



## Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

# La Deuda Subnacional en México

CEFP / 125 / 2009

**CEFP**

Palacio Legislativo de San Lázaro, diciembre de 2009





## Índice

<b>Presentación .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Deuda Subnacional en México* .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Marco Regulatorio de la Deuda Pública Subnacional en México .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Evolución de la Deuda Subnacional en México .....</b>	<b>10</b>
<b>Comentarios Finales .....</b>	<b>21</b>
<b>Fuentes de información.....</b>	<b>22</b>
<b>Leyes consultadas.....</b>	<b>22</b>

## Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas<sup>1</sup> de la H. Cámara de Diputados pone a disposición el presente documento, el cual pretende describir un panorama general de la Deuda de los estados y municipios de México, encontrándose dividido en tres apartados, el primero de ellos es una breve reseña teórica sobre la Deuda Subnacional en México en donde se determina la importancia de esto en las entidades federativas del país.

El Segundo apartado hace una breve referencia sobre el marco regulatorio bajo el que se encuentran las diferentes entidades federativas y municipios del país respecto a tema de su Deuda Pública.

El tercer apartado pretende mostrar de manera empírica la evolución de las obligaciones financieras de los estados y municipios de México, así como su proporción respecto a sus garantías, sus principales fuentes de financiamiento, así como las tasas de interés de los recursos que son allegados a ellos.

---

<sup>1</sup> En su carácter de órgano de apoyo técnico, de carácter institucional y no partidista, en cumplimiento de su función de aportar elementos que apoyen el desarrollo de las tareas legislativas de las Comisiones, Grupos Parlamentarios y Diputados en materia de finanzas públicas.

## 1. Deuda Subnacional en México\*<sup>2</sup>

La deuda es una promesa de pago (principal e intereses) por parte de un prestatario (deudor) a un prestamista (acreedor), cuyo cumplimiento por naturaleza es incierto. Dicha promesa es vista en la literatura como un contrato que contiene características como: la cantidad monetaria, la tasa de interés (ya sea fija o variable), el vencimiento y/o la calendarización de los pagos, la garantía que el deudor pone a disposición del acreedor en caso de incumplimiento, y la denominación entre otras.

La deuda tiene dos objetivos principales: suavizar el consumo de un agente a través del tiempo y permitir el aprovechamiento de oportunidades de inversión. En el caso de la deuda pública, ésta no sólo tiene el fin de suavizar el gasto gubernamental en el tiempo, puesto que también puede ser utilizada para manejar las expectativas de un programa antiinflacionario, prevenir o disminuir la probabilidad de un ataque especulativo, o para incrementar la inflación y así disminuir el valor de la deuda (Trillo, 2003:12 y 16).

Así, a nivel del gobierno central, la emisión de deuda responde al financiamiento de la brecha presupuestaria, la implementación de la política monetaria y el desarrollo del sector financiero. Mientras que para los gobiernos subnacionales la emisión de deuda se relaciona con la necesidad de financiamiento del presupuesto, o con situaciones emergentes en las cuales los ingresos son insuficientes para cumplir con los servicios que proporciona a la sociedad (Coronado, 2007).

De este modo, los contratos de deuda subnacional suelen ser una mezcla de deuda soberana y deuda corporativa. Es decir, es soberana porque los estados son entidades soberanas en los países con estructuras federales; es deuda pública porque en algunos países los gobiernos subnacionales pueden emitir deuda y por ello puede ser respaldada por la tributación, aunque no puede ser monetizada; y finalmente, es corporativa porque su último propósito, a diferencia de la deuda interna federal, es financiar un proyecto público rentable socialmente (Trillo, 2003: 16).

Al igual que cualquier deuda, el contrato de la deuda subnacional debe resolver en la mayor medida posible

---

<sup>2</sup> Palabras clave: Deuda Pública, Deuda Subnacional, Descentralización,  
JEL: H69, H74

los problemas de información asimétrica presentes en las relaciones crediticias, lo cual implica tomar en cuenta los problemas de selección adversa y daño moral. Entendiendo por *selección adversa* el problema que surge cuando el acreedor no puede distinguir al solicitante riesgoso y entonces eleva la tasa de interés para los préstamos que otorga, y por *daño moral* aquel que surge cuando el prestatario destina los recursos obtenidos del acreedor a un proyecto más riesgoso (Trillo, 2003: 212).

La importancia de la deuda subnacional se incrementó durante la última década del siglo pasado cuando los gobiernos de varios países en desarrollo efectuaron reformas de descentralización fiscal. En México, el endeudamiento de los estados y municipios cobró fuerza a partir de 1994 cuando se efectuaron procesos de descentralización. Asimismo, la modernización de la administración pública que se ha venido experimentando en los últimos años, ha enfatizado los objetivos de lograr mayor transparencia, disciplina y eficiencia en el uso de los recursos públicos; motivo por el cual, tanto los estados como los municipios, han venido ejerciendo mayor potestad en el ejercicio del gasto, demandando con ello un fortalecimiento de su capacidad administrativa (Zebadúa, 2009: 6).

No obstante, el hecho de que los estados y municipios no cuenten con suficientes fuentes de ingresos propios y que, por tanto, la mayor parte de sus recursos provengan de las participaciones federales, complica su autonomía en el ejercicio del gasto y los hace dependientes de política de ingresos adoptada por el gobierno federal. De ahí la importancia de los mecanismos de deuda con que cuentan para allegarse de recursos y de la regulación que se implementa a su alrededor para evitar que los gobiernos subnacionales caigan en la insostenibilidad de sus finanzas públicas.

En particular, la posibilidad de que un nivel superior de gobierno pueda rescatar financieramente a las entidades subnacionales que enfrentan problemas financieros, aún sabiendo que dicha entidad está en problemas por responsabilidad propia, introduce efectos negativos que puede generar que dichos gobiernos incurran en indisciplina fiscal.

La preocupación sobre la deuda estatal o provincial resulta válida debido a que la base gravable de un gobierno subnacional es más pequeña y más elástica (por la movilidad de factores entre entidades subnacionales) que la del gobierno federal. Así, ante eventos negativos en su economía, pueden enfrentar serios problemas del pago de su deuda; así como dificultar el acceso al crédito a otros gobiernos

subnacionales ya sea por el racionamiento o debido al incremento de las tasas de interés (Trillo, 2003: 213)

De este modo, organismos como el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) (2009: 3) que promueven más allá de la disciplina de mercado para evitar que los gobiernos subnacionales enfrenten problemas de pago de su deuda, han efectuado recomendaciones al respecto entre las que vale la pena destacar las siguientes propuestas:

1. Establecer un marco regulatorio e institucional para la administración de la deuda subnacional adaptado a las circunstancias de cada país y al proceso de descentralización en que se encuentre.
2. Introducir métodos internacionales para marcar límites para la deuda subnacional, de manera que se asegure que la suma de la deuda nacional y las subnacionales estén dentro de dicho umbral.
3. Establecer compromisos para compilar y publicar datos referentes a la deuda subnacional, así como efectuar estudios de tendencia e indicadores.
4. Reforzar la capacidad nacional para implementar estrategias de deuda para los gobiernos subnacionales. Lo cual implica mejorar la estructura institucional, fortalecer los recursos humanos, pronosticar la posición de las finanzas públicas, analizar la sostenibilidad de la deuda y desarrollar e implementar estrategias de préstamo y negociación.

## 2. Marco Regulatorio de la Deuda Pública Subnacional en México

La Deuda Pública de los Gobiernos Subnacionales se encuentra en primer término regida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Título Quinto, en donde se otorga la facultad de delimitar su marco jurídico en sus constituciones estatales y en sus leyes secundarias locales.

Las normas de carácter prudencial tienen como objetivo regular el endeudamiento de las entidades, a fin que éstas puedan solventar sus obligaciones financieras, en este caso, los servicios derivados de la deuda pública.

A nivel federal, estas normas se encuentran en la Fracción III del Artículo 73 constitucional, el cual, básicamente delimita los fines que deberá cumplir un empréstito para poder constituirse como deuda pública. Por otra parte, las normas prudenciales que rigen la deuda estatal y municipal se encuentran en la Fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución Política Mexicana, en donde se hace mención a las



facultades de los congresos locales para legislar en esta materia, así como al destino que tendrán los recursos. A nivel federal, las facultades del Congreso de la Unión en estos rubros, se encuentran en los Artículos 73, 117 y 122 constitucionales. El Artículo 73, en su Fracción VIII, instauro la normatividad aplicable en materia de deuda pública federal; el 117, también en su Fracción VIII, establece lo propio para cuestiones de carácter local, mientras que el 122 se encarga de la deuda pública del Distrito Federal.

Debido a que el marco legal que regula al Distrito Federal es diferente al del resto de las entidades federativas, y al no contar con Constitución política propia, su deuda tiene un trato distinto al de las demás entidades federativas y se encuentra regulado por los artículos 73 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, el Distrito Federal cuenta con un Estatuto (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), que en su Artículo 67, Fracciones XIV y XV, sustentan lo establecido por la Constitución.

El Código Financiero del Distrito Federal al igual que la Ley General de Deuda Pública, se constituyen como los mecanismos legales que regulan el endeudamiento del Distrito Federal.

Dentro del Código Financiero del D.F. se encuentran algunas normas de carácter prudencial, de las cuales destacan el Capítulo III, artículos 273, que delimita el monto de los empréstitos; el 275, que trata sobre el destino del endeudamiento aprobado, y finalmente el 279 trata sobre las atribuciones de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal en materia de deuda pública.

Por otra parte, La Ley General de Deuda Pública en el Capítulo III establece los mecanismos de programación de la deuda pública contratada por el Distrito Federal, principalmente en sus artículos 9, 10, 12 y 15. La norma prudencial de rendición de cuentas se encuentra estipulada en el Capítulo VI, Artículo 23. Por último, cabe señalar que la Ley de Ingresos de la Federación, al igual que la Ley de Ingresos del Distrito Federal, reglamentan el endeudamiento del D.F., esta última en apego al Código Financiero ya mencionado.

A partir de 1995, se llevaron a cabo importantes reformas en el marco jurídico que regula los créditos de las entidades federativas. Entre estos destacan los realizados al artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal y su reglamento, lo cual dotó a los gobiernos locales de mayor flexibilidad para la contratación de créditos, al permitirles pagar los adeudos a través de las participaciones federales que reciben.

En términos generales, las leyes de deuda pública de las entidades federativas abarcan los mismos temas, con diferencias en temas particulares, a excepción de las que rigen al Distrito Federal, Chiapas, Estado de México, Nuevo León y Veracruz.

Como ya se mencionó, el D.F. se rige a través de la Ley General de Deuda Pública, de carácter federal. La normativa para el estado de Chiapas se encuentra dentro del Código de la Hacienda Pública de Estado de Chiapas, en el Libro Cuarto, referente al Presupuesto, Gasto, Contabilidad y Deuda Pública, específicamente en el Título Tercero. Asimismo, el Estado de México cuenta con un Código Financiero para el estado y sus municipios, el cual aborda el tema de deuda pública en su Título Octavo. Por otra parte, el estado de Nuevo León establece los lineamientos en materia de deuda pública dentro de su Ley de Administración Financiera, en los capítulos X y XI. Finalmente, el estado de Veracruz cuenta con el Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que destina el Libro Quinto a la normativa en materia de deuda pública.

Fuera de los casos mencionados anteriormente, las demás entidades federativas cuentan con leyes de deuda pública propias que contienen sus respectivas particularidades, sin embargo, es posible agrupar a los estados en cuatro subconjuntos debido a la similitud en la redacción de dichas leyes.

En el primer subconjunto y el que cuenta con más estados, se encuentran las entidades de Aguascalientes, Coahuila, Colima, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas. En este grupo, los capítulos de las leyes tratan sobre: los organismos en materia de deuda pública, la contratación de deuda, garantías y avales, obligaciones de las operaciones de endeudamiento y el registro estatal de deuda pública. Además, los estados de Aguascalientes y Nayarit, incluyen un apartado que regula la conversión de la deuda. Cabe mencionar que la Ley de Deuda en Tlaxcala fue de reciente aprobación.

El segundo subconjunto está constituido por los estados de: Baja California, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Sonora, Tamaulipas y Yucatán. Estas leyes se caracterizan por tener menos títulos, sin embargo abarcan prácticamente los mismos temas que el subconjunto anterior, los títulos que comprenden son: sobre las facultades de los organismos en materia de deuda pública, operaciones de financiamiento que constituyen deuda pública y el registro de las operaciones constituidas como deuda pública.

El tercer subconjunto se caracteriza por la inclusión explícita de los instrumentos bursátiles dentro de los capítulos de la Ley, éste se encuentra compuesto por los estados de: Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo,

Morelos, Querétaro y Sinaloa. Los títulos que comprenden sus leyes son: facultades en materia de deuda pública, presupuestación de la deuda pública, contratación de empréstitos o créditos, emisión y colocación de valores y de los fideicomisos emisores de valores y captación de recursos, pago y garantías de los empréstitos y de las emisiones de valores, opciones de refinanciamiento o reestructuración de la deuda pública, calificación de los créditos y obligaciones del Estado.

En el último subconjunto se encuentran los estados de Campeche, Michoacán y Tabasco. Estos se distinguen por tener características propias que difieren a las de los subconjuntos anteriores. El estado de Campeche, en su último título, incorpora la creación de un comité técnico encargado de evaluar y asesorar en materia de financiamiento y deuda, esto no se encuentra en las leyes de las demás entidades federativas. El estado de Michoacán sólo contempla dos títulos, a saber, uno sobre contratación y aprobación de la deuda pública y el otro es sobre su registro. Finalmente el estado de Tabasco establece en su Ley General de Deuda los lineamientos que deberán seguir los municipios, así como el planteamiento de normas sobre el ingreso.

#### **Fechas de Publicación de las Leyes de Deuda Pública Estatales (2009)**

<b>Estados</b>	<b>Publicación y revisión</b>
<b>Aguascalientes</b>	Publicación: 10 noviembre 1996 Última revisión: 2 febrero 2009
<b>Baja California</b>	Publicación: 10 febrero 1988 Última revisión: 26 octubre 2009
<b>Baja California Sur</b>	Publicación: 25 noviembre 2006 Última revisión: 11 marzo 2008
<b>Campeche</b>	Publicación: 19 septiembre 2006
<b>Chiapas</b>	Publicación: 23 diciembre 1999 Última revisión: 21 octubre 2009
<b>Chihuahua</b>	Publicación: 31 diciembre 1994 Última revisión: 12 septiembre 2007
<b>Coahuila</b>	Publicación: 6 diciembre 1996 Última revisión: 7 septiembre 2007
<b>Colima</b>	Publicación: 22 abril 2001 Última revisión: 26 septiembre 2009

<b>Estados</b>	<b>Publicación y revisión</b>
<b>Durango</b>	Publicación: 19 mayo 2005 Última revisión: 20 diciembre 2007
<b>Guanajuato</b>	Publicación: 30 agosto 1996 Última revisión: 2 septiembre 2008
<b>Guerrero</b>	Publicación: 11 noviembre 2005
<b>Hidalgo</b>	Publicación: 30 mayo 2005 Última revisión: 25 septiembre 2006
<b>Jalisco</b>	Publicación: 17 enero 1997 Última revisión: 2 octubre 2008
<b>Estado de México</b>	Publicación: 9 marzo 1999 Última revisión: 1 enero 2009
<b>Michoacán</b>	Publicación: 17 enero 2003 Última revisión: 29 mayo 2009
<b>Morelos</b>	Publicación: 16 julio 2008 Última revisión: 4 noviembre 2008
<b>Nayarit</b>	Publicación: 7 agosto 1996
<b>Nuevo León</b>	Publicación: 18 noviembre 1994 Última revisión: 29 septiembre 2006
<b>Oaxaca</b>	Publicación: 31 agosto 1996 Última revisión: 9 septiembre 2008
<b>Puebla</b>	Publicación: 2007
<b>Querétaro</b>	Publicación: 7 enero 1988 Última revisión: febrero 2009
<b>Quintana Roo</b>	Publicación: 19 octubre 2004 Última revisión: 27 octubre 2006
<b>San Luís Potosí</b>	Publicación: 27 diciembre 2008
<b>Sinaloa</b>	Publicación: 20 agosto 2003 Última revisión: 28 diciembre 2007

<b>Estados</b>	<b>Publicación y revisión</b>
<b>Sonora</b>	Publicación: 6 julio 1995 Última revisión: 14 julio 2008
<b>Tabasco</b>	Publicación: 13 diciembre 2005
<b>Tamaulipas</b>	Publicación: 30 diciembre 1995 Última revisión: 27 diciembre 2007
<b>Tlaxcala</b>	Publicación: 23 octubre 2008
<b>Veracruz</b>	Publicación: 3 abril 2001 Última revisión: 30 abril 2009
<b>Yucatán</b>	Publicación: 10 marzo 1995 Última revisión: 21 septiembre 2009
<b>Zacatecas</b>	Publicación: 4 enero 2007

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con Datos de las Leyes de Deuda Pública de las Entidades Federativas.

Las principales diferencias que existen entre las leyes de deuda pública estatales se pueden agrupar en tres temas, a saber: el destino al que deberán ser aplicados los recursos, las restricciones a los límites de endeudamiento público y regulación de avales. Estos rubros son los que finalmente otorgan mayor certidumbre y flexibilidad a la deuda pública.

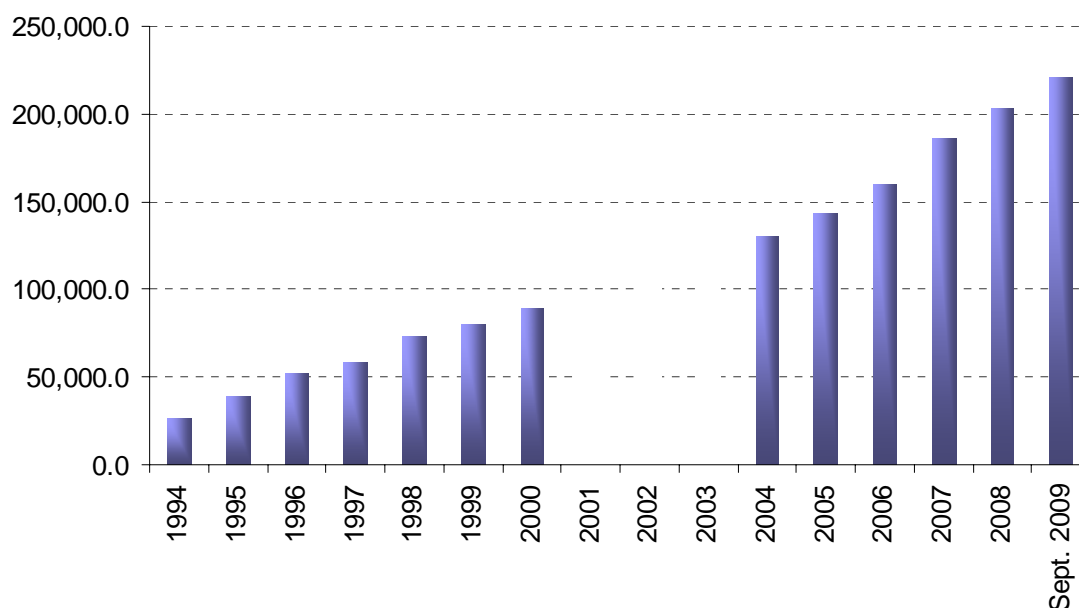
Es relevante mencionar que existen estados que prohíben explícitamente la contratación de deuda para cubrir gasto corriente, por su parte, otros dejan abierta dicha posibilidad. Asimismo, el porcentaje máximo de endeudamiento varía de acuerdo a las necesidades específicas que cada entidad, en 2005, éste oscilaba entre el 10 por ciento y el 15 por ciento como porcentaje del presupuesto de egresos y entre 15 por ciento y 25 por ciento, como porcentaje de los ingresos propios y de las participaciones federales.

### **3. Evolución de la Deuda Subnacional en México**

El Total de las obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios, se refiere a la suma de las obligaciones financieras que han adquirido las 32 entidades federativas, así como de los municipios del país.

A lo largo del período de 1994 a septiembre de 2009, la deuda subnacional se incrementó a una tasa media de crecimiento de 15.1 por ciento anual, lo anterior implica un incremento de 194,167.3 millones de pesos.

**Gráfica 1**  
**Total de obligaciones financieras de Entidades Federativas y Municipios**  
**(Millones de pesos)**



Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales.

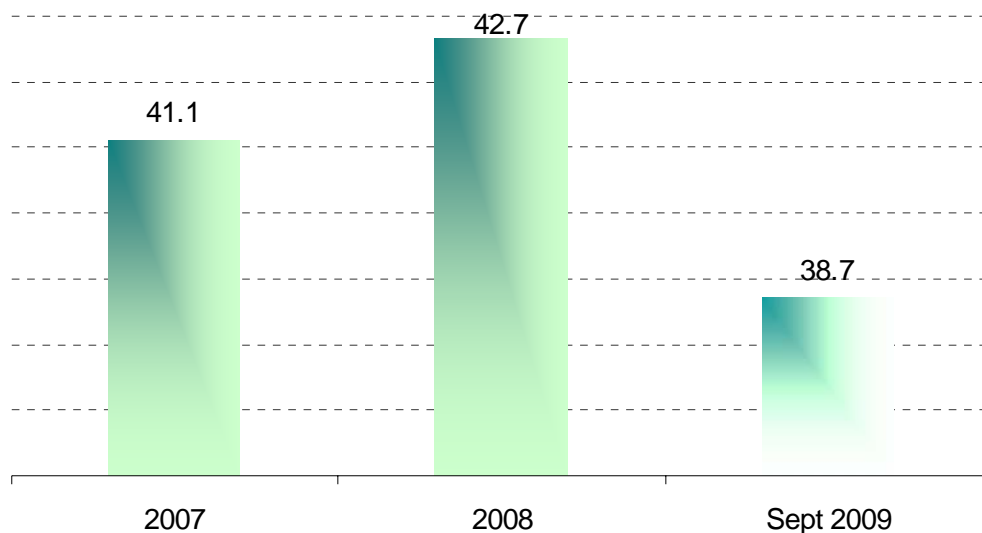
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

Derivado de la diversidad de garantías que pueden ser utilizadas por las entidades federativas, los municipios y sus organismos para garantizar el pago de sus obligaciones y empréstitos, a partir del primer trimestre de 2007, se comenzó a presentar información más desagregada, esto con la finalidad de que los agentes económicos y financieros puedan identificar con mayor facilidad los tipos de garantías y de empréstito.

Asimismo, se reporta que a partir de las modificaciones en la Ley de Coordinación Fiscal de 2007 se incluyeron los informes de las garantías como las participaciones en ingresos federales (Ramo 28), los incentivos fiscales, el 25 por ciento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el 25 por ciento del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y los ingresos propios de las Entidades Federativas. No incluye los ingresos propios de los municipios.

La evolución de las obligaciones financieras de las Entidades Federativas y Municipios respecto al total de los ingresos garantizables en el período 2007-2009 tuvieron una disminución a septiembre de 2009, de 4 puntos respecto al cierre de 2008.

**Gráfica 2**  
**Porcentaje de las obligaciones financieras de Entidades Federativas y Municipios Respecto a los Ingresos Totales Garantizables (Porcentaje)**

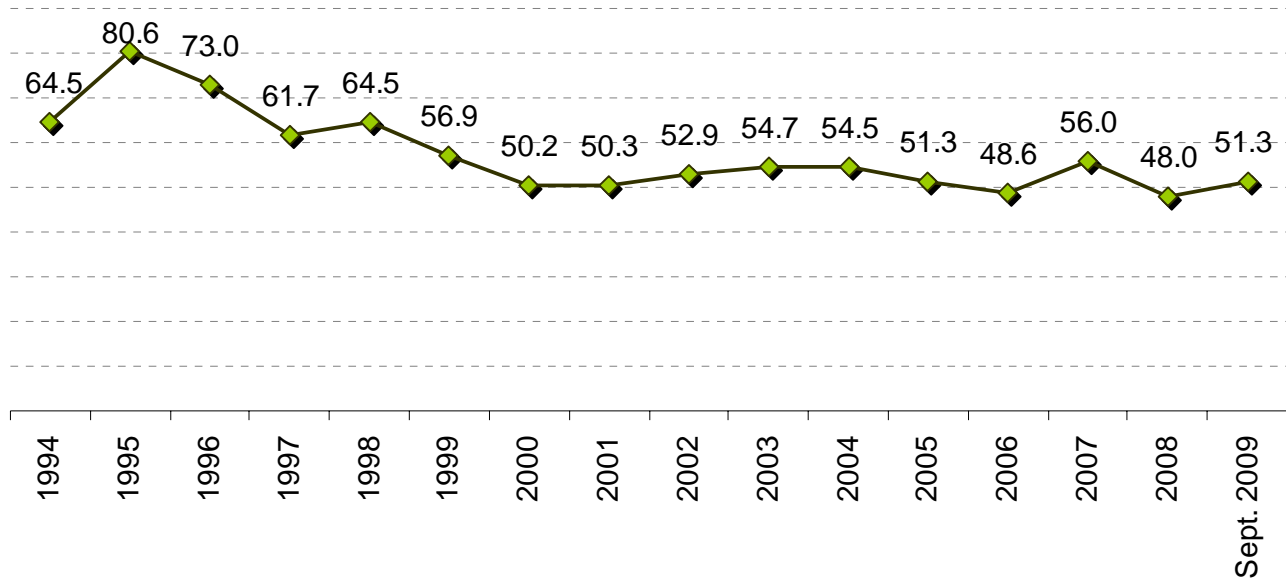


Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

El porcentaje de las obligaciones financieras respecto a las Participaciones Federales, de los gobiernos subnacionales en el período 2004 a septiembre de 2009, pasó de un 64.5 por ciento a un 51.3 por ciento, lo cual implica una disminución de 13.2 puntos, alcanzando su mayor proporción en 1995 con 80.6 por ciento, y su menor proporción en 2006 con 48.6 por ciento.

**Gráfica 3**  
**Proporción de obligaciones financieras de Entidades Federativas y Municipios respecto a las Participaciones Federales**



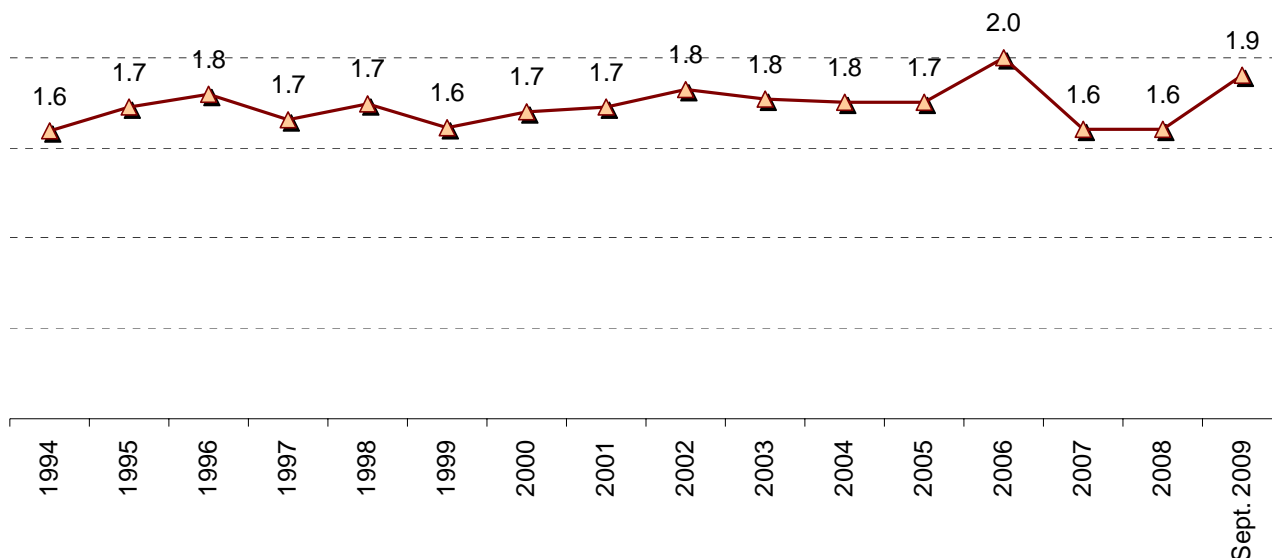
Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

Por su parte, las obligaciones financieras de los gobiernos subnacionales respecto al Producto Interno Bruto (PIB), en el periodo de 1994 a septiembre de 2009, han oscilado entre el 1.6 y el 2.0 por ciento, alcanzando su punto más alto en el año de 2006 (2.0 por ciento) y el más bajo (1.6 por ciento) en los años 1994, 1999, 2007 y 2008.



**Gráfica 4**  
**Proporción de las obligaciones financieras de Entidades Federativas y Municipios respecto al Producto Interno Bruto (PIB)**

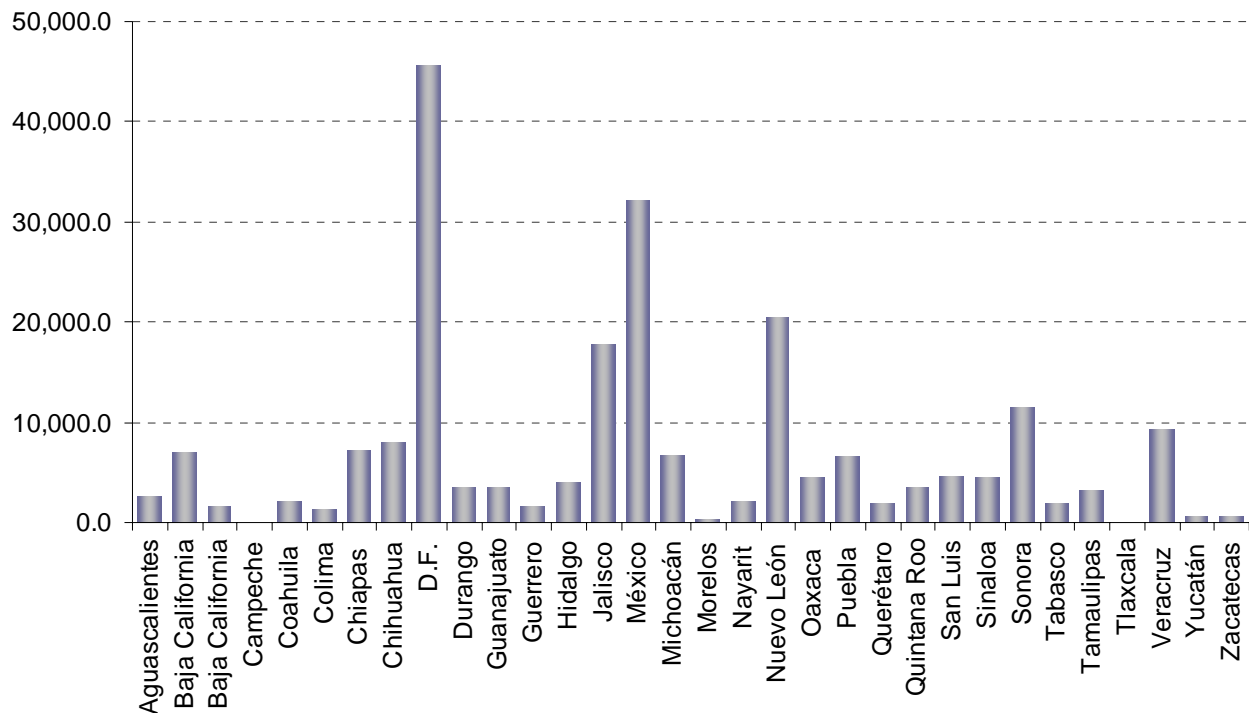


Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

El 52.6 por ciento de las obligaciones financieras de los Gobiernos Subnacionales se encuentran concentradas en cuatro entidades federativas: el Distrito Federal (20.7), el Estado de México (14.6), Nuevo León (9.3) y Jalisco (8.1), que si bien son los estados de mayor población, también lo son los de mayor generación de riqueza y sobre todo los que tienen acceso a mayores Participaciones Federales. Mientras que Campeche y Tlaxcala son los estados con menor monto de obligaciones financieras, siendo éste último un caso peculiar, ya que fue el último estado en promulgar su ley Estatal de Deuda en Octubre del 2008. Por su parte las entidades federativas y municipios con mayor tasa de crecimiento promedio en el período 1994-septiembre de 2009, son Hidalgo el cual incrementó su endeudamiento a una tasa promedio anual de 41.0 por ciento, Puebla con un 28.3 por ciento, Distrito Federal con 25.7 por ciento y Michoacán con un 24.5 por ciento.

**Gráfica 5**  
**Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios Garantizadas con Participaciones e Ingresos Propios, Por Estado Saldos al 30 de Septiembre de 2009 (Millones de pesos)**



Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales.

Incluye la deuda pública a corto y largo plazos, directa e indirecta, garantizada con participaciones y con ingresos propios.

El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chiapas incluye dos emisiones no registradas con ingresos derivados de la recaudación del Impuesto sobre Nóminas.

El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chihuahua incluye cinco emisiones bursátiles en bonos carreteros.

El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Michoacán incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas.

El total de las obligaciones financieras incluye dos certificados bursátiles garantizados con ingresos fideicomitados. El saldo total incluye además una emisión del Instituto de Control Vehicular y otra emisión de la Red Estatal de Autopistas sin responsabilidad del Estado.

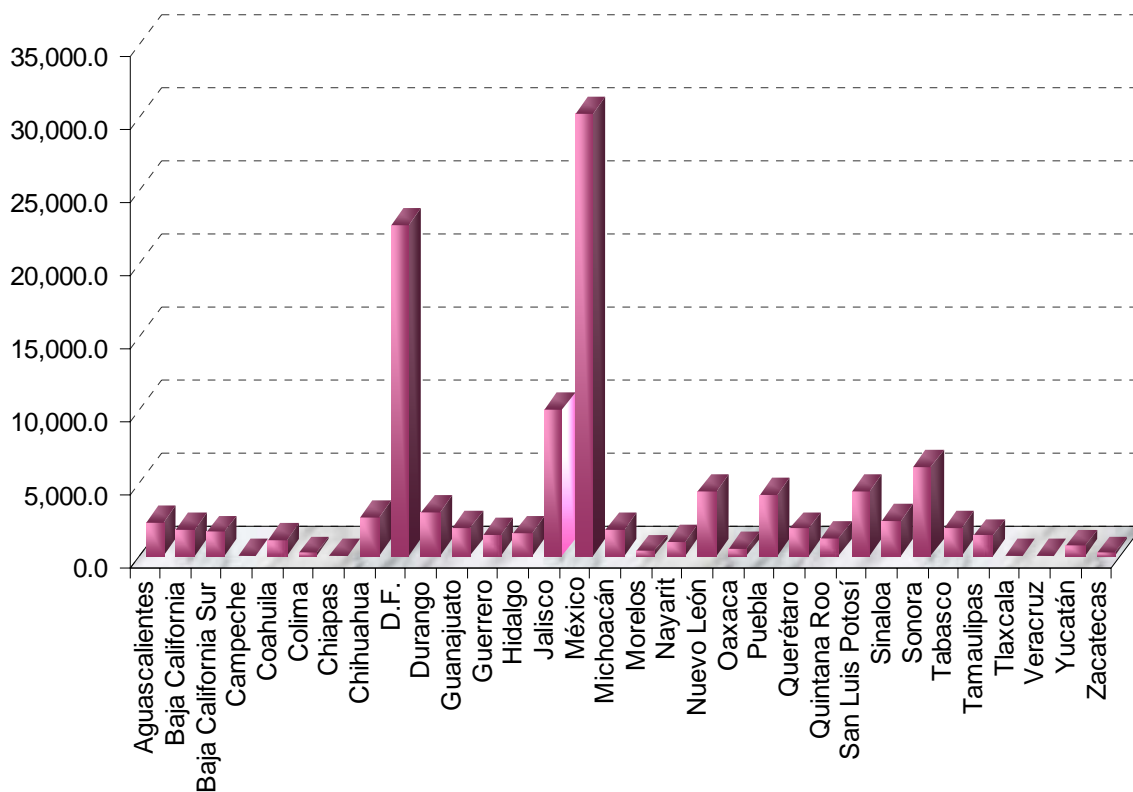
El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Oaxaca incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas, y de los ingresos por derechos vehiculares.

El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Veracruz incluye dos emisiones no registradas con ingresos derivados del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

Las obligaciones financieras adquiridas por los estados y municipios del país al mes de septiembre de 2009 con la Banca Comercial suman 111,961.9 millones de pesos, siendo el estado con mayor endeudamiento con este sector el Estado de México con un monto de 30,286.7 millones de pesos, seguido del Distrito Federal con 22,657.0 millones de pesos y de Jalisco con 9,970.0 millones de pesos.

**Gráfica 6**  
**Monto de las obligaciones financieras de Entidades Federativas con la Banca Comercial, saldos al 30 de Septiembre de 2009**  
**(Millones de pesos corrientes)**



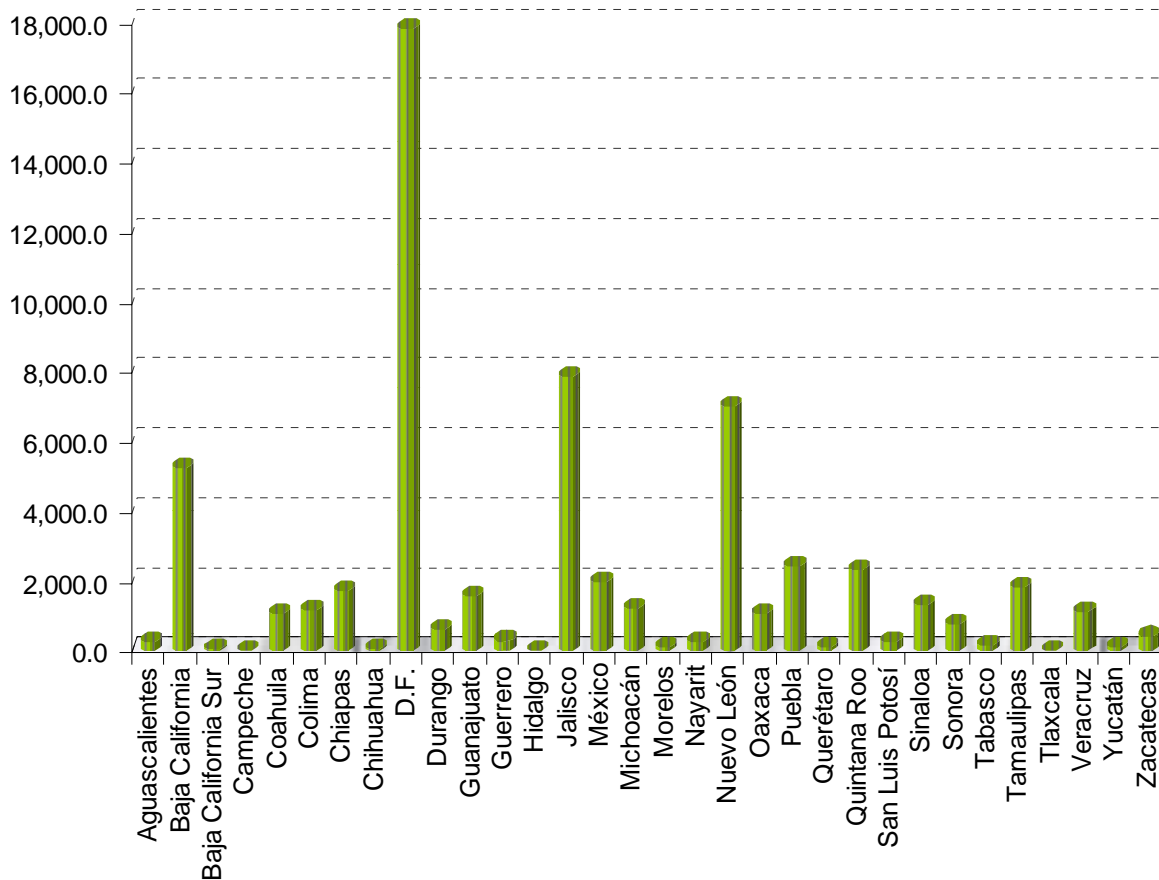
Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales.

Incluye la deuda pública a corto y largo plazos, directa e indirecta, garantizada con participaciones y con ingresos propios.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

La entidad federativa con mayor contratación de obligaciones financieras con la Banca de Desarrollo es el Distrito Federal, el cual alcanzó un monto 17,820.9 millones de pesos al mes de septiembre de 2009, seguida por Jalisco y Nuevo León, quienes alcanzaron un monto de 7,849.2 y 6,994.0 millones de pesos respectivamente. El monto total de endeudamiento de las entidades federativas y municipios con la Banca de Desarrollo al mes de septiembre de 2009 suma 59,762.2 millones de pesos.

**Gráfica 7**  
**Monto de las obligaciones financieras de Entidades Federativas con la Banca de Desarrollo, saldos al 30 de Septiembre de 2009**  
**(Millones de pesos corrientes)**



Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales.

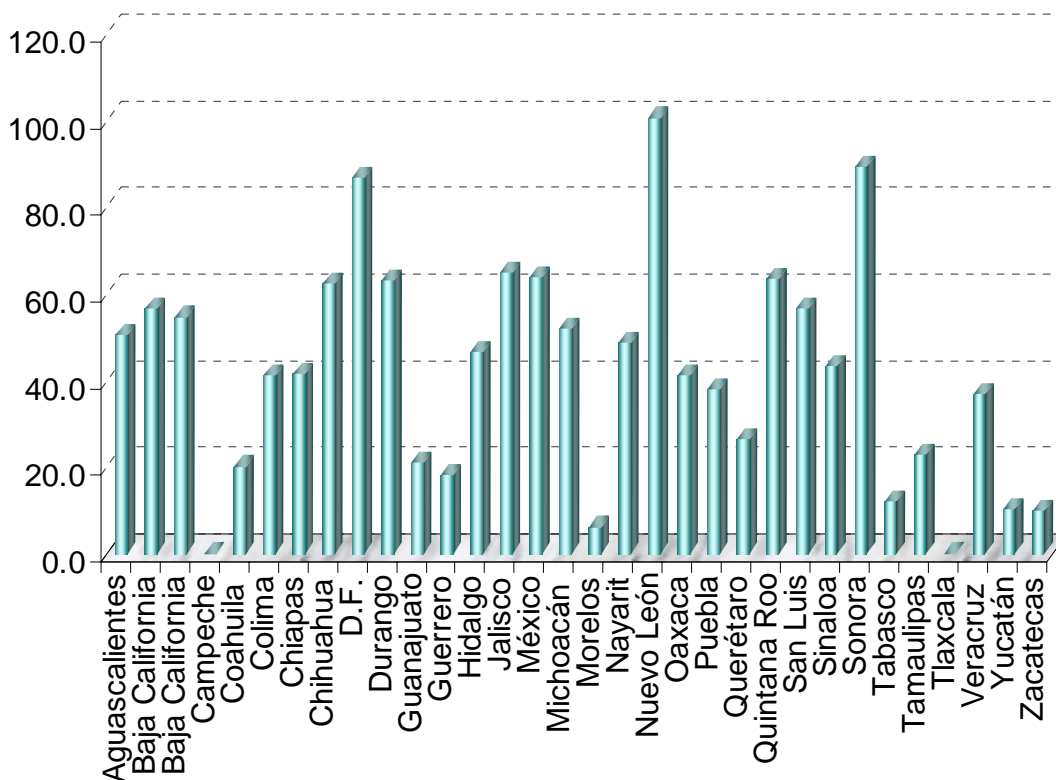
Incluye la deuda pública a corto y largo plazos, directa e indirecta, garantizada con participaciones y con ingresos propios.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

El total nacional de la relación de las participaciones federales, respecto a la deuda pública para el mes de septiembre de 2009 es de 51.3. Siendo el Estado de Nuevo León el que tiene la mayor relación de su Deuda respecto a sus Participaciones Federales, alcanzando un 100.6 por ciento, seguido por las entidades de Sonora y el Distrito Federal, quienes alcanzan un 89.3 y 86.9 por ciento respectivamente.

Por su parte las entidades con menor nivel de endeudamiento respecto a sus participaciones son Morelos con un 6.1 y Zacatecas con un 9.9 por ciento, mientras que los Estados de Campeche y Tlaxcala se encuentran sin ninguna obligación financiera en este aspecto.

**Gráfica 8**  
**Relación entre las obligaciones financieras y las participaciones en ingresos federales por Entidad Federativa, Saldos al 30 de Septiembre de 2009**



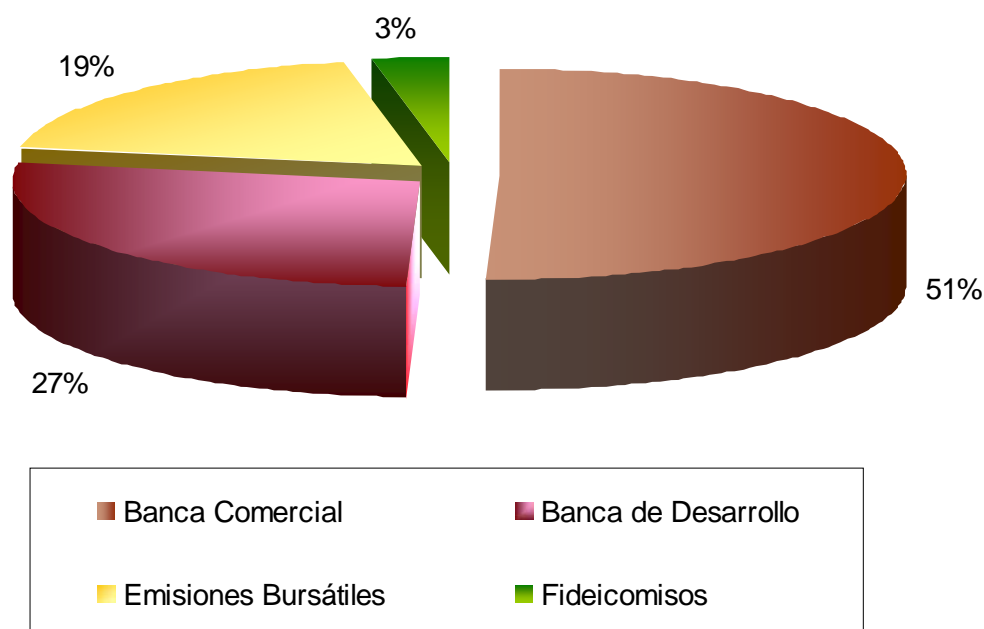
Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales.

Incluye la deuda pública a corto y largo plazos, directa e indirecta, garantizada con participaciones y con ingresos propios.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

Para septiembre de 2009, la deuda de los gobiernos subnacionales se encuentra compuesta en un 51 por ciento por recursos provenientes de la Banca Comercial, seguido de un 27 por ciento de la Banca de Desarrollo. Mientras que los recursos que provienen por financiamiento de tipo Bursátil y de Fideicomisos suman un 22 por ciento.

**Gráfica 9**  
**Obligaciones Financieras por Tipo de Emisor de Entidades Federativas y Municipios Garantizadas con Participaciones e Ingresos Propios, Saldos al 30 de Septiembre de 2009**  
**(Porcentaje del Total)**



Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales.

Incluye la deuda pública a corto y largo plazos, directa e indirecta, garantizada con participaciones y con ingresos propios.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

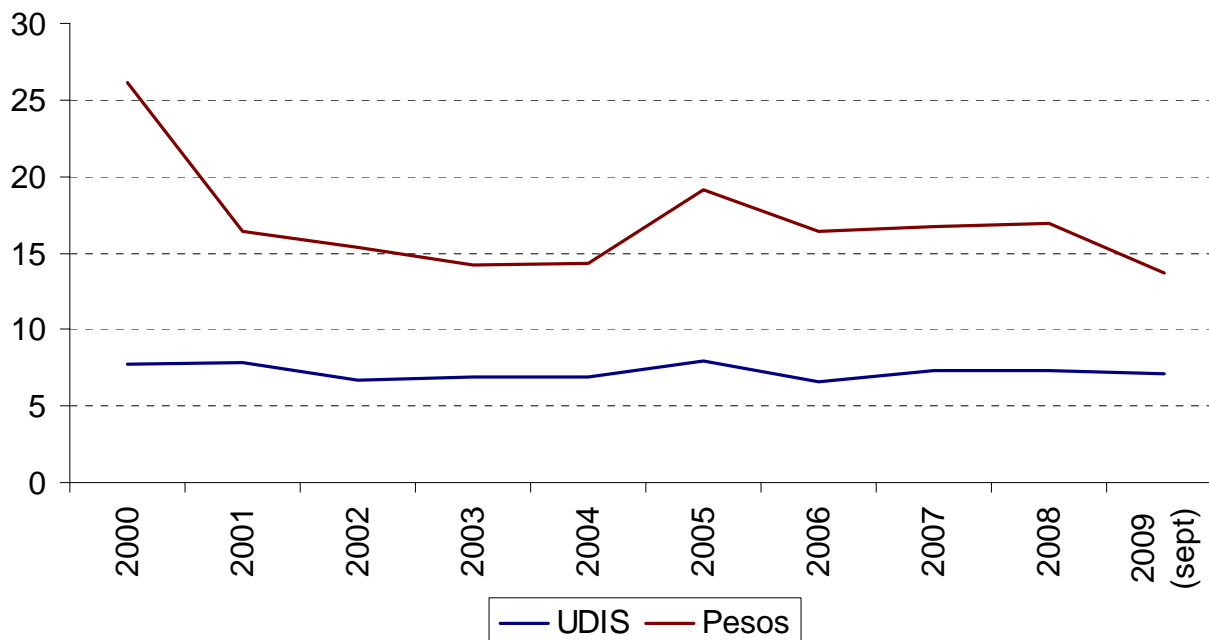
La relación entre las obligaciones financieras de los estados y municipios del país respecto a las participaciones han disminuido de manera considerable en el período de 1994 a septiembre de 2009, debido al incremento de las participaciones, así como a la medida de algunas entidades respecto a la contratación de mayor endeudamiento de cualquier tipo.

Las obligaciones financieras de los estados y municipios del país se encuentran determinados principalmente en moneda nacional, y en unidades de inversión (udi)<sup>3</sup>. La evolución de las tasas de interés nominales en el período de 2000 a septiembre de 2009, mostró su punto más alto en el año 2000, cuando la tasa de interés en pesos se encontraba en 18.4 por ciento anual, mientras que la de udi se encontraba en

<sup>3</sup> Es una unidad de cuenta (no es una moneda) que permite tanto a los bancos y a los deudores indizar préstamos a la tasa de inflación.

7.7 por ciento. Asimismo la tasa mas baja en pesos se observa en el 2009 (septiembre) alcanzando un 6.6 por ciento, mientras que la tasa de las unidades de inversión se encontró en su punto mas bajo en el año de 2006 cuando la tasa anual disminuyo a 6.6 por ciento.

**Gráfica 10**  
**Evolución de las tasas de interés nominal anual de las obligaciones financieras de los Estados y Municipios en el período de 2000 a sep-2009**



Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales.

Incluye la deuda pública a corto y largo plazos, directa e indirecta, garantizada con participaciones y con ingresos propios.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

## Comentarios Finales

La Deuda Subnacional es un instrumento de política económica que ha proliferado en los últimos años, derivado de las mejoras en los marcos regulatorios de las entidades federativas y del mayor requerimiento de recursos para mejorar la gestión pública estatal.

Pese al incremento real de las obligaciones financieras a lo largo de los años, en el presente documento se observa que existe una mayor responsabilidad a la contratación de deuda, así como una mayor utilización de la deuda a proyectos de inversión o a gasto de capital, ya que así se encuentra determinado en la mayoría de las Legislaciones Estatales en esta materia.

Asimismo se observa que las entidades con mayor capacidad productiva y recaudatoria, son las que tienen mayor posibilidad de acceder a los recursos provenientes de financiamiento. También se encuentran las entidades con mayores ingresos provenientes de Participaciones Federales, las cuales al tener mayor capacidad de garantía pueden allegarse de recursos para financiar su gasto, principalmente de capital.

Si bien el endeudamiento de las Entidades Federativas y los Municipios ha ido en aumento, los recursos de los que estos han sido provistos también se han incrementado, guardando una proporción adecuada en términos generales.



## Fuentes de información

- **Trillo, H. Fausto (2003)**, La economía de la deuda. Lecciones desde México, FCE, México.
- **CEMLA (2009)**, Fiscal sustainability of debt,[en línea], Development Finance International (DFI), CEMLA/Commonwealth Secretariat, [consulta: diciembre 21, 2009]. Disponible en: <http://www.development-finance.org/es/temas/estrategia-de-deuda/sostenibilidad-de-la-deuda/deuda-subnacional.html>.
- **Coronado, Jaime (2007)**, Análisis de sostenibilidad de la deuda interna a nivel nacional y subnacional, [en línea], CEMLA, [consulta: diciembre 21, 2009]. Disponible en: <http://www.development-finance.org/es/temas/estrategia-de-deuda/sostenibilidad-de-la-deuda/deuda-subnacional.html>.
- **Zebadúa, Anjanette (2009)**, “Bursatilización de la deuda subnacional”, [en línea], Documento, CEFP, [consulta: diciembre 23, 2009], Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006\\_centros\\_de\\_estudio/02\\_centro\\_de\\_estudios\\_de\\_finanzas\\_publicas/02\\_publicaciones/01\\_documentos](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas/02_publicaciones/01_documentos).

## Leyes consultadas

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Ley de Coordinación Fiscal.-  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm>
- Ley General de Deuda Pública.  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Leyes Estatales de las 31 Entidades Federativas.- Páginas de Internet de los congresos Estatales. 15 y 16 de Octubre de 2009.





Centro de Estudios de las Finanzas Públicas  
H. Cámara de Diputados  
LX Legislatura  
[www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Director de Área: Mtra. Lol-be Peraza González

Elaboró: Mtra. Lol-be Peraza González y

Mtra. Anjanette Zebadúa Soto