

Reporte Deuda Subnacional

Finanzas Públicas

Reporte Deuda Subnacional

Segundo trimestre de 2016

Índice de contenido

Sección I. Regulación de la deuda pública

La deuda pública subnacional.....	05
¿Qué se entiende por deuda subnacional?.....	05
Un problema de definición.....	05
Un problema de regulación.....	05
¿Avances o retrocesos en la deuda subnacional? Ley de Disciplina Financiera (LDF).....	06
Más avances que retrocesos.....	09
Calendario para la implementación de la LDF.....	11
Aspectos a considerar para el reglamento de la LDF.....	13

Sección II. La deuda pública en números

¿Cómo va la deuda subnacional del país? Tendencias.....	17
¿Cómo va la deuda subnacional del país? Al 30 de junio de 2016.....	19
¿Quién pide prestado?.....	19
¿Quién presta?.....	21
¿Cuáles son las entidades federativas más endeudadas?.....	21
La deuda pública como porcentaje del PIB estatal.....	24
La deuda pública como porcentaje de los ingresos totales.....	25
La deuda pública como porcentaje de las participaciones federales.....	26
¿Cuánto pagarías por la deuda pública de tu estado?	27
¿Y la deuda de los municipios?.....	28
Conclusiones.....	31
IMCO propone.....	31

Reporte Deuda Subnacional

Segundo trimestre de 2016

Índice de tablas

Tabla 1. Seguimiento del articulado transitorio de la Ley de Disciplina Financiera.....	11
Tabla 2. Aspectos a considerar en el reglamento de la LDF.....	13
Tabla 3. Saldo de las obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos al 30 de junio de 2016.....	20
Tabla 4. Saldo de las obligaciones financieras de entidades federativas al 30 de junio de 2016 y al mismo periodo de 2015.....	22
Tabla 5. Deuda estatal y municipal como porcentaje del PIB estatal al 30 de junio de 2016.....	24
Tabla 6. Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos como porcentaje de los ingresos totales por entidad federativa al 30 de junio de 2016.....	25
Tabla 7. Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos como porcentaje de las participaciones en ingresos federales por entidad federativa al 30 de junio de 2016.....	26
Tabla 8. Deuda estatal per cápita al 30 de junio de 2016.....	27
Tabla 9. Porcentaje de municipios por nivel de endeudamiento al 30 de junio de 2016.....	29
Tabla 10. Municipios más endeudados al 30 de junio de 2016 y al mismo periodo de 2015.....	30

Índice de gráficas y figuras

Gráfica 1. Saldo histórico de las obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos al cierre de cada año y al 30 de junio de 2016.....	17
Gráfica 2. Tasas de crecimiento real anual de las obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos (1994-2015).....	18
Gráfica 3. Saldo de las obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos al cierre de cada año.....	18
Gráfica 4. Composición de la deuda subnacional al 30 de junio de 2016.....	19
Gráfica 5. Composición de la deuda subnacional al 30 de junio de 2016.....	21
Figura 1. Obligaciones financieras de municipios al 30 de junio de 2006 y al 30 de junio de 2016.....	28

SECCIÓN I

La regulación de la deuda pública

La deuda pública subnacional

El endeudamiento de estados y municipios ha mostrado una tendencia de crecimiento acelerado en años recientes. Asimismo, experiencias históricas como la crisis financiera de 2008 han demostrado la falta de control y facilidad con la que se pueden endeudar los gobiernos estatales y municipales. Por ello, en **IMCO** consideramos que la deuda subnacional debe contar con un monitoreo constante y estar sujeta a una revisión permanente.

Esta tendencia de crecimiento acelerado de los saldos de las obligaciones financieras de los gobiernos estatales y municipales ocasionó que el tema de la deuda subnacional se posicionara en el centro de la agenda pública. Por lo anterior, el **IMCO** elaboró el **Reporte de Deuda Subnacional 2016** con el propósito de monitorear y conocer los niveles de endeudamiento de los estados y municipios, las condiciones de contratación de la deuda, así como un estudio de los mecanismos de control y novedades legislativas relacionadas con las finanzas públicas locales y en particular con la deuda subnacional.

¿Qué se entiende por deuda subnacional?

Se entiende por deuda pública subnacional a todas las obligaciones de pasivo, contratadas directa o indirectamente, de corto, mediano o largo plazo, derivadas de financiamientos, independientemente del instrumento de contratación, a cargo de los estados, de la Ciudad de México y de los municipios, sin importar si dichas obligaciones tienen como propósito operaciones de canje o refinanciamiento.

Un problema de definición

Sobre la definición de deuda pública la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que independientemente de la legislación adoptada por los gobiernos locales, se considera como tal aquella que cumpla con los siguientes elementos¹:

- 1. La prohibición de obtener endeudamiento externo.** Los estados y municipios no pueden recibir financiamiento de entidades o personas extranjeras, en moneda extranjera, ni que el lugar de pago sea el extranjero.
- 2. El destino del financiamiento debe ser exclusivamente para inversiones públicas productivas.** La deuda contratada debe destinarse a una finalidad específica sea: la construcción o

rehabilitación de bienes de dominio público o la adquisición de bienes de dominio público; no a gasto corriente.

- 3. El principio de unidad o concentración de las finanzas estatales.** La administración descentralizada es parte del estado, por ello, los entes de esta naturaleza deben observar el mismo marco jurídico de la administración central para la contratación de deuda.
- 4. Participación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo.** En materia de endeudamiento es necesaria la colaboración y corresponsabilidad de ambos Poderes en la contratación de deuda, de conformidad con las facultades de cada uno.

A pesar de la existencia de elementos constitucionales, legislativos y jurídicos, las entidades federativas y los municipios se han empeñado en no considerar legalmente todos los pasivos como deuda pública. Por ejemplo:

Bursatilización: en el presupuesto de egresos de entidades federativas o en la información relacionada con la contabilidad gubernamental sobre el ejercicio del gasto, el monto global de la deuda pública no refleja pasivos generados a través de instrumentos financieros como la emisión de obligaciones y bonos que cotizan en la bolsa de valores o a través de fideicomisos bursátiles. En este sentido, no podemos conocer ni comparar el monto total de endeudamiento.

Proyectos de prestación de servicios (asociaciones público privadas): en respuesta al nuevo contexto económico que enfrentan las entidades federativas y los municipios, los gobiernos han comenzado a implementar mecanismos de colaboración público privada para allegarse de recursos y estar en condiciones de prestar servicios a la población. Sin embargo, la contratación de APP'S genera una carga económica que en última instancia se traducirá en una obligación de pago a cargo del erario público. Por ello es necesario contar con elementos que permitan determinar los saldos de este tipo de instrumentos.

Un problema de regulación

Aunado al problema de definición de la deuda pública, existe un problema en la regulación que nos impide conocer, al mes de agosto de 2016, la totalidad de la deuda pública subnacional, así como las principales características de la misma como tasas de

¹ Acción de inconstitucionalidad 163/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII. Noviembre de 2010. Novena Época. Página 1208. Jurisprudencia Constitucional.

Interés, plazos, instrumentos de contratación, garantías, entre otras. Hasta ahora, la única información sistematizada a nivel nacional de la cual disponemos es la que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con base en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios (los registros únicos de obligaciones y empréstitos que están obligadas a tener las entidades federativas en su gran mayoría no son públicos y contienen información heterogénea que dificulta su comparación). Sin embargo, esta información se limita únicamente a aquellas contrataciones garantizadas ya sea con participaciones u aportaciones federales. Es decir, que los niveles de deuda que conocemos representan solamente una fracción de la deuda total de estos órdenes de gobierno.

Prueba de ello es que, de acuerdo con un informe² de la Auditoría Superior de la Federación en el que se estima la totalidad de la deuda subnacional, se llegó a la conclusión de que la deuda subnacional no registrada al primer trimestre de 2011 era 15.6% (48,994.1 mdp) superior a la registrada por parte de la SHCP en el mismo periodo.

¿Avances o retrocesos en los controles de la deuda subnacional? Ley de Disciplina Financiera

El pasado 27 de abril de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (LDF). En términos generales, esta Ley establece las bases para que los estados y municipios puedan incurrir en endeudamiento, los límites y modalidades bajo los cuales se podrán afectar sus respectivas participaciones y acceder a garantías por parte del Gobierno Federal. De igual forma, se obliga a los gobiernos subnacionales a inscribir y publicar la totalidad de sus préstamos y obligaciones financieras en un Registro Público Único, además de establecer un sistema de monitoreo y alertas, entre otras medidas de control.

Para conocer un poco más sobre la Ley de Disciplina Financiera a continuación se abordan las principales características de este nuevo ordenamiento.

El principal objetivo de la LDF es establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. De igual forma, establece principios bajo los cuales los gobiernos locales y sus entes públicos deberán administrar sus recursos: legalidad,

honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Medidas de disciplina financiera:

- Se obliga a estados, Ciudad de México y municipios a inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un Registro Público Único.
- Los servidores públicos de los estados y municipios serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.
- Las entidades estatales de fiscalización deberán fiscalizar las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.
- Se incorpora el principio de estabilidad en las finanzas públicas y del sistema financiero.
- Se mandata a estados y municipios a observar en sus planes de desarrollo el principio de estabilidad en las finanzas públicas y del sistema financiero.
- Se obliga a los congresos locales y a las administraciones públicas estatales a armonizar su legislación de conformidad con la Ley de Disciplina Financiera.
- Se exige obtener el voto de dos terceras partes (de sus miembros presentes) de las legislaturas locales para que se autoricen los montos máximos para contratar empréstitos y obligaciones.
- Se permite contratar obligaciones a corto plazo, de acuerdo a las condiciones que establece la Ley de Disciplina Financiera.
- Se obliga a liquidar las obligaciones a corto plazo a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente.
- Se impide contratar obligaciones durante los últimos tres meses del periodo de gobierno correspondiente².

Se faculta al Congreso para:

- Establecer las bases generales para poder incurrir en endeudamiento.
- Establecer los límites y modalidades para poder afectar las participaciones que pretendan cubrir los empréstitos que se contraigan.
- Establecer un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda.
- Establecer las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan las disposiciones de las leyes de la materia.

² Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011. Registro de la Deuda Subnacional en la SHCP y Sistema Regulatorio Federal de esta Deuda.

En virtud de los convenios que estados y municipios celebren con el Gobierno Federal para obtener garantías, una Comisión Legislativa Bicameral competente:

- Para estados con niveles elevados de deuda: analizará la estrategia de ajuste para fortalecer sus finanzas públicas y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes.
- Para estados que no tengan niveles elevados de deuda: será informado de la estrategia de ajuste para fortalecer sus finanzas públicas.
- Para municipios con niveles elevados de deuda: será informado de la estrategia de ajuste para fortalecer sus finanzas públicas.

En los términos que disponga la LDF, la Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

- La fiscalización de las garantías que el Gobierno Federal otorgue respecto a empréstitos de los estados y municipios.
- La fiscalización del destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales, surgidos a partir de empréstitos que cuenten con la garantía de la Federación.

De acuerdo a las bases de las leyes correspondientes y a la Constitución Federal, y por los conceptos y montos que éstas aprueben:

- Los estados y municipios podrán contraer obligaciones o empréstitos para destinarlos a su refinanciamiento o reestructura.
- Los fideicomisos no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura.
- Los estados podrán contraer obligaciones o empréstitos para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios, cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura.
- En ningún caso se podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Sistema de Alertas

- El Sistema de Alertas consiste en la publicación hecha por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de los indicadores de endeudamiento de los entes públicos.
- ¿Qué indicadores utilizará?: la definición específica de cada indicador, su aplicación, periodicidad de medición y la obligación de entrega de información

por parte de los entes públicos, serán establecidas en las disposiciones que al efecto emita la SHCP.

✓ **Indicador de Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición:** vinculado con la sostenibilidad de la deuda de un ente público. Entre mayor nivel de apalancamiento menor sostenibilidad financiera. Para el caso de los proyectos contratados bajo esquemas de Asociación Público-Privada, sólo se contabilizará la parte correspondiente a la inversión por infraestructura.

✓ **Indicador de Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición:** vinculado con la capacidad de pago. Para su cálculo se incluirán las amortizaciones, intereses, anualidades y costos financieros atados a cada financiamiento y pago por servicios derivados de esquemas de Asociación Público-Privada destinados al pago de la inversión.

✓ **Indicador de Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos totales:** muestra la disponibilidad financiera del ente público para hacer frente a sus obligaciones contratadas a plazos menores de 12 meses en relación con los ingresos totales.

- ¿Qué calificaciones se pueden obtener?: Los resultados obtenidos de acuerdo con la medición de los indicadores serán publicados en el Sistema de Alertas, el cual clasificará a cada uno de los entes públicos de acuerdo con los siguientes niveles y con los siguientes techos de financiamiento neto:

✓ **Endeudamiento sostenible:** el equivalente al 15 por ciento de sus Ingresos de libre disposición.

✓ **Endeudamiento en observación:** el equivalente al 5 por ciento de sus Ingresos de libre disposición.

✓ **Endeudamiento elevado:** igual a cero.

- Consulta del Sistema de Alertas: el Sistema será publicado en la página oficial de Internet de la SHCP de manera permanente, debiendo actualizarse trimestralmente, dentro de los 60 días naturales posteriores al término de cada trimestre.

Registro Público Único

- El Registro Público Único (RPU) consiste en la inscripción de obligaciones y financiamientos que contraten los entes públicos de las entidades federativas y los municipios.
- El objetivo del RPU es que en última instancia se inscriba y transparente la totalidad de los financiamientos y obligaciones a cargo de los entes públicos de las entidades federativas y los municipios.
- ¿Qué efectos tiene el RPU?: únicamente son declarativos e informativos, por lo que no prejuzgan ni validan los actos jurídicos por los cuales se celebraron las operaciones registradas. Sin embargo, para efectos de los artículos 22 y 32 bis 1 del Código de Comercio (CC), el Registro Público Único constituye un registro especial: “Cuando, conforme a la ley, algún acto o contrato deba inscribirse en el Registro Público de la Propiedad o en registros especiales para surtir efectos contra terceros, su inscripción en dichos registros será bastante.” De acuerdo a la LDF, la inscripción del financiamiento o la obligación en el Registro Público Único bastará para que se entienda inscrito el mecanismo de fuente de pago o garantía correspondiente.
- Otros efectos del RPU: la disposición o desembolso del financiamiento u obligación a cargo de los entes públicos estará condicionada a la inscripción de los mismos en el Registro Público Único, excepto tratándose de obligaciones a corto plazo o emisión de valores, en cuyo caso deberán quedar inscritos en un período no mayor a 30 días, contados a partir del día siguiente al de su contratación, de la fecha de cierre del libro o de subasta, según corresponda.
- Las inscripciones del Registro Público Único deberán al menos contemplar:
 - ✓ Deudor u obligado
 - ✓ Acreedor
 - ✓ Monto contratado
 - ✓ Fecha de contratación
 - ✓ Tasa de interés
 - ✓ Plazo contratado
 - ✓ Recurso otorgado en garantía o fuente de pago
 - ✓ Fecha de inscripción
 - ✓ Fecha de última modificación en el Registro Público Único
 - ✓ Tasa efectiva, es decir, la tasa que incluya todos los costos relacionados con el financiamiento u obligación
- Obligaciones que se deriven de contratos de Asociaciones Público – Privadas: en el RPU se inscribirán en un apartado específico las obligaciones que se deriven de contratos de APP’S. Para llevar a cabo la inscripción, los entes públicos de las entidades federativas y de los municipios deberán presentar al Registro Público Único la información relativa al monto de inversión del proyecto a valor presente y el pago mensual del servicio, identificando la parte correspondiente al pago de inversión, el plazo del contrato, así como las erogaciones pendientes de pago.
- ¿Cómo se cancela un registro?: el ente público deberá presentar la documentación mediante la cual el acreedor manifieste que el financiamiento u obligación fue liquidado.
- ¿Veracidad de la información? La SHCP podrá solicitar a las Instituciones financieras, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la información correspondiente a las obligaciones y financiamientos de los entes públicos de las entidades federativas y de los municipios, con el fin de conciliar la información del Registro Público Único. En caso de detectar diferencias, deberán publicarse en el Registro Público Único.
- ¿Trámite electrónico en el RPU?: la inscripción de los financiamientos y obligaciones en el Registro Público Único, así como sus modificaciones, cancelaciones y demás trámites relacionados podrán realizarse a través de medios electrónicos, de conformidad con lo que establezca el reglamento de dicho registro.
- Los requisitos para la inscripción de financiamientos y obligaciones son:
 - I. Los financiamientos y obligaciones deberán cumplir con los requisitos establecidos para la contratación de deuda pública y obligaciones a corto plazo.
 - II. En el caso de financiamientos y obligaciones que utilicen como garantía o fuente de pago las participaciones o aportaciones federales, se deberá cumplir con las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.
 - III. En el caso de la Ciudad de México se deberá cumplir con los requisitos para la contratación de deuda pública de la Ciudad de México, lo cual deberá ser acreditado con la inscripción en el Registro de la Deuda del Sector Público Federal.

- IV. En el caso de la Deuda Estatal Garantizada se deberá contar con la inscripción en el Registro de la Deuda del Sector Público Federal.
 - V. Contar con el registro de empréstitos y obligaciones de la entidad federativa correspondiente.
 - VI. En su caso, el ente público deberá estar en cumplimiento con la entrega de información para la evaluación del Sistema de Alertas.
 - VII. Tratándose de obligaciones que se originen de la emisión de valores, bastará con que se presente evidencia de dichos valores, de acuerdo con el procedimiento establecido en el reglamento del Registro Público Único.
 - VIII. Se registrarán los financiamientos y obligaciones de los municipios y sus entes públicos, tanto los que cuenten con la garantía del estado, como en los que, a juicio del propio estado, los municipios tengan ingresos suficientes para cumplir con los mismos.
 - IX. Los entes públicos deberán publicar su información financiera de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas expedidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Para tal efecto, los entes públicos deberán presentar la opinión de la entidad de fiscalización superior de la entidad federativa correspondiente, en la que manifieste si el ente público cumple con dicha publicación.
 - X. Los financiamientos destinados al refinanciamiento sólo podrán liquidar financiamientos previamente inscritos en el Registro Público Único.
 - XI. Otros requisitos que establezca el propio reglamento del Registro Público Único.
- ¿Actualización de información?: para mantener actualizado el Registro Público Único, las entidades federativas deberán enviar trimestralmente a la SHCP, dentro del plazo de 30 días naturales posteriores al término de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, la información correspondiente a cada financiamiento y obligación de la entidad federativa y de cada uno de sus entes públicos.

- ¿Dónde consultar el RPU?: El Registro Público Único se publicará a través de la página oficial de Internet de la SHCP y se actualizará diariamente.

- Reglamentación del RPU: El Ejecutivo Federal deberá emitir el reglamento del Registro Público Único a más tardar 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la LDF.

Supletoriedad e Interpretación de la Ley de Disciplina Financiera:

- A falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Coordinación Fiscal; y se estará a la interpretación de la SHCP para efectos administrativos.

De esta forma, siempre y cuando se cumplan los requisitos de esta nueva ley, por primera vez podremos despejar la duda pública y conocer a cuánto asciende la deuda subnacional, cómo se distribuye y comenzar un monitoreo sobre su destino y ejecución. Con estas medidas, se evitarán casos como los ocurridos en las últimas entregas-recepciones de las administraciones estatales y municipales, en las que la sustentabilidad de las finanzas públicas y el equilibrio presupuestal han sido comprometidos.

Más avances que retrocesos

En términos generales, el **IMCO** ve positivamente la reforma en materia de Disciplina Financiera para estados y municipios, así como los mecanismos de control para funcionarios públicos y manejo de recursos públicos. En particular, resalta que la ley haya sido creada para ordenar y disciplinar la contratación de deuda de las entidades y de los municipios, y a consagrar el principio de estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero. De este modo, los empréstitos y obligaciones que se contraten quedan sujetos a las condiciones establecidas en las leyes de la materia y a la propia Constitución. Los recursos provenientes de financiamiento solo pueden destinarse a inversiones públicas productivas o a su refinanciamiento o reestructura, y no a cubrir gasto corriente.

Si bien los estados y municipios pueden contraer obligaciones para cubrir las necesidades que tengan a corto plazo, la reforma en materia de disciplina financiera impone restricciones. Así, las obligaciones a corto plazo tienen que liquidarse a más tardar tres

meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses. Lo anterior evitará que acciones irresponsables o desmedidas de gobiernos salientes ahoguen las finanzas públicas de las nuevas administraciones. En este sentido, el papel de los tribunales será fundamental: la Constitución no hace ninguna distinción sobre deuda de corto o largo plazo, por lo que, atendiendo al propósito de esta nueva legislación, el **IMCO** considera que esta medida de control debe ser aplicable para los dos supuestos. No obstante, habrá que esperar el pronunciamiento por parte de las autoridades judiciales.

Respecto a las nuevas facultades de la Auditoría Superior de la Federación se contempla la fiscalización de las garantías que en su caso otorgue el gobierno federal respecto a los empréstitos de los estados y los municipios; y, en el caso de que estados y municipios cuenten con empréstitos que estén garantizados por la Federación, el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. En lo que hace a los órganos de fiscalización locales, ahora están facultados para fiscalizar las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.

Las entidades y los municipios deberán inscribir y publicar la totalidad de su deuda en un Registro Público Único. En pocas palabras, se podrá despejar la duda pública sobre el monto total de la deuda pública. Esto, aunado a la creación de un Sistema de Alertas implica un paso adelante en materia de transparencia pues facilitará a los actores interesados el acceso a las condiciones bajo las cuales se contrata la deuda de los estados y municipios del país.

Sobre las facultades a las legislaturas locales se contempla que éstas autoricen los montos máximos para contratar empréstitos y obligaciones (bajo las mejores condiciones del mercado, previo análisis de su destino, y capacidad de pago). Asimismo, tendremos que esperar la instalación y completa conformación de la Comisión Legislativa Bicameral, cuyo fin es analizar la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados.

Por último, falta esperar la completa armonización de las constituciones locales para que precisen las responsabilidades de sus servidores públicos por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Calendario para la implementación de la Ley de Disciplina Financiera

El 26 de mayo de 2015 se publicó en Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de disciplina financiera, la cual entró en vigor el día siguiente de su publicación. El transitorio segundo del decreto de reforma constitucional fijó 90 días naturales posteriores a su entrada en vigor para la publicación de la Ley de Disciplina Financiera. No obstante, esta se publicó casi un año después: el 27 de abril de 2016, la cual entró en vigor el día siguiente de su publicación. A su vez, los transitorios décimo quinto y décimo octavo establecieron 180 días posteriores a la entrada en vigor de la Ley para que el Ejecutivo Federal emita la reglamentación referente al Sistema de Alertas y al Registro Público Único.

Tabla 1. Seguimiento del articulado transitorio de la Ley de Disciplina Financiera

CONTROLES A LA DEUDA Y MEDIDAS DE DISCIPLINA FINANCIERA	FECHA DE VIGENCIA O APLICACIÓN
Entrada en vigor de la Ley.	28/04/2016
Armonización de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas locales con la Ley.	A más tardar 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la Ley.
<p>Las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas se deberán incluir cuando menos lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Objetivos anuales, estrategias y metas II. Proyecciones de finanzas públicas III. Descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas IV. Los resultados de las finanzas públicas que abarquen un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión V. Un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores 	Ejercicio fiscal 2017
El porcentaje mínimo de la aportación realizada por la Entidad Federativa para la reconstrucción de la infraestructura de la Entidad Federativa dañada que en promedio se registre durante los últimos 5 ejercicios, actualizados por el Índice Nacional de Precios al Consumidor	2.5 por ciento para el año 2017 5.0 por ciento para el año 2018 7.5 por ciento para el año 2019 10 por ciento para el año 2020 en adelante
Para los límites establecidos a la asignación global de recursos para servicios personales que se apruebe en el Presupuesto de Egresos	Entrará en vigor para efectos del Presupuesto de Egresos correspondiente al ejercicio fiscal 2018. Los servicios personales asociados a seguridad pública y al personal médico, paramédico y afin, hasta el año 2020. En ningún caso, la excepción transitoria deberá considerar personal administrativo.
El porcentaje máximo de recursos para cubrir adeudos del ejercicio fiscal anterior de los Ingresos totales de la respectiva Entidad Federativa.	5 por ciento para el ejercicio 2017 4 por ciento para el 2018 3 por ciento para el 2019 2 por ciento 2020 en adelante

CONTROLES A LA DEUDA Y MEDIDAS DE DISCIPLINA FINANCIERA	FECHA DE VIGENCIA O APLICACIÓN
Cada Entidad Federativa deberá integrar y administrar el registro de proyectos de Inversión pública productiva de la Entidad Federativa correspondiente.	A más tardar el 1o. de enero de 2018
La secretaría de finanzas o su equivalente de cada Ente Público contará con un sistema de registro y control de las erogaciones de servicios personales	A más tardar el 1o. de enero de 2018
<p>Las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de los Municipios se deberán incluir cuando menos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos anuales, estrategias y metas • Proyecciones de finanzas públicas • Descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas • Los resultados de las finanzas públicas • Un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores 	Ejercicio fiscal 2018
El porcentaje máximo de recursos para cubrir adeudos del ejercicio fiscal anterior de los Ingresos totales del respectivo Municipio	5.5 por ciento para el año 2018 4.5 por ciento para el año 2019 3.5 por ciento para el año 2020 2.5 por ciento para el año 2021 en adelante
La Comisión Nacional Bancaria y de Valores establecerá en la publicación de disposiciones de carácter general, los requisitos de revelación respecto de los gastos relacionados con la oferta de los valores a emitir que deberán cumplir los Entes Públicos.	A más tardar a los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la Ley.
El Ejecutivo Federal podrá otorgar la garantía del Gobierno Federal a las obligaciones constitutivas de deuda pública de los Estados y Municipios en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios siempre y cuando el Estado y, en su caso Municipio correspondiente, cumpla con la publicación de su información financiera de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental	A partir de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la Ley
Entrada en operación del Sistema de Alertas	A más tardar el 1 de abril de 2017.

CONTROLES A LA DEUDA Y MEDIDAS DE DISCIPLINA FINANCIERA	FECHA DE VIGENCIA O APLICACIÓN
Emisión del reglamento del Sistema de Alertas por parte del Ejecutivo Federal	A más tardar 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la Ley
Entrada en operación del Registro Público Único	A más tardar el 1 de abril de 2017
Emisión del reglamento del Registro Público Único	A más tardar 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la Ley
Emisión de las normas necesarias para identificar el gasto realizado con recursos provenientes de ingresos de libre disposición, transferencias federales etiquetadas y deuda pública por parte del Consejo Nacional de Armonización Contable	A más tardar 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la Ley

Fuente: Elaboración IMCO.

Aspectos a considerar para el Reglamento de la Ley de Disciplina Financiera

En términos generales, la LDF contiene mecanismos para controlar el endeudamiento y gasto a nivel subnacional. No obstante, en la LDF quedan pendientes algunas definiciones y aspectos que deberán ser desarrollados adecuadamente en el reglamento de esta normatividad.

A continuación presentamos algunos aspectos identificados por **IMCO** que están sujetos a la discrecionalidad por parte de la SHCP y en los cuales será fundamental su adecuada reglamentación.

Tabla 2. Aspectos a considerar en el reglamento de la LDF

ASPECTO A INCORPORAR O DESARROLLAR EN EL REGLAMENTO	RELACIÓN CON LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA	CONSIDERACIONES JURÍDICAS O COMENTARIOS IMCO
Ampliación y mejora de glosario	Artículo 2	La definición de inversión pública productiva sigue siendo muy amplia y persiste la posibilidad de interpretar como inversión productiva conceptos de gasto corriente.
Monitoreo de situación financiera	Artículo 43	Se contempla el monitoreo a través del Sistema de Alertas. Sin embargo, sería positivo establecer cómo y quién llevará a cabo el monitoreo adicional. Existe la posibilidad de que a nivel municipal, sea la Secretaría de Finanzas local quién realice el monitoreo de la situación financiera.
Reporte de evolución de deuda pública de los años anteriores a cada presupuesto aprobado	Artículo 5	Se sugiere que se incorpore expresamente un reporte sobre la evolución de la deuda pública como parte de los documentos correspondientes al reporte de resultados de las finanzas públicas.
Proyecciones financieras	Artículo 5 fracción II	Es necesario reglamentar cómo se elaborarán estas proyecciones y hacer públicas las metodologías y cálculos de los criterios y proyecciones. Reglamentar los elementos mínimos que las normas y formatos de la CONAC deberán incorporar.

ASPECTO A INCORPORAR O DESARROLLAR EN EL REGLAMENTO	RELACIÓN CON LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA	CONSIDERACIONES JURÍDICAS O COMENTARIOS IMCO
Informe de resultados de las finanzas públicas	Artículo 5 fracción IV	Establecer mayor claridad sobre el contenido de los “resultados de finanzas públicas” reglamentado dentro de los formatos de CONAC.
Balance Negativo	Artículos 6 y 7	Falta mayor desarrollo de la fracción III del artículo 7. ¿Quién supervisará si efectivamente habrá mayores ingresos o menores gastos permanentes?
Solicitud de Endeudamiento	No se encontró en LDF	En la Ley de Disciplina Financiera no se establece como tal un procedimiento armonizado para solicitar endeudamiento. Esto es, ¿quién y cómo se solicita?
Reestructuración	Artículo 23	La operación a refinanciar debe ser considerada como una operación constitutiva de deuda pública de conformidad con la legislación local aplicable. Además, que la reestructuración de deuda verse sobre alguna que esté garantizada con participaciones federales y que el origen y destino de la misma haya sido auditado favorablemente por la entidad de fiscalización superior de la entidad federativa correspondiente. De lo contrario, se puede estar garantizando y reestructurando deuda de la cual se desconoce su aplicación o uso.
Objetivo de la deuda pública	Artículo 24	<p>Falta desarrollar en el reglamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cómo se presentarán los montos autorizados de deuda pública u obligación. Además, se necesita un desglose de todos los elementos accesorios de la deuda pública. • No basta con el plazo máximo autorizado para el pago, reglamentar cómo se presentará la información. Es deseable reglamentar que se informe la vida útil de la deuda (por el menos el plazo de la vida del proyecto). • Destino de los recursos: reglamentar la elaboración de indicadores de cumplimiento y forma de presentación de la información. Por ejemplo, un cronograma sobre las ministraciones de recursos provenientes de deuda a los proyectos de inversión específicos. • La fuente de pago o contratación de garantía debe reglamentarse para conocerse en qué condiciones se realiza el pago o la contratación de la garantía.
Informes trimestrales	Artículo 25	Desarrollar los elementos mínimos que deberá contener el Informe trimestral exigido por el Ley General de Contabilidad Gubernamental.
Contratación de deuda		
Certificación de deuda emitida por peritos, calificadoras y registro.	Artículo 26	La certificación de deuda emitida por peritos, calificadoras o visto bueno del Registro son medidas que reglamentadas pueden perfeccionar el artículo 26 de la LDF para ayudar al secretario de finanzas, tesorero municipal o su equivalente a confirmar que la contratación de la deuda se llevó a cabo en las mejores condiciones.

ASPECTO A INCORPORAR O DESARROLLAR EN EL REGLAMENTO	RELACIÓN CON LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA	CONSIDERACIONES JURÍDICAS O COMENTARIOS IMCO
Proceso competitivo	Artículos 26, 27, 28 y 29	Desarrollar en reglamento las mejores prácticas para la licitación de deuda pública.
Reporte de adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS)	Artículos 12 y 20	Mayor desglose en el reglamento. Se requiere no solo el monto global de las ADEFAS, sino por qué conceptos está conformado.
Garantías	Artículos 34 y 36	No se define si la garantía versará sobre recursos federales participables o sobre nuevas garantías por parte de la Federación.
Registro Único	Artículo 43	La Secretaría deberá realizar una evaluación de los entes públicos que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el Registro Público Único, de acuerdo a su nivel de endeudamiento, para lo cual es necesario conocer la metodología de la evaluación y publicarla. Asimismo, se debe reglamentar la documentación e información mínima.
Solicitudes Aleatorias	Artículo 55	El reglamento deberá profundizar en la solicitud, uso y actualización de las solicitudes.
Sanciones	Artículos 61, 62 y 63	Las sanciones establecidas en la Ley de Disciplina Financiera deberán ser detalladas en el reglamento. Por ejemplo, elementos que actualicen supuestos de responsabilidad hacendaria. En particular, la LDF es escueta y sujeta a interpretación en la sección de sanciones.
Criterios para reasignación de recursos	Artículo 13 fracción VI	El reglamento deberá guiar sobre aspectos relacionados a quién los decreta y cómo se procesan.

Fuente: Elaboración IMCO.

SECCIÓN II

La deuda pública en números

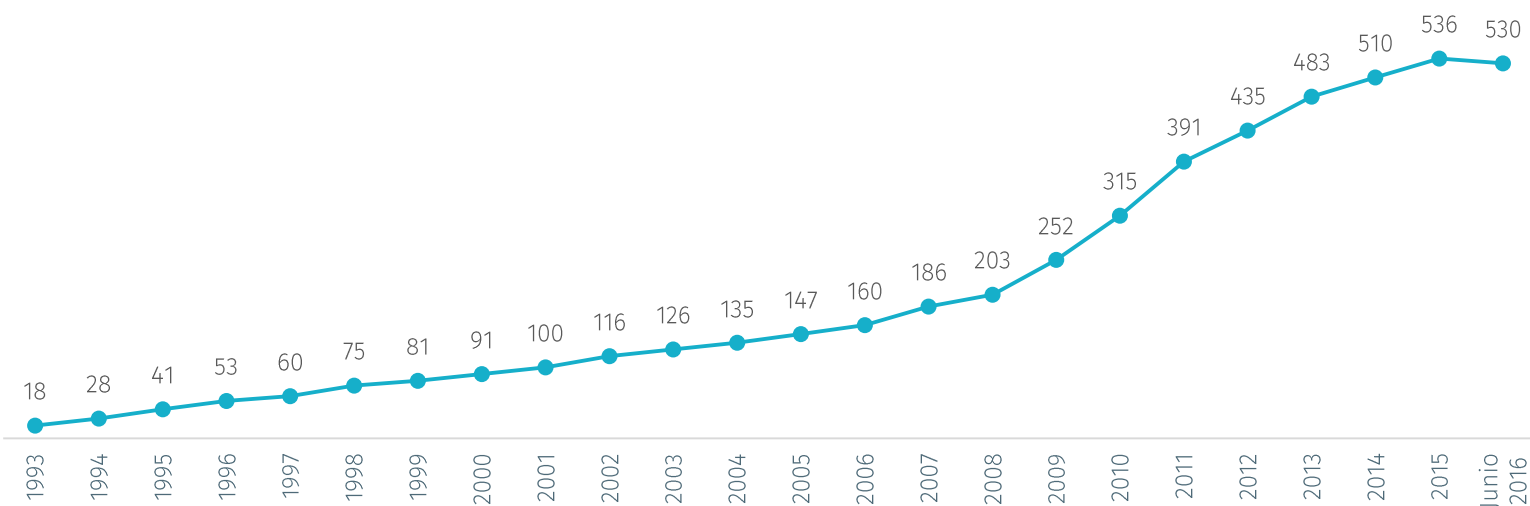
¿Cómo va la deuda subnacional del país? Tendencias

Recientemente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) actualizó al segundo trimestre de 2016 los datos de la deuda pública de estados y municipios. Aunque, como ya se mencionó, la Secretaría únicamente lleva el registro de una parte de la deuda total de estos niveles de gobierno, la información que hizo pública nos permite dimensionar la magnitud y la tendencia del endeudamiento de los gobiernos locales del país en los últimos años.

A continuación presentamos algunos de los datos más relevantes sobre la deuda subnacional al 30 de junio de 2016:

Entre diciembre de 1993 y diciembre de 2015 el saldo de las obligaciones financieras de las entidades federativas, municipios y sus respectivos organismos creció 351.6% en términos reales al pasar de 18.3 mmdp en 1993 a 536.3 mmdp en 2015.

Gráfica 1. Saldo histórico de las obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos al cierre de cada año y al 30 de junio de 2016. Miles de millones de pesos corrientes



Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.

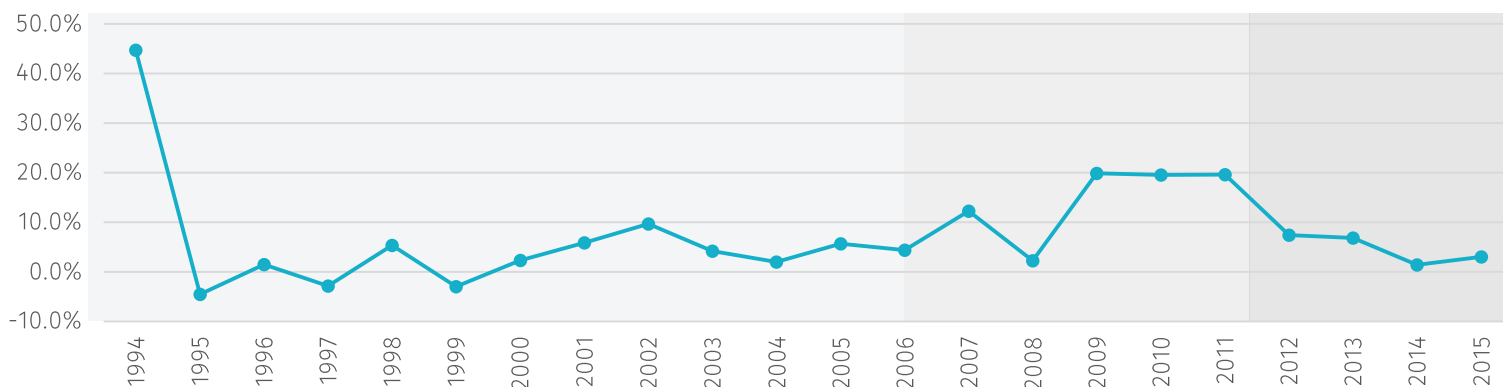
Como se puede apreciar en la **gráfica 2**, entre 1993 y 2015 se pueden identificar tres periodos en función del crecimiento de la deuda subnacional:

a) **1993 a 2006.** Se observa una tasa de crecimiento real promedio anual del 5.2%. Si omitimos el salto de la deuda entre 1993 y 1994 (44.7%), la tasa de crecimiento anual en el periodo es de 2.4%.

b) **2006 a 2011.** Periodo durante el cual se acelera el crecimiento de la deuda subnacional, probablemente como resultado de la crisis financiera de 2008. Se registra una tasa de crecimiento real promedio anual de 14.5%; cifra significativamente mayor a la registrada en el periodo anterior y durante el cual se registran tasas reales de crecimiento anual no observadas desde 1994 (19.9%, 19.5% y 19.6% en 2009, 2010 y 2011, respectivamente). Esta situación ocasionó que entre 2006 y 2011 el saldo de la deuda total de los gobiernos locales prácticamente se duplicara (crecimiento real acumulado de 96.7%) y que pasara de 1.6% a 2.8% como proporción del PIB durante el periodo.

c) **2011 a 2015.** La tendencia de la deuda de estados y municipios **en su conjunto** parece haberse estabilizado, creciendo en este periodo a una tasa real promedio anual del 3.7%; retornando a tasas de crecimiento similares a las observadas en años anteriores a 2006.

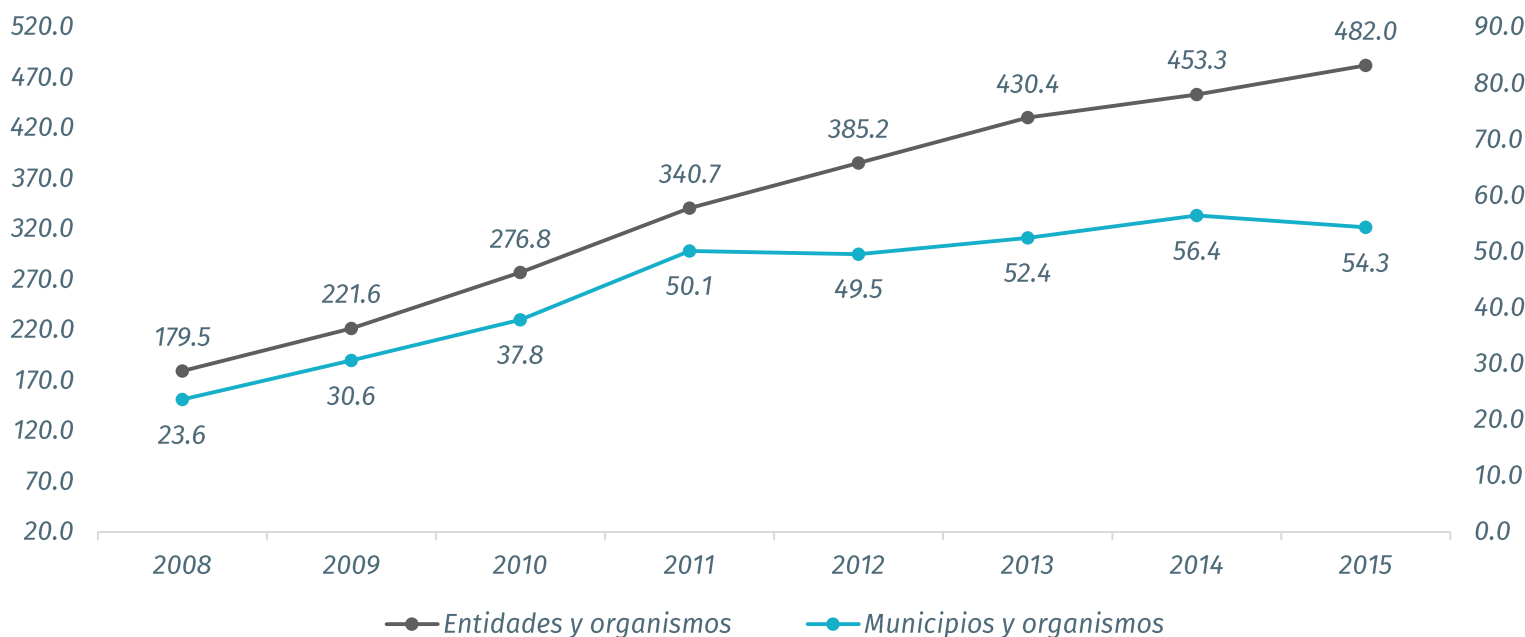
Gráfica 2. Tasas de crecimiento real anual de las obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos (1994-2015)



Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios; Banxico.

Sin embargo, si analizamos por separado el crecimiento de las obligaciones financieras de estados y municipios, podemos observar cómo a partir del año 2012 se presenta una divergencia entre las tendencias de crecimiento de ambos niveles de gobierno. Mientras que la deuda municipal se ha estabilizado e incluso reducido en términos reales en años recientes (la tasa de crecimiento real promedio anual entre 2011 y 2015 fue de -1.4%), la deuda de los gobiernos estatales y sus organismos ha crecido durante ese mismo periodo a una tasa promedio real del 5.4%. Dicha divergencia se puede apreciar claramente en la gráfica 3.

Gráfica 3. Saldo de las obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos al cierre de cada año. Miles de millones de pesos corrientes



Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.

¿Cómo va la deuda subnacional del país? Al 30 de junio de 2016

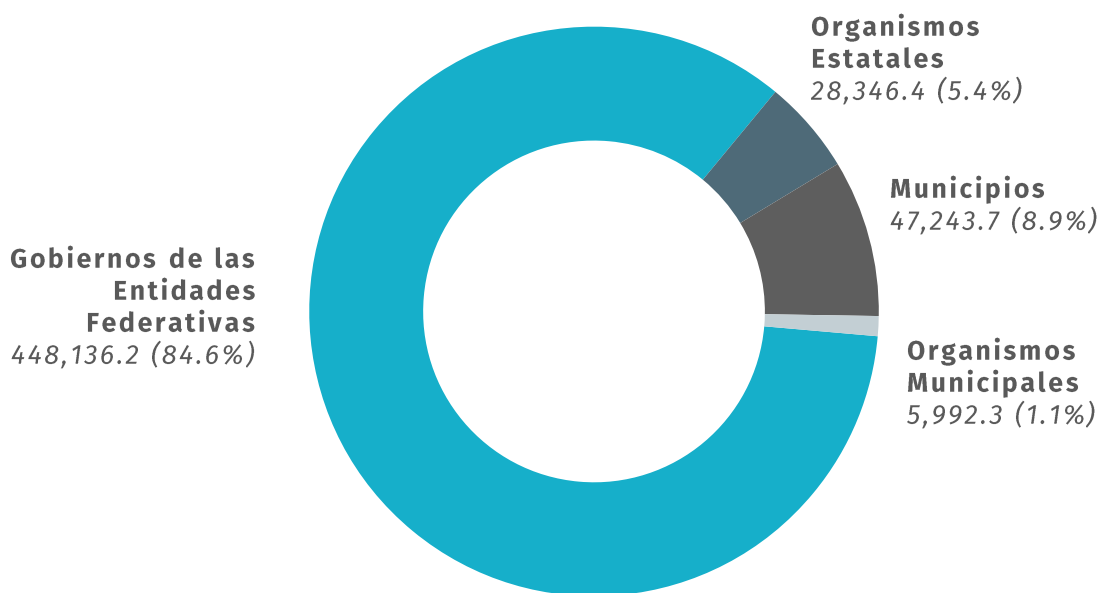
Al 30 de junio de 2016 el saldo de las obligaciones financieras de las entidades federativas, municipios y sus respectivos organismos en conjunto asciende a 529,718.6 mdp; saldo casi 18,000 mdp mayor al observado para el mismo periodo de 2015 (511,719.1 mdp), lo que equivale a un crecimiento marginal de 0.96% en términos reales.

Sin embargo, si analizamos la deuda estatal y municipal por separado podemos notar que el incremento de la deuda subnacional observado durante el último año se atribuye únicamente a los gobiernos estatales y sus organismos cuya deuda pasó de 456,068.7 mdp en junio de 2015 a 476,482.6 mdp en junio de 2016; un incremento de 20,413.90 mdp (crecimiento real del 1.9%). A nivel municipal, en cambio podemos observar que la deuda se reduce respecto del mismo periodo del año anterior al pasar de 55,650.40 a 53,236.10 mdp, una caída de 2,414.30 mdp que representa una tasa de crecimiento real de -6.7%.

¿Quién pide prestado?

Del total de la deuda pública registrada al segundo trimestre de 2016, los gobiernos de las entidades federativas junto con sus respectivos organismos concentran el 90.0% (476,482.6 mdp), mientras que los municipios y sus organismos alcanzan el 10.0% (53,236.1 mdp) del total de la deuda subnacional (ver **gráfica 4**). Esta proporción se ha mantenido relativamente constante desde 2005, año a partir del cual la SHCP distingue la deuda por tipo de deudor o acreditado, y en el cual la deuda de las entidades federativas representaba entre el 88.7 y el 90.8%³ del total de la deuda subnacional.

Gráfica 4. Composición de la deuda subnacional al 30 de junio de 2016. Millones de pesos corrientes



Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.

No obstante la relación anterior, existen casos como los del estado de Baja California Sur, Querétaro, Guanajuato, Puebla, Jalisco y Tlaxcala en los cuales prácticamente una tercera parte o más de la deuda corresponde a los gobiernos municipales y sus organismos.

En la **tabla 3** se describen los saldos de las obligaciones financieras de las entidades federativas y sus municipios al segundo trimestre de 2016 haciendo la distinción entre ambos niveles de gobierno.

³ En 2005, la SHCP reporta el concepto de deuda "No registrada" pero no define si se trata de deuda municipal o estatal.

Tabla 3. Saldo de las obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos al 30 de junio de 2016. Miles de millones de pesos corrientes. *Entre paréntesis se señala el porcentaje respecto del total*

Entidad federativa	Total	Gobierno de la entidad	Municipios
Aguascalientes	2,966.5	2,740.0 (92.4%)	226.5 (7.6%)
Baja California	17,572.2	12,666.8 (72.1%)	4,905.3 (27.9%)
Baja California Sur	2,293.2	1,591.4 (69.4%)	701.8 (30.6%)
Campeche	1,487.6	1,069.0 (71.9%)	418.6 (28.1%)
Chiapas	18,685.0	17,836.9 (95.5%)	848.1 (4.5%)
Chihuahua	42,213.0	41,679.2 (98.7%)	533.8 (1.3%)
Ciudad de México	68,587.0	68,587.0 (100.0%)	0.0 (0.0%)
Coahuila	37,573.1	37,089.5 (98.7%)	483.5 (1.3%)
Colima	3,235.4	2,888.1 (89.3%)	347.3 (10.7%)
Durango	7,433.0	6,452.6 (86.8%)	980.4 (13.2%)
Estado de México	41,660.3	35,934.6 (86.3%)	5,725.7 (13.7%)
Guanajuato	6,816.4	4,722.8 (69.3%)	2,093.6 (30.7%)
Guerrero	2,760.2	2,184.5 (79.1%)	575.7 (20.9%)
Hidalgo	5,716.6	5,632.7 (98.5%)	83.9 (1.5%)
Jalisco	25,677.2	16,291.8 (63.4%)	9,385.5 (36.6%)
Michoacán	18,381.9	18,028.9 (98.1%)	353.0 (1.9%)
Morelos	4,945.7	3,988.8 (80.7%)	956.9 (19.3%)
Nayarit	6,251.5	5,724.7 (91.6%)	526.8 (8.4%)
Nuevo León	62,304.9	57,531.7 (92.3%)	4,773.2 (7.7%)
Oaxaca	11,443.3	11,168.5 (97.6%)	274.8 (2.4%)
Puebla	8,474.6	5,724.9 (67.6%)	2,749.7 (32.4%)
Querétaro	1,562.3	1,087.1 (69.6%)	475.2 (30.4%)
Quintana Roo	22,435.9	19,549.4 (87.1%)	2,886.5 (12.9%)
San Luis Potosí	4,236.1	3,641.1 (86.0%)	595.0 (14.0%)
Sinaloa	7,468.9	5,616.3 (75.2%)	1,852.7 (24.8%)
Sonora	23,288.3	19,105.9 (82.0%)	4,182.4 (18.0%)
Tabasco	4,785.2	4,314.7 (90.2%)	470.5 (9.8%)
Tamaulipas	13,740.7	12,095.0 (88.0%)	1,645.7 (12.0%)
Tlaxcala	18.9	0.0 (0.0%)	18.9 (100.0%)
Veracruz	45,446.3	41,849.6 (92.1%)	3,596.6 (7.9%)
Yucatán	2,342.2	2,135.8 (91.2%)	206.4 (8.8%)
Zacatecas	7,915.5	7,553.4 (95.4%)	362.1 (4.6%)
Total	529,718.6	476,482.6 (90.0%)	53,236.1 (10.0%)

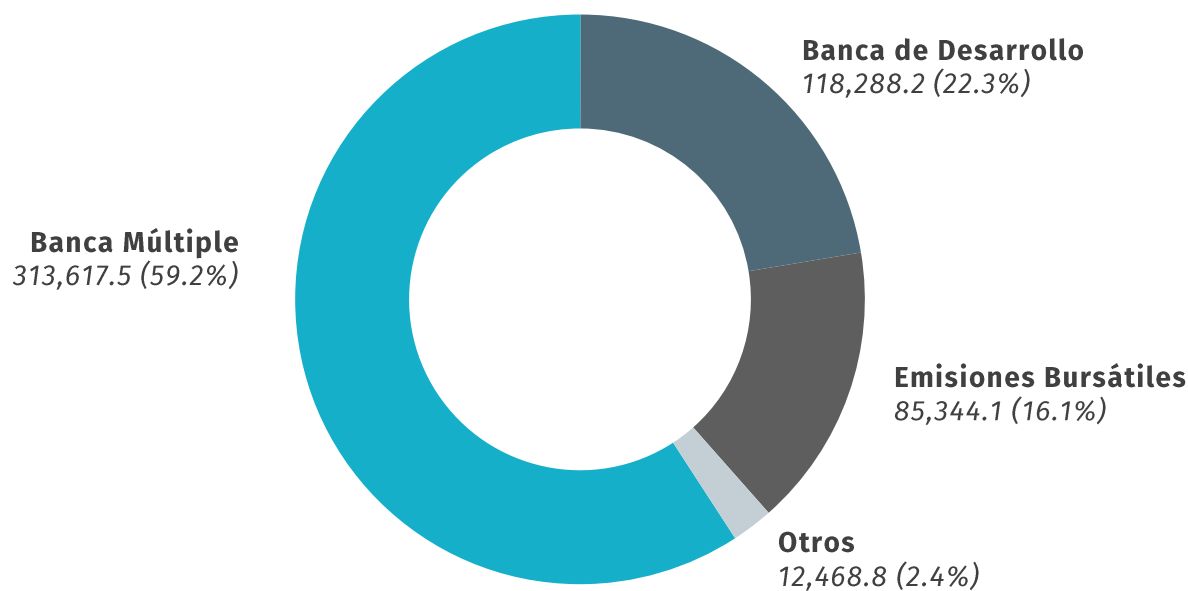
Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.

¿Quién presta?

Como se puede apreciar en la **gráfica 5**, la banca múltiple o banca comercial es el principal acreedor de los gobiernos subnacionales en México, con una participación de casi el 60% del saldo de las obligaciones contratadas por estos gobiernos al 31 de junio de 2016. En segundo lugar se encuentra la banca de gobierno (Banobras) con una participación del 22.3%, mientras que en tercera posición, con casi una sexta parte del total se encuentran los tenedores de emisiones bursátiles.

No obstante lo anterior, la mayor parte de los contratos de deuda otorgados provienen de la banca de gobierno pues, de acuerdo con el **Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios** que publica la SHCP, de los 2,291 contratos de deuda vigentes al 30 de junio de 2016 de los que tiene registro la Secretaría, 1,285 (56.1%) corresponden a Banobras, 597 (26.1%) a la banca comercial u otros, y 409 (17.9%) corresponden a emisiones bursátiles.

Gráfica 5. Composición de la deuda subnacional al 30 de junio de 2016. Millones de pesos corrientes



Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.

¿Cuáles son las entidades federativas más endeudadas?

Como se mencionó en una sección anterior, en el último año, la deuda de las entidades federativas y sus organismos creció 20,413.90 mdp o 1.9%. A pesar de que en este periodo los saldos de 18 entidades federativas se redujeron en términos reales, estas caídas no fueron suficientes para compensar el incremento observado en los saldos de las 13 entidades federativas restantes⁴.

La relación completa de las variaciones observadas durante el último año se encuentra en la **tabla 4**.

⁴ El gobierno del estado de Tlaxcala no tiene contratada deuda pública al igual que el año anterior por lo que no presenta variaciones.

Tabla 4. Saldo de las obligaciones financieras de entidades federativas al 30 de junio de 2016 y al mismo periodo de 2015. Millones de pesos corrientes

Entidad federativa	Saldo al segundo trimestre		Var. absoluta (millones de pesos)	Var. real
	2016	2015		
Aguascalientes	2,740.0	2,846.8	↓ -106.8	↓ -6.1%
Baja California	12,666.8	11,319.7	↑ 1,347.2	↑ 9.1%
Baja California Sur	1,591.4	1,597.0	↓ -5.6	↓ -2.8%
Campeche	1,069.0	1,117.9	↓ -48.9	↓ -6.7%
Chiapas	17,836.9	18,087.2	↓ -250.3	↓ -3.8%
Chihuahua	41,679.2	41,430.8	↑ 248.3	↓ -1.9%
Ciudad de México	68,587.0	64,793.9	↑ 3,793.0	↑ 3.2%
Coahuila	37,089.5	36,393.2	↑ 696.3	↓ -0.6%
Colima	2,888.1	2,333.2	↑ 554.9	↑ 20.7%
Durango	6,452.6	4,789.4	↑ 1,663.2	↑ 31.4%
Estado de México	35,934.6	32,755.9	↑ 3,178.7	↑ 7.0%
Guanajuato	4,722.8	5,322.4	↓ -599.6	↓ -13.5%
Guerrero	2,184.5	2,293.7	↓ -109.3	↓ -7.1%
Hidalgo	5,632.7	5,551.4	↑ 81.3	↓ -1.0%
Jalisco	16,291.8	15,839.2	↑ 452.6	↑ 0.3%
Michoacán	18,028.9	16,823.2	↑ 1,205.7	↑ 4.5%
Morelos	3,988.8	4,361.2	↓ -372.5	↓ -10.8%
Nayarit	5,724.7	5,861.7	↓ -137.0	↓ -4.8%
Nuevo León	57,531.7	56,961.9	↑ 569.8	↓ -1.5%
Oaxaca	11,168.5	10,015.8	↑ 1,152.8	↑ 8.7%
Puebla	5,724.9	5,880.8	↓ -155.9	↓ -5.1%
Querétaro	1,087.1	1,153.5	↓ -66.4	↓ -8.1%
Quintana Roo	19,549.4	19,294.4	↑ 255.0	↓ -1.2%
San Luis Potosí	3,641.1	3,728.1	↓ -87.0	↓ -4.8%
Sinaloa	5,616.3	5,828.1	↓ -211.8	↓ -6.0%
Sonora	19,105.9	17,037.4	↑ 2,068.5	↑ 9.4%
Tabasco	4,314.7	4,010.3	↑ 304.3	↑ 4.9%
Tamaulipas	12,095.0	11,436.3	↑ 658.7	↑ 3.1%
Tlaxcala	0.0	0.0	→ 0.0	→ -
Veracruz	41,849.6	38,271.5	↑ 3,578.1	↑ 6.6%
Yucatán	2,135.8	2,173.3	↓ -37.5	↓ -4.2%
Zacatecas	7,553.4	6,759.4	↑ 794.0	↑ 9.0%
Total	476,482.6	456,068.7	↑ 20,413.8	↑ 1.9%

Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios; Banxico.

A continuación se señalan los gobiernos de las entidades federativas (y sus organismos) que tuvieron las mayores variaciones al alza y a la baja en los saldos de sus obligaciones financieras en el último año:

Mayores incrementos:

- Durango: 31.4%
- Colima: 20.7%
- Sonora: 9.4%

Mayores reducciones:

- Guanajuato: -13.5%
- Morelos: -10.8%
- Querétaro: -8.1%

Al segundo trimestre de 2016 las cuatro entidades federativas con el mayor saldo de deuda fueron la Ciudad de México, Nuevo León, Veracruz y Chihuahua con 68.6, 57.5, 41.8 y 41.7 mmdp, respectivamente.

Es necesario señalar que el nivel de endeudamiento de cada entidad federativa debe ser contrastado con su capacidad de pago y que mayores niveles de deuda en términos absolutos **no necesariamente implican insostenibilidad de las finanzas públicas**. Por ello, a continuación se comparan los montos del endeudamiento subnacional contra diversas métricas: PIB, Ingresos totales, participaciones federales y población para dimensionar de mejor forma la magnitud de la deuda a nivel subnacional.

La deuda pública como porcentaje del PIB estatal

Una forma de dimensionar la magnitud de la deuda pública de las entidades federativas es contrastándola con el producto interno bruto (PIB) o el tamaño de la economía del gobierno local. Al 30 de junio de 2016 la deuda pública subnacional como porcentaje del PIB asciende a 2.9% (2.6% corresponde a los gobiernos estatales y 0.3% a los gobiernos municipales).

A pesar de que los niveles que ha alcanzado la deuda pública subnacional como porcentaje del PIB no parecen representar un problema sistémico que comprometa en este momento la viabilidad del sistema financiero, al analizar de forma desagregada la proporción del PIB que representa la deuda por entidad federativa podemos identificar casos particulares como los de los gobiernos de los estados de Chihuahua, Quintana Roo o Coahuila que se desvían de forma importante del promedio nacional.

Bajo esta métrica el gobierno del estado de Chihuahua ocupa el primer lugar con un nivel de deuda equivalente al 8.18% de su PIB (cifra 5.5 puntos porcentuales mayor al promedio de las entidades federativas); en segundo lugar el gobierno de Quintana Roo con el 7.00%; y, en tercer lugar, el caso de Coahuila con el 6.06%.

Tabla 5. Deuda estatal y municipal como porcentaje del PIB estatal al 30 de junio de 2016

Entidad federativa	Gobierno estatal (% PIB)	Gobiernos municipales (% PIB)	Entidad federativa	Gobierno estatal (% PIB)	Gobiernos municipales (% PIB)
1. Chihuahua	8.18%	0.10%	17. Estado de México	2.11%	0.34%
2. Quintana Roo	7.00%	1.03%	18. Hidalgo	1.86%	0.03%
3. Coahuila	6.06%	0.08%	19. Morelos	1.85%	0.44%
4. Chiapas	5.36%	0.26%	20. Sinaloa	1.46%	0.48%
5. Nayarit	4.71%	0.43%	21. Jalisco	1.40%	0.81%
6. Nuevo León	4.37%	0.36%	22. Aguascalientes	1.33%	0.11%
7. Veracruz	4.32%	0.37%	23. Baja California Sur	1.15%	0.51%
8. Michoacán	4.16%	0.08%	24. San Luis Potosí	1.03%	0.17%
9. Oaxaca	3.81%	0.09%	25. Puebla	0.98%	0.47%
10. Zacatecas	3.70%	0.18%	26. Guerrero	0.80%	0.21%
11. Sonora	3.57%	0.78%	27. Yucatán	0.78%	0.08%
12. Durango	2.87%	0.44%	28. Tabasco	0.72%	0.08%
13. Colima	2.70%	0.32%	29. Guanajuato	0.65%	0.29%
14. Baja California	2.43%	0.94%	30. Querétaro	0.29%	0.13%
15. Ciudad de México	2.24%	0.00%	31. Campeche	0.12%	0.05%
16. Tamaulipas	2.17%	0.30%	32. Tlaxcala	0.00%	0.02%

Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.

La deuda pública como porcentaje de los ingresos totales

Otra métrica que nos permite dimensionar la magnitud de la deuda pública subnacional se obtiene al comparar los saldos de las obligaciones financieras contra los ingresos totales de dichos gobiernos. Es importante señalar que si nos enfocáramos únicamente en los ingresos de libre disposición de las entidades federativas; es decir, si dentro de los ingresos totales que contempla la SHCP⁵ se eliminara la parte correspondiente a aportaciones federales (recursos etiquetados), los porcentajes observados en la **tabla 6** serían significativamente mayores.

Bajo esta métrica, el estado de Coahuila (gobierno estatal, municipios y sus organismos) ocupa el primer lugar con un saldo de deuda al 30 de junio de 2016 equivalente al 96.1% del total de los ingresos estimados del gobierno y sus municipios para el ejercicio fiscal 2016; en segundo lugar se encuentra el gobierno de Quintana Roo con el 94.1%; y, en tercer lugar, el estado de Nuevo León con el 85.3%. **El promedio es de 31.0%.**

Tabla 6. Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos como porcentaje de los ingresos totales por entidad federativa al 30 de junio de 2016

Entidad federativa	Deuda/ingresos totales	Entidad federativa	Deuda/ingresos totales
1. Coahuila	96.1%	17. Morelos	22.8%
2. Quintana Roo	94.1%	18. México	22.7%
3. Nuevo León	85.3%	19. Oaxaca	21.1%
4. Chihuahua	71.5%	20. Sinaloa	19.0%
5. Sonora	57.4%	21. Baja California Sur	18.3%
6. Veracruz	48.5%	22. Hidalgo	15.7%
7. Nayarit	37.3%	23. Aguascalientes	15.7%
8. Baja California	37.2%	24. Tabasco	12.7%
9. Zacatecas	36.7%	25. Puebla	12.7%
10. Ciudad de México	36.4%	26. San Luis Potosí	12.3%
11. Michoacán	34.6%	27. Guanajuato	10.8%
12. Durango	31.8%	28. Yucatán	9.2%
13. Tamaulipas	29.4%	29. Campeche	8.3%
14. Colima	28.2%	30. Guerrero	5.7%
15. Jalisco	27.8%	31. Querétaro	5.7%
16. Chiapas	26.7%	32. Tlaxcala	0.1%

Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.

⁵ **Ingresos totales:** provienen de las leyes de ingresos estatales de 2016 e incluyen participaciones federales, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, transferencias federales, y excluye ingresos extraordinarios e ingresos por financiamiento. Además, incluyen la información disponible más reciente de los ingresos recabados municipalmente por concepto de predial y derechos de agua.

La deuda pública como porcentaje de las participaciones federales

Una medida quizás más apropiada para comparar la deuda pública de los gobiernos subnacionales en México que los ingresos totales son las participaciones federales pues los gobiernos locales dependen de manera muy importante de este tipo de recursos federales con los cuales generalmente se garantiza el pago de la deuda pública.

Bajo esta métrica, el estado de Quintana Roo (gobierno estatal, municipios y sus organismos) ocupa el primer lugar con un saldo de deuda al 30 de junio de 2016 equivalente al 250.3% del total de participaciones federales estimadas para 2016. En los estados de Coahuila, Chihuahua y Nuevo León la relación deuda pública/participaciones federales rebasa el 200%. El promedio es de 78.1%.

Tabla 7. Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos como porcentaje de las participaciones en ingresos federales⁶ por entidad federativa al 30 de junio de 2016

Entidad	Deuda/ participaciones	Entidad	Deuda/ participaciones
1. Quintana Roo	250.3%	17. Jalisco	59.9%
2. Coahuila	236.1%	18. Morelos	54.3%
3. Chihuahua	212.5%	19. Baja California Sur	53.6%
4. Nuevo León	207.2%	20. México	49.2%
5. Sonora	124.1%	21. Sinaloa	46.4%
6. Veracruz	123.6%	22. Hidalgo	44.7%
7. Nayarit	96.1%	23. Aguascalientes	39.8%
8. Baja California	94.2%	24. San Luis Potosí	32.6%
9. Ciudad de México	93.7%	25. Puebla	29.5%
10. Zacatecas	88.0%	26. Guanajuato	24.3%
11. Michoacán	86.5%	27. Tabasco	22.4%
12. Durango	83.8%	28. Yucatán	20.8%
13. Chiapas	71.5%	29. Campeche	19.5%
14. Colima	70.1%	30. Guerrero	18.1%
15. Oaxaca	66.2%	31. Querétaro	13.6%
16. Tamaulipas	66.1%	32. Tlaxcala	0.3%

Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.

⁶ Participaciones estimadas para 2016.

¿Cuánto pagarías por la deuda pública de tu estado?

Finalmente, para dimensionar la deuda pública de las entidades federativas también se puede contrastar con la población de cada entidad; es decir, cuánto pagaría cada habitante del estado correspondiente. En estados como Coahuila, Quintana Roo, Nuevo León y Chihuahua el saldo per cápita rebasa los 11 mil pesos; en cambio en estados como Yucatán, Puebla, Guanajuato, Guerrero, Querétaro y Tlaxcala no supera los mil pesos. El promedio es de 3,818.2 pesos.

Tabla 8. Deuda estatal per cápita al 30 de junio de 2016. Millones de pesos

Entidad federativa	Deuda estatal per cápita	Entidad federativa	Deuda estatal per cápita
1. Coahuila	12,382.3	17. Aguascalientes	2,100.0
2. Quintana Roo	12,069.3	18. Estado de México	2,099.2
3. Nuevo León	11,154.4	19. Morelos	2,052.8
4. Chihuahua	11,125.5	20. Jalisco	2,030.8
5. Ciudad de México	7,764.5	21. Baja California Sur	2,022.4
6. Sonora	6,427.4	22. Hidalgo	1,933.5
7. Veracruz	5,162.7	23. Sinaloa	1,865.9
8. Zacatecas	4,755.3	24. Tabasco	1,791.9
9. Nayarit	4,593.7	25. San Luis Potosí	1,310.7
10. Colima	3,925.5	26. Campeche	1,160.0
11. Michoacán	3,895.7	27. Yucatán	995.3
12. Durango	3,620.6	28. Puebla	915.3
13. Baja California	3,583.6	29. Guanajuato	805.4
14. Tamaulipas	3,375.4	30. Guerrero	608.8
15. Chiapas	3,354.1	31. Querétaro	534.5
16. Oaxaca	2,766.3	32. Tlaxcala	0.0

*Para el cálculo de la deuda estatal per cápita se tomó en cuenta la población estatal proyectada para 2016 por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios; CONAPO. Proyecciones de la Población 2010-2050.

¿Y la deuda de los municipios?

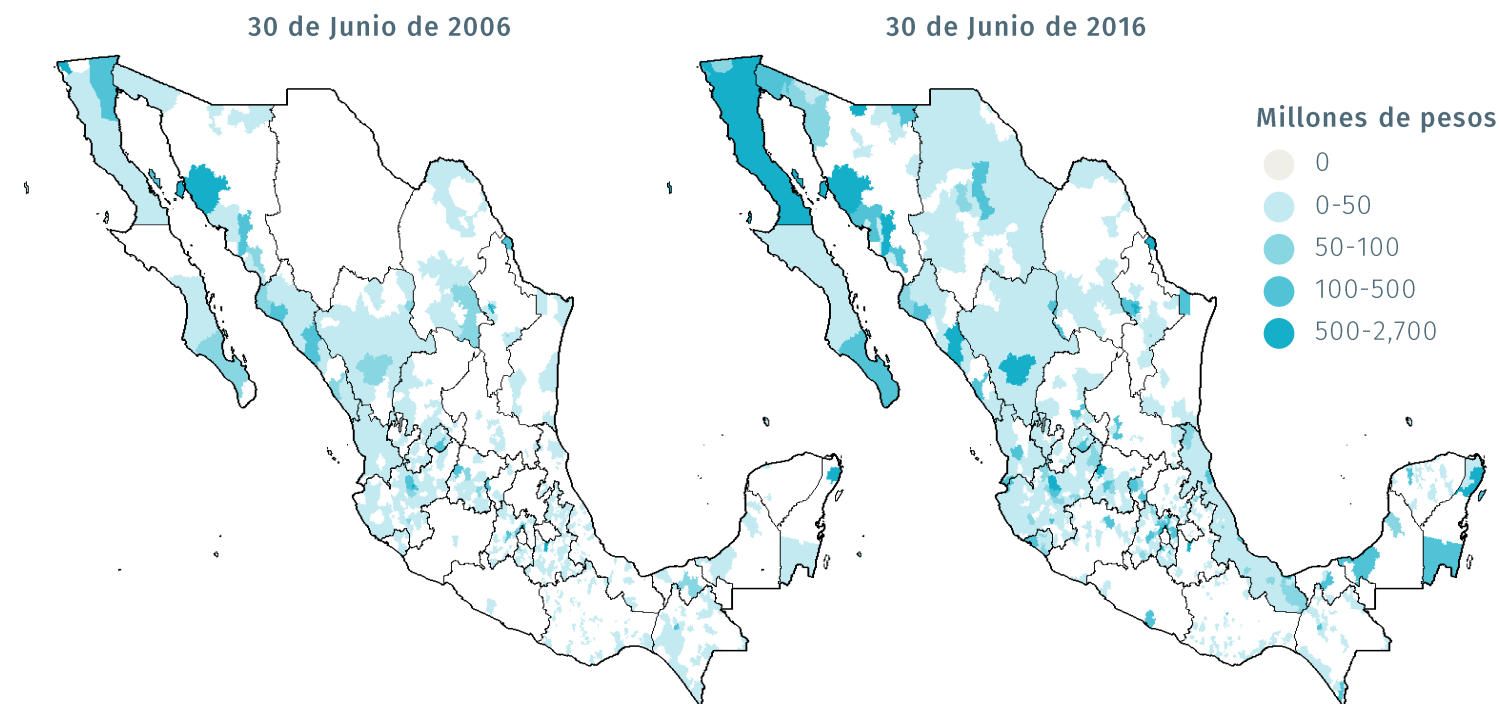
Al 30 de junio de 2016, una tercera parte (835) de los 2,458⁷ municipios del país tienen contratada deuda pública por un monto total acumulado de 47,243.7 mdp⁸. Esta cifra contrasta con la observada hace una década (segundo trimestre de 2006) cuando menos de una cuarta parte (583) de los municipios tenían contratada deuda y el total de ésta ascendía a apenas 13,505.1 mdp (137.5% menor en términos reales).

Además del incremento en el número de municipios con deuda pública registrada por parte de la SHCP en la última década, se observa también un incremento importante en los saldos promedio de la deuda municipal. Mientras que en junio de 2006 el saldo promedio de las obligaciones financieras municipales era de 23.1 mdp, una década después el saldo promedio es de 56.6 mdp.

La **figura 1** nos permite dimensionar el incremento en el número de municipios con deuda pública así como el aumento de los saldos promedio de la deuda municipal en la última década.

Figura 1. Obligaciones financieras de municipios al 30 de junio de 2006 y al 30 de junio de 2016

*No se consideran las obligaciones financieras de los organismos municipales.



Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.

A pesar de que podemos hablar de que en los últimos 10 años ha habido una mayor dispersión en relación al número de municipios que tienen acceso al mercado de deuda, la deuda pública a nivel municipal sigue siendo un fenómeno altamente concentrado: en 2016, los 20 municipios más endeudados del país concentran el 45.4% de la deuda total.

⁷ INEGI. Catálogo de Municipios Nacional (fecha de corte al mes de abril de 2016).

⁸ Esta cifra no considera a los organismos municipales pues la SHCP no desglosa la deuda de los organismos por municipio.

Como se puede observar en la **tabla 9**, la mitad (418) de los municipios con deuda tienen saldos menores a 6.1 mdp; el 75% (626) de éstos tienen saldos menores a 22.2 mdp; el 95% (793) saldos menores a 297.3 mdp; y solamente 8 municipios tienen saldos mayores a 961.5 mdp.

Tabla 9. Porcentaje de municipios por nivel de endeudamiento al 30 de junio de 2016

*El porcentaje de municipios es acumulativo

Percentil (Número de municipios)	Saldos (millones de pesos)
25% (209)	2.0
50% (418)	6.1
75% (626)	22.2
90% (752)	127.7
95% (793)	297.3
99% (827)	961.5

Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.

Al segundo trimestre de 2016 los tres municipios con el mayor saldo de deuda son Tijuana, BC., Guadalajara, Jal. y Monterrey, NL. con 2.7, 2.2 y 1.9 mmdp, respectivamente. Es interesante observar que de los 20 más endeudados, todos salvo Tijuana, BC. y Guadalupe, NL. redujeron su deuda respecto del mismo periodo del año anterior en términos reales.

Es necesario señalar que el nivel de endeudamiento de cada municipio debe ser contrastado con su capacidad de pago. **Un mayor nivel de endeudamiento no necesariamente implica insostenibilidad de las finanzas públicas.**

En la **tabla 10** se señala el saldo de los 20 municipios más endeudados al 30 de junio de 2016 y se compara contra el mismo periodo de 2015.

Tabla 10. Municipios más endeudados al 30 de junio de 2016 y al mismo periodo de 2015⁹. Millones de pesos corrientes

*No se consideran las obligaciones financieras de los organismos municipales.

Municipio	Saldo al segundo trimestre		Var. absoluta (millones de pesos)	Var. real
	2016	2015		
1. Tijuana, BC.	2,671.5	2,545.3	↑ 126.2	↑ 2.4%
2. Guadalajara, Jal.	2,225.1	2,355.9	↓ -130.9	↓ -7.9%
3. Monterrey, NL.	1,908.4	2,078.4	↓ -170.1	↓ -10.5%
4. León, Gto.	1,372.0	1,399.7	↓ -27.7	↓ -4.4%
5. Hermosillo, Son.	1,368.9	1,440.0	↓ -71.1	↓ -7.3%
6. Benito Juárez, Qroo.	1,229.0	1,266.2	↓ -37.2	↓ -5.3%
7. Mexicali, BC.	1,109.5	1,142.9	↓ -33.5	↓ -5.3%
8. Zapopan, Jal.	1,069.0	1,116.0	↓ -47.0	↓ -6.6%
9. Nuevo Laredo, Tamps.	961.5	1,032.5	↓ -71.0	↓ -9.2%
10. Tonalá, Jal.	959.1	963.2	↓ -4.1	↓ -2.9%
11. San Nicolás de los Garza, NL.	893.8	900.4	↓ -6.6	↓ -3.2%
12. Culiacán, Sin.	774.2	798.7	↓ -24.5	↓ -5.5%
13. Solidaridad, Qroo.	756.6	773.5	↓ -16.9	↓ -4.6%
14. Ecatepec de Morelos, Mex.	667.7	685.2	↓ -17.5	↓ -5.0%
15. Ensenada, BC.	665.2	665.2	→ 0.0	↓ -2.5%
16. San Pedro Tlaquepaque, Jal.	635.2	652.4	↓ -17.1	↓ -5.0%
17. Guadalupe, NL.	608.0	589.8	↑ 18.2	↑ 0.5%
18. Nogales, Son.	579.8	573.8	↑ 5.9	↓ -1.5%
19. Cajeme, Son.	516.9	525.0	↓ -8.1	↓ -4.0%
20. Coahuila de Zaragoza, Ver.	515.5	545.1	↓ -29.6	↓ -7.8%

Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios; Banxico.

⁹ Esta cifra no considera a los organismos municipales pues la SHCP no desglosa la deuda de los organismos por municipio.

Conclusiones

Conocer las condiciones y términos bajo las cuales se realizan las operaciones crediticias de las entidades federativas y municipios es un elemento determinante para poder evaluar la sostenibilidad de las finanzas de estos órdenes de gobierno. Permite analizar qué tan eficientemente, en términos de tasas de interés y comisiones, contratan los gobiernos locales la deuda pública con las instituciones financieras, lo que fomentaría la competencia en el sector.

Además permite eliminar el velo de opacidad que impide asociar a la deuda con inversión productiva y que hace que buena parte de la sociedad la considere más como la caja chica de sus gobernantes que como un instrumento de financiamiento que, bien utilizado, mejoraría sus condiciones de vida.

Por estas razones un registro único de la deuda subnacional que sistematice y concentre toda la información de todas las operaciones crediticias de deuda de los gobiernos estatales y municipales es un elemento de gran importancia que se contempla en la LDF y que representa la oportunidad de resolver de una vez por todas la falta de transparencia que prevalece en la materia.

La Ley de Disciplina Financiera contiene un conjunto de elementos que, en principio, garantizan una correcta contratación y ejercicio de la deuda pública de los gobiernos estatales y municipales del país, así como medidas de responsabilidad hacendaria tendientes a la sustentabilidad de las finanzas públicas de estos órdenes de gobierno. Esperemos que la reglamentación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no diluya o haga inaplicables dichos mecanismos de control.

IMCO propone

1. Que la deuda estatal y municipal se contrate mediante un sistema de subasta pública, donde los bancos compitan por ofrecer las mejores condiciones de tasa, con las condiciones más bajas y transparentes.
2. Que se implemente correctamente la legislación secundaria en materia de disciplina financiera. Todavía no queda asegurado que la deuda pública sea utilizada como instrumento de financiamiento de inversión productiva.
3. Que las entidades federativas hagan públicos los registros de deuda previstos en la legislación vigente, considerando la totalidad de su deuda y sus condiciones de contratación.
4. Que los estados y municipios terminen de armonizar la totalidad de sus sistemas contables, de acuerdo a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
5. Que los gobiernos subnacionales implementen una política fiscal prudente, buscando reducir su dependencia hacia los recursos federales e incrementando su capacidad recaudatoria, que finalmente fortalecerá su capacidad de pago.