

Deuda pública, gobiernos locales en México, 2009-2012.

Dra. María Isabel García Morales.¹

Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional.

Congreso ALAS, Chile, 2013.

Introducción.

La historia de América Latina a partir de la independencia se ha caracterizado por una gran centralización de las decisiones políticas y económicas. Los recursos públicos nunca han sido suficientes para cubrir las tareas, responsabilidades y funciones del sector público.

La región sigue siendo administrativa y financieramente muy centralizada, las haciendas de los gobiernos estatales y municipales padecen una gran dependencia de las transferencias fiscales que reciben del gobierno federal o central, limitando o impidiendo que puedan ejercer sus decisiones con autonomía sobre los ingresos y gastos públicos.

En México ante los bajos ingresos tributarios de los gobiernos locales, la alta dependencia de las transferencias federales, la caída de la recaudación con la crisis de 2009 y laxa regulación para contratar deuda pública, se observa en el sexenio del 2006 al 2012, sobre todo en 2009, un aumento del endeudamiento de los gobiernos locales, tanto de los estados como municipios.

Precisamente este trabajo tiene la finalidad de explicar el problema del endeudamiento de los gobiernos subnacionales en el contexto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los datos que aquí se presentan nos explican la importancia de esa deuda, como están endeudados, a quién le deben los estados de la República.

¹¹ Dra. en Estudios Latinoamericanos.

1.- Estados y Municipios. Deuda y participaciones.

Los estados y municipios en México se enfrentan a serios problemas de endeudamiento, su situación es diferente debido a que no tienen acceso a los mismos medios que el gobierno federal. Sin embargo, en los últimos años este problema se ha agravado y pone en aprietos la viabilidad financiera de algunos de ellos.

Los estados y municipios tienen una alta dependencia financiera de las transferencias federales, en promedio éstas significan el 90% de sus ingresos totales.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), a través de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), contempla la transferencia de recursos federales a los estados a través de las participaciones y aportaciones.

Actualmente las participaciones son la principal garantía que ofrecen los estados y municipios en la contratación de deuda, éstas representan aproximadamente el 80% de aval de la deuda total, legalmente esta acción es permitida por el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

Para efectos de deuda, varios Estados dan como garantía dos fondos de las aportaciones, los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

1.1 Las Participaciones como garantía de deuda.

El art. 9 de La ley de Coordinación fiscal² contempla que las **participaciones** pueden funcionar como garantía de las instituciones de crédito en la contratación de deuda de los estados y municipios, cita:

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre del 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>

“Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, **salvo** para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipio con autorización de las legislaturas locales [el subrayado es mío]”.

2.- ¿Cuánto deben los estados y municipios en México?

En el cuadro siguiente se observa el comportamiento de las obligaciones financieras de los estados y municipios, en relación con sus ingresos totales, participaciones y Producto Interno Bruto Estatal (PIBE).

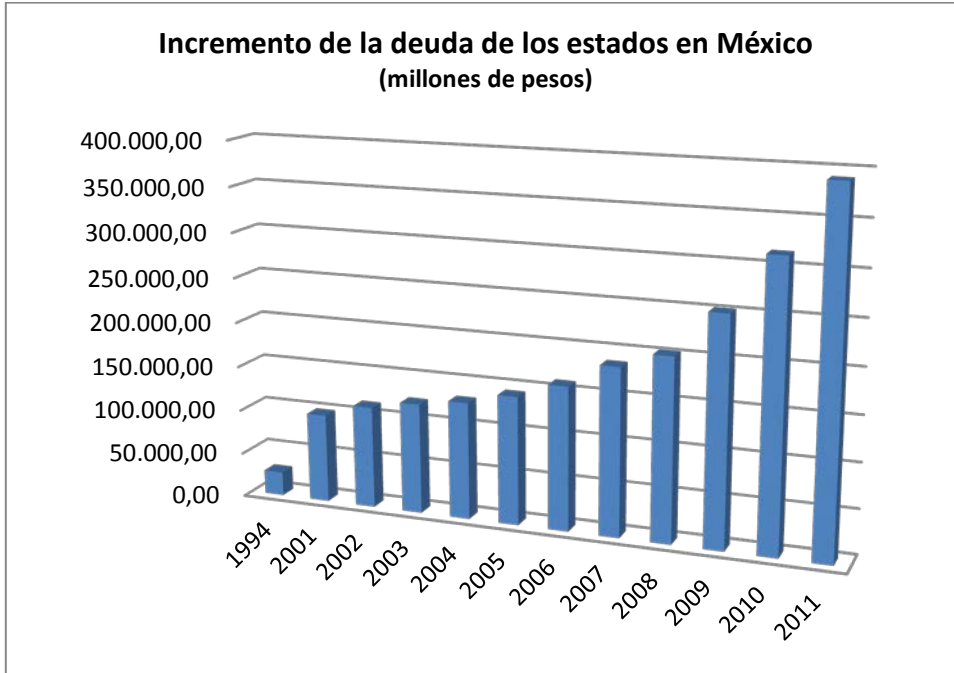
Obligaciones financieras de Entidades Federativas y municipios.*
Saldos a diciembre de cada año
(Millones de pesos y relación porcentual)

Cuadro 1

Año	Saldo total de las obligaciones financieras de los estados y municipios.	Porcentaje con respecto de los ingresos totales garantizables**	Porcentaje con respecto de las participaciones	Porcentaje con respecto del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE)
1994	26,728.5	nd	64.5	1.6
2001	99,062.8	nd	50.3	1.5
2002	113,702.1	nd	52.9	1.7
2003	123,278.2	nd	54.7	1.8
2004	130,719.5	nd	54.5	1.7
2005	143,193.8	nd	51.3	1.7
2006	160,093.5	nd	48.7	1.6
2007	186,470.0	41.1	56.1	1.7
2008	203,070.2	42.7	50.7	1.7
2009	252,153.5	44.2	59.9	2.2
2010	314,664.5	56.1	72.0	2.5
2011	390,777.5	61.4	79.2	2.9
2012	434,761.2	65.1	86.1	2.9

Elaborado con datos de la SHyCP, "informe de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios respecto a los ingresos totales, las participaciones y el PIB" Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Gráfico 1



Fuente: Elaborado con datos de la SHyCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Informe de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios respecto a los ingresos totales, las participaciones y el PIB

3.- Estados con los mayores saldos de endeudamiento.

En el cuadro 2 se aprecia a los estados más endeudados del país: Distrito Federal, Nuevo León, Veracruz, Estado de México, Coahuila. Como podemos apreciar el Distrito federal (o Ciudad de México) es el más endeudado, en 2012 concentró el 13.5% de la deuda total de los estados, el segundo más endeudado en este mismo año es Nuevo León con el 10.8%, el tercero el Estado de México 9.1%, el cuarto Coahuila con el 8.3%, y el quinto más endeudado es Veracruz con el 9.2%. Estos cinco estados concentran la mitad, el 50.9%, de la deuda total de los Estados y municipios en 2012, pero al mismo tiempo los cinco aportan el 42% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional.

Obligaciones financieras de los 5 estados más endeudados (millones de pesos)
Cuadro 2.

AÑO	Distrito Federal	Nuevo León	Veracruz	México	Coahuila
2006	44,085.9	16,711.1	5,514.3	31,975.7	420.0
2007	44,079.5	17,346.2	7,074.4	32,316.3	486.9
2008	45,579.6	17,959.9	9,169.7	32,838.6	1,831.9
2009	47,529.5	27,070.7	9,331.2	33,017.5	1,561.6
2010	52,578.5	33,971.5	21,499.9	38,249.7	8,267.1
2011	56,232.2	38,590.5	27,938.1	38,195.9	36,509.6
2012	58,773.8	46,952.9	40,028.9	39,929.3	36,421.7

Elaboración propia con datos de (SHyCP, 2012a)

Los estados menos endeudados son Tlaxcala (0.01), Campeche (0.3), Querétaro (0.5), Baja California Sur (0.5%), Yucatán (0.6) y Colima (0.6), éstos apenas sumaron en 2011, el 2.5% de la deuda total de Estados y municipios.

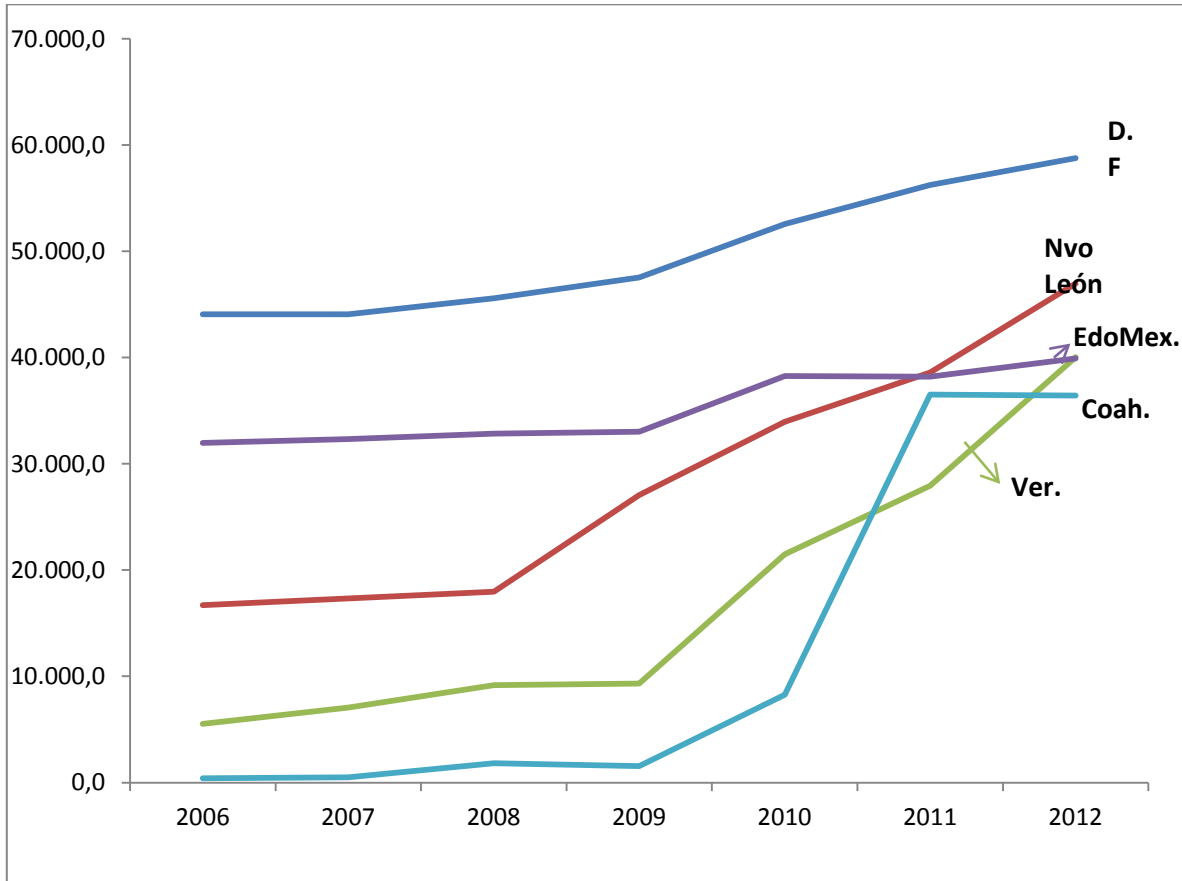
Cada estado tiene un situación diferente de endeudamiento con los acreedores, el principal acreedor de los estados y municipios es la Banca Comercial (57,6%), el segundo es la banca de desarrollo (23.6%), en tercer lugar las emisiones bursátiles (11%) (SHyCP, 2011a).

Distrito Federal la mayor parte la tiene con la banca de desarrollo (37%), después en emisiones bursátiles (20.5%) y su tercer acreedor en importancia es la banca comercial (17.7%), Fideicomisos (12.45) y otros (12.4%), mientras que el principal acreedor del Estado de México es la banca comercial (66.7%), después le sigue otros (19.3%), su tercer acreedor son las emisiones bursátiles (10.6%) y con la banca de desarrollo representa sólo el 3.4% de su deuda total (SHyCP, 2011a)

En la siguiente gráfica podemos apreciar de mejor manera como se ha incrementado la deuda de los estados con los mayores montos en sus pasivos.

Entidades federativas más endeudadas de México (2006-2012)
Millones de pesos.

Grafico 2



Elaboración propia con datos de (SHyCP, 2012a)

El Distrito Federal es el más endeudado, en 2011 su saldo ascendía a \$58,773.8 millones de pesos (*vid.* cuadro 2) este monto representó el 2.2% de su Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), dada su capacidad de desarrollo y su aportación al PIB nacional (17%), realmente su deuda es manejable, además podemos observar en el grafico 2, el ritmo de su endeudamiento no es tan abrupto.

El segundo estado con un mayor saldo de deuda pública es Nuevo León, con \$46,952.9 millones de pesos, en 2012, este monto representó el 4.2% de su PIBE, y aporta al PIB nacional el 7.3%.

Le sigue Veracruz con un monto de deuda en 2012 de \$40,028.9 millones de pesos, esta cantidad representa el 5.8% de su PIBE, muy por arriba del promedio

nacional que es del 2.9%. La economía de este estado aporta el 5.2% al PIB nacional.

El cuarto Estado con mayor endeudamiento es el Estado de México, en 2012 debía \$39,929.3 millones de pesos, esto representó el 3.0% de su PIB. Este estado aporta al PIB nacional el 9.1%.

Y por último Coahuila, como se observa en el cuadro 2, el ritmo de crecimiento de su deuda ha sido muy rápido, en 2006 era de \$420 millones de pesos y en 2012 el monto ascendió a \$36,421.7 millones de pesos. Como se dice en la introducción de este trabajo, esta situación fue denunciada por el Partido Acción Nacional.

Al inicio de la gestión del gobernador Humberto Moreira, 2005, el saldo de la deuda era de \$323.2 millones y al final de su administración, 2011, ascendió a \$36,509.6 millones de pesos, es decir, que durante esta administración, la deuda pública del estado se incrementó 112 veces (SHyCP, 2012a). El exgobernador fue sometido a investigación judicial, acusado de utilizar documentación apócrifa para la contratación de deuda. En noviembre de 2012, la Procuraduría General de la Republica (PGR) absolvió a Humberto Moreira del endeudamiento por no contar con las evidencias suficientes para acusarlo formalmente.

Los seis estados menos endeudados; Tlaxcala (0.01), Campeche (0.3), Querétaro (0.5), Baja California Sur (0.5%), Yucatán (0.6) y Colima (0.6), éstos estados apenas suman el 2.5% de la deuda total de Estados y municipios.

4.- ¿A quién le deben los Estados y municipios?

Al cierre de 2011, del total de las obligaciones financieras de los estados y municipios, 390 mil 777.6 millones de pesos el 51.3% era con la banca comercial, el 23.5% con la banca de desarrollo, el 15.0% de las emisiones, el 5% de fideicomisos y el 5.2% de SOFOMES, SOFOLES y proveedores.

Solo tres instituciones bancarias acaparan el 63.6% de los créditos totales a los estados y municipios; Banorte tiene el 30.79%, BBVA Bancomer el 18.93% e

Interacciones el 13.88% (Sandoval, 2011:1A). Al cierre de febrero del 2012, los créditos del sistema bancario sumaron 213 mil 679 millones de pesos que van directamente a estados y municipios.

5.- ¿Cómo están garantizadas esas deudas públicas de los Estados a los acreedores?

Garantías de las Obligaciones Financieras de los estados y municipios
31 de diciembre 2011 (millones de pesos)

Cuadro 3

Garantía de pago	Monto	%
Participaciones	311,450.4	79.7
Ingresos Propios	74,042.2	18.9
Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS)	3,901.2	1.0
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	1,398.8	0.4

Fuente: elaboración propia con datos de SHyCP, 2011

Al cierre de 31 de diciembre del 2011, del total de deuda de los estados y municipios, 390 mil 777.6 millones de pesos, el 79.7% tenía como garantía las participaciones, el 18.9% los ingresos propios, el 1% Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS) y el 0.4% el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). En el siguiente grafico se pueden apreciar mejor estos porcentajes.

Conclusiones.

La Ley de Coordinación Fiscal que regula el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, facilita que los estados y municipios puedan acceder a créditos de la banca comercial y del mercado bursátil u otras instituciones de crédito, debido a que respalda el pago de dichas obligaciones financieras con la garantía de las participaciones. Ante el apremio de recursos financieros, incentiva

a los estados y municipios a endeudarse, aunque pongan en riesgo la viabilidad financiera futura del estado. Esta garantía también incentiva a las instituciones financieras a otorgar créditos, aun por encima de sus posibilidades financieras.

La Ley de Coordinación Fiscal no establece límites de garantía de las participaciones para la contratación de deuda. Actualmente se discute en el Congreso de la Unión como regular este endeudamiento.

Se deben tomar las medidas para que las administraciones presentes no pongan en riesgo los recursos financieros de administraciones futuras.

Es indispensable que los estados y municipios intenten resolver sus problemas financieros con esfuerzos de recaudación y no con el incremento de la deuda.

Bibliografía.

AMADOR González, Roberto (2012). La deuda pública interna superó \$4billones o 27% del PIB". *La Jornada*, 14 de marzo 2012, p. 31. <http://www.jornada.unam.mx/2012/03/14/economia/026n1eco>

Fernández-Vega, Carlos (2012), "Avance sin deuda". México SA, *La Jornada*, México, 16 de marzo P.31 <http://www.jornada.unam.mx/2012/03/16/opinion/034o1eco>.

González Amador, Roberto (2012). "La deuda publica interna supero \$ 4 billones, o 27% del PIB", *La Jornada*, México, 14 de marzo del 2012, p. 26. http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2011/Paginas/4toTrimestre.aspx.

INEGI (2011), *El ingreso y el gasto público en México. Series de estadísticas sectoriales*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/igpm/2011/IGPM-2011.pdf.

Ley de Coordinación Fiscal (2011). Cámara de diputados. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre del 2011. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf.

OJEDA Castilla, Marcela (2011), "Avance sexenal de un punto del PIB en la recaudación", *El Financiero*, 19 de noviembre del 2011, México, p. 13.

SANDOVAL, Antonio (2012). "Concentrado en 3 instituciones el 63% de los créditos a Estados y municipios. Este tipo de prestamos representa el 35.73% del

capital contable del sistema bancario nacional””. *El Financiero*, sección mercados, México, 13 de abril, p. 1A.

SHyCP (2011) informe “Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios garantizada con participaciones e ingresos propios, con la banca comercial, de desarrollo y en emisiones bursátiles.” En http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2011/Paginas/1erTrimestre.aspx.

SHyCP (2011), informe de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios respecto a los ingresos totales, las participaciones y el PIB” Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2011/Paginas/1erTrimestre.aspx.

SHyCP (2011) “Informe obligaciones financieras de entidades federativas y municipios con la banca comercial, banca de desarrollo, emisiones bursátiles, fideicomisos y otros garantizadas con participaciones e ingresos propios.” En http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2011/Paginas/4toTrimestre.aspx.

SHyCP (2011), “Balance Fiscal en México. Definición y metodología” www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Metodologia/1bfm.pdf.

SHyCP (2011), Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios por tipo de deudor y fuente de pago. http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2011/Paginas/4toTrimestre.aspx

SHyCP (2011) Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios respecto a los ingresos totales, las participaciones y el PIB. http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2011/Paginas/4toTrimestre.aspx.

SHyCP (2012a) informe “Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios. Saldos al cierre del año” Consultada el 16 de agosto En http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx.

SHyCP (2012b) informe “Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios. Saldos a diciembre de cada año” Consultada el 16 de agosto En http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx

