

**LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
EN MÉXICO: SU CALIFICACIÓN DE ACUERDO CON LA  
NUEVA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA**

**Área de investigación: Contribuciones**

**Adriana Verónica Hinojosa Cruz**

Facultad de Contaduría y Administración  
Universidad Autónoma de Nuevo León  
Nuevo León, México  
avhinojosacruz@gmail.com

**Eduardo Rivas Olmedo**

Facultad de Contaduría y Administración  
Universidad Autónoma de Nuevo León  
Nuevo León, México  
avhinojosacruz@gmail.com

**XXI**  
CONGRESO  
INTERNACIONAL  
DE  
CONTADURÍA  
ADMINISTRACIÓN  
E  
INFORMÁTICA



## LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO: SU CALIFICACIÓN DE ACUERDO CON LA NUEVA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA

### Resumen

La iniciativa de ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios señala que el objetivo general del ordenamiento será establecer una regulación en materia de responsabilidad hacendaria que les permita conducirse bajo criterios y reglas que aseguren una gestión financiera responsable y equilibrada. Lo anterior supone que actualmente no ha sido de esa forma y que se requiere modificar esta situación. La presente ponencia tiene como objetivo aplicar lo que la disposición establece sobre datos de las entidades federativas y calificarlas en su nivel de cumplimiento. Para tal efecto, se fundamenta teóricamente el concepto de deuda pública y se revisa el contenido del ordenamiento. Después, se analiza la situación actual de las entidades federativas precisamente en sus niveles de endeudamiento y calificación para que con esto, se concluya sobre la pertinencia e instrumentación de la ley en las entidades federativas.

**Palabras clave:** Disciplina financiera, deuda pública, entidades federativas



## Introducción

La exposición de motivos de la iniciativa de ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios (LDF)<sup>1</sup> señala que el objetivo general del ordenamiento será establecer una regulación en materia de responsabilidad hacendaria que permita a las entidades federativas y municipios conducirse bajo criterios y reglas que aseguren una gestión responsable y equilibrada de sus finanzas públicas, generando condiciones favorables para el crecimiento económico y la estabilidad del sistema financiero. Como se observa, se integran principios de responsabilidad hacendaria al referirse a la forma de conducirse de las entidades federativas y municipios en la gestión de sus finanzas públicas, incluyendo por supuesto, la contratación de deuda. Lo anterior supone que actualmente no ha sido de esa forma y que se requiere una norma que obligue a modificar esta situación. Con base en lo anterior, el objetivo central de la presente ponencia es aplicar lo que la nueva disposición establece sobre datos de las entidades federativas que la SHCP ha publicado en relación a la deuda contratada localmente al 2014 y en algunos casos, al 2015 para obtener los indicadores que servirán de base para calificar a las entidades federativas en su nivel de cumplimiento.

Para tal efecto, en primer lugar, se conceptualizan los principales términos relacionados, después, se revisa, de manera general, el contenido de la LDF y con mayor detalle, lo relativo a la contratación de deuda y obligaciones de los entes públicos. Como parte central de la ponencia, se analiza, con datos públicos, la situación actual de las entidades federativas precisamente en sus niveles de endeudamiento. Con lo anterior, y tomando en cuenta los tiempos de entrada en vigor del ordenamiento, se concluye sobre su pertinencia e instrumentación de la misma.

## Aspectos económicos del endeudamiento

Para el sustento teórico y conceptual de deuda pública, se incluyen en la presente ponencia, algunos autores representativos sin que la revisión sea exhaustiva debido principalmente a la limitación de espacio con el que se cuenta. Se citan diversos autores que pueden consultarse para ampliar sobre el

<sup>1</sup> El 17 de agosto de 2015, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de hacienda y crédito público, presentó la iniciativa al H. Congreso de la Unión para la creación de la Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios aprobada y publicada en el DOF el 27 de abril de 2016.



aspecto teórico. En los siguientes párrafos brevemente se conceptualiza y se sustenta lo relativo a la deuda pública por la teoría económica.

De acuerdo con Rosen (2008), en su obra Hacienda Pública, la carga de la deuda es básicamente un problema de incidencia fiscal en el ámbito intergeneracional. Lo que significa que la decisión del Estado de acudir al endeudamiento como fuente de financiamiento afecta a generaciones futuras más que a la generación en la que se tomó la decisión. En la gestión pública, normalmente, el presupuesto es deficitario. Es decir, las necesidades son mayores a los recursos con los que se cuenta para su financiamiento. El tipo de déficit, si este es corriente o de capital<sup>2</sup>, se sujetará a decisiones de financiamiento distintas. Si, por ejemplo, el déficit se señala como la falta de recursos para cubrir un programa social o gasto corriente como compra de materiales o contratación de servicios, la teoría económica señala que debiera financiarse con impuestos; con recursos propios. Sin embargo, cuando el déficit se genera de la necesidad de una obra como la construcción de un sistema de transporte público, obras de comunicación o cualquier otro proyecto que requiera financiamiento y que adicionalmente, beneficiará también a generaciones futuras, entonces, el endeudamiento es una posibilidad adecuada. También Rosen, explica que un argumento no económico contra el gasto financiado mediante el endeudamiento, es de índole político en donde se subestiman los costos del gasto público y sobrestiman sus beneficios. Con esto, se sustenta teóricamente lo que la legislación mexicana establece como requisito presupuestario ya que el autor señala que la disciplina del presupuesto equilibrado puede dar lugar a una ponderación más cuidadosa de los beneficios y costos, previniendo así un crecimiento del sector público más allá de su tamaño óptimo.

Regresando a la problemática del déficit y la decisión de disminuirlo únicamente a través de deuda, el Premio Nobel Milton Friedman, citado por Rosen (2008: pp 472), señala que el punto de vista convencional es que el nivel de gasto público es fijo, con independencia de si existe déficit y que si el gobierno recauda más impuestos, los gastará. Lo que está predeterminado no es el gasto público en sí mismo, sino el nivel de déficit políticamente tolerable. Si se elevan los impuestos para eliminar el déficit actual, el gasto se elevará hasta restablecer el nivel tolerable de déficit. Sobre la contratación de obligaciones, Ter-Minoassian (1996) establece que los mecanismos para el control de la deuda pública de los estados y municipios pueden ser diversos

---

<sup>2</sup> Definiendo de capital cuando se requieren recursos en inversión productiva, infraestructura o proyectos de largo plazo.



como (i) la disciplina del mercado en donde el acreedor pondrá los límites; (ii) los controles basados en leyes en donde se establecen las reglas para controlar el déficit, la capacidad de pago, el gasto y, como una regla de oro, (iii) las restricciones administrativas basadas en la rendición de cuentas.



Por otro lado, de acuerdo con diferentes autores (Kinto R., 2014, Clavelina-Miller, 2013, Gomez\_Sabani, 2011, Reyes 2010) las razones por la que se incurre en deuda en las entidades, son la preferencia de no aumentar impuestos por el costo político electoral, la pereza fiscal y poco margen financiero para transferir por el gobierno federal, la ineficacia de los controles formales, la inexistencia de la cultura de transparencia y la rendición de cuentas así como, la nula injerencia del gobierno actual para fijar límites. Siguiendo con ellos, adicionan a lo anterior la tendencia inercial en el gasto (educación, salud, seguridad social y pública, pensiones, servicios personales) y en donde no se aplican técnicas de planeación para ajustar, efficientar y optimizar la forma que en se aplican los gastos.

Asimismo, desde la visión de Escudero (2002), el gasto público mediante deuda concentra los beneficios del gasto en la actual generación, mientras las cargas impositivas se trasladan hacia las generaciones futuras lo que, según lo anotado en párrafos anteriores fundamentado por la teoría económica, debería de ser de manera inversa para recurrir a la contratación de deuda cuando se trate de inversión que beneficiará a las generaciones futuras.

De acuerdo con Kinto (2014) los mecanismos para el control empleado en México fueron antes de 2006<sup>3</sup> los mecanismos de mercado. A partir de 2011, se permite garantizar la deuda con el 85.5% de las participaciones, ingresos propios 13.3 por ciento, FAIS y FAFEF 1.2 por ciento, para reestructurar y no solo inversión. Para Clavelina-Miller (2013) la reforma posiblemente cumpla con la transparencia hacer parecer las finanzas públicas subnacionales más sanas, pero no ataca el problema principal que es la no generación de ingresos propios ya que todas las entidades consideradas incrementan sus deudas en 2007-2010 y en 2011. Además, con las facilidades en la garantía lo incrementan en mayor monto por ejemplo, el Estado de México, en todos los años considerados lo mantiene en montos elevados. Algunos otros autores como Day y Boeckelman (2012) integran a la discusión el aspecto político al referirse

<sup>3</sup> En 2006 se emiten certificados bursátiles, las aportaciones de los fondos del Ramo 33, Fondo de Aportaciones para la infraestructura social (FAIS) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF), sirvieron de garantía con límite del 25% de los recursos del fondo para el control de la deuda pública de los estados y municipios.



al papel de los legisladores y señalar que la deuda de largo plazo no puede ser modificada por legislaciones siguientes y que los estados tienden a adquirir deuda hasta los límites permitidos. Además, indican que se deben generar capacidades en los nuevos legisladores o autoridades para la generación de los presupuestos. Otro aspecto comúnmente tratado por los autores del tema, se refiere a que colocar límites en el endeudamiento no resuelve el problema de las dinámicas políticas y económicas, ya que adicional la deuda se presentan otras consecuencias negativas futuras (Thomas and Beckel 2011).

### **La Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios (LDF)**

En los siguientes párrafos se presentan los aspectos relevantes de la LDF. Su creación deriva del incremento en los últimos años del endeudamiento en los estados, municipios y sus organismos descentralizados. Asimismo, se fundamenta en lo que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria cuyo objetivo es regular y eficientar la gestión financiera la Administración pública federal y en aquellos entes públicos que reciban recursos federales. Para integrar en este orden financiero de responsabilidad hacendaria a los órdenes estatal y municipal, se requirió otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en esta materia reformando el artículo 73 constitucional. La iniciativa de la LDF fue presentada al Congreso de la Unión por el Poder Ejecutivo el 17 de agosto de 2015, dictaminada con algunos cambios por la Comisión de Hacienda y Crédito Público y, posteriormente, aprobada por la LXIII Legislatura. La ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016 iniciando su vigencia al día siguiente.

Este ordenamiento integra el concepto de responsabilidad hacendaria<sup>4</sup> ahora, para las entidades federativas y sus municipios a través de cinco componentes principales: (i) reglas de disciplina financiera, que promuevan el sano desarrollo de las finanzas públicas, mediante principios de responsabilidad hacendaria; (ii) sistema de alertas, vinculado a los niveles de endeudamiento, de servicio de la deuda y de las condiciones de liquidez, que permita una detección oportuna del riesgo en el endeudamiento de los entes públicos; (iii)

<sup>4</sup> El concepto de responsabilidad hacendaria en México se integra por primera vez en 2006 en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Sin embargo, el alcance de la misma, como su nombre lo indica, es para el Gobierno Federal y en donde se ejercieran recursos federales, dejando fuera a las entidades federativas y municipios en lo restante.



deuda estatal garantizada, a través de la cual la Federación, de acuerdo con la autorización constitucional, otorgará su aval con el objetivo de apoyar a los estados y los municipios para reducir la tasa de interés de sus créditos. Lo anterior, a cambio de generar convenios de disciplina financiera; (iv) contratación de deuda y obligaciones, bajo principios de transparencia y eficiencia, de forma que su contratación se realice al menor costo financiero y destinando los recursos obtenidos a inversión pública; y (v) registro público único, para inscribir y transparentar la totalidad de las obligaciones de los gobiernos locales. A continuación, se presenta la estructura de la ley y en los siguientes párrafos se describe brevemente el contenido de la nueva ley en donde se integran los ejes mencionados y su motivación.

**Tabla 1. Estructura de la Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios**  
**Pública en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016**

TÍTULO	CAPÍTULO	CONTENIDO	ARTÍCULOS
Primero	Único	Objeto y definiciones de la ley	1 a 4
Segundo		Reglas de disciplina financiera	
	I	Del balance presupuestario sostenible y la responsabilidad hacendaria de las entidades federativas	5 a 17
	II	Del balance presupuestario sostenible y la responsabilidad hacendaria de los municipios	18 a 21
Tercero		De la Deuda Pública y las obligaciones	
	I	De la contratación de Deuda Pública y obligaciones	22 a 29
	II	De la Contratación de obligaciones a corto plazo	30 a 32
	III	De la contratación de Deuda Pública por parte de la Ciudad de México	33
	IV	De la Deuda Estatal Garantizada	34 a 42
	V	Del Sistema de Alertas	43 a 48
	VI	Del Registro Público Único	49 a 57
Cuarto	Único	De la información y Rendición de Cuentas	58 a 60
Quinto	Único	De las sanciones	61 a 65

FUENTE: Elaboración propia con base en la Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios. (DOF 27abril2016)

## Reglas de disciplina financiera

Se pretende que las reglas promuevan el sano desarrollo de las finanzas públicas, mediante principios de responsabilidad hacendaria, las cuales se clasifican en reglas de balance, presupuestarias y de ejercicio. Efectivamente, las reglas en general empatan con las que la LFPRH<sup>5</sup> ha establecido para la Administración Pública Federal en relación al equilibrio presupuestario, establecimiento de reservas en el caso de ingresos excedentes y emisión de información al Congreso de la Unión. Cubre una de las carencias de suma importancia en las entidades federativas y municipios; el control de ingresos excedentes creando obligatoriamente fondos de reserva y destinos predeterminados como el pago anticipado de deuda y obligaciones. En la siguiente tabla se resumen algunos de los aspectos que cubre este eje.

<sup>5</sup> Siglas de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que inició su vigencia el 1 de abril de 2006.

Tabla 2 Reglas de Disciplina financiera

Título II, artículos 5 a 21 Capítulo I del Título II de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF)

Reglas de Balance	Reglas Presupuestales	Reglas de ejercicio.
La regla de oro, que se define por el concepto de balance presupuestario sostenible de un ente público: los ingresos de libre disposición (que incluye a los ingresos propios, las participaciones federales o estatales, el FEIEF (Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas) y cualquier tipo de ingresos que no esté etiquetado), más el financiamiento neto deberán ser mayores o iguales a la diferencia entre el gasto no etiquetado y las amortizaciones.	Se deben presentar resultados de los últimos cinco años y estimaciones posteriores por los cinco siguientes.	Ingresos excedentes se aplicarán; a) mínimo 50% a amortizar deudas, ADEFAS, pasivo y obligaciones, aportación a fondos de desastres y pensiones, b) Remanente a inversión pública o un fondo para cubrir futuras caídas de los ILD, c) Hasta 2022 para reducir el déficit.
	El aumento de servicios personales o gasto en nómina podrá crecer en el porcentaje mínimo que resulte del 3% real y el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real del año siguiente. En caso de que se presente una caída en el PIB real, el crecimiento, en términos reales, del capítulo de servicios personales deberá ser cero.	
Se mencionan algunas excepciones por caída del PIB no compensada, desastres naturales, debiendo establecer el tiempo para eliminar el déficit.	Presupuestar fideicomiso para desastres naturales que será determinado por cada entidad y deberá ser al menos el 10% de la aportación realizada para reconstrucción de infraestructura dañada que en promedio se haya hecho en los últimos cinco años.	Ingreso menor se deberá ajustar en; gasto en comunicación social, gasto corriente que no sea subsidios a la población y servicios personales
No ejercer gasto fuera del presupuesto.	Los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS) estará limitado al 2% en 2020, iniciando con un 5% reduciéndose e forma escalonada.	Transferencias no devengadas se reintegran a Tesorería
Autorización de la ampliación por el gobierno federal (SHCP)	Registrar la evaluación de los proyectos de inversión	
	Las inversiones público privadas (APP) deberán ser evaluadas con un enfoque tradicional y comparadas con la propuesta.	
	Subsidio público, deberá indicar la población objetivo, el propósito o destino principal y la temporalidad.	
	Ninguna iniciativa de ley puede presentarse sin haberse incluido la estimación del impacto en el presupuesto	

FUENTE: Elaboración propia con información de la ley y de la exposición de motivos de la misma.



## Sistema de alertas

Su objetivo es calificar a las entidades federativas y municipios en términos de endeudamiento y administración de la misma. El Gobierno Federal funcionará como calificadora a través del uso de algunos indicadores y con esto, establecerá techos de endeudamiento permitido. Con esto, claramente se observa una centralización necesaria debido al comportamiento de un buen número de entidades en relación a la ineficaz contratación de deuda y su manejo sin control. La entrada en vigor del sistema de alertas será a más tardar el 1 abril del 2017 y se cuenta con 180 días para emitir el reglamento a partir de la entrada en vigor de la ley<sup>6</sup>. En la siguiente tabla se integran los principales aspectos del sistema de alertas y en la subsecuente, se presenta su clasificación y el techo de financiamiento de acuerdo con esta.



<sup>6</sup> Artículo décimo quinto transitorio de la LDF.

**Tabla 3. Clasificación del Sistema de alertas**

Sistema de alertas	Techo de Financiamiento
Entidades en Nivel Estable	10% de los ILD
Entidades en Nivel de Observación	5% de los ILD
Entidades en Nivel Elevado	0% de los ILD

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Ley de Disciplina Financiera artículo 46 de la LDF  
ILD: Ingresos de la entidad de libre destino

**Tabla 4. Sistema de alertas****Artículos 43 a 48, Capítulo V, Título Tercero de la LDF**

<b><u>Se analizan los Entes Públicos con deuda registrada.</u></b>
Medirá niveles de endeudamiento: Deuda pública y obligaciones, obligaciones a corto plazo (incluyendo proveedores y contratistas), servicio de la deuda y pago de obligaciones.
Se clasificará de acuerdo al nivel de endeudamiento como estable, en observación o elevado.
<b><u>Implicaciones:</u></b>
De acuerdo con su Nivel de Endeudamiento, cada Ente Público tendrá un Techo de Endeudamiento permitido.
Se vincula el Techo de Financiamiento al Sistema de Alertas con el objetivo de integrar el nivel de endeudamiento de cada Ente Público a la sostenibilidad de sus finanzas públicas.
La Deuda que apruebe el Congreso Local en cada ejercicio fiscal debe ser menor al Techo de Financiamiento permitido.
Únicamente los Entes Públicos que se encuentren en un Nivel Elevado deberán firmar un Convenio con la Federación en el cual se establecerán obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria.
Los Entes Públicos que a la entrada en vigor de la Ley que se encuentren en un Nivel Elevado de endeudamiento, se podrán establecer Techos de Financiamientos distintos a los señalados establecidos en el convenio.

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.

### Deuda estatal garantizada (DEG)

Se trata del aval que podrá otorgar el Gobierno Federal al ente estatal o municipal que lo solicite para contratar deuda. Se presentan una serie de requisitos y la firma de un convenio que obliga al ente a una administración responsable de la deuda garantizada. La principal garantía serán las participaciones federales de las entidades federativas y municipios.



**Tabla 6. Contratación de deuda pública y obligaciones**  
**Artículos 22 a 33 del Capítulo I del Título Tercero de la LDF**

<b>DEUDA Y OBLIGACIONES DE LARGO PLAZO</b>
Se deberá contar con la autorización 2/3 partes del congreso local, quien deberá analizar la capacidad de pago y destino de los créditos.
En la Ley de Coordinación Fiscal se establece que las Entidades y Municipios sólo podrán afectar participaciones cuando sus obligaciones con fuente de pago de participaciones no exceda el 100% de sus Ingresos Disponibles. Bajo esta regla podrán contratar deuda con ingresos propios y con aportaciones (FAFEF, FAIS y FAM).
Toda contratación de Deuda Pública u Obligaciones, deberá estar destinada a inversión pública productiva, refinanciamiento o reestructura. En el caso de Obligaciones que se deriven de esquemas APPs, el destino podrá ser la contratación de servicios, cuyo componente de pago incluya la inversión pública realizada.
Deben contratar deuda bajo las mejores condiciones de mercado. Para créditos de mayor tamaño (Entidades $\geq$ 40 millones UDIs $\approx$ 212 mdp y Municipios $\geq$ 10 millones UDIs $\approx$ 53 mdp) implica: realizar un proceso competitivo, bajo condiciones de crédito preestablecidas; mínimo dos propuestas en firme, con aprobación de los órganos internos de cada institución financiera; en caso de exceder los 100 m de UDIs ( $\approx$ 530 mdp), el proceso se realizará a través de licitación pública, salvo emisión bursátil y para montos menores, bastará con una propuesta.
Ante el fraccionamiento de financiamientos, se tomará el monto total aprobado por el Congreso Local para determinar el proceso competitivo correspondiente.
Se deberá contratar la oferta que presente el menor costo financiero, de acuerdo con la metodología de la tasa efectiva que para tal efecto emita la SHCP. Los Entes Públicos deberán hacer público el comparativo de ofertas, incluyendo los costos.
No será necesario cumplir los requisitos anteriores en caso de contratación de deuda cuando se trate de programas federales (FONDEN, FAM, Justicia Penal) o en términos establecidos en Convenios con la Federación.
En el caso de elegir deuda bursátil, el Ente Público deberá justificar la conveniencia de dicho esquema frente a la contratación de deuda bancaria. Asimismo, deberá de precisar todos los costos a su cargo derivados de la emisión y colocación.
No se requerirá autorización del Congreso Local para refinanciar o reestructurar Deuda u Obligaciones, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: Exista mejora en la tasa de interés, incluyendo costos asociados (deberán de calcular la tasa efectiva), no incrementen el saldo insoluto, y no se amplíe el plazo de vencimiento y duración original.
Se abre un capítulo especial para la contratación de deuda pública por parte del D.F., trasladando lo hasta hoy regulado en la Ley de Ingresos de cada ejercicio.
<b>OBLIGACIONES DE CORTO PLAZO</b>
No requerirán autorización del Congreso Local cuando: En todo momento representen menos del 6% de los ingresos totales aprobados en la Ley de Ingresos, sin incluir financiamiento, sean liquidadas a más tardar 3 meses antes de finalizar cada administración y no podrán contratarse nuevas durante dicho periodo; sean quirografarias, sean registradas en el RPU; sean destinadas exclusivamente a cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal; no podrán ser refinanciadas o reestructuradas a largo plazo y, deberán cumplir los requisitos de transparencia como publicar la tasa efectiva e incluirse en los reportes financieros.
FUENTE: Elaboración propia con información de la ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios

## Registro Público Único (RPU)

Aquí, se llevará un registro obligatorio de los entes públicos que contraten deuda. Asimismo, servirá como un sistema de control y transparencia ya que la SHCP publicará y mantendrá actualizado este registro.

**Tabla 7. Registro Público Único**  
**Artículos 49 a 57, Capítulo VI del Título Tercero de la LDF**

El Registro Público Único tendrá requisitos de inscripción.
Estará a cargo de la SHCP y tendrá en todo caso, efectos declarativos para el acreedor.
Se inscribirá todos los financiamientos y obligaciones: APP's, arrendamientos, factoraje, deuda de fideicomisos, cortos plazos, instrumentos derivados, garantías, entre otros.
Se realizarán conciliaciones con la CNBV, y en caso de resultar diferencias, deberán publicarse.
Para disponer de un crédito, se deberá contar con la inscripción, salvo por los cortos plazos.
Los refinanciamientos sólo podrán liquidar financiamientos previamente inscritos.
Para el Registro se deberán cumplir con las condiciones de contratación de deuda y obligaciones de corto y largo plazo. Si tiene DEG, contar con la inscripción del Registro del Sector Público Federal. Registrarse en el Registro Local.
Para incentivar el cumplimiento con la armonización contable, el ente que desee inscribir deuda deberá cumplir con la publicación de los Estados Financieros de acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
La publicación en la página electrónica de la SHCP deberá incluir: acreedores, monto contratado, tasa efectiva, plazo y recurso otorgado como fuente de pago, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios



En general, la LDF, establece una serie de obligaciones financieras orientadas a que las entidades federativas asuman su responsabilidad en la administración de los recursos públicos y en la administración eficiente de sus deudas. Por último, y hasta este momento, la LDF, establece que las sanciones por incumplimiento se aplicarán de acuerdo con la Ley de responsabilidades de los servidores públicos. Se espera que a partir del 1 de abril de 2017<sup>7</sup>, se cuente con los ordenamientos reglamentarios que aseguren la aplicación en primer lugar, de la LDF y después, de las disposiciones que sancionaran su incumplimiento.

### La deuda en las entidades federativas

Como parte medular del documento, se realiza el análisis del nivel de endeudamiento de las entidades federativas con base en información publicada por la SHCP. El periodo, para la mayoría de los ejercicios, es de 2003 a 2014 debido a la disponibilidad de la información. Para otras mediciones se utiliza 2015 como un saldo preliminar publicado por la SHCP. La información del PIBE y de la población abarca desde el 2003 al 2014. El Distrito Federal (CDMX) no es considerado debido a que durante el periodo de estudio no es jurídicamente un estado y su regulación presenta diferencias sustantivas entre los demás. En primer lugar, se muestra la variación de la deuda de 2003 a 2014, después su representatividad respecto al PIBE y también el monto per cápita. Lo siguiente se refiere a mediciones y clasificaciones que se establecen en la LDF como integración de la fuente de pago; variación de los servicios personales y de su PIBE; la calificación para obtener el aval del gobierno federal; la clasificación de endeudamiento como elevado, estable y en observación, así como las condiciones contractuales de la deuda y el monto de la misma destinada a inversión pública productiva. Con estos indicadores, se concluye sobre la situación del endeudamiento de las entidades federativas.

### Variación de 2003 a 2014

Los niveles de endeudamiento de las entidades federativas se han incrementado en los últimos 12 años pasando de un monto nacional

<sup>7</sup> La ley presenta 21 artículos transitorios que, en gran parte, postergan la entrada en vigor de la mayoría de lo que la ley establece. Por un lado, posterga el establecimiento de techos, topes y tiempos con gradualidades. En otras, establece la fecha de inicio de vigencia. Se recomienda consultar el ordenamiento para mayor información.

acumulado de 103,892.1 millones de pesos con poder adquisitivo del 2008<sup>8</sup> a un monto de 347,316.9 también del 2008, es decir un aumento del 234.4 por ciento y un crecimiento ponderado de 10.58 por ciento anual. Por entidad federativa, se observa un incremento de más del 100 por ciento y hasta variaciones de 8,386 por ciento (Coahuila) en 24 entidades, tres con incrementos de 50 por ciento al 99, y dos, el Estado de México y Querétaro presentan decremento en este periodo. En esta primera aproximación lo que se encuentra, es una diversidad de decisiones sobre la contratación de deuda, pero es insuficiente, para determinar si fue pertinente ya que se deberá revisar variaciones en desarrollo económico, humano, infraestructura productiva u otros indicadores. Tabla 8.



Tabla 8. Deuda pública en las entidades federativas  
Comparativo 2014 vs. 2003

en millones de pesos y porcentaje en orden descendente por variación nominal en porcentaje.

Entidad	2003	2014	Variación nominal %	Variación real %	Entidad	2003	2014	Variación nominal %	Variación real %
Coahuila	322,19	27343,81	8387,0	44,8	Jalisco	6994,00	20697,03	195,9	9,5
Nayarit	121,33	5018,21	4036,1	36,4	Aguascalientes	877,04	2444,52	178,7	8,9
Chiapas	1094,54	15796,82	1343,2	24,9	Baja California Sur	743,26	1867,08	151,2	8,0
Veracruz	2321,63	32436,76	1297,2	24,6	San Luis Potosí	1493,17	3557,93	138,3	7,5
Zacatecas	470,52	5681,27	1107,5	23,1	Sonora	6732,47	15537,46	130,8	7,2
Oaxaca	719,21	8380,77	1065,3	22,7	Hidalgo	1660,12	3547,57	113,7	6,5
Tamaulipas	934,74	9607,77	927,9	21,4	Durango	2192,29	4578,80	108,9	6,3
Quintana Roo	1856,05	16607,50	794,8	20,0	Campeche	0,00	1355,79	100,0	100,0
Michoacán	1969,98	13592,58	590,0	17,5	Puebla	3489,29	6883,38	97,3	5,8
Chihuahua	4952,13	32859,76	563,6	17,1	Yucatán	1078,76	1917,80	77,8	4,9
Tabasco	660,28	3539,50	436,1	15,0	Sinaloa	3884,96	5899,34	51,9	3,5
Nuevo León	10379,71	47986,18	362,3	13,6	Guerrero	2488,33	2550,76	2,5	0,2
Morelos	1038,93	4489,95	332,2	13,0	Tlaxcala	0,00	0,00	0,0	0,0
Guanajuato	1456,55	6202,86	325,9	12,8	Estado de México	38404,77	30987,51	-19,3	-1,8
Baja California	3086,47	12505,92	305,2	12,4	Querétaro	1841,50	1316,55	-28,5	-2,8
Colima	627,85	2125,76	238,6	10,7	<b>TOTAL</b>	<b>103,892,079</b>	<b>347,316,943</b>	<b>234,3</b>	<b>10,6</b>

FUENTE: Elaboración propia con datos de la SHCP

## Relación deuda vs PIB e y población

Al considerar no solo el valor absoluto sino su relación al Producto Interno Bruto Estatal (PIBE)<sup>9</sup> se observa que al 2014<sup>10</sup>, trece entidades presentan porcentajes iguales o mayores a 3 por ciento, seis entre 2 y 3, ocho entre uno y dos y, cuatro con menos de uno por ciento. La LDF, establece que el Gobierno Federal será aval de deuda estatal garantizado con un límite el 3.5 por ciento. El ordenamiento no es claro si se refiere a que limitará su aval a un total de

<sup>8</sup> Se consideraron a valores del 2008, para que sea una comparación sin distorsiones, se tomaron los datos disponibles de INEGI y de Banco de México

<sup>9</sup> El PIB estatal utilizado no considera a la industria petrolera y minería, al ser áreas estratégicas y exclusivas del gobierno federal.

<sup>10</sup> En el año del 2003 solo el Estado de México mostraba una deuda que representaba el 4.62% del PIB

deuda entre las entidades federativas que no rebase este porcentaje del PIB del país, o sí, podrá ser aval en la contratación de mayor deuda para aquella entidad que al momento de solicitarlo su deuda no rebase el 3.5 por ciento de su PIB. Se espera que las disposiciones reglamentarias, aclaren este punto. Por lo pronto, se toma como referencia, que un 3.5 por ciento de deuda estatal es un porcentaje que permite su manejo y control adecuado. Es interesante observar, que, en 2003, solo una entidad rebasaba este límite, el Estado de México con un 4.6 por ciento. Es decir, los gobiernos locales se presentaban con niveles de endeudamiento bajos. Tabla 9.



Desde otra perspectiva, en la misma tabla se determina la deuda per cápita con la finalidad de integrar el factor poblacional a la decisión de contratar deuda. La deuda promedio per cápita de las entidades en 2003 fue de 889.4 pesos y en 2014 de 3,208.6 en pesos constantes del 2008, lo que significa un crecimiento del 260.7 por ciento. Al revisarlo por entidad federativa se observan estados con un crecimiento y valores mayores como Coahuila de 7187.9 por ciento, Nayarit 3243.4, Veracruz 1183.0, Chihuahua 1123.6, Zacatecas 1005.7, Oaxaca 986.3, Tamaulipas 771.1, Michoacán 536.8 y Quintana Roo 516.8 por ciento. Solamente 3 estados redujeron la deuda por habitante, Guerrero, Jalisco y Querétaro. Tlaxcala sin deuda. Esta razón se afecta principalmente, por el aumento de la deuda (234.3 por ciento) y en menor impacto por el crecimiento de la población (17.7 por ciento). Las entidades con crecimiento poblacional importante son: Quintana Roo (45.0 por ciento), Baja California Sur (44.8 por ciento), Nayarit (23.7 por ciento), Colima (23.6 por ciento), Estado de México (21.1 por ciento).

**Tabla 9 Razones deuda a PIB y deuda per cápita 2003 y 2014 en porcentaje, miles de pesos de 2008, orden descendente por deuda a PIB 2014**

Entidad	Deuda a PIB		Deuda per cápita		Entidad	Deuda a PIB		Deuda per cápita	
	2003	2014	2003	2014		2003	2014	2003	2014
Chihuahua	1.9	9.2	1.6	8.9	Jalisco	1.2	2.6	1.0	2.6
Quintana Roo	1.4	8.6	1.8	10.9	Tamaulipas	0.3	2.4	0.3	2.7
Chiapas	0.6	6.8	0.2	3.0	Sinaloa	2.0	2.2	1.5	2.0
Coahuila	0.1	6.5	0.1	9.3	Baja California Sur	1.3	1.9	1.5	2.5
Nayarit	0.2	5.9	0.1	4.2	Agascalientes	0.9	1.7	0.8	1.9
Nuevo León	1.7	5.2	2.5	9.6	Hidalgo	1.2	1.7	0.7	1.2
Veracruz	0.5	4.7	0.3	4.1	Puebla	1.2	1.7	0.6	1.1
Michoacán	0.9	4.5	0.5	3.0	San Luis Potosí	0.9	1.4	0.6	1.3
Sonora	2.9	4.2	2.8	5.4	Guerrero	1.7	1.3	0.8	0.7
Oaxaca	0.5	4.1	0.2	2.1	Guanajuato	0.4	1.3	0.3	1.1
Zacatecas	0.7	4.0	0.3	3.6	Yucatán	0.8	1.0	0.6	0.9
Baja California	1.0	3.4	1.1	3.6	Tabasco	0.4	0.9	0.3	1.5
Morelos	0.9	3.0	0.6	2.4	Querétaro	1.2	0.5	1.1	0.7
Durango	1.8	2.9	1.4	2.6	Campeche	0.0	0.2	0.0	1.5
Colima	1.1	2.9	1.1	3.0	Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0
Estado de México	4.6	2.6	2.8	1.9	Total	1.1	3.2	0.9	3.2

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP y Conapo.

## Fuente de garantía de pago

Con respecto a la regla de oro sobre qué fuente garantiza el pago de la contratación de deuda, para el ejercicio se toman cifras publicadas por la SHCP al cierre de 2015, las cuales son reportadas por las entidades. Los montos incluyen organismos autónomos de la entidad, no se incluye a los municipios ni tampoco a los organismos autónomos de los mismos. Las partidas que están garantizando el pago que son; (i) participaciones federales, (ii) aportaciones federales e (iii) ingresos propios así como, (iv) el saldo que no cuenta con algún recurso como garantía. En estos casos, cuando no se estipula fuente de garantía, en caso de incumplimiento, harían frente solo con los ingresos propios. Como se observa en la Tabla 10, del total de la deuda de las entidades, en promedio, el 82.9 por ciento, esta soportado por las participaciones federales, el 2.1 por ciento, por las aportaciones federales, el 3.7 por ciento, por ingresos propios y, sin garantía, el 11.2 por ciento que, eventualmente, serán de recursos propios.



**Tabla 10. Saldo de la Deuda Pública en las entidades federativas 2015 y su representatividad por fuente de pago (garantía) en millones de pesos y porcentaje, en orden descendente por participaciones**

Entidad	Saldo 2015 <sup>1</sup>	Representatividad en porcentaje				Entidad	Saldo 2015 <sup>1</sup>	Representatividad en porcentaje			
		Participaciones	Aportaciones	Ingresos propios	Sin recursos <sup>2</sup>			Participaciones	Aportaciones	Ingresos propios	Sin recursos <sup>2</sup>
Guerrero	2,244.9	100.0	0	0	0	Veracruz	42,202.0	88.3	11.7	0	0
Jalisco	15,996.5	100.0	0	0	0	Sinaloa	5,723.5	86.1	0	13.9	0
Puebla	5,804.3	100.0	0	0	0	Nayarit	5,732.7	85.4	0	14.6	0
Querétaro	1,106.7	100.0	0	0	0	Durango	6,514.5	84.2	15.8	0	0
Quintana Roo	19,708.3	100.0	0	0	0	Zacatecas	6,983.0	80.7	0	19.3	0
San Luis Potosí	3,659.6	100.0	0	0	0	Colima	2,932.1	78.2	0	21.8	0
Tabasco	3,939.4	100.0	0	0	0	Guanajuato	4,825.4	76.5	0	23.5	0
Yucatán	2,155.3	100.0	0	0	0	Michoacán	17,077.9	75.5	0	0	24.5
Campeche	1,096.7	99.6	0	0.4	0	Chihuahua	42,351.4	62.6	0	0	37.4
Morelos	4,172.6	99.1	0.9	0	0	Chiapas	17,937.6	61.9	3.9	0	34.3
Aguascalientes	2,794.6	97.9	2.1	0	0	Nuevo León	58,743.9	60.2	0	4	35.9
Coahuila	37,513.8	97.8	0	2.2	0	Tamaulipas	11,329.6	48.2	1.1	50.7	0
Hidalgo	6,119.8	93.3	0	6.7	0	Oaxaca	12,771.7	40.4	19.5	14.3	25.9
Baja California	13,496.4	93.0	0	7	0	Baja California Sur	1,595.0	9.6	0	0.4	0
Estado de México	35,789.6	89.7	0	0.1	10.2	Tlaxcala	0.0	0	0	0	0
Sonora	18,581.1	89.3	5.1	5.6	0	Total	481,983.6	82.9	2.1	3.7	11.2

<sup>1</sup> Se incluye al estado y organismos autónomos de la entidad, no incluye municipios ni sus organismos.

<sup>2</sup> No se tiene como garantía, en caso de incumplimiento se tendría que hacer frente con ingresos propios

## Variación en PIBE y servicios personales

Con respecto a las reglas presupuestales que establece la LDF, en el indicador del aumento en el concepto de servicios personales en la entidad, se establece que este no deberá ser mayor al 3 por ciento por año o al por ciento de crecimiento del PIB en términos reales. Para el ejercicio, se compara el crecimiento acumulado por el periodo del 2003 al 2014 del PIBE sin petróleo, el crecimiento del rubro de servicios personales y el incremento del 3 por ciento en esos periodos que arroja un 38.42 acumulado. La LDF no es clara en la forma de determinar la variación, como establecer un periodo o cierto número de



años. Las cifras se presentan en porcentajes obtenidos de montos a pesos de 2008, y con cierto margen de error por diferencias en los registros contables. Esta regla será difícil de cumplir para la mayoría de las entidades, ya que no todas tienen el mismo nivel de eficiencia en el gasto y en su registro. Con reserva por la información publicada, solamente los estados de Baja California Sur, Guerrero, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Yucatán cumplirían con la regla. Las demás entidades fallan al menos en uno de los indicadores. Se deberá de revisar nuevamente al conocer los detalles de su implementación y controles.



**Tabla 11. Variación del PIBE y Servicios personales en las entidades federativas 2003-2014 en porcentaje**

Entidad	Crecimiento en %		Mayor a		Entidad	Crecimiento en %		Mayor a	
	PIBE	Servicios	PIBE	3% (.3842)		PIBE	Servicios	PIBE	3% (.3842)
Zacatecas	55,2	942,4	SI	SI	Morelos	29,7	52,1	SI	SI
Tamaulipas	27,3	345,2	SI	SI	Michoacán	30,8	51,8	SI	SI
Guarajuato	44,9	269,4	SI	SI	Tlaxcala	22,6	49,8	SI	SI
Durango	23,5	262,3	SI	SI	Veracruz	30,5	47,1	SI	SI
Nayarit	45,2	121,1	SI	SI	Aguascalientes	66,4	46,3	NO	SI
Chihuahua	39,7	112,1	SI	SI	Jalisco	38,4	45,7	SI	SI
San Luis Potosí	42,7	90,6	SI	SI	Campeche	26,2	40,1	SI	SI
Hidalgo	33,5	82,7	SI	SI	Yucatán	40,9	37,8	NO	NO
Quintana Roo	65,7	81,9	SI	SI	Tabasco	26,6	35,0	NO	NO
Baja California	25,1	74,9	SI	SI	Chiapas	23,6	35,0	SI	NO
Oaxaca	24,4	68,9	SI	SI	Querétaro	76,9	31,3	NO	NO
Estado de México	38,1	67,7	SI	SI	Baja California Sur	61,1	25,8	NO	NO
Colima	80,5	67,5	NO	SI	Guerrero	29,5	19,2	NO	NO
Puebla	33,5	67,3	SI	SI	Nuevo León	56,4	- 2,4	NO	NO
Coahuila	38,6	56,9	SI	SI	Sinaloa	31,3	- 15,4	NO	NO
Sonora	51,3	56,6	SI	SI					

NOTA: Tamaulipas presenta datos atípicos en el reporte del 2014 en varios rubros, Zacatecas con un aumento importante a partir del 2006  
FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI de finanzas públicas/ ingresos y gastos y del PIBE también de INEGI

## Clasificación nivel endeudamiento

En relación a la clasificación preliminar de nivel de endeudamiento, se emplea el reporte emitido por la SHCP de la relación de la deuda al PIBE y se clasifica en nivel elevado a los que exceden el 3.5 por ciento. Para el nivel estable se incluyen los estados con una relación del PIBE a deuda menor del 3.5 por ciento, con garantía con participaciones menor al 75 por ciento y que su relación a los ingresos totales sea menor al 50 por ciento. El nivel de observación incluye a los estados con una relación al PIBE menor al 3.5 por ciento, el porcentaje de la deuda a ingresos totales menor al 50 por ciento o menor a la media de todas las entidades y que consideran un porcentaje de participaciones afectadas superior al 50 por ciento, debido a que en caso de eventos fuera de su control o una inadecuada administración financiera, pueden pasar a un nivel elevado. Entre ellos se encuentran Zacatecas, Durango y Oaxaca.

**Tabla 12. Clasificación preliminar por nivel en las entidades federativas en porcentaje**

Entidad	Relación porcentual			Clasificación	Entidad	Relación porcentual			Clasificación
	PIBE	Ingresos totales	Participaciones			PIBE	Ingresos totales	Participaciones	
Baja California	3,7	43,8	70,2	ELEVADO	Querétaro	0,5	6,2	20,8	ESTABLE
Coahuila	6,6	103,5	80,0	ELEVADO	Sinaloa	2,1	19,5	32,6	ESTABLE
Chiapas	6,0	27,1	24,7	ELEVADO	Tabasco	0,8	11,9	23,0	ESTABLE
Chihuahua	8,9	82,5	79,7	ELEVADO	Tamaulipas	2,5	28,3	24,0	ESTABLE
Michoacán	4,3	33,7	69,6	ELEVADO	Tlaxcala	-	0,2	-	ESTABLE
Nayarit	5,5	39,4	77,5	ELEVADO	Yucatán	0,9	9,7	30,1	ESTABLE
Nuevo León	5,2	93,8	80,0	ELEVADO	Aguascalientes	1,6	16,8	77,0	OBSERVACIÓN
Quintana Roo	8,5	97,2	77,1	ELEVADO	Durango	3,6	33,4	66,2	OBSERVACIÓN
Sonora	4,5	59,7	64,4	ELEVADO	Guerrero	1,1	6,1	77,0	OBSERVACIÓN
Veracruz	5,0	50,3	80,0	ELEVADO	Jalisco	2,3	29,4	78,5	OBSERVACIÓN
Baja California Sur	1,8	19,3	54,0	ESTABLE	México	2,6	23,8	80,0	OBSERVACIÓN
Campeche	0,2	8,6	12,8	ESTABLE	Morelos	2,6	24,5	61,2	OBSERVACIÓN
Colima	3,2	29,8	55,0	ESTABLE	Oaxaca	4,8	24,4	48,3	OBSERVACIÓN
Guanajuato	1,0	11,1	43,0	ESTABLE	San Luis Potosí	1,3	13,0	80,0	OBSERVACIÓN
Hidalgo	2,2	17,4	31,0	ESTABLE	Zacatecas	4,0	36,8	55,3	OBSERVACIÓN
Puebla	1,6	13,5	26,0	ESTABLE	Total	3,1	34,4	-	

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI y SHCP



## Tasa de interés y plazo

Con respecto a las condiciones de contratación, con información de la SHCP al 2015, la tasa de interés ponderada por entidad es, en promedio, del 5.5 por ciento. Por entidad federativa, las de menor tasa son Aguascalientes con 3.5 por ciento y Campeche con 3. En la parte opuesta las entidades con la mayor tasa son Tlaxcala con una tasa del 8 por ciento<sup>11</sup> y Quintana Roo con una tasa del 7.3 por ciento y con un plazo de 15.5 años. Con la LDF se supone se obtengan mejores condiciones, al tomar en cuenta como aval al Gobierno federal y una vigilancia continua del manejo de la deuda. Con respecto al plazo de la deuda con un promedio de vencimiento de 14.6 años, se confirma la necesidad de estas nuevas regulaciones y que seguramente tendrán que ser reestructuradas para mejorar las condiciones, así como un esfuerzo de responsabilidad hacendaria.



<sup>11</sup> Se considera la tasa de interés que obtendría de acuerdo con su calificación crediticia. Actualmente Tlaxcala se presenta sin deuda.

**Tabla 13 Clasificación por entidad federativa de acuerdo con la tasa de interés y plazo del vencimiento. en porcentaje y años respectivamente**

Entidad	Tasa de Interés ponderada	Vencimiento en años	Nivel	Entidad	Tasa de Interés ponderada	Vencimiento en años	Nivel
Baja California	4,8	11,7	ELEVADO	Querétaro	4,3	9,9	ESTABLE
Chiapas	5,5	20,2	ELEVADO	Sinaloa	4,3	15,1	ESTABLE
Chihuahua	5,9	19,5	ELEVADO	Tabasco	4,9	14,1	ESTABLE
Coahuila	5,7	20,5	ELEVADO	Tamaulipas	5,4	13,6	ESTABLE
Michoacán	5,4	17,5	ELEVADO	Tlaxcala	8,0	1,0	ESTABLE
Nayarit	5,8	19,6	ELEVADO	Yucatán	4,5	14,8	ESTABLE
Nuevo León	5,8	15,8	ELEVADO	Aguascalientes	3,5	14,3	OBSERVACIÓN
Quintana Roo	7,3	15,5	ELEVADO	Durango	4,7	16,4	OBSERVACIÓN
Sonora	4,6	15,5	ELEVADO	Guerrero	5,9	13,4	OBSERVACIÓN
Veracruz	5,5	16,9	ELEVADO	Jalisco	5,4	10,5	OBSERVACIÓN
Baja California Sur	4,8	18,2	ESTABLE	México	5,2	16,9	OBSERVACIÓN
Campeche	3,9	13,9	ESTABLE	Morelos	4,8	8,5	OBSERVACIÓN
Colima	5,2	18,8	ESTABLE	Oaxaca	5,5	13,4	OBSERVACIÓN
Guanajuato	4,5	8,5	ESTABLE	San Luis Potosí	4,2	18,8	OBSERVACIÓN
Hidalgo	4,4	13,2	ESTABLE	Zacatecas	5,3	9,8	OBSERVACIÓN
Puebla	4,2	14,5	ESTABLE	Total	5,5	14,6	

FUENTE: Elaboración propia con datos de la SHCP.

## Deuda e inversión pública productiva.

Con respecto a la propuesta de que la deuda solo se emplee para inversión pública o refinanciamiento, la información disponible a ser analizada es el monto de la inversión pública reportada en las cuentas públicas de los estados y disponible en el INEGI las cuales se convirtieron a valores a precios del 2008 y la deuda pública reportada en la SHCP, con ella se obtiene y relaciona, la inversión pública acumulada del 2003 al 2014, la inversión pública promedio por año, la deuda promedio del 2003 al 2014 y el incremento de la deuda del 2003 al 2014. Se obtiene la razón de deuda promedio a inversión pública promedio, que significa qué tanto la deuda ha sido superior a las inversiones, un resultado mayor a 1 significaría que la deuda fue empleada en otras actividades. Son pocas las entidades con una relación menor a 1, por lo que el cumplimiento de esta regulación permitirá que el destino sea el adecuado para generar desarrollo. Si el destino de la deuda tiene como destino la inversión pública entonces, el incremento de la deuda debería estar asociado a la inversión promedio. La razón de incremento de la deuda a la inversión pública promedio, podrá confirmar si la deuda se ha asignado a la inversión. Si se considera que el incremento de la deuda se ejecuta en más de un periodo (2 años), entonces un valor inferior a 2 se interpreta que cumplió con la regla. (13 entidades)



Tabla 14. Razones de deuda de las entidades federativas

en millones de pesos a valores del 2008

Entidad	Inversión Pública Promedio	Deuda Pública Promedio	Incremento de la Deuda Millones	Deuda Prom /Inversión Prom	Incre deuda/inv prom	Entidad	Inversión Pública Promedio	Deuda Pública Promedio	Incremento de la Deuda	Deuda Prom /Inversión Prom	Incre deuda/inv prom
Aguascalientes	2.135	2.029	1.567	0.95	0.73	Nayarit	1.137	2.43	4.897	2.14	4.31
Baja California	1.109	7.522	9.419	6.78	8.49	Nuevo León	3.13	25.819	37.606	8.25	12.01
Baja California Sur	0.531	1.245	1.124	2.34	2.12	Oaxaca	5.212	3.936	7.662	0.76	1.47
Campeche	1.247	0.374	1.356	0.30	1.09	Puebla	3.859	5.963	3.394	1.55	0.88
Coahuila	4.794	11.018	14.702	2.30	3.07	Querétaro	2.065	1.821	-0.525	0.88	-0.25
Colima	0.604	1.28	27.908	2.12	46.20	Quintana Roo	1.515	6.813	14.751	4.50	9.74
Chiapas	3.404	13.715	27.022	4.03	7.94	San Luis Potosí	3.028	4.852	2.065	1.60	0.68
Chihuahua	3.122	7.816	1.498	2.50	0.48	Sinaloa	1.263	3.324	2.014	2.63	1.59
Durango	1.701	3.349	2.387	1.97	1.40	Sonora	4.085	10.532	8.805	2.58	2.16
Guanajuato	2.463	2.86	4.746	1.16	1.93	Tabasco	0.417	2.289	2.879	5.49	6.90
Guerrero	2.415	2.651	0.062	1.10	0.03	Tamaulipas	5.459	5.039	8.673	0.92	1.59
Hidalgo	2.038	14.993	1.887	7.36	0.93	Tlaxcala	0.95	0.058	0.000	0.06	0.00
Jalisco	9.024	34.044	13.703	3.77	1.52	Veracruz	4.724	15.488	30.115	3.28	6.37
Estado de México	1.843	4.596	-7.417	2.49	-4.02	Yucatán	0.444	1.377	0.839	3.10	1.89
Michoacán	4.226	7.745	11.623	1.83	2.75	Zacatecas	1.041	1.804	5.211	1.73	5.01
Morelos	1.903	1.65	3.451	0.87	1.81						

FUENTE: Elaboración propia con base en cifras de INEGI Finanzas Públicas y de la SHCP de los reportes de las entidades públicas

### Permanencia de nivel de deuda

A continuación se muestran las entidades y el número de años que durante el periodo del 2003 al 2014 su deuda a PIB fue mayor a 3.5 por ciento para entender si es algo sistémico o esporádico. Las cifras apoyan la necesidad de limitar la deuda, en donde los estados que tienen una calificación elevada habían excedido el límite que se está fijando. Baja California y Durango por primera vez en 2015 lo exceden; Oaxaca y Zacatecas a partir del 2013; Coahuila, Michoacán y Veracruz por 5 ocasiones a partir del 2011; los que son recurrentes en seis ocasiones son Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y en siete ocasiones Coahuila, Chihuahua y Chiapas.

Tabla 15. Permanencia de nivel de endeudamiento elevado en las entidades federativas en porcentaje y años

Entidad	Deuda vs PIBE 2015	Años > 3.5%	Entidad	Deuda vs PIBE 2015	Años > 3.5%
Durango	3.6	1 (2015)	Nuevo León	5.2	6 (2010 al 2015)
Baja California	3.7	1 (2015)	Nayarit	5.5	6 (2010 al 2015)
Zacatecas	4.0	3 (2013 al 2015)	Chiapas	6.0	7 (2009 al 2015)
Michoacán	4.3	5 (2011 al 2015)	Coahuila	6.6	5 (2011 al 2015)
Sonora	4.5	6 (2010 al 2015)	Quintana Roo	8.5	6 (2010 al 2015)
Oaxaca	4.8	3 (2013 al 2015)	Chihuahua	8.9	7 (2009 al 2015)
Veracruz	5.0	5 (2011 al 2015)			

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI y SHCP



## Resultados y conclusiones

Para mayor claridad del análisis realizado, se presenta una síntesis de los resultados, en donde se encontró que la mayoría de las entidades no cumplen, por ahora, con los indicadores que la nueva ley establece. El dato de mayor relevancia y que fundamenta lo que la exposición de motivos señala es el crecimiento en más del 100 por ciento de su deuda en 24 entidades federativas en el periodo 2003 al 2014. Asimismo, se observa que en otro de los indicadores, el relacionado con el crecimiento del gasto en servicios personales, 23 entidades crecen en más de 3% al año en el mismo periodo de estudio. También llama la atención el indicador que establece que el endeudamiento se utilice en inversión pública productiva. En este sentido, el análisis arroja que en 24 entidades la deuda supero la inversión pública lo que se interpreta, aunque no conclusivamente ya que se requeriría un análisis más profundo, que se destinó a otras actividades. En la Tabla 15 se muestran los resultados obtenidos en cada uno de los indicadores analizados.



**Tabla 16. Síntesis de los resultados  
por número de entidades federativas y nivel de cumplimiento**

Variación deuda 03 -14		PIBE		POBLACIÓN		Garantía de pago	
Crecimiento en el periodo	Número de entidades	Deuda vs PIBE	Número de entidades	Mayor al promedio de 2003	Número de entidades	Participaciones	Número de entidades
más 100%	24	más 3%	13	2003	12	Más del 50%	27
de 50 a 99%	3	entre 2 y 3%	6	2014	28	Menos del 50%	3
de 0.1 a 49%	1	entre 1 y 2%	8	El promedio per cápita en 2003 era de 889.4 pesos.		Sin deuda	1
Decremento	2	menos de 1%	3				
Sin deuda	1	Sin deuda	1				
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>Total</b>	<b>31</b>			<b>Total</b>	<b>31</b>

Servicios personales (SP)		Clasificación endeudamiento		Relación deuda inversión			
Crecimiento del gasto en Servicios personales	Número de entidades	Nivel Se incluye por monto, plazo y tasa de interés	Número de entidades	Relación Deuda/inversión óptimo < 1	Número de entidades	Relación Incremento deuda/inversión promedio óptimo < 2	Número de entidades
más de 3%	23	Elevado	10	Mayor a 1	24	Mayor a 2	13
menos de 3%	8	Estable	12	Menor a 1	6	Menor a 2	17
		Observación	9	Sin deuda	1	Sin deuda	1
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>Total</b>	31	<b>Total</b>	<b>31</b>

FUENTE: Elaboración propia con base en los resultados del análisis realizado.

Como conclusiones al trabajo realizado y en cumplimiento al objetivo planteado se apunta lo siguiente:

1. El contenido de la ley es acertado en los ejes que establece. El sistema de alertas, el concepto de deuda estatal garantizada y el balance financiero, son los puntos nodales de la nueva disposición. Sin embargo, como se observó en el análisis realizado, tomará tiempo para que las entidades federativas calificadas con



niveles elevados de endeudamiento logren equilibrar sus finanzas debido a las condiciones contractuales y económicas de las mismas. Por otro lado, será benéfico para aquellas entidades que estén interesadas en invertir en infraestructura productiva y que no cuentan actualmente con una capacidad crediticia que los ampare. En este caso, el aval federal podrá promover el desarrollo de estas.



2. Sobre las variables que se establecen para obtener los indicadores de cumplimiento, como relacionar el nivel de deuda con el PIB del estado, la población, eficiencia en el gasto al menos con el rubro de servicios personales, destino del endeudamiento, así como las condiciones de contratación, también son acertadas. Queda pendiente clarificar algunos puntos de cómo se utilizarán dichas variables que seguramente un reglamento podrá resolver.
3. Efectivamente se requería de un ordenamiento que estipulara el principio de responsabilidad hacendaria en los órdenes estatal y municipal a pesar de que limite su autonomía. Los resultados aquí encontrados demuestran la diversidad de decisiones que se han tomado dejando endeudamientos fuera de control y para generaciones futuras sin manera alguna de sancionarlo precisamente por esta libertad mal ejercida. Sin embargo, esta situación no se presenta en todas las entidades federativas, pero una vez más, se ejerce la centralización de decisión que aplicará tanto para unos como para otros con esta nueva ley. Su creación es **positiva, es un acierto** y se espera que su implementación en las entidades federativas se logre en los plazos estipulados.

### Referencias bibliográficas

Alesina, A., & Perotti, R. (1995). La economía política del deficit fiscal. *Banca y Finanzas*, 38.

Clavellina Miller, J. L. (2013). Reforma y disciplina financiera en estados y municipios. *Economía Informa*, 382(Septiembre-octubre).

CONAPO (s.f.). INEGI Recuperado el 23 de mayo de 2016, de [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

Day, J., Boeckelman, K. (2012). The impact of legislative term limits on state debt: increased spending, flat revenue. *Western Illinois University: Politics & Policy*, Volume 40, No. 2: 320-338

Escudero, P. (2002). Endeudamiento y ciclos políticos presupuestales: El caso de los ayuntamientos catalanes. *Universidad de Barcelona*.

Finanzas, C. d. (2016). *Análisis e implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las entidades Federativas y los Municipios*. Cámara de Diputados, Centro de estudios de las finanzas públicas. México: Cámara de Diputados.



Gaceta parlamentaria (3 diciembre de 2015) Anexo V. México: Palacio legislativo de San Lázaro Año XIX, Número 4418-V. Recuperado el 18 diciembre de 2015 en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

Gómez-Sabaini, J. C., Jiménez, J. P., & Roethlisberger, C. (Mayo de 2011). *El Financiamiento de los Gobiernos Subnacionales en América Latina: Un Análisis de Casos*. (G. S. Cooperation, Ed.) *Trimestre Fiscal*, 97.

INEGI. (s.f.). *INEGI*. Recuperado el 23 de mayo de 2016, de [inegi.org.mx](http://inegi.org.mx): <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta>

Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, (2016)

Kinto Reyes, M. (2014). *Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México: Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la Ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria*. IMEF. Insittuto de Ejecutivos de Finanzas.



Krueger, S. & Walker, R. (2008). *Divided Government, Political Turnover, and State Bond Ratings*. *Public Finance Review* 36 (3): 259-286.

Mendez, A. (2013). *El ciclo político económico y la deuda pública estatal, evidencia empírica del caso mexicano*. ITESM.

Plekhanov, A., & Singh, R. (2006). How should subnational government borrowing be regulated: Some cross-country empirical evidence. (I. M. Fund, Ed.) *IMF staff papers*, 53(3), 426-452.



Reyes, T. M. (2012). *La deuda pública de las entidades federativas, explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano*. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Subdirección de Análisis Económico. México: DG de Servicios de Documentación, Información y Análisis.

Rosen, H. S., (2008) *La Hacienda Pública*. México; McGraw Hill.

SHCP. (6 de Abril de 2016). *SHCP*. Recuperado el 20 de Mayo de 2016, de <http://www.gob.mx/hacienda>: <http://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/obligaciones-de-entidades-federativas-y-municipios?idiom=es>



Ter-Minassian, T. (1997). Descentralización y gestión macroeconómica. En OECD-Brasil (Ed.), *Seminario sobre descentralización, relaciones fiscales intergubernamentales y gestión de gobierno a nivel macroeconómico* (págs. [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/CCB/program\\_2006/GMPT/data/pdf/C-15.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/CCB/program_2006/GMPT/data/pdf/C-15.pdf)). OECD.

Thomas, Cal & Beckel, B. (2011). *After Debt Deal Failure, Let's Limits*. USA Today. Recuperado el 30 mayo 16 <http://www.usatoday.com/news/opinion/forum/story/2011-11-30/supercommittee-failure-term-limits/51512106/1>

