como las erogaciones en actividades operativas, de administración, comunicación social y servicios personales, principalmente—, el déficit público persistirá y las necesidades de financiamiento aumentarán con el tiempo.

En síntesis, la solución del problema del endeudamiento acelerado de los gobiernos locales requiere de una reforma integral y de fondo de las finanzas públicas y del federalismo hacendario, que transforme las causas de la situación imperante por resolver.

Como parte de esa reforma, se deberán establecer incentivos adecuados para el saneamiento y el manejo prudente de las finanzas públicas, mediante mejoras estructurales, financieras y de calidad, en los rubros y sectores que representan mayores necesidades presupuestarias como educación, salud, seguridad social, seguridad pública, servicios personales, sistemas de pensiones, contingencias por desastres naturales, y los programas federales que operan en un marco de concurrencia presupuestaria (*pari passu*).^{19/}

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2012, se podría incluir un programa de incentivos para sanear y fortalecer las finanzas públicas locales, con medidas que incrementen los ingresos tributarios propios y que eleven la calidad del gasto. Asimismo, sería pertinente avanzar en el proyecto de una Ley General de Presupuesto y Gasto Federalizado, para establecer un nuevo marco de coordinación intergubernamental en el que se regule, por ejemplo, el financiamiento para los servicios descentralizados de educación y salud, con un enfoque dirigido a lograr mejores resultados y calidad en beneficio de la población objetivo.

^{19/} Para ejecutar una estrategia de mejora estructural al gasto, se aplicaría el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que se derivan del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las medidas indicadas son pertinentes, debido a que el conjunto de factores externos e internos que determinan el endeudamiento de los gobiernos locales puede catalizar situaciones de inestabilidad y restringir la capacidad de enfrentar eventos económicos que deterioren la solvencia de las finanzas públicas locales para cubrir el servicio de la deuda y de otros pasivos asumidos, además de sostener el nivel de gasto en los servicios públicos prioritarios.

En este contexto, se debe tener en cuenta el riesgo moral^{20/} de que las finanzas públicas locales no se conduzcan con prudencia, debido a que tienen la expectativa de que el Gobierno Federal —Legislativo y Ejecutivo— tendría que apoyar a los gobiernos locales con recursos en caso de que la falta de liquidez e insolvencia se materializara y se requiriera anular las graves consecuencias que se generarían a la economía del país.

Debido a los riesgos anteriores, es relevante implantar a la brevedad disposiciones jurídicas que fortalezcan los mecanismos institucionales para regular el endeudamiento local y racionalizar el destino de los recursos obtenidos mediante los diferentes mecanismos de financiamiento.

El propósito es que en un marco de finanzas públicas responsables y prudentes, se logre fortalecer los balances presupuestario y primario, se propicie un mayor rendimiento económico y social con la aplicación de los financiamientos adquiridos, y se justifiquen objetivamente las decisiones de endeudamiento que implican restringir las disponibilidades de recursos y el margen de acción de las futuras administraciones.

De acuerdo con este objetivo general, a continuación se presenta un conjunto de criterios para el diseño e implantación de propuestas de política fiscal —viables en el corto plazo—, a fin de implantar mejoras de forma inmediata y posteriormente alcanzar las reformas legales que demandarían un periodo mayor de tiempo, por corresponder a reformas complejas de varios preceptos legales.

^{20/} El concepto de riesgo moral significa tener incentivos inadecuados que permiten a un gobierno local no ser prudente y responsable en el manejo de sus finanzas públicas, con la expectativa de que el Gobierno Federal lo rescatará o apoyará para solventar su crisis financiera, por lo que asumirá parcialmente los costos y responsabilidades locales.

Propuestas viables de corto plazo

1. Incorporar en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 (DPEF), un artículo en el que se establezca la obligación de la SHCP para que en un plazo máximo de 30 días naturales posteriores a la publicación del DPEF en el Diario Oficial de la Federación, emita un nuevo Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal que determine que con base en la información que entreguen las entidades federativas y municipios, se constituya un registro completo, confiable y actualizado de los financiamientos, pasivos y obligaciones financieras adquiridas,^{21/} en el que se incluya:
 - i. Definición integral del concepto de deuda pública, de otros financiamientos que serán considerados como deuda pública, así como de los pasivos y obligaciones financieras que es necesario transparentar por su efecto en el déficit presupuestario y las presiones de endeudamiento que representan,^{22/}
 - ii. Determinar las causas válidas para la contratación de deuda y otro tipo de financiamientos considerados deuda pública;
 - iii. Establecer los destinos exclusivos y específicos a los que se podrán aplicar los recursos obtenidos mediante deuda y otros financiamientos considerados como deuda pública;

^{21/} El artículo 9 de la LCF prevé que se establezca un registro de las obligaciones financieras en que las participaciones fiscales estén vinculadas como garantía o fuente de pago; no obstante, el artículo 10 del Reglamento vigente del artículo 9 de la LCF dispone que: “se podrán inscribir en el Registro todas aquellas obligaciones contratadas por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios en términos de sus respectivas leyes de deuda pública, cuando éstos así lo soliciten”, por lo que habría que hacer obligatorio el registro completo de todos los pasivos y obligaciones financieras constitutivas de deuda pública, porque finalmente se tendrán que cubrir con participaciones fiscales e ingresos propios.

^{22/} Debido a las diferencias entre las leyes estatales de deuda pública y para evitar conflicto jurídico con el nuevo Reglamento del artículo 9 de la LCF, en este se definirían los diferentes conceptos o tipos de financiamiento a los que se adecuarían los gobiernos locales para su registro como, por ejemplo: empréstitos; créditos; préstamos; emisiones bursátiles; proyectos de prestación de servicios; arrendamiento financiero; contratos multianuales; y otros pasivos y obligaciones financieras. Asimismo, también se indicarían los posibles destinos de los recursos obtenidos por medio de financiamiento.

-
-
- iv. Todos los montos contratados en los diferentes tipos de deuda pública y de financiamientos considerados como deuda (créditos, empréstitos, préstamos, emisiones bursátiles, obligaciones de pago adquiridas a plazos; operaciones de reestructura, refinanciamiento o canje), y se indicaría la fecha y el periodo de gobierno en el que se contrataron;^{23/}
 - v. La plena identificación del carácter directo, indirecto o contingente de todos los pasivos y financiamientos considerados como deuda pública; del plazo de vencimiento; del costo financiero (tasas de interés promedio ponderado); y del tipo de deudor (entidad federativa, municipio, entidad paraestatal o paramunicipal) y de acreedor (banca comercial o de desarrollo, certificados bursátiles, etc.).
 - vi. En un apartado específico del registro se identificará el endeudamiento en el que estén vinculados como garantía y fuente de pago alguno de los fondos de aportaciones del Ramo general 33: FAFEF, FORTAMUN y FAIS. En este apartado se especificará el monto y la proporción anual de los recursos de cada fondo relacionados con un financiamiento en particular, así como el destino de los recursos y los resultados obtenidos;
 - vii. Criterios para el registro de las inversiones y contratos plurianuales de los proyectos de prestación de servicios, de los diversos tipos de arrendamiento, de pasivos contingentes (como las pensiones), y de otros pasivos y obligaciones financieras.

^{23/} En relación con la importancia de dar plena transparencia al endeudamiento estatal, el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero propuso a la SHCP y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores adoptar medidas para proporcionar incentivos que mejoren la transparencia y propicien políticas fiscales prudentes en las entidades federativas a través, entre otras, de modificaciones a la regulación bancaria en materia de creación de provisiones y reservas. Lo anterior, debido a que al cierre de marzo de 2011 el endeudamiento registrado por los gobiernos locales ascendió a 314,427.9 mdp, mientras que la información proporcionada por los intermediarios financieros y la emisión de valores lo sitúa en 363,422.0 mdp, por lo que se tienen 48,994.1 mdp adicionales de endeudamiento equivalente a 15.6% más de lo registrado (el monto al cierre de marzo tiene diferencias por la fecha de corte de los documentos de la SHCP y del CESF).

De acuerdo con el CESF, en algunas entidades federativas la diferencia llega a ser hasta 3 veces superior al monto de la deuda registrada en la SHCP, debido a que los estados y municipios sólo están obligados a registrar los financiamientos vinculados con sus participaciones. Los estados con mayores montos de endeudamiento no registrado en la SHCP son: Coahuila con 23,643.8 mdp; Chihuahua 5,168.4 mdp; Estado de México 3,007.1 mdp; Distrito Federal 2,941.3 mdp; Chiapas 2,595.6 mdp; Nuevo León 2,269.1 mdp; Tabasco 2,060.2 mdp; Michoacán 1,655.8 mdp; Oaxaca 1,330.6 mdp; Zacatecas 1,094.2 mdp; Baja California 1,068.2 mdp; Veracruz 911.0 mdp; y Tamaulipas 901.1 mdp.

-
-
- viii. Las deudas garantizadas por la entidad federativa o municipio, en su caso, y los ingresos propios otorgados como garantía o fuente de pago;
 - ix. Otros elementos e indicadores que la SHCP considere pertinentes.^{24/}
2. Asimismo, el nuevo registro de las obligaciones y empréstitos de las entidades federativas y municipios previsto en el Reglamento del artículo 9 de la LCF —que puede ser emitido por el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretario de Hacienda y Crédito Público—, sería transparente mediante su publicación en el portal de Internet de la SHCP y su equivalente local.

Este registro sería una obligación para la SHCP y las entidades federativas. Con el objetivo de asegurar su cumplimiento, se podría condicionar la entrega de los recursos previstos en el ramo general 23 “Provisiones salariales y económicas” del DPEF a los gobiernos locales, hasta la entrega de la información de manera completa, confiable y congruente cada trimestre.

El nuevo registro estaría sustentado en un sistema de información compartido con los gobiernos locales, al que tendrían acceso la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, las legislaturas locales, además de las entidades de control y fiscalización de los ámbitos federal y local.

3. Adicionalmente, se establecería la obligación de la SHCP para entregar trimestralmente, en la misma fecha en que se entregan al H. Congreso de la Unión, los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, una evaluación de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, junto con el planteamiento de medidas de política y acciones concretas para prever, anticipar y evitar los riesgos inherentes a un elevado nivel de déficit y endeudamiento.

Dichas medidas se deberán presentar en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF), para que por consenso se adopten las acciones por instrumentar en todo el país y en cada entidad federativa en particular, previa aprobación de la autoridad competente.

^{24/} El INTOSAI recomienda utilizar indicadores de vulnerabilidad, sostenibilidad y financieros de la deuda.

Entre los análisis que se publicarían, se deberá considerar:

- La medición trimestral y anual del coeficiente del saldo de la deuda respecto del Producto Interno Bruto estatal, y de las participaciones fiscales netas más ingresos propios no etiquetados;
- La medición del coeficiente de servicio de la deuda al trimestre y al ejercicio fiscal que se informa, respecto del balance presupuestario y del balance primario, así como su proyección para los próximos 4 años (por lo menos); y
- Transparentar el destino de los recursos obtenidos mediante endeudamiento, para lo cual se compararía el monto del endeudamiento trimestral y anual con los incrementos observados en el gasto corriente, de inversión física y el costo financiero, respecto del gasto neto total del ejercicio fiscal correspondiente al financiamiento contratado, además de analizar la composición y plazos de vencimiento de la deuda.

La transparencia de la información del registro, así como la evaluación trimestral y anual de la SHCP, junto con las medidas de política y las acciones acordadas en la CPFF, sería de gran utilidad para las instituciones financieras que otorgan crédito y para las agencias calificadoras, con el fin de elevar de inmediato la calidad crediticia y limitar el endeudamiento insostenible y con riesgo de insolvencia.

4. También se establecería que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) emita, conjuntamente con el nuevo RA9LCF, lineamientos dirigidos a que las instituciones financieras que otorguen créditos a los gobiernos locales, constituyan reservas de acuerdo con el nivel de riesgo medido objetivamente, para lo cual el nuevo registro sería de alta importancia.^{25/}

^{25/} Al respecto, el titular de la CNBV manifestó recientemente que se podrían emitir este tipo de lineamientos en el corto plazo y el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero ya lo ha recomendado.

Consideraciones finales

Con base en los datos analizados sobre la situación de las finanzas públicas y la deuda pública de las entidades federativas y municipios, se concluye que es prioritario avanzar en las reformas jurídicas e institucionales que se plantean en el presente documento.

El propósito es crear y mantener condiciones para incrementar de forma sostenida el nivel y la calidad de vida de la población —sobre todo la de menores ingresos y oportunidades—, del crecimiento económico y del empleo, con una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza, en un marco de estabilidad económica.

Sin embargo, el elevado nivel de endeudamiento y la debilidad de las finanzas públicas locales, representa un escenario potencialmente crítico para el país. Los elementos clave de los cambios requeridos comprenden:

- a) Fortalecer los ingresos propios de los gobiernos locales, elevar la calidad del gasto y recuperar el equilibrio presupuestario.

En el conjunto nacional, se estima que el 90% de los ingresos locales son de origen federal (participaciones, aportaciones, subsidios y reasignaciones), por lo que es imperativo que los gobiernos locales incrementen su recaudación tributaria y ejerzan a plenitud las facultades con que cuentan al respecto.

Para mantener un equilibrio presupuestario y lograr los objetivos de crecimiento económico y desarrollo social, es necesaria una administración prudente y responsable de las finanzas públicas que reduzcan el déficit fiscal y el endeudamiento.

Por esta razón, se debe lograr el mayor rendimiento económico y social de los recursos públicos, motivo por el que también es prioritario racionalizar el gasto e incrementar su calidad con un enfoque basado en resultados y la evaluación del desempeño.

Al cierre de 2010 el saldo de la deuda registrada representó 72% del total de las participaciones fiscales y en 5 entidades federativas fue mayor al 100%. De continuar esta tendencia, más de la mitad de las entidades federativas tendrán que destinar todas sus participaciones fiscales para pagar el servicio de la deuda y no

tendrán capacidad financiera para cubrir otros compromisos de gasto prioritario como educación, salud, seguridad social y seguridad pública.

Además, es imperativo estimular la actividad económica y generar los empleos que requiere el aumento de la población económicamente activa —situación denominada como bono demográfico—, así como elevar el número, la calidad y las remuneraciones de los puestos de trabajo formal. Para que sea posible, se debe generar el espacio fiscal que canalice de forma sostenida mayores recursos a la inversión en infraestructura y a elevar la competitividad productiva de los factores de la producción.

b) Reformar el federalismo hacendario.

Para mejorar los ingresos y las capacidades tributarias de los gobiernos locales, se debe evaluar y reformar el sistema de coordinación fiscal vigente. Se requiere una distribución más equitativa de los recursos que integran la recaudación federal participable^{26/} y que fortalezca los incentivos para que los gobiernos locales operen con una mayor responsabilidad fiscal que impulse el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo social.

Asimismo, se debe reformar el actual sistema de coordinación intergubernamental que comprende el gasto federalizado programable —aportaciones, subsidios, reasignaciones y gasto concurrente o *pari passu*—, motivo por el que la Auditoría Superior de la Federación ha expresado la necesidad de establecer una nueva Ley General de Presupuesto y Gasto Federalizado.

c) Regular el financiamiento y su destino.

Es urgente reformar el marco jurídico e institucional en el que opera el endeudamiento de los gobiernos locales, pero se debe acompañar con medidas

^{26/} Los ingresos que componen la recaudación federal participable dependen directamente del ritmo de la actividad económica, alrededor de la tercera parte de los ingresos federales son de origen petrolero y la economía nacional está fuertemente vinculada a la de los Estados Unidos de Norteamérica que se prevé tendrá una recuperación lenta. Derivado de este conjunto de factores, el crecimiento de la economía mexicana continuará con tasas de crecimiento de alrededor de 3.8% a 4.2% de acuerdo con la estimación presentada en los Criterios Generales de Política Económica 2011, o de entre 3.5% y 4.5% según la estimación del Banco de México, por lo que se mantendrán las presiones en las finanzas públicas en sus componentes de ingreso y gasto, y es prudente definir las reformas que aseguren la estabilidad económica y la fortaleza financiera para el logro de los objetivos del desarrollo nacional.

para sanear y fortalecer las finanzas públicas con una reducción gradual y sostenida del déficit público en los términos explicados anteriormente.

El riesgo ni siquiera se puede determinar de manera confiable y objetiva, porque no se conocen los montos totales de la deuda, de otros pasivos financieros de corto plazo y de contingencias presupuestarias relevantes como las pensiones.

Esta situación se debe evaluar de forma prudente y responsable por los tres órdenes de gobierno y con la participación del Poder Legislativo del ámbito federal y local, motivo por lo que se propone dar transparencia total a la información indicada y que las autoridades competentes definan y apliquen las medidas pertinentes a nivel federal y local, con una rendición de cuentas adecuada a la sociedad.

En síntesis, si no se toman las decisiones apropiadas respecto del endeudamiento acelerado de las entidades federativas y se fortalecen sus finanzas públicas, se puede configurar un escenario que ponga en riesgo la estabilidad económica y el desarrollo social del país.

