

HABLEMOS DE DEUDA 2022

Reporte de deuda subnacional

Autores: Manuel Guadarrama, Ana Lambarri, Fernando Valdés.

Fecha: 23-06-2022

contacto@imco.org.mx

Hablemos de deuda 2022 | Reporte de deuda subnacional

Resumen

La deuda pública es una herramienta financiera. **Mientras su contratación se haga de forma sostenible y para fines productivos, la deuda puede ser un instrumento para impulsar el desarrollo y la competitividad.** El reporte Hablemos de Deuda 2022 refleja que a pesar de la recesión económica de 2019 y la crisis ocasionada por la pandemia, el saldo de la deuda subnacional se ha mantenido en niveles similares.

Entre 2020 y 2021, este saldo se redujo un 2% en términos reales. Por un lado, en la mitad de los estados el endeudamiento estatal no superó el 3% del Producto Interno Bruto (PIB) y solo en 6 excedió el 5%. Por otro lado, la deuda municipal aún es un instrumento subutilizado. El 60% de la deuda municipal la concentran 50 municipios, mientras que 1,888 municipios no cuentan con deuda pública contratada al momento.

Este escenario permite concluir que la deuda subnacional, en este momento, no representa un riesgo sistémico para las finanzas del país, pero también **refleja una subutilización de este instrumento de financiamiento por parte de los gobiernos locales.**

Contenido

Hablemos de deuda 2022 Reporte de deuda subnacional	4
1. ¿Qué es la deuda subnacional y qué es la deuda estatal?	4
2. ¿Qué deuda se considera en este reporte de deuda?	4
3. ¿Cómo medir la sostenibilidad de la deuda?	4
4. ¿Cuándo el endeudamiento es un problema y que abusos son un factor de preocupación?	5
5. ¿Quién pide prestado y quién presta?	5
Reporte de Deuda Subnacional	6
Datos relevantes sobre la deuda subnacional	7
1. ¿Quién pide prestado?	9
2. ¿Quién presta?	11
3. ¿Cuáles son las entidades federativas más endeudadas?	11
4. La deuda subnacional como porcentaje del PIB estatal	14
5. La deuda subnacional como porcentaje de los ingresos totales	15
6. La deuda subnacional como porcentaje de las participaciones federales	16
7. ¿Qué pasa con la deuda municipal?	17
IMCO explica: ¿Qué es la disciplina financiera?	21
Conclusiones	22
IMCO propone	23

Índice de gráficas y mapas

Gráfica 1. Saldo histórico de la deuda subnacional al cierre de cada año, 1993-2021	6
Gráfica 2. Tasas de crecimiento real anual de la deuda subnacional (1994-2021)	8
Gráfica 3. Saldo de la deuda estatal y la deuda municipal (y sus entes) al cierre de año	8
Gráfica 4. Composición de la deuda subnacional en 2021	9
Gráfica 5. Fuentes de financiamiento de la deuda subnacional al 31 de diciembre de 2021	11
Gráfica 6. Deuda subnacional por nivel de gobierno al 31 de diciembre de 2021	17
Mapa 1. Deuda municipal por habitante	18

Índice de tablas

Tabla 1. Saldo total de la deuda subnacional y composición al 31 de diciembre de 2021	10
Tabla 2. Saldo de la deuda subnacional al cierre de 2020 y de 2021	12
Tabla 3. Saldo y variación en entidades con mayores incrementos de la deuda, 2020-2021	13
Tabla 4. Saldo y variación en entidades con mayores reducciones de la deuda, 2020-2021	13
Tabla 5. Deuda subnacional como porcentaje del PIB estatal al cierre de 2021	14
Tabla 6. Deuda subnacional con respecto a los ingresos totales por entidad federativa al cierre de 2021	15
Tabla 7. Deuda subnacional como porcentaje de las participaciones federales al cierre de 2021	16
Tabla 8. Los 10 municipios más endeudados del país al cierre de 2021	19
Tabla 9. Los 10 municipios con poblaciones mayores a 100 mil habitantes y mayor endeudamiento per cápita al cierre de 2021	19
Tabla 10. Los 10 municipios con poblaciones menores a 100 mil habitantes y mayor endeudamiento per cápita al cierre de 2021	20

Hablemos de deuda 2022 | Reporte de deuda subnacional

Las cinco cosas que tienes que saber sobre la deuda pública

1. ¿Qué es la deuda subnacional y qué es la deuda estatal?

La deuda subnacional se refiere a todas las obligaciones de pago o pasivos, contratadas directa o indirectamente, derivadas de crédito o financiamiento a cargo de los **estados, municipios, entes estatales o municipales, la Ciudad de México y sus alcaldías.**

El costo de la deuda incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones que su genera la contratación.

No existe distinción por el destino de la deuda, es decir, puede ser usada para un propósito productivo (inversiones físicas y financieras), refinanciamiento, o reestructura de la deuda previamente contratada.

La deuda estatal se refiere únicamente a los pasivos contratados por los gobiernos estatales y sus entes públicos, excluyendo a los municipios, alcaldías y sus respectivos organismos paramunicipales.

2. ¿Qué deuda se considera en este reporte de deuda?

Se consideran datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que nutren el Registro Público Único regulado por la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y tiene como objeto inscribir y transparentar la totalidad de los financiamientos y obligaciones a cargo de los entes públicos.

El registro de la SHCP permite dimensionar el endeudamiento desagregado por estados,

municipios y sus respectivos organismos. Al cierre del último trimestre del ejercicio fiscal 2021, **el saldo de la deuda subnacional ascendió a 666 mil 825 millones de pesos.**

3. ¿Cómo medir la sostenibilidad de la deuda?

La deuda pública es un medio para incrementar los ingresos presentes a cambio de pagos en el futuro. Los criterios para valorar la sostenibilidad de la deuda pública son la capacidad de pago de quien la contrae, su destino, y las condiciones de su contratación.

Legalmente existen distintos controles como el Registro Público Único y el Sistema de Alertas de la SHCP que tienen como objetivo realizar una evaluación de acuerdo con el nivel de endeudamiento de los entes públicos que tengan contratados financiamientos y obligaciones, cuya fuente o garantía de pago provengan de los ingresos de libre disposición (ingresos propios, FEIEF y cualquier tipo de ingreso que no esté pre etiquetado).

La medición del Sistema de Alertas se realiza con base en los siguientes **tres indicadores:**

- Indicador de deuda pública sobre ingresos de libre disposición. Entre mayor sea el nivel de apalancamiento, menor será la sostenibilidad financiera.
- Indicador de servicio de la deuda sobre ingresos de libre disposición. Vinculado con la capacidad de pago de los entes públicos contratantes.

- Indicador de obligaciones a corto plazo, proveedores y contratistas, menos los montos de efectivo, bancos e inversiones temporales, sobre los ingresos totales. Muestra la disponibilidad financiera para hacer frente a las obligaciones a plazos menores de 12 meses.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, el Sistema de Alertas, y el Registro Público Único tienen como propósito impedir el aumento insostenible del endeudamiento público a nivel subnacional, y establecen los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera.

4. ¿Cuándo el endeudamiento es un problema y que abusos son un factor de preocupación?

La deuda se convierte en un problema cuando los gobiernos tienen que destinar gran parte de sus ingresos a pagar el servicio de la deuda. Esto limita las capacidades de estados y municipios para proveer bienes y servicios públicos y realizar las inversiones que ayuden a detonar el crecimiento y desarrollo. En México, no existe actualmente un problema de deuda subnacional, pero sí casos de mala planeación de los gobiernos al contratar deuda pública para cumplir con sus obligaciones de corto plazo y destinarla al gasto corriente. Esta práctica deteriora las finanzas públicas.

Un mayor endeudamiento no implica necesariamente un problema para las finanzas públicas. De igual forma, la renuencia a contratar deuda pública puede limitar la

inversión necesaria para desarrollar las economías de los estados y municipios. Otro aspecto para considerar es que un endeudamiento sostenible tampoco garantiza el buen uso de los recursos adquiridos a través del financiamiento.

La deuda pública puede ser también una herramienta de alivio económico en tiempos de crisis. La deuda puede utilizarse como medida de alivio temporal o de reactivación en el largo plazo cuando se usa para inversiones estratégicas.

5. ¿Quién pide prestado y quién presta?

Las 32 entidades federativas están habilitadas para llevar a cabo contratación de deuda pública, aunque sus marcos normativos tengan particularidades. **A nivel municipal, 557 de 2,435 municipios acceden a financiamiento a través de la deuda pública.**

En 2021, las entidades federativas (y sus organismos) contrataron el 94% del total de la deuda pública subnacional, mientras que los municipios (y sus organismos) contrataron el 6% restante.

Los estados y municipios pueden contratar deuda a través de la banca comercial, la banca de desarrollo o mediante emisiones bursátiles. En 2021, el 55.40% de la deuda subnacional se contrató con la Banca Múltiple (banca comercial e instituciones de crédito), el 35.84% con la Banca de Desarrollo (incluye a Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros), un 7.39% correspondió a Emisiones Bursátiles, un mecanismo mediante el cual los gobiernos ofrecen títulos de deuda para obtener financiamiento, y 1.37% a otros mecanismos.

Reporte de Deuda Subnacional

El endeudamiento de los estados y municipios ha cambiado en los últimos 30 años. El acceso a más y mejores créditos ha permitido que el financiamiento aumente para los estados y municipios. A partir de 2016, los cambios legales han establecido un marco jurídico más claro para la contratación y uso de la deuda pública, así como el establecimiento de las bases mínimas en materia de disciplina financiera.

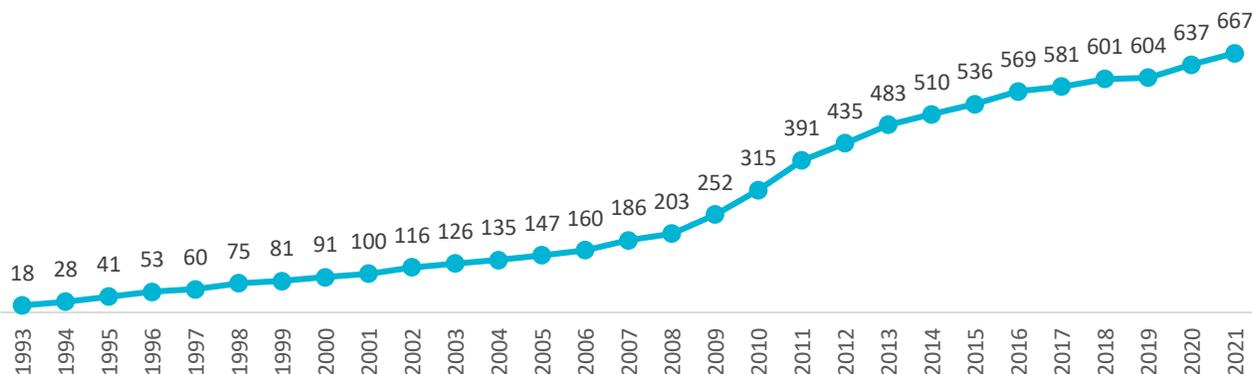
La deuda es un instrumento, un medio para alcanzar un fin. Cuando este medio es usado para fines productivos y de forma sostenible, permite a los estados y municipios hacer inversiones que sirvan como **catalizadores de mejores condiciones de vida y competitividad**. Cuando es usada para fines improductivos y de forma insostenible, se pueden comprometer las finanzas públicas, minar la confianza de inversionistas y limitar el desarrollo futuro.

En el contexto actual, en medio de una crisis económica ocasionada por covid-19, los estados y municipios tienen un rol clave en la reactivación económica. **Su capacidad para reaccionar de forma ágil y focalizada a problemas locales es necesaria para evitar la pérdida de empleos y capacidad productiva.** En este reporte, el IMCO hace un seguimiento de la evolución de la deuda pública subnacional que incluye el ejercicio fiscal de 2021 y la compara con periodos anteriores.

Recientemente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actualizó al cuarto trimestre de 2021 los datos de la deuda pública de estados y municipios. Aunque la Secretaría únicamente lleva el registro de una parte de la deuda total de estos ámbitos de gobierno (garantizada con participaciones federales), la información que hizo pública permite dimensionar la magnitud y la tendencia del endeudamiento en los gobiernos locales del país.

Gráfica 1. Saldo histórico de la deuda subnacional al cierre de cada año, 1993-2021

Miles de millones de pesos corrientes



Nota: La deuda subnacional incluye deuda de estados, municipios y sus entes públicos. **Fuente:** Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP al cierre de cada año.

Datos relevantes sobre la deuda subnacional

Al 31 de diciembre de 2021, el saldo de las obligaciones financieras de las entidades federativas, los municipios, y sus respectivos organismos ascendió en conjunto a **666 mil 825 mdp**, un saldo **29 mil 550 mdp mayor al observado para el mismo periodo de 2020 (637 mil 274 mdp)**. Si se considera el valor presente de los saldos, esto equivale a una disminución del 2%.

Al analizar la deuda estatal y municipal por separado, se observa que el incremento de la deuda subnacional durante el último año se atribuye únicamente a los gobiernos estatales y sus organismos.

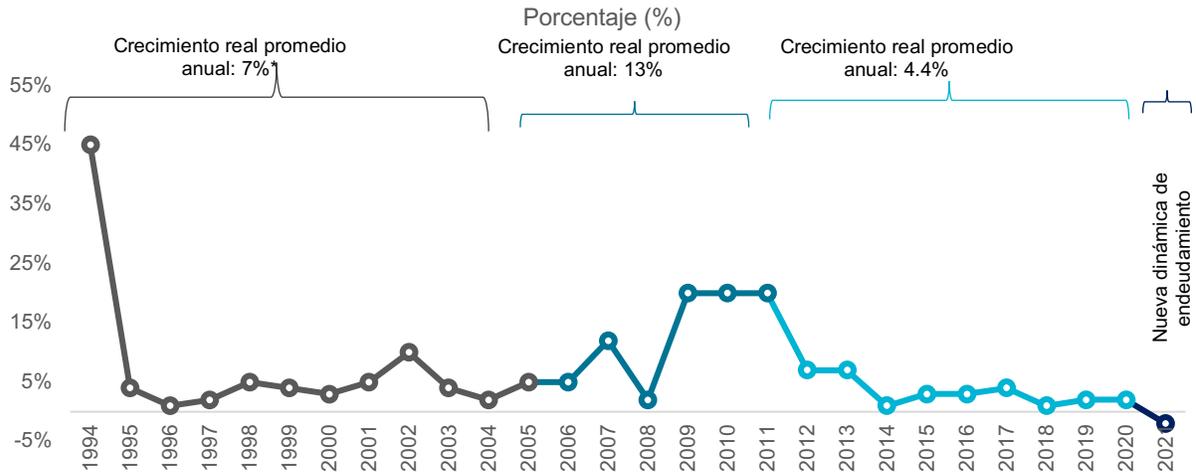
Su deuda pasó de 593 mil 812 mdp en diciembre de 2020 a 627 mil 296 mdp en diciembre de 2021, lo que representa un incremento de 33 mil 484 mdp.

A nivel municipal, en cambio, se observa que la deuda se redujo respecto al mismo periodo del año anterior, al pasar de a 43 mil 463 mdp a 39 mil 529, una caída de 3 mil 934 mdp en términos absolutos.

En la **Gráfica 2** se pueden identificar cuatro periodos en función del crecimiento de la deuda subnacional:

- A. **De 1993 a 2006.** Se observa una tasa de crecimiento real promedio anual del 7%. Resalta el salto de la deuda entre 1993 y 1994 que fue de 45%.
- B. **De 2006 a 2011.** Periodo durante el cual se acelera el crecimiento de la deuda subnacional. Se registra una tasa de crecimiento real promedio anual del 13%, 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%, 19.7% y 19.6% en 2009, 2010 y 2011, respectivamente) debido a los efectos de la crisis financiera de 2008.
- C. **De 2011 a 2019.** La tendencia de la deuda de los estados y los municipios en su conjunto se estabilizó, en este periodo hubo un crecimiento a una tasa real promedio del 4.4%. Con ello, regresó a tasas de crecimiento similares a las observadas en años anteriores a 2006.
- D. En **2020 y 2021** se aprecia una nueva dinámica de endeudamiento. A pesar de la crisis económica, la deuda en los estados y municipios en 2020 aumentó un 2% en términos reales en comparación con el 2019. Este es un escenario atípico en comparación con otras crisis registradas en México como la de 1994 y 2009, cuando la deuda creció 45% y 20%, respectivamente. Para el 2021, la deuda se redujo un 2% en términos reales en comparación con el año anterior.

Gráfica 2. Tasas de crecimiento real anual de la deuda subnacional (1994-2021)



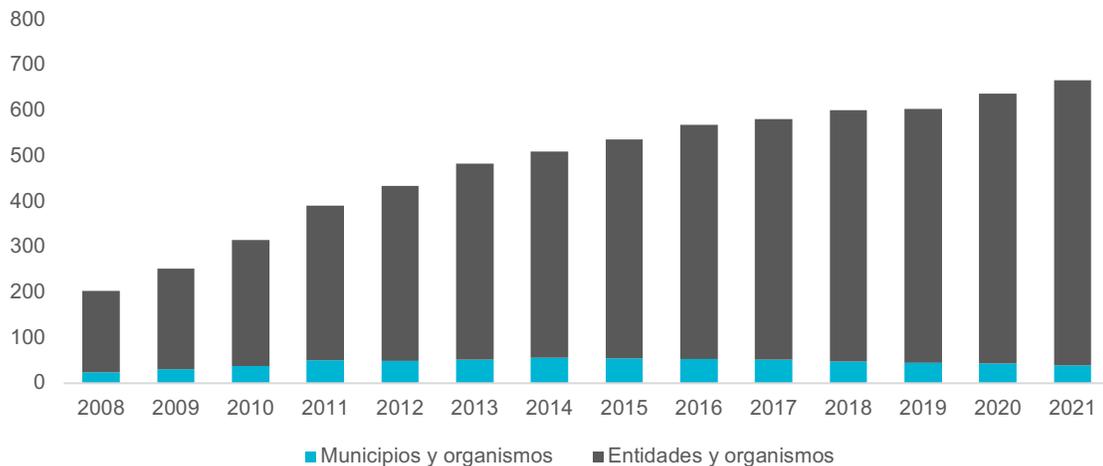
Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, al cierre de cada año.

Si se analiza por separado el crecimiento de las obligaciones financieras de estados y municipios, se observa que a partir del año 2012 se presenta una divergencia entre las tendencias de crecimiento de los dos ámbitos

de gobierno. Mientras que la deuda municipal se ha estabilizado e incluso reducido, la deuda de los gobiernos estatales y sus organismos ha crecido durante ese mismo periodo. Dicha divergencia se puede apreciar en la **Gráfica 3**.

Gráfica 3. Saldo de la deuda estatal y la deuda municipal (y sus entes) al cierre de año

Miles de millones de pesos corrientes



Nota: La deuda estatal incluye la deuda de los gobiernos estatales y sus entes públicos, y la deuda municipal incluye la deuda de los gobiernos municipales y sus entes públicos.

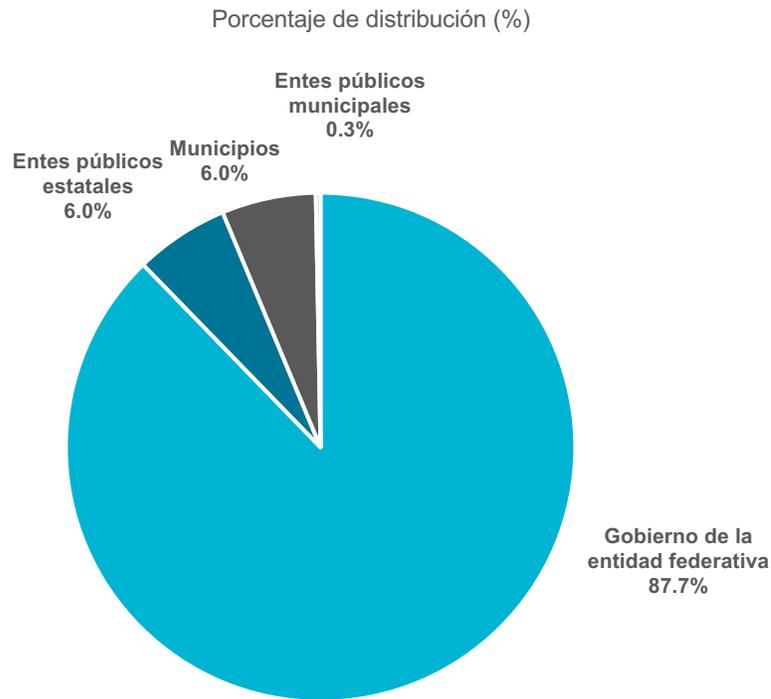
Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, al cierre de cada año.

1. ¿Quién pide prestado?

Del total de la deuda subnacional registrada al cuarto trimestre de 2021, los gobiernos de las entidades federativas, **junto con sus respectivos organismos, concentraron el 94% (627 mil 296 mdp), mientras que los**

municipios y sus organismos alcanzan el 6% (39 mil 529 mdp) del total de la deuda subnacional, como se observa en la **Gráfica 4**. Esta proporción se ha mantenido relativamente constante desde 2005.

Gráfica 4. Composición de la deuda subnacional en 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, al cuarto trimestre de 2021.

No obstante, existen casos como los de Querétaro, Puebla y Baja California Sur, en los cuales una cuarta parte o más de la deuda corresponde a los gobiernos municipales y sus organismos. En la **Tabla 1** se describen los

saldos de las obligaciones financieras de las entidades federativas y sus municipios al cuarto trimestre de 2021, con la respectiva distinción entre ambos niveles de gobierno.

Tabla 1. Saldo total de la deuda subnacional y composición al 31 de diciembre de 2021

Millones de pesos corrientes

Entidad federativa	Total	Gobierno de la entidad federativa		Municipios	
Aguascalientes	3,426.0	3,416.0	99.7%	10.0	0.3%
Baja California	25,440.0	21,004.0	82.6%	4,436.0	17.4%
Baja California Sur	1,969.0	1,394.0	70.8%	575.0	29.2%
Campeche	2,705.0	2,357.0	87.1%	348.0	12.9%
Coahuila	39,685.0	39,527.0	99.6%	158.0	0.4%
Colima	4,638.0	4,373.0	94.3%	265.0	5.7%
Chiapas	20,211.0	19,851.0	98.2%	360.0	1.8%
Chihuahua	51,891.0	51,881.0	100.0%	10.0	0.0%
Ciudad de México	94,474.0	94,474.0	100.0%	0.0	0.0%
Durango	10,484.0	10,042.0	95.8%	442.0	4.2%
Guanajuato	11,846.0	10,159.0	85.8%	1,687.0	14.2%
Guerrero	3,756.0	3,416.0	90.9%	340.0	9.1%
Hidalgo	4,170.0	4,135.0	99.2%	35.0	0.8%
Jalisco	36,954.0	31,006.0	83.9%	5,948.0	16.1%
Estado de México	59,185.0	54,560.0	92.2%	4,625.0	7.8%
Michoacán	22,062.0	22,039.0	99.9%	23.0	0.1%
Morelos	7,494.0	6,892.0	92.0%	602.0	8.0%
Nayarit	7,113.0	6,493.0	91.3%	620.0	8.7%
Nuevo León	87,070.0	82,446.0	94.7%	4,624.0	5.3%
Oaxaca	14,816.0	14,788.0	99.8%	28.0	0.2%
Puebla	6,099.0	4,799.0	78.7%	1,300.0	21.3%
Querétaro	72.0	0.0	0.0%	72.0	100.0%
Quintana Roo	23,792.0	21,458.0	90.2%	2,334.0	9.8%
San Luis Potosí	3,921.0	3,454.0	88.1%	467.0	11.9%
Sinaloa	5,891.0	4,631.0	78.6%	1,260.0	21.4%
Sonora	30,340.0	25,580.0	84.3%	4,760.0	15.7%
Tabasco	7,225.0	6,733.0	93.2%	492.0	6.8%
Tamaulipas	19,140.0	18,181.0	95.0%	959.0	5.0%
Tlaxcala	0.0	-	0.0%	-	0.0%
Veracruz	46,446.0	43,975.0	94.7%	2,471.0	5.3%
Yucatán	7,302.0	7,287.0	99.8%	15.0	0.2%
Zacatecas	7,207.0	6,945.0	96.4%	262.0	3.6%

Nota: El porcentaje representa la participación de cada ámbito de gobierno en el total de la deuda subnacional.

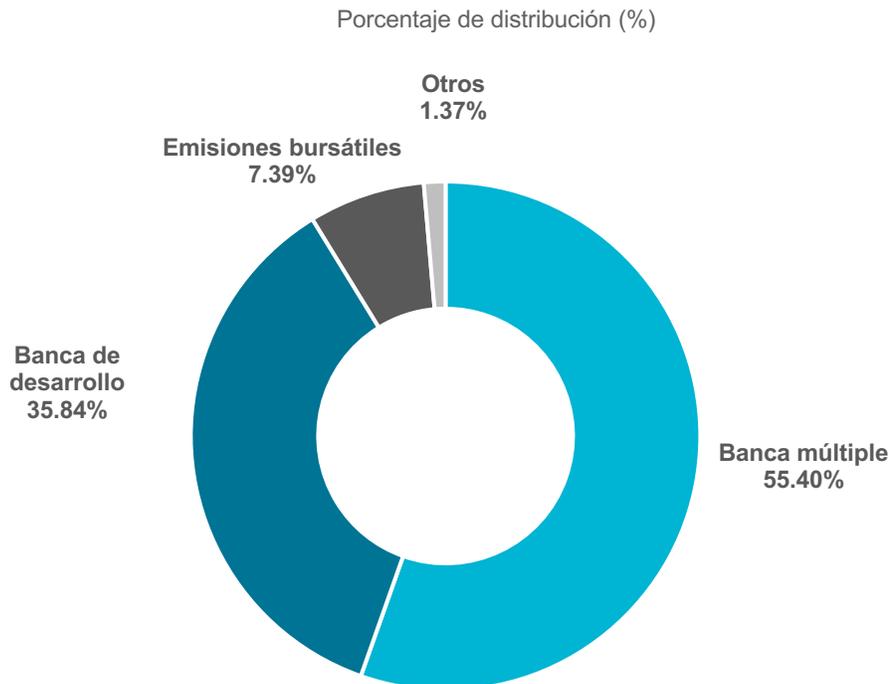
Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, al cuarto trimestre de 2021.

2. ¿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 del 55.4% del saldo de las obligaciones contratadas por estos gobiernos al 31 de diciembre de 2021. En

segundo lugar, se encuentra la banca de desarrollo (principalmente Banobras) con una participación del 35.84%, mientras que, en tercera posición, con un 7.39% se encuentran los tenedores de emisiones bursátiles. Otros mecanismos son acreedores del 1.37%.

Gráfica 5. Fuentes de financiamiento de la deuda subnacional al 31 de diciembre de 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP al cuarto trimestre de 2021.

3. ¿Cuáles son las entidades federativas más endeudadas?

En el último año registrado, la deuda de las entidades federativas y sus organismos creció 33 mil 484 mdp. En este periodo los saldos de 10 entidades federativas aumentaron en términos reales, mientras que 22 de ellas disminuyeron su deuda en términos reales. La relación completa de las variaciones

observadas durante el último año se encuentra en la **Tabla 2**.

Tabla 2. Saldo de la deuda subnacional al cierre de 2020 y de 2021

Millones de pesos corrientes

Entidad federativa	2021	2020	Var. absoluta (mdp)	Var. real
Aguascalientes	3,426	3,116	310	2.4%
Baja California	25,440	20,982	4,458	13.0%
Baja California Sur	1,969	2,749	-780	-33.3%
Campeche	2,705	2,883	-178	-12.6%
Chiapas	20,211	20,695	-484	-9.0%
Chihuahua	51,891	50,790	1,101	-4.8%
Ciudad de México	94,474	87,737	6,737	0.3%
Coahuila	39,685	38,533	1,152	-4.0%
Colima	4,638	4,100	538	5.4%
Durango	10,484	10,227	257	-4.5%
Estado de México	59,185	52,488	6,697	5.1%
Guanajuato	11,846	7,740	4,106	42.6%
Guerrero	3,756	4,683	-927	-25.3%
Hidalgo	4,170	4,500	-330	-13.7%
Jalisco	36,954	35,616	1,338	-3.3%
Michoacán	22,062	21,085	977	-2.5%
Morelos	7,494	5,934	1,560	17.7%
Nayarit	7,113	7,258	-145	-8.7%
Nuevo León	87,070	85,229	1,841	-4.8%
Oaxaca	14,816	13,850	966	-0.3%
Puebla	6,099	6,471	-372	-12.2%
Querétaro	72	273	-201	-75.4%
Quintana Roo	23,792	23,670	122	-6.3%
San Luis Potosí	3,921	5,377	-1,456	-32.0%
Sinaloa	5,891	6,297	-406	-12.8%
Sonora	30,340	29,272	1,068	-3.4%
Tabasco	7,225	6,023	1,202	11.8%
Tamaulipas	19,140	17,193	1,947	3.7%
Tlaxcala	0	16	-16	-100.0%
Veracruz	46,446	45,708	738	-5.3%
Yucatán	7,302	8,281	-979	-17.8%
Zacatecas	7,207	8,497	-1,290	-21.0%

Nota: La deuda subnacional incluye deuda de estados, municipios y sus entes públicos.

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, al cierre de cada año.

A continuación, se señalan las entidades federativas que tuvieron las mayores

variaciones al alza y a la baja en los saldos de sus obligaciones financieras en el último año:

Tabla 3. Saldo y variación en entidades con mayores incrementos de la deuda, 2020-2021

Millones de pesos corrientes, porcentaje (%)

Entidad	Saldo 2021	Saldo 2020	Variación real
Guanajuato	11,846	7,740	42.6%
Morelos	7,494	5,934	17.7%
Baja California	25,440	20,982	13.0%

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, al cierre de cada año.

Tabla 4. Saldo y variación en entidades con mayores reducciones de la deuda, 2020-2021

Millones de pesos corrientes, porcentaje (%)

Entidad	Saldo 2021	Saldo 2020	Variación real
Tlaxcala	0	16	-100%
Querétaro	72	273	-75.4%
Baja California Sur	1,969	2,749	-33.3%

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, al cierre de cada año.

Al cuarto trimestre de 2021, las cuatro entidades federativas con el mayor saldo de deuda pública fueron la Ciudad de México, Nuevo León, el Estado de México y Chihuahua con 94.5, 87.1, 59.2 y 51.9 mmdp, respectivamente.

El nivel de endeudamiento de cada entidad federativa debe ser contrastado con su capacidad de pago. Mayores niveles de deuda

en términos absolutos no necesariamente implican la 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.

4. La deuda subnacional 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 local.

Al 31 de diciembre de 2021, la deuda pública subnacional como porcentaje del PIB asciende a 2.4% (94% corresponde a las entidades y sus organismos y el 6% a los municipios y sus organismos).

Los niveles que ha alcanzado la deuda pública subnacional como porcentaje del PIB no representan un problema sistémico que comprometa la viabilidad de las finanzas locales de forma general, pero al analizar de forma desagregada la proporción del PIB que representa la deuda por entidad federativa, es posible identificar casos particulares como los de los gobiernos estatales de Chihuahua, Quintana Roo, Chiapas o Coahuila, que se desvían del promedio nacional.

Tabla 5. Deuda subnacional como porcentaje del PIB estatal al cierre de 2021
Porcentaje (%)

Entidad	%PIB	Entidad	%PIB
Chihuahua	7.7%	Baja California	3.0%
Quintana Roo	7.6%	Estado de México	2.9%
Chiapas	6.3%	Ciudad de México	2.8%
Coahuila	5.9%	Yucatán	2.4%
Nuevo León	5.2%	Jalisco	2.2%
Oaxaca	5.0%	Hidalgo	1.4%
Veracruz	4.9%	Aguascalientes	1.4%
Michoacán	4.6%	Guanajuato	1.3%
Nayarit	4.5%	Guerrero	1.2%
Durango	4.3%	Tabasco	1.1%
Zacatecas	3.9%	Sinaloa	1.0%
Sonora	3.8%	Baja California Sur	0.9%
Colima	3.5%	San Luis Potosí	0.8%
Morelos	3.2%	Puebla	0.7%
Tamaulipas	3.2%	Campeche	0.4%

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, al cuarto trimestre de 2021. Datos del PIB Estatal de INEGI.

5. La deuda subnacional como porcentaje de los ingresos totales

Otra métrica que permite dimensionar la magnitud de la deuda subnacional se obtiene al comparar los saldos de las obligaciones financieras contra los ingresos totales de dichos gobiernos. Es importante señalar que, si el contraste se hiciera únicamente con los ingresos de libre disposición de las entidades federativas, es decir, si dentro de los ingresos totales que contempla la SHCP 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 Nuevo León (el gobierno estatal, los municipios y sus respectivos organismos) ocupa el primer lugar, con un saldo de deuda al 31 de diciembre de 2021 equivalente al 76.9% del total de los ingresos estimados del gobierno y sus municipios. En segundo lugar, se encuentra Coahuila con el 75.0% y, en tercer lugar, el estado de Chihuahua con el 74.8%. **El promedio de la deuda subnacional como porcentaje de los ingresos totales es del 27.6%.**

Tabla 6. Deuda subnacional con respecto a los ingresos totales por entidad federativa al cierre de 2021
Porcentaje (%)

Entidad	Deuda/Ingresos totales	Entidad	Deuda/Ingresos totales
Nuevo León	76.9%	Zacatecas	23.0%
Coahuila	75.0%	Chiapas	20.6%
Chihuahua	74.8%	Oaxaca	19.4%
Quintana Roo	63.4%	Estado de México	18.0%
Ciudad de México	43.3%	Yucatán	17.7%
Sonora	37.8%	Tabasco	13.2%
Tamaulipas	34.7%	Aguascalientes	12.9%
Veracruz	34.2%	Guanajuato	11.4%
Baja California	32.3%	Campeche	11.0%
Michoacán	32.1%	Sinaloa	8.3%
Durango	30.2%	Hidalgo	8.2%
Nayarit	27.4%	Baja California Sur	8.1%
Morelos	25.4%	San Luis Potosí	7.1%
Jalisco	25.1%	Guerrero	5.6%
Colima	25.0%	Puebla	5.0%

*En la tabla no se presentan Tlaxcala y Querétaro debido a que el saldo de su deuda es de 0 pesos.

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, al cuarto trimestre de 2021. Datos de ingresos de Leyes de Ingresos Estatales 2021.

6. La deuda subnacional como porcentaje de las participaciones federales

Otra medida para dimensionar la deuda pública subnacional con respecto a los ingresos totales es compararla contra las participaciones federales. **Los gobiernos locales dependen de este tipo de recursos federales con los cuales se puede garantizar el pago de la deuda pública.**

Bajo esta métrica, el estado de Nuevo León (el gobierno estatal, sus municipios y sus

respectivos organismos) ocupa el primer lugar con un saldo de deuda al 31 de diciembre de 2021 equivalente al 206.5% del total de sus participaciones federales estimadas para 2021. En los estados de Chihuahua, Coahuila y Quintana Roo la relación de deuda subnacional con respecto a las participaciones federales rebasa el 150%. **El promedio de la deuda subnacional como porcentaje de las participaciones federales es del 73%.**

Tabla 7. Deuda subnacional como porcentaje de las participaciones federales al cierre de 2021
Porcentaje (%)

Entidad	Deuda/ Participaciones	Entidad	Deuda/ Participaciones
Nuevo León	206.5%	Chiapas	60.0%
Chihuahua	200.1%	Morelos	59.0%
Coahuila	188.5%	Jalisco	53.4%
Quintana Roo	187.8%	Yucatán	48.2%
Sonora	109.1%	Estado de México	45.6%
Ciudad de México	106.3%	Aguascalientes	37.0%
Veracruz	87.0%	Tabasco	28.7%
Michoacán	85.9%	Campeche	27.8%
Durango	82.6%	Guanajuato	27.2%
Baja California	81.9%	Baja California Sur	23.2%
Nayarit	78.6%	Hidalgo	23.2%
Colima	77.9%	Sinaloa	22.3%
Tamaulipas	73.6%	San Luis Potosí	18.8%
Oaxaca	65.4%	Guerrero	16.8%
Zacatecas	62.9%	Puebla	12.5%

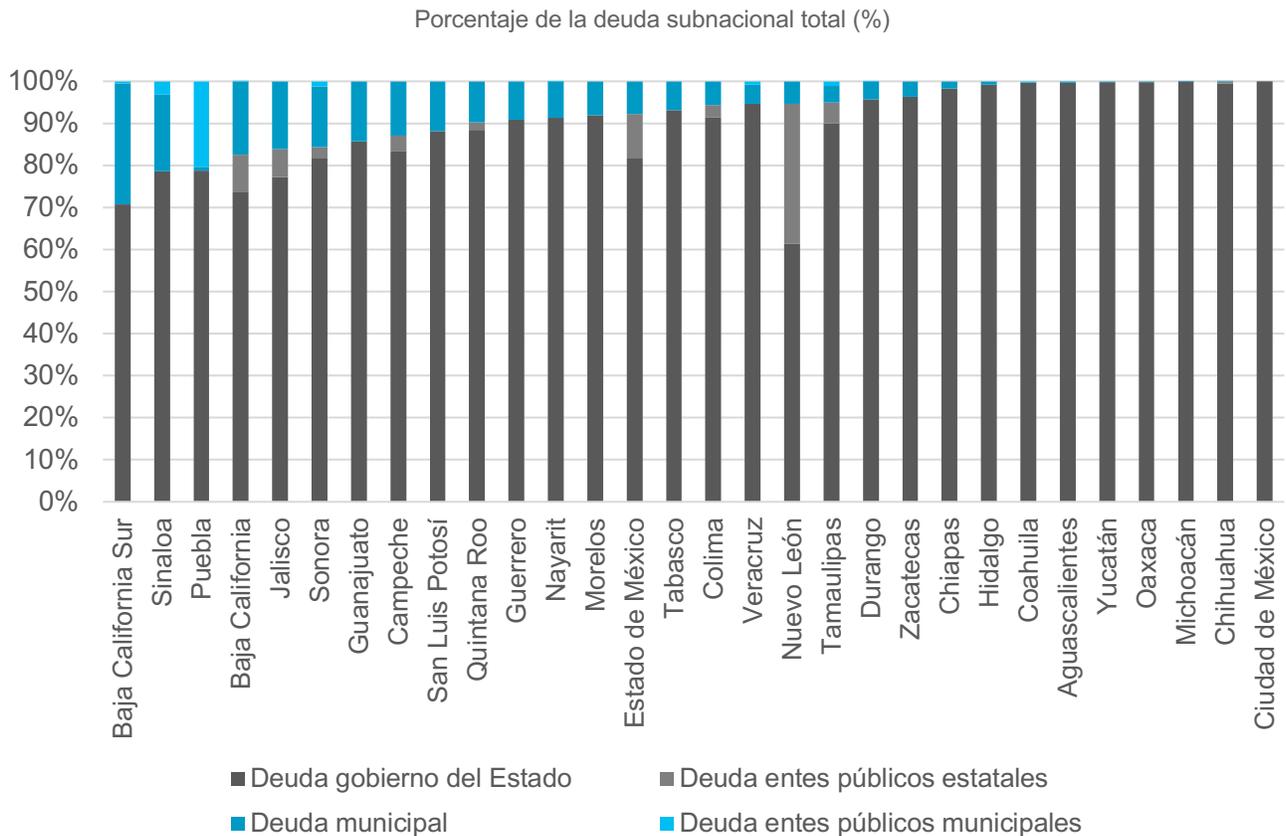
Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, al cuarto trimestre de 2021. Datos de participaciones de Leyes de Ingresos Estatales 2021.

7. ¿Qué pasa con la deuda municipal?

La deuda municipal representa una pequeña proporción de la deuda subnacional del país (6%). En diciembre de 2021 este monto equivalía a 37 mil 60 millones de pesos. En la mitad de los estados del país la deuda municipal

y sus entes públicos representa menos del 6% de la deuda total subnacional.

Gráfica 6. Deuda subnacional por nivel de gobierno al 31 de diciembre de 2021

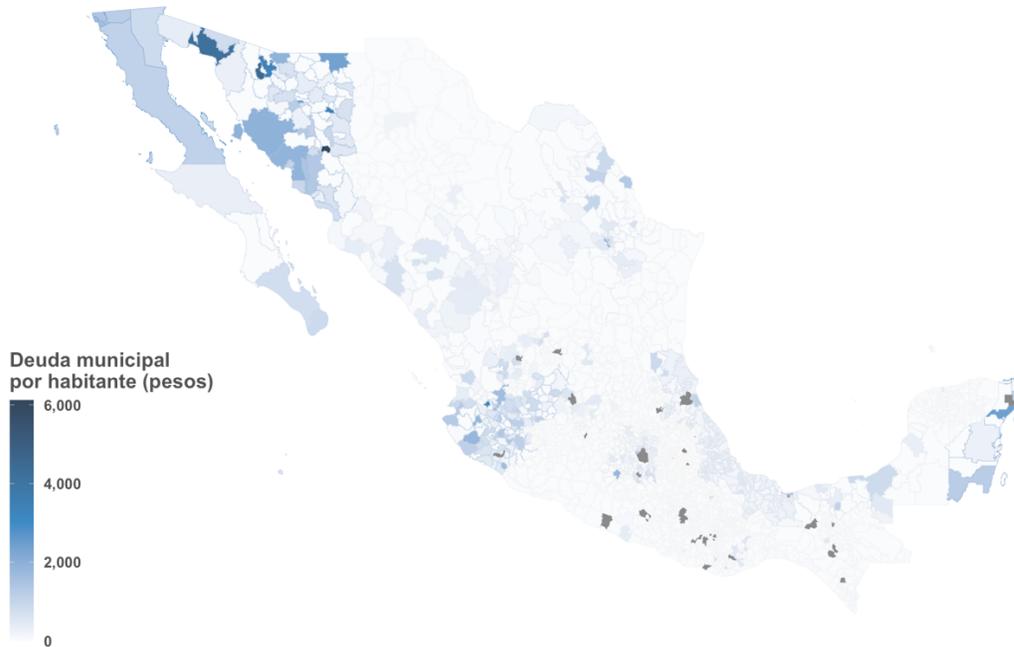


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, al cuarto trimestre de 2021. **Nota:** Se omiten Tlaxcala y Querétaro ya que a diciembre de 2021 el estado de Tlaxcala no tenía deuda estatal o municipal y Querétaro tenía 72 millones de pesos de deuda municipal.

Los niveles de deuda municipal están intrínsecamente relacionados con las capacidades fiscales y administrativas de los gobiernos municipales. Los datos proporcionados por el Registro Público Único

no permiten distinguir por municipio la deuda contratada por el gobierno y los entes públicos. Por lo anterior, se tomó en cuenta solo la deuda municipal y se excluyó la deuda de los entes públicos.

Mapa 1. Deuda municipal por habitante



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, al cuarto trimestre de 2021 y proyecciones de CONAPO 2022.

Nota: Municipios en color gris no reportaron sus niveles de endeudamiento. No se toma en cuenta la Ciudad de México que no desagrega ni distingue la deuda destinada a sus alcaldías con respecto a la deuda total de la Ciudad que ascendió a 94 mil millones de pesos a diciembre de 2021.

Los 50 municipios más poblados del país, con una población promedio de 874 mil habitantes, acumularon 22 mil 225 millones de pesos, es decir, el 60% de la deuda municipal total. Los 500 municipios que les siguen en población, con un promedio de 107 mil 775 habitantes, acumularon un saldo de deuda de 13 mil 120 millones de pesos, el 35.4% de la deuda municipal. Los otros 1,888 municipios con una población promedio de 30 mil habitantes no contrataron o reportaron deuda pública.

A continuación, se presentan los 10 municipios con mayor deuda pública en términos absolutos. Es importante señalar que todos son municipios urbanos.

Tabla 8. Los 10 municipios más endeudados del país al cierre de 2021

Municipio	Entidad	Población	Deuda municipal (mdp)
Tijuana	Baja California	1,839,915	2,563
Monterrey	Nuevo León	1,149,605	1,931
Hermosillo	Sonora	970,061	1,875
Guadalajara	Jalisco	1,517,916	1,401
Zapopan	Jalisco	1,458,470	1,137
León	Guanajuato	1,708,292	978
Mexicali	Baja California	1,123,056	946
Benito Juárez	Quintana Roo	880,920	932
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	479,050	902
Culiacán	Sinaloa	976,656	654

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, al cuarto trimestre de 2021 y proyecciones de CONAPO 2022. No se toma en cuenta la Ciudad de México que no desagrega ni distingue la deuda destinada a sus alcaldías con respecto a la deuda total de la Ciudad que asciende a 94 mil millones de pesos a diciembre de 2021.

En la **tabla 9** se presentan los 10 municipios con mayor endeudamiento por habitante con población mayor a los 100,000 habitantes.

Tabla 9. Los 10 municipios con poblaciones mayores a 100 mil habitantes y mayor endeudamiento per cápita al cierre de 2021

Municipio	Entidad	Población	Deuda per cápita (pesos)
Cozumel	Quintana Roo	105,943	4,077
Solidaridad	Quintana Roo	251,189	2,430
Hermosillo	Sonora	970,061	1,933
Nogales	Sonora	258,871	1,916
Guaymas	Sonora	175,499	1,895
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	479,050	1,883
Monterrey	Nuevo León	1,149,605	1,680
Playas de Rosarito	Baja California	111,412	1,594
Tijuana	Baja California	1,839,915	1,393
Zapotlán el Grande	Jalisco	115,971	1,376

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, al cuarto trimestre de 2021 y CONAPO 2022. No se toma en cuenta la Ciudad de México que no desagrega ni distingue la deuda destinada a sus alcaldías con respecto a la deuda total de la Ciudad que asciende a 94 mil millones de pesos a diciembre de 2021.

En la **tabla 10** se presentan los 10 municipios con el mayor endeudamiento per cápita con poblaciones menores a los 100,000 habitantes.

Tabla 10. Los 10 municipios con poblaciones menores a 100 mil habitantes y mayor endeudamiento per cápita al cierre de 2021

Municipio	Entidad	Población	Deuda per cápita (pesos)
Onavas	Sonora	507	6,114
Oquitoa	Sonora	441	4,535
Puerto Peñasco	Sonora	74,689	4,184
Divisaderos	Sonora	839	3,456
Tubutama	Sonora	1,315	3,346
San Marcos	Jalisco	4,118	3,327
Agua Prieta	Sonora	89,984	2,373
San Felipe de Jesús	Sonora	466	2,361
Atenguillo	Jalisco	4,318	1,853
Villa Purificación	Jalisco	11,814	1,820

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, al cuarto trimestre de 2021 y CONAPO 2022.



IMCO explica: ¿Qué es la disciplina financiera?

El 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 sus municipios puedan incurrir en endeudamiento, los límites y las modalidades bajo los cuales se haga podrán afectar sus respectivas participaciones y la posibilidad de acceder a garantías por parte del Gobierno Federal.

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.

También establece principios bajo los cuales los gobiernos locales y sus entes públicos deberán administrar sus recursos: legalidad, honestidad, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

De esta forma, siempre y cuando se cumplan los

requisitos de la ley, se podrá conocer a cuánto asciende la deuda subnacional, cómo se distribuye y tener un monitoreo sobre su destino y ejecución.

La LDF obliga a los gobiernos subnacionales a **inscribir y publicar la totalidad de sus préstamos y obligaciones financieras** en un Registro Público Único (RPU), además de establecer un Sistema de Alertas y monitoreo entre otras medidas de control. Las inscripciones en el RPU deberán incluir:

- 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 RPU
- Tasa efectiva

Son medidas de disciplina financiera:

- Se obliga a los estados, la Ciudad de México y los 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 a los 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 permite contratar obligaciones a corto plazo, de acuerdo con las condiciones que establece la Ley de Disciplina Financiera.
- Se impide contratar obligaciones durante los últimos tres meses del periodo de gobierno correspondiente.

Fuente: Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios.

Conclusiones

Entre los estados y municipios existen grandes asimetrías en la contratación y saldo de sus deudas. Mientras que Chihuahua, Quintana Roo, Chiapas, Coahuila y Oaxaca tienen deudas subnacionales que representan más del 5% de su PIB, en estados como Sinaloa, Baja California Sur, San Luis Potosí, Puebla y Campeche representan menos del 1% del mismo.

Los municipios representan un porcentaje pequeño de la deuda subnacional y la gran mayoría de ellos no tiene deuda contratada. Esto indica que muchos municipios no han desarrollado las capacidades administrativas para contratar deuda. Además, la asimetría es visible entre los municipios rurales y urbanos del país.

El Reporte muestra un comportamiento atípico en los saldos de deuda pública registrados en 2021. Un año antes llamó la atención que los estados no hubieran recurrido al financiamiento como una fuente extraordinaria de recursos para poder cubrir sus presupuestos de egresos ante la disminución de las participaciones y aportaciones federales que recibieron ese año. Una de las posibles causas es que, en materia de endeudamiento, es necesaria la colaboración y corresponsabilidad del Poder Legislativo y Ejecutivo para la contratación de deuda pública. Los procesos de contratación y modificación de topes al endeudamiento no llegaron para todos los estados en 2020.

Se esperaba que en 2021 los estados y municipios del país previeran una mayor contratación de deuda pública. Sin embargo, a pesar de que nominalmente se registró un incremento de 29 mil 550 mdp en el saldo de la deuda subnacional, el crecimiento en términos reales fue negativo en 2% respecto al año

anterior. Con esto, se descarta que la principal razón para no contratar deuda pública sea la aprobación por parte de los legisladores locales.

Los saldos de la deuda de Tlaxcala y Querétaro sugieren otra hipótesis: los gobiernos no quieren contratar deuda pública por razones políticas. El endeudamiento público tiene mala fama entre la población. Los gobiernos estatales se proponen liquidar o no contratar deuda pública como sinónimo de una correcta gestión de los recursos públicos. En 2020 las condiciones del mercado favorecían la contratación de la deuda estatal, ya que la tasa promedio ponderada al final del año fue de 4.8%, mientras que un año después, esta subió a 6.2%. Las entidades dejaron pasar la oportunidad de contratar deuda pública bajo mejores condiciones para incrementar la inversión pública o lograr la reestructuración o refinanciamiento de sus pasivos.

Calificar a la deuda pública como nociva por anticipado puede ocasionar que se deje de invertir aún más a nivel subnacional, ya que en 2021 la inversión estatal reportó niveles similares a los observados en 2017. La contratación de deuda pública bajo las mejores condiciones del mercado permitiría destinar mayores recursos a la inversión, que en última instancia generaría mayor bienestar a la población.

Después de los grandes endeudamientos registrados en la década pasada por algunos estados como Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Veracruz o Quintana Roo, que generaron una respuesta restrictiva a la contratación de deuda pública implementada a través de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades

Federativas y los Municipios, no se ha encontrado un balance correcto en la materia. Esto no quiere decir que sea innecesaria la regulación, por el contrario, la sostenibilidad de la deuda subnacional se ha alcanzado en buena medida gracias a los controles de disciplina financiera, contabilidad gubernamental, transparencia y responsabilidad hacendaria.

Ahora falta, por un lado, generar mecanismos de seguimiento de la deuda pública que permitan generar confianza, y así retomarla como un instrumento para el desarrollo y la inversión para los estados. Por otro lado, se

requieren políticas públicas que mejoren las capacidades de las haciendas municipales para estar en condiciones de ser sujetos de crédito. De lo contrario, el ámbito municipal continuará sin poder invertir, crecer y mejorar la calidad de los bienes y servicios para la población.

En conclusión, un mayor endeudamiento no necesariamente implica un problema para las finanzas públicas. Un endeudamiento saludable tampoco equivale a un buen uso de los recursos adquiridos por este mecanismo, en este sentido, se debe procurar el uso productivo de ella.

IMCO propone

- Dar continuidad al Sistema de Alertas de la SHCP y a la información recopilada por el Registro Público Único. La información es un insumo fundamental para fomentar la competencia en el sector y generar mejores condiciones de contratación.
- Mejorar y revisar las capacidades locales de las haciendas públicas y tesorerías municipales para estar en posibilidad de contraer deuda o emitir activos bursátiles. La subcontratación puede disminuir a través de esquemas de colaboración entre municipios (intermunicipalidades) o con el gobierno estatal, que los habilitaría para acceder a créditos.
- Asociar la deuda con inversión productiva. La deuda pública debe permanecer como un instrumento de financiamiento que, bien utilizado, mejoraría las condiciones de vida de las personas.



