



FINANCIAMIENTO Y DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO, 1993-2020

CAMPECHE

CONCLUSIONES DEL ESTUDIO DE LA DEUDA DE CAMPECHE

1. EL SALDO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DEL ESTADO DE CAMPECHE AL CUARTO TRIMESTRE DEL 2020 SE ESTIMÓ:

2 mil 882.65 MMDP

PROVINO DEL
79.78% Gobierno Estatal
4.48% de sus organismos estatales
15.74% de los municipios

GARANTIZADO AL
67.57% con participaciones federales
27.07% con ingresos propios
4.21% con aportaciones
1.14% con préstamo quirografario

FINANCIADO POR TIPO DE ACREEDOR
87% por la banca múltiple
12.91% por la banca de desarrollo
0.10% otras fuentes



2. La deuda pública de Campeche es contra-cíclica.

Esto se demostró a través del coeficiente de correlación estimado entre el PIB y el financiamiento público estatal para el periodo 1993-2020, que fue de **-0.32**, lo que significa que existe una correlación inversa débil, donde los incrementos de la deuda pública de este Estado se podrían explicar por la contracción de la actividad económica del país.

Lo que nos permite afirmar, que cuando el ciclo económico nacional entra en su fase recesiva, esta Entidad Federativa podría compensar la menor captación de ingresos públicos tributarios y no tributarios con mayores flujos de financiamiento público local.

3. La evolución de la deuda pública de este Estado:

Contiene indicadores que no ponen en riesgo la sostenibilidad de sus finanzas públicas, aún cuando una alta proporción de esta deuda está garantizada con participaciones federales.

De acuerdo con los indicadores de riesgo la deuda está en semáforo verde, en promedio los ingresos de libre disposición son suficientes para cubrir la deuda y su costo financiero, así como las obligaciones de la misma y su servicio. Sus ingresos totales cubren los compromisos con los proveedores y contratistas, desestimando cualquier posibilidad de que las Entidades Federativas del país se declaren en insolvencia financiera, teniendo que cancelar algunos programas presupuestarios, incluyendo los prioritarios.

4. La contratación de nuevo financiamiento en esta Entidad Federativa se da bajo las mejores condiciones del mercado, tal como se mandata en el marco constitucional, porque aunque los plazos han disminuido, las tasas de interés también se han reducido, abaratando el costo del crédito.

5. El financiamiento municipal en Campeche está directamente relacionado con el tamaño de la población. En el cuarto trimestre del 2020, el conjunto de los municipios de esta Entidad Federativa **contrataron 453.75 MMDP**.

Ciudad del Carmen y Campeche fueron los que contrataron los mayores flujos de financiamiento y son los más poblados.

COMISIÓN BICAMERAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS

Dip. Silvia Guadalupe Garza Galván
Sen. Manuel Añorve Baños
Sen. Gabriela Benavides Cobos
Dip. Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado
Sen. Martha Cecilia Márquez Alvarado

SECRETARÍA GENERAL

Lic. Graciela Báez Ricárdez
Secretaria General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Hugo Christian Rosas de León
Secretario

COORDINACIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN, BIBLIOTECAS Y MUSEO

Lic. Carolina Alonso Peñafiel
Coordinadora

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS ESPECIALIZADO

Lic. Fabiola E. Rosales Salinas
Directora

SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO

Dr. Reyes Tépac M.
Subdirector
Autor / Responsable

Lic. Diana G. Ramírez Avalos
Auxiliares de Investigación / Responsables

Primera edición: mayo 2020 (SAE-ISS-01.04-20)
Segunda edición: junio 2021 (SAE-ASS-06.04-21)

Lic. Adriana Robledo Ortiz.
Diseño de Infografía.

El presente documento es responsabilidad exclusiva de sus autores

Av. Congreso de la Unión, N°. 66; Colonia El Parque, Venustiano Carranza.
C.P. 15960; Ciudad de México.

Teléfono: 55 5036 0000 Ext.: 67033 / 67036
Contacto: reyes.tepach@diputados.gob.mx

Financiamiento y Deuda Pública del Estado de Campeche, 1993-2020.

Índice General

	Página
Infografía.	
Mapa de Objetivos de Desarrollo Sostenible.	4
Síntesis.	5
Summary.	6
Introducción.	7
1. Marco conceptual y jurídico del financiamiento de las Entidades Federativas.	10
2. Saldos agregados del financiamiento de las Entidades Federativas.	20
3. Financiamiento y ciclo económico.	25
4. Sostenibilidad de las finanzas, condiciones de mercado y regla de oro del financiamiento.	29
4.1. Sostenibilidad de las finanzas.	29
4.2. Condiciones de mercado.	33
4.3. Regla de oro del financiamiento.	35
5. Financiamiento público municipal.	40
Conclusiones.	43
Anexo Estadístico Estatal.	46
Anexo Estadístico Municipal.	51
Bibliografía.	54

La presente publicación contribuye a abordar temáticas enmarcadas en los siguientes ODS:



Síntesis.

Este estudio tiene como objetivo identificar el marco jurídico en materia de deuda pública de las Entidades Federativas del país, así como los saldos acumulados de financiamiento que mantienen los Gobiernos de los Estados y sus Municipios, expone los recursos contratados a través de la banca comercial y de desarrollo y la importancia de las participaciones federales como instrumento de garantía crediticia.

Se examina la evolución del financiamiento público de las Entidades Federativas con el ciclo económico del país, para identificar si en los periodos de recesión, los Gobiernos Locales recurren a este instrumento para utilizarlo de manera contracíclica con el propósito de detener la caída de la actividad económica.

Se analiza el grado de riesgo de la deuda de cada Entidad Federativa a partir de la construcción de indicadores financieros, ubicando el color del semáforo que el Gobierno Federal asigna a cada Estado del país. Se evalúa si la deuda local se contrata bajo las mejores condiciones de mercado, a partir de la relación entre los plazos y las tasas de interés.

Se identifica si la deuda de las Entidades Federativas cumple con la regla de oro del financiamiento, que establece que ésta se debe destinar para la inversión de proyectos productivos para que generen los ingresos para pagar el principal más el costo financiero. Por último, se describe la deuda municipal.

Palabras claves:

Financiamiento, deuda, Entidades Federativas, Municipios, plazos, tasas de interés.

Summary.

The objective of this study is to identify the legal framework regarding public debt of the country's States, exposing the accumulated balances of financing maintained by the State and Municipal Governments of the country, exposes the resources contracted through commercial and development banks and the importance of federal participations as a credit guarantee instrument.

Additionally, the evolution of public financing of the States is examined with the economic cycle of the country, to identify if in periods of recession, Local Governments resort to this instrument to use them in a counter-cyclical way, with the purpose of halting the decline in economic activity.

The degree of risk of the debt of each State is analyzed from the construction of financial indicators, locating the color of the traffic light that the Federal Government assigns to each State of the country. It is evaluated whether the local debt is contracted under the best market conditions, based on the relationship between terms and interest rates.

It is identified if the debt of the Federal Entities complies with the golden rule of financing, which establishes that it must be used for the investment of productive projects so that they generate the income to pay the principal plus the financial cost. Finally, the municipal debt is described.

Keywords:

Financing, debt, States, Municipalities, terms, interest rates.

Introducción.

En los últimos años, las Entidades Federativas del país han incrementado significativamente sus fuentes de financiamiento con el objetivo de ampliar su frontera de provisión de bienes y servicios públicos con recursos no propios, en un contexto de una fuerte restricción de sus ingresos presupuestarios.

El incremento del financiamiento público de las haciendas públicas estatales es consecuencia de su fragilidad financiera, explicada por el lado de los ingresos, por una baja recaudación de sus fuentes tributarias y no tributarias y una alta dependencia de la transferencia provenientes de la Federación (flujos de participaciones y aportaciones federales), aunque crecientes son insuficientes para cubrir los requerimientos del gasto público local.

Por el lado de los egresos, los ingresos de las Entidades Federativas enfrentan el desafío de financiar el creciente gasto corriente, el gasto en inversión financiera y de proyectos productivos. Adicionalmente, existen problemáticas sociales asociadas con el combate a la pobreza, el desempleo, la inseguridad, entre otros asuntos prioritario para la población, que demandan que las haciendas públicas estatales le destinen más recursos financieros para mitigar sus impactos adversos.

Este contexto de bajos recursos presupuestarios y altos compromisos asociados con el gasto público local, es idóneo para la generación e incremento del déficit público de las Entidades Federativas del país, quienes están enfrentando esta escasez de recursos presupuestarios con la contratación de flujos de financiamiento público.

Este estudio tiene como objetivo identificar el marco jurídico en materia de deuda pública de las Entidades Federativas del país, así como los saldos acumulados de financiamiento que mantienen los Gobiernos Locales y sus Municipios.

Para alcanzar estos objetivos se desarrollaron cinco apartados, los cuales se describen de manera sintética:

En el primero, se desarrolla el marco jurídico de la deuda pública de los Estados del país, a partir de los contenidos constitucionales y de la Ley secundaria en la materia. Particularmente, se exponen algunas reglas de disciplina financiera como la observación de la regla de oro del financiamiento y la necesidad de contratar deuda bajo las mejores condiciones de mercado.

En el segundo, se realiza una evaluación de la deuda de las Entidades Federativas del país por nivel de gobierno (estatal o municipal), por tipo de acreedor (banca comercial o de desarrollo) y por tipo de garantía (participaciones o aportaciones federales, ingresos propios, entre otros).

En el tercero, se evalúa si la deuda pública es un instrumento contra-cíclico, lo que implica que cuando la economía nacional entra en la fase recesiva, los Gobiernos Locales contratan nuevo financiamiento con el propósito de detener la caída de la actividad económica.

En el cuarto, se analiza el grado de riesgo de la deuda pública de los Estados del país a partir de cuatro indicadores financieros y del color del semáforo que el Gobierno Federal asigna a cada Entidad Federativa, con estos elementos de análisis se concluye si las finanzas locales son o no sostenibles. Adicionalmente, se identifica si la deuda se contrata bajo las mejores condiciones de mercado a partir de la relación entre los plazos y la tasa de interés. A partir de la diferenciación conceptual entre deuda y financiamiento se deduce si este último cumple la regla de oro del financiamiento, es decir, si se destine para inversión productiva que genere ingresos adicionales que cubran el principal más su costo financiero.

En el quinto, se hace una breve descripción del financiamiento público municipal, a partir de identificar los municipios más endeudados del país y de cada Entidad Federativa.

Finalmente, se elaboran un conjunto de conclusiones a la que se arriban después de analizar la evolución de la deuda de cada una de las Entidades Federativas de nuestro país.

1. Marco conceptual y jurídico del financiamiento de las Entidades Federativas.

De acuerdo con *el Diccionario de la Real Academia Española* (junio del 2018), la palabra deuda tiene su raíz latina *debita*, que define la obligación que un sujeto tiene de reintegrar, satisfacer o pagar, especialmente dinero. Público, del latín *publicus*, es un adjetivo que refiere a aquello perteneciente a todo el pueblo.

De estas dos raíces etimológicas, se construye la noción de deuda pública como el conjunto de obligaciones que mantiene el Estado frente a otro país o particulares. Es un mecanismo para obtener recursos financieros a través de la emisión de títulos de valores.

Algunos rasgos característicos del financiamiento están relacionados con la necesidad que tiene el Estado para contraerlo con el objeto de solucionar problemas de liquidez (hacer frente a sus necesidades de gasto corriente) o para financiar proyectos productivos de mediano o largo plazo.

Puede ser contratada por los gobiernos nacional, estatal o municipal, quienes prometen un pago futuro con intereses, según los plazos estipulados. La contratación de deuda pública, al igual que la creación de dinero e impuestos, son instrumentos que tiene el Estado para financiar su programa de gasto.

Específicamente, la deuda pública local está definida en la *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de abril del 2017.

El *artículo 2 de esta Ley* define a la deuda pública estatal y municipal como cualquier financiamiento contratado por los siguientes Entes Públicos: los poderes Ejecutivo,

Legislativo y Judicial, los organismos autónomos de las Entidades Federativas; los Municipios; los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de las Entidades Federativas y los Municipios, así como cualquier otro ente sobre el que las Entidades Federativas y los Municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones. En el caso de la Ciudad de México, el Poder Ejecutivo incluye adicionalmente a sus alcaldías.

Esta Ley, en su *artículo 2*, define al financiamiento como toda operación constitutiva de un pasivo, directo o contingente, de corto, mediano o largo plazo, a cargo de los Entes Públicos, derivada de un crédito, empréstito o préstamo, incluyendo arrendamientos y factorajes financieros o cadenas productivas, independientemente de la forma mediante la que se instrumente.

Dentro del catálogo de deudas, en el *artículo 2 de la Ley de Disciplina Financiera* se encuentra la contingente, que se define como cualquier financiamiento sin fuente o garantía de pago definida, que sea asumida de manera solidaria o subsidiaria por las Entidades Federativas con sus Municipios, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, locales o municipales y, por los propios Municipios con sus respectivos organismos descentralizados y empresas de participación municipal mayoritaria. Adicionalmente, la deuda estatal garantizada es el financiamiento de los Estados y Municipios con garantía del Gobierno Federal.

El financiamiento público de las Entidades Federativas, incluyendo la Ciudad de México y los Municipios del país está regulada en dos artículos de *la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución)*:

El *artículo 73, fracción VIII, numerales 2o, 3o y 4o*, establece:

El Congreso de la Unión tiene facultad para:

1o...

20. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

30. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones.

40. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los períodos de receso del Congreso de la Unión. Lo anterior aplicará en el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los Municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los Estados que no tengan un nivel elevado de deuda.

Este artículo constitucional mandata al Congreso de la Unión para establecer en las leyes las bases generales para la contratación de la de deuda de la Ciudad de México, la cual es aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Como es avalada por el Gobierno Federal, el Ejecutivo Federal informa anualmente al

Congreso de la Unión sobre los montos anuales de contratación y el Jefe de Gobierno realiza lo propio con el Congreso de la Ciudad de México.

Asimismo, se definen diversas facultades que el Congreso de la Unión tiene en materia de deuda de los Estados, la Ciudad de México y los municipios del país, como establecer los límites y modalidades de afectación de los flujo de participaciones federales para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago; hacer obligatorio que los Gobiernos Locales inscriban y publiquen la deuda en un registro público único; el establecimiento de un sistema de alertas y analizar las estrategias para hacer sostenible las finanzas de los Gobiernos Locales.

Por su parte, *el artículo 117, fracción VIII de la Constitución*, establece un conjunto de prohibiciones para las Entidades Federativas y los Municipios del país en materia de contratación de deuda pública, al establecer que los Estados no pueden, en ningún caso:

Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al financiamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones

del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

Antes de la publicación de la *Ley de Disciplina Financiera*, el financiamiento de las Entidades Federativas y de los Municipios del país estaba creciendo a niveles que podían poner en riesgo las finanzas del Gobierno Federal y de las haciendas públicas locales.

Para evitar un potencial rescate de las finanzas locales por parte del Gobierno Federal, el Congreso de la Unión, basado en este marco constitucional relacionado con la deuda pública local, aprobó en la *Ley de Disciplina Financiera* un conjunto de reglas fiscales para contener el incremento del financiamiento de las Entidades Federativas y los Municipios del país.

A partir de la publicación de esta *Ley*, las Entidades Federativas y los Municipios del país entienden por disciplina financiera, lo establecido en su *artículo 2, fracción VIII*: la observancia de los principios y las disposiciones en materia de responsabilidad hacendaria y financiera, la aplicación de reglas y criterios en el manejo de recursos y contratación de obligaciones por los Entes Públicos, que aseguren una gestión responsable y sostenible de sus finanzas públicas, generando condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo y la estabilidad del sistema financiero.

La disciplina financiera está asociada con la sostenibilidad de las finanzas públicas, que tiene como principio básico que el gasto público se cubra con los ingresos

tributarios, para reducir la dependencia que los Gobiernos tienen del financiamiento, evitando el riesgo de recortar programas prioritarios e incluso caer en el default.

De esta manera, los *artículos 6, 7 y 19 de esta Ley* regula la principal regla de disciplina financiera, la cual está asociada con la sostenibilidad fiscal de las Entidades Federativas y los Municipios del país, al determinar que el gasto total deberá contribuir a un balance presupuestario sostenible.

Se cumple con esta premisa, cuando al final del ejercicio fiscal, dicho balance estatal o municipal sea mayor o igual a cero, es decir, que los ingresos y los gastos públicos locales estén en equilibrio o sean superavitarios, lo que significa que los primeros sean mayores que los segundos.

El *artículo 7 de la Ley de Disciplina Financiera* establece que las Entidades Federativas y los Municipios podrán incurrir en un balance presupuestario negativo (déficit fiscal) cuando se presente una caída en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional en términos reales, y lo anterior origine una caída en las participaciones federales, que no logre compensarse con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas; o cuando sea necesario cubrir el costo de la reconstrucción provocada por los desastres naturales.

El déficit fiscal de los Gobiernos Locales también se justifica cuando se tenga la necesidad de prever un costo mayor al 2% del gasto no etiquetado observado en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior, derivado de la implementación de ordenamientos jurídicos o medidas de política fiscal que, en ejercicios fiscales posteriores, contribuyan a mejorar ampliamente el balance presupuestario de recursos disponibles negativo, ya sea porque generen mayores ingresos o menores gastos permanentes; es decir, que el valor presente neto de dicha medida supere ampliamente el costo de la misma en el ejercicio fiscal que se implemente.

La segunda regla fiscal está relacionada con el destino del financiamiento público local, que de acuerdo con *el artículo 117, fracción VIII de la Constitución*, se deberá destinar a inversiones públicas productivas, prohibiendo orientarlo para gasto corriente, también puede refinanciar o reestructurar deuda pública local.

De acuerdo con el *artículo 2 de la Ley de Disciplina Financiera*, la inversión pública productiva incluye toda erogación por la cual se genere, directa o indirectamente, un beneficio social, y adicionalmente, cuya finalidad específica sea: la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público; la adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de mobiliario y equipo de administración, mobiliario y equipo educacional, equipo médico e instrumental médico y de laboratorio, equipo de defensa y seguridad, y maquinaria; o la adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de vehículos de transporte público, terrenos y edificios no residenciales.

Los *artículos 13 y 21 de la Ley de Disciplina Financiera* establecen que las Entidades Federativas y los Municipios del país cuando ejerzan o contraten un programa o proyecto de inversión igual o mayor a 10 millones de UDIS, deberá garantizarse que éste genere un beneficio social neto.

La tercera regla fiscal contenida en *el artículo 117, fracción VIII de la Constitución* se relaciona con la contratación de financiamiento bajo las mejores condiciones de mercado, responsabilidad que corre a cargo de los secretarios de finanzas; el tesorero municipal o su equivalente de cada Ente Público.

El *artículo 26 de la Ley de Disciplina Financiera* contiene la regla fiscal asociada con las mejores condiciones de mercado, para el caso que la Entidad Federativa o cualquiera de sus Entes Públicos soliciten financiamientos por un monto mayor o igual a 40 millones de Unidades de Inversión (UDIS) o su equivalente, o el Municipio

o cualquiera de sus Entes Públicos soliciten financiamientos por un monto mayor a 10 millones de UDIS o su equivalente y, en ambos casos, a un plazo de pago superior a un año.

Bajo estas hipótesis, las Entidades Federativas y los Municipios del país deberán implementar un proceso competitivo por lo menos con cinco diferentes instituciones financieras, del cual obtengan como mínimo dos ofertas irrevocables de financiamiento, teniendo que contratar la oferta que represente las mejores condiciones de mercado para el Ente Público, es decir, el costo financiero más bajo, incluyendo todas las comisiones, gastos y cualquier otro accesorio que estipule la propuesta.

Asimismo, el *artículo 29 de esta Ley* establece que con excepción de los financiamientos que se contraten mediante el mercado bursátil, cuando la autorización del financiamiento exceda de 100 millones de UDIS, dicho proceso de contratación se realizará mediante licitación pública.

La cuarta regla fiscal está relacionada con las restricciones que enfrentan las Entidades Federativas y los Municipios del país para contratar obligaciones a corto plazo sin autorización de la Legislatura local.

De acuerdo con *el artículo 117, fracción VIII de la Constitución* en relación con los *artículos 30, 31 y 32 de esta Ley*, el saldo insoluto total del monto principal de las obligaciones a corto plazo no puede exceder del 6% de los ingresos totales, sin incluir financiamiento neto, de la Entidad Federativa o del Municipio; las obligaciones a corto plazo tienen que quedar totalmente pagadas a más tardar tres meses antes de que concluya el periodo de gobierno de la administración correspondiente, no pudiendo contratar nuevas obligaciones a corto plazo durante esos últimos tres meses; las obligaciones a corto plazo deberán ser quirografarias y no podrán ser objeto de refinanciamiento o reestructura a plazos mayores a un año.

Asimismo, los recursos derivados de las obligaciones a corto plazo deberán ser destinados exclusivamente a cubrir necesidades de corto plazo, es decir, para enfrentar insuficiencias de liquidez de carácter temporal.

Una quinta regla fiscal, está relacionada con la garantía del Gobierno Federal a las obligaciones constitutivas de deuda pública de los Estados y los Municipios del país. De conformidad con los *artículos 34 y 35 de esta Ley*, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, podrá otorgar estas garantías.

En ningún momento, el saldo de la deuda estatal garantizada podrá exceder el 3.5% del PIB nacional. En caso de presentarse una variación nominal negativa del PIB, el monto avalado será el equivalente al resultado del cierre del ejercicio fiscal inmediato anterior.

El límite de deuda estatal garantizada por Estado y por Municipio será de hasta un monto equivalente al 100% de la suma de sus ingresos de libre disposición, con la gradualidad siguiente:

Durante el primer año de vigencia del convenio, el Gobierno Federal podrá garantizar deuda pública de los Estados y, en su caso, de los Municipios, hasta por el equivalente al 25% de sus Ingresos de libre disposición; en el segundo año hasta por el 50%; en el tercer año hasta por 75% y a partir del cuarto año hasta el equivalente al 100% de sus ingresos de libre disposición.

La sexta regla fiscal se asocia con el gasto en servicios personales. De acuerdo con los *artículos 10 y 21 de esta Ley*, las Entidades Federativas y los Municipios del país tendrá como límite, el producto que resulte de aplicar al monto aprobado en el presupuesto de egresos del ejercicio inmediato anterior, una tasa de crecimiento equivalente al valor que resulte menor entre: el 3% de crecimiento real y el crecimiento real del PIB para el ejercicio que se está presupuestando. En caso de

que el PIB presente una variación real negativa para el ejercicio que se está presupuestando, se deberá considerar un crecimiento real igual a cero.

La séptima regla fiscal se establece en los *artículos 12 y 20 de esta Ley* que determina que los recursos para cubrir adeudos del ejercicio fiscal anterior podrán ser hasta por el 2% de los Ingresos totales de la respectiva Entidad Federativa y del 2.5% de los ingresos totales de los Municipios.

Una regla institucional se encuentra en *el artículo 117, fracción VIII de la Constitución* en relación con *el artículo 23 de la Ley de Disciplina Financiera*, donde se determina que la autorización del financiamiento público es responsabilidad de los respectivos Congresos Locales, quiénes en uso de sus facultades aprueban los programas financieros de los Gobiernos estatales con una mayoría calificada (dos terceras partes de sus miembros presentes), fijando restricciones al financiamiento en función de variables de tipo fiscal y financiero.

Para el otorgamiento de dicha autorización, la Legislatura local deberá realizar previamente, un análisis de la capacidad de pago del Ente Público a cuyo cargo estaría la deuda pública u obligaciones correspondientes, del destino del financiamiento u obligación y, en su caso, del otorgamiento de recursos como fuente o garantía de pago.

Las operaciones de refinanciamiento o reestructura no requerirán autorización específica de la Legislatura local, siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones: exista una mejora en la tasa de interés, incluyendo los costos asociados, lo cual deberá estar fundamentado en el cálculo de la tasa efectiva; no se incremente el saldo insoluto; y no se amplíe el plazo de vencimiento original de los financiamientos respectivos, no se otorgue plazo o periodo de gracia, ni se modifique el perfil de amortizaciones del principal del financiamiento durante el periodo de la administración en curso, ni durante la totalidad del periodo del financiamiento.

Por último, el *artículo 117, fracción VIII de la Constitución* en relación con el *artículo 22 de la Ley de Disciplina Financiera*, prohíben a los Estados del país contratar deuda con Gobiernos, sociedades y particulares extranjeros, tampoco lo pueden hacer en moneda extranjera.

Estas reglas fiscales contenidas en el marco constitucional y en la Ley de Disciplina Financiera, son instrumentos que tienen los Gobiernos Locales para contener el crecimiento de los flujos de financiamiento de los Estados y Municipios del país, cuya evolución se analiza en los capítulos subsecuentes.

2. Saldos agregados del financiamiento de las Entidades Federativas.

El Estado de Campeche limita al norte y noroeste con Yucatán; al este con Quintana Roo y Belice; al sur con Guatemala y Tabasco, y al oeste con Tabasco y el Golfo de México. Tiene una extensión que abarca 56 mil 858.84 km², equivalente al 2.93% de la superficie del país. La capital del Estado es el municipio de Campeche.

De acuerdo con el *Censo de Población y Vivienda* del INEGI, en el año 2020 habitaban en esta Entidad 928 mil 363 habitantes, equivalentes al 0.7% de la población total del país. Destaca que el 31.68% de las personas viven en Ciudad de Campeche y el 26.80% en Ciudad del Carmen. (Ver tabla Número. 1).

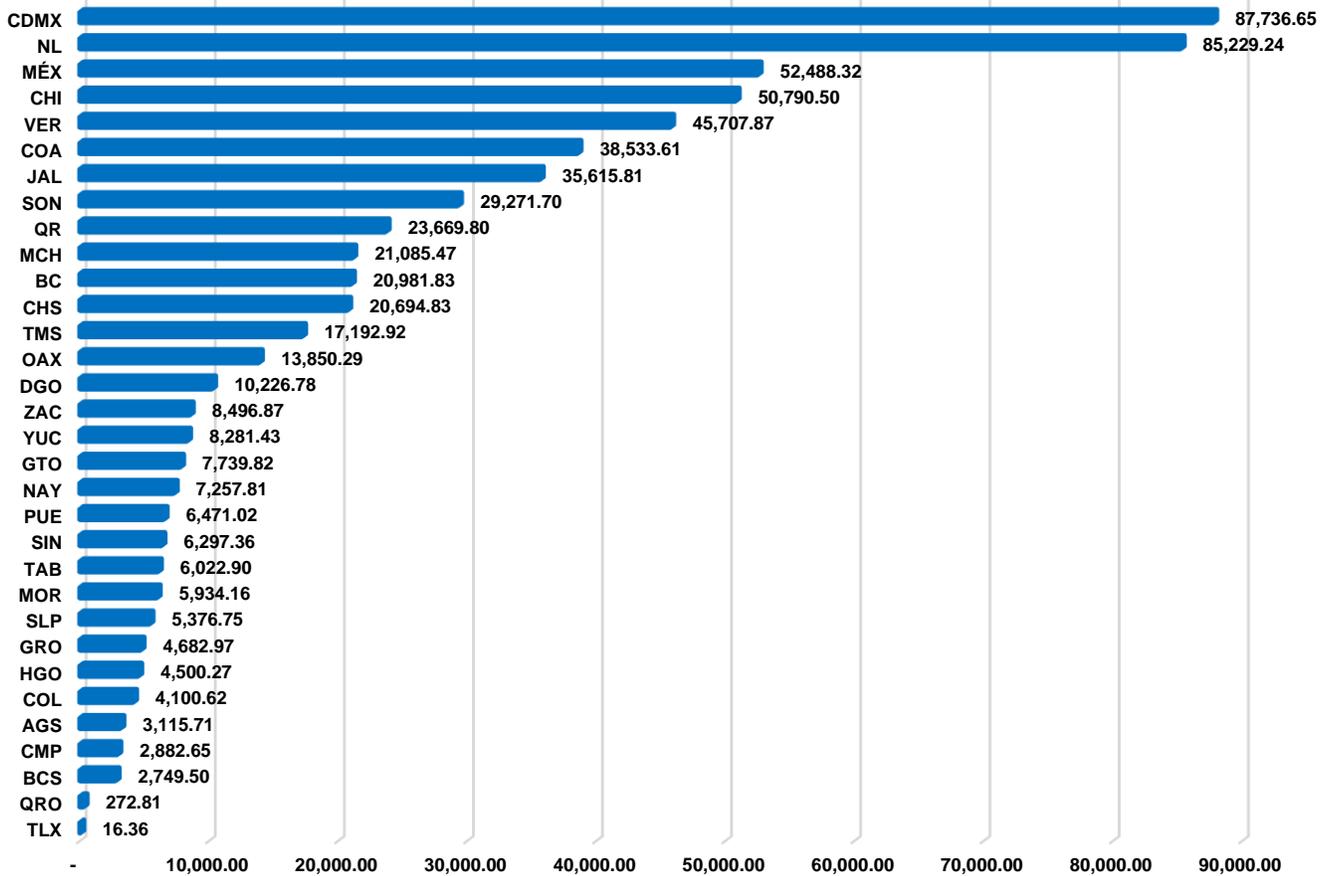
Tabla No. 1. Distribución de la población en los municipios del Estado de Campeche, 2020. (Número de habitantes y participación % en la población total)		
Municipio	Población total	Participación %
Campeche	294,077	31.68
Carmen	248,845	26.80
Champotón	78,170	8.42
Escárcega	59,923	6.45
Calkiní	59,232	6.38
Candelaria	46,913	5.05
Hopelchén	42,140	4.54
Hecelchakán	31,917	3.44
Calakmul	31,714	3.42
Seybaplaya	15,297	1.65
Tenabo	11,452	1.23
Palizada	8,683	0.94
Total	928,363	100.00

Fuente: INEGI. Tabulados Censo de Población y Vivienda 2020

El análisis del financiamiento por Entidad Federativa contenida en la gráfica número 1, muestra que en términos nominales, al cuarto trimestre del 2020, la Ciudad de México fue la administración local con mayor financiamiento contratado con 87 mil 736.65 millones de pesos (MMDP), le siguieron en orden de importancia, Nuevo León con 85 mil 229.24 MMDP, el Estado de México con 52 mil 488.32 MMDP, Chihuahua con 50 mil 790.50 MMDP y Veracruz con 45 mil 707.87 MMDP. Campeche ocupó el lugar vigésimo noveno en contratación de deuda estatal con 2 mil 882.65 MMDP.

Este Estado registra una baja contratación de deuda pública en comparación con las otras Entidades Federativas, aún cuando es una de las economías de crecimiento medio en nuestro país.

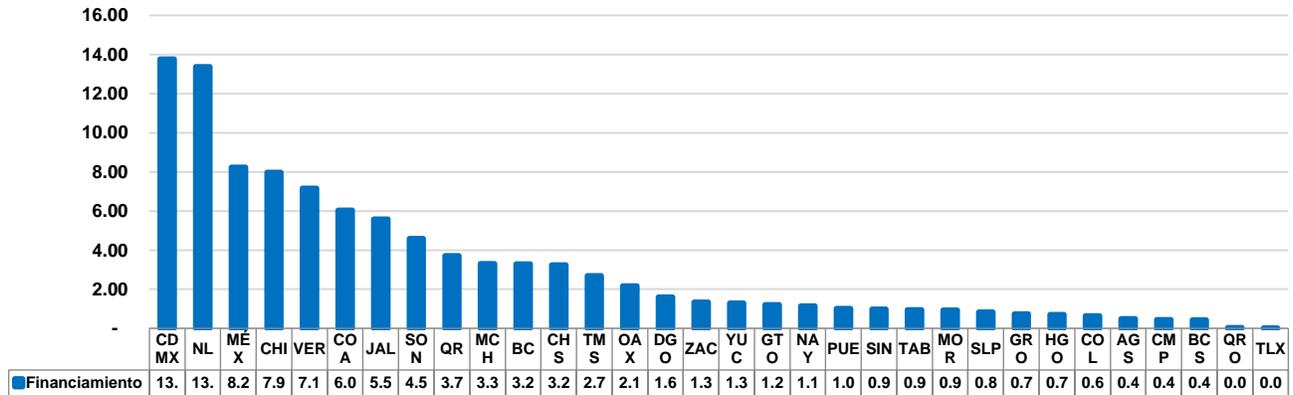
Gráfica No. 1. Saldos del financiamiento público contratado por las administraciones estatales y municipales de México, por entidades federativas, cuarto trimestre del 2020. (Millones de pesos).



Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico con información de la SHCP

Si el análisis se realiza en términos porcentuales, observamos de acuerdo con la gráfica número 2, que al cuarto trimestre del 2020, la Ciudad de México concentró el 13.77% del financiamiento total de las Entidades Federativas y los municipios del país, Nuevo León el 13.37%, el Estado de México el 8.24%, Chihuahua el 7.97% y Veracruz el 7.17%. Campeche acumuló el 0.45% del financiamiento total de las Entidades y municipios.

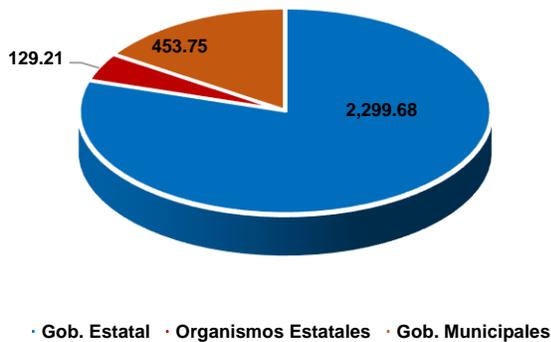
Gráfica No. 2. Saldos del financiamiento público contratado por las administraciones estatales y municipales de México, por entidades federativas, diciembre del 2020. (% del financiamiento público total local).



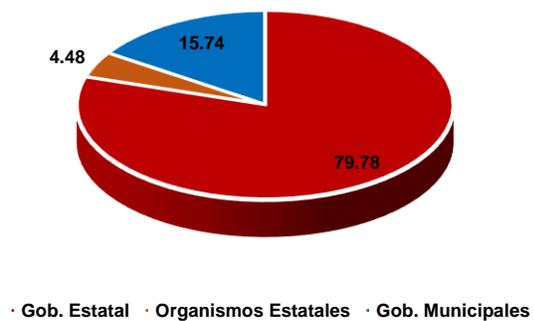
Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico con información de la SHCP

Respecto al saldo del financiamiento público del Estado de Campeche, al cuarto trimestre del 2020, se estimó en 2 mil 882.65 MMDP. De acuerdo con la gráfica 3 y 3BIS, del análisis de la taxonomía por tipo de acreditado, se observa que 2 mil 299.68 MMDP fueron contratados por el Gobierno del Estado, 129.21 MMDP por sus organismos estatales y 453.75 MMDP se originaron en los municipios, lo que representa el 79.78%, 4.48% y el 15.74% del financiamiento total estatal, respectivamente.

Gráfica No. 3. Taxonomía de los saldos acumulados del financiamiento público del estado de Campeche, por nivel de gobierno, al cuarto trimestre del 2020. (Millones de pesos).

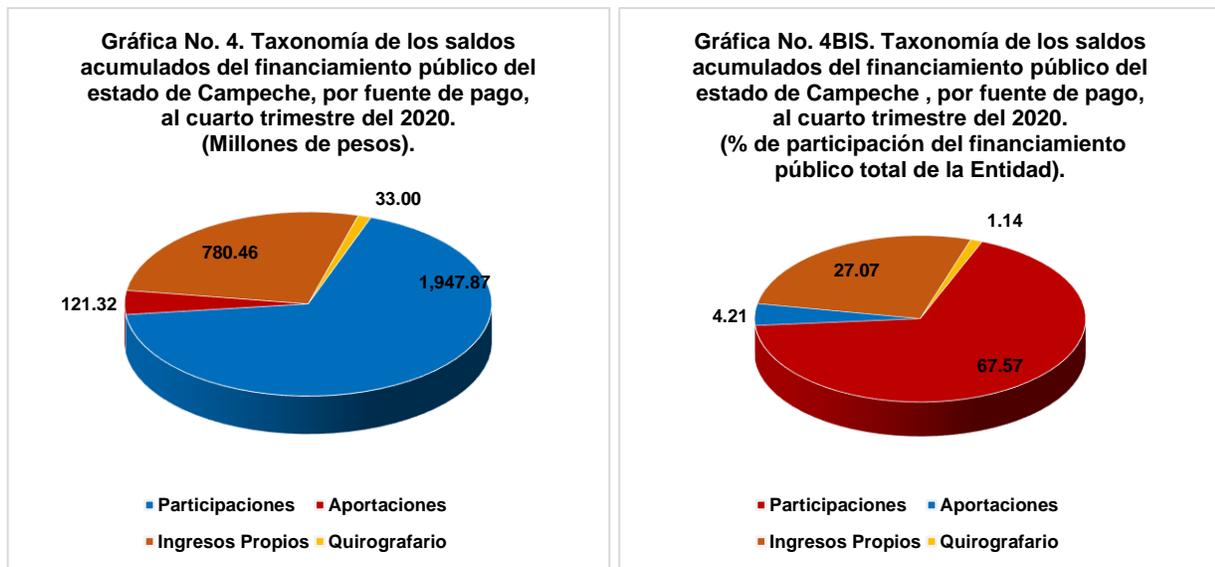


Gráfica No. 3BIS. Taxonomía de los saldos acumulados del financiamiento público del estado de Campeche, por nivel de gobierno, al cuarto trimestre del 2020. (% de participación del financiamiento público total de la Entidad).



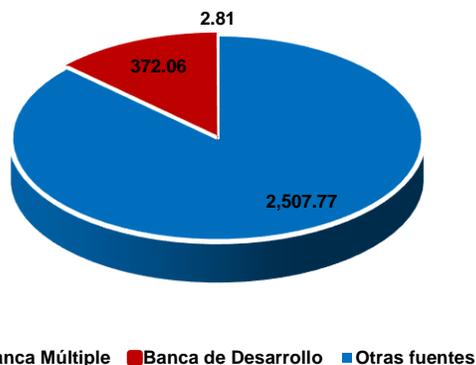
Si el análisis del financiamiento de la Entidad se realiza considerando la fuente de pago, de acuerdo con la gráfica número 4 y 4BIS, se observa que, al cuarto trimestre del 2020, del saldo acumulado, 1 mil 947.87 MMDP estaban garantizados con participaciones federales, 121.32 MMDP con aportaciones, 780.46 MMDP con ingresos propios y 33 MMDP con préstamo quirografario, equivalente al 67.57%, 4.21%, 27.07% y 1.14% respectivamente de estos ingresos de la Entidad.

Un préstamo quirografario es una operación de financiamiento para afrontar compromisos de corto plazo u oportunidades de negocio. Es un préstamo directo para cubrir necesidades transitorias de tesorería, que se suscribe mediante uno o varios pagarés y con la concurrencia de uno o más avales.

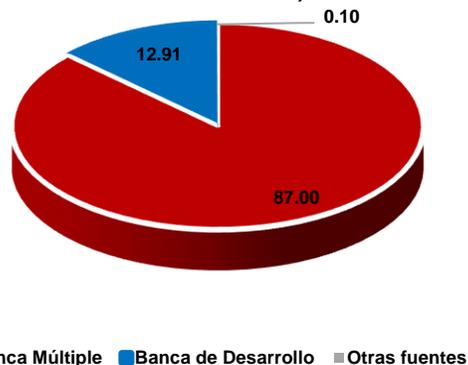


En las gráficas 5 y 5BIS se expone el análisis del financiamiento acumulado del Estado por tipo de acreedor. A diciembre de 2020 la banca múltiple fue la principal fuente crediticia de la Entidad con 2 mil 507.77 MMDP, lo que representa el 87% del financiamiento total del Estado, la banca de desarrollo participó con 372.06 MMDP equivalente al 12.91% y Otras fuentes con 2.81 MMDP, equivalente al 0.10%.

Gráfica No. 5. Taxonomía de los saldos acumulados del financiamiento público del estado de Campeche, por tipo de acreedor, al cuarto trimestre del 2020. (Millones de pesos).



Gráfica No. 5BIS. Taxonomía de los saldos acumulados del financiamiento público del estado de Campeche, por tipo de acreedor, al cuarto trimestre del 2020. (% de participación del financiamiento público total de la Entidad).



3. Financiamiento y ciclo económico.

Otra manera de analizar el financiamiento público de esta Entidad es observando su evolución en el tiempo, para identificar los periodos de mayor expansión. Para ello, se correlacionan sus niveles de contratación con el PIB nacional, para determinar si en los periodos recesivos de la economía nacional los Gobiernos estatales contrajeron mayores financiamientos, para compensar los impactos adversos en las finanzas públicas de la menor actividad económica, que se traducen en menores flujos de ingresos tributarios y no tributarios.

De acuerdo con la gráfica número 6, durante el periodo de 1993-2020, en la economía nacional se han registrado cuatro etapas de contracción (crecimiento negativo) y una de desaceleración. Estos eventos provinieron de un shock de origen interno y cuatro externos, con fuertes impactos a nivel local:

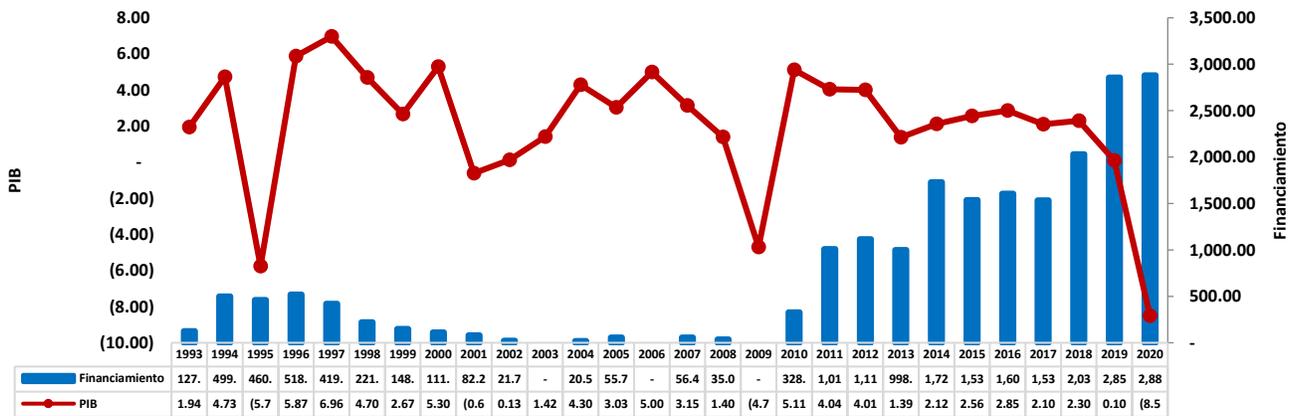
- a. La primera se presentó en 1995, con la crisis de los tesobonos y la devaluación del peso de nuestro país, que generó una contracción con características de recesión (tasa de variación del PIB negativa en dos o más trimestres

consecutivos). En ese año, la tasa anualizada de la actividad económica se contrajo en -5.7%;

- b. La segunda fue en el 2001, debido al derribamiento de la *World Trade Center* (WTC) de Nueva York, el principal centro de negocios de los Estados Unidos, que afectó el flujo comercial y de inversiones a nivel global, la contracción de nuestra economía fue del -0.61% en ese año;
- c. La tercera se registró en el 2009, relacionado con la crisis de los *Subprime* en el sector de la vivienda de los Estados Unidos, que también incidió adversamente en la expansión económica nacional, tuvo características recesivas. El PIB se contrajo en -4.70%.
- d. En el año 2013 se inició una etapa de reducción de los precios internacionales del petróleo, que afectó los ingresos fiscales que nuestro país capta por la exportación de estos hidrocarburos, coadyuvando a la desaceleración económica, la cual registró una tasa de crecimiento de 1.39%, inferior al registrado en el 2012.
- e. En el año 2020, el mundo asistió a una pandemia de alcance global generado por el Coronavirus (Sars-Cov-2) coloquialmente identificado como la enfermedad del coronavirus (COVID-19), propiciando una recesión de la economía mundial. Para el caso de México, de acuerdo con el Banco Mundial, la contracción de la actividad económica a nivel nacional podría ser del 8.5% en el 2020.

Se observa en la gráfica número 6 que la crisis interna de 1995 y los cuatro shocks externos que provinieron de los Estados Unidos (2001 y 2008), la caída de los precios internacionales del petróleo (2013) y la pandemia sanitaria (2020) llevaron a nuestra economía a periodos recesivos (con tasas de crecimiento reales negativas) y de desaceleración (con tasas positivas, aunque relativamente bajas).

Gráfica No. 6. Evolución del PIB nacional y los saldos acumulados de financiamiento de Campeche, 1993-2020. (Tasa de crecimiento real y millones de pesos).



Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico con información del Banco Mundial y la SHCP.

La gráfica número 6, muestra que, en pesos corrientes, el saldo acumulado nominal del flujo de financiamiento público del Estado pasó de 127.10 MMDP en 1993 a 2 mil 882.65 MMDP al cuarto trimestre del 2020.

También muestra que el crecimiento de los saldos acumulados del financiamiento del Estado aumentó en las fases recesivas del ciclo económico del país, en el año 2008 fue de 35 MMDP, en el año 2010 aumentó a 328.60 MMDP (posterior a la crisis de los *suprime*), en el 2013 se incrementó a 998.49 MMDP (crisis petrolera) y al cuarto trimestre del 2020 fue de 2 mil 882.65 MMDP (pandemia sanitaria). Este comportamiento se asocia a una relación contra-cíclica entre recesión económica e incremento de la deuda.

Para determinar el carácter contra-cíclico de la deuda, es decir, para identificar si durante los periodos recesivos del país esta Entidad Federativa contrata más financiamiento, se realiza la medición estadística formal entre ambas variables a través del coeficiente de correlación, que es un estadístico asociado con una distribución bidimensional que mide el grado de relación entre dos variables, siempre y cuando ambas sean cuantitativas.

El valor del coeficiente de correlación (φ) varía en el intervalo $[-1, 1]$, y tiene la siguiente interpretación:

- a. Si $\varphi=1$, existe una correlación positiva perfecta. El índice indica una dependencia total entre las dos variables denominada *relación directa*: cuando una de ellas aumenta, la otra también lo hace en proporción constante.
- b. Si $0 < \varphi < 1$, existe una correlación positiva.
- c. Si $\varphi=0$, no existe relación lineal. Pero esto no necesariamente implica que las variables son independientes: pueden existir todavía relaciones no lineales entre las dos variables.
- d. Si $-1 < \varphi < 0$, existe una correlación negativa.
- e. Si $\varphi=-1$, existe una correlación negativa perfecta. El índice indica una dependencia total entre las dos variables llamada *relación inversa*: cuando una de ellas aumenta, la otra disminuye en proporción constante.

Para el caso de esta Entidad Federativa, el coeficiente de correlación estimado entre el PIB y el financiamiento público estatal para el periodo 1993-2020, fue de -0.32, lo que significa que existe una correlación inversa débil, donde los incrementos de la deuda pública de este Estado se podrían explicar por la contracción de la actividad económica del país. Lo que nos permite afirmar, que cuando el ciclo económico nacional entra en su fase recesiva, esta Entidad Federativa podría compensar la menor captación de ingresos públicos tributarios y no tributarios con mayores flujos de financiamiento público local.

Como se observa en la gráfica número 6, esta Entidad Federativa ha contratado nueva deuda en la fase recesiva del ciclo económico del país, lo que explica que el

coeficiente de correlación evidencie de manera débil que el nuevo financiamiento es de carácter contra-cíclico.

Sin embargo, todavía no se puede concluir si el carácter contra-cíclico del financiamiento de esta Entidad Federativa pone en riesgo la sostenibilidad de sus finanzas, lo que implica que sus fuentes de ingresos no estén en condiciones de cubrir los compromisos contraídos en materia de endeudamiento.

4. Sostenibilidad de las finanzas, condiciones de mercado y regla de oro del financiamiento.

El marco constitucional y la *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios* del país establecen tres reglas que los Gobiernos Locales tienen que observar para reducir la dependencia del financiamiento público: la sostenibilidad de las finanzas, las condiciones de mercado y la regla de oro del financiamiento.

4.1. Sostenibilidad de las finanzas.

La disciplina financiera está asociada con la sostenibilidad de las finanzas públicas, que tiene como principio básico que el gasto público se cubra con los ingresos tributarios, para reducir la dependencia que los Gobiernos tienen del financiamiento, evitando el riesgo de recortar programas prioritarios e incluso caer en el default.

Existe un indicador que muestra el grado de vulnerabilidad financiera al que pueden incurrir los Gobiernos de las Entidades Federativas del país por apalancar de manera excesiva el gasto público con financiamiento, poniendo en riesgo la sostenibilidad de las finanzas locales: la relación deuda estatal / participaciones federales.

Las participaciones federales son recursos que el Gobierno Central transfiere a las haciendas públicas locales por formar parte del pacto fiscal federal. Representan

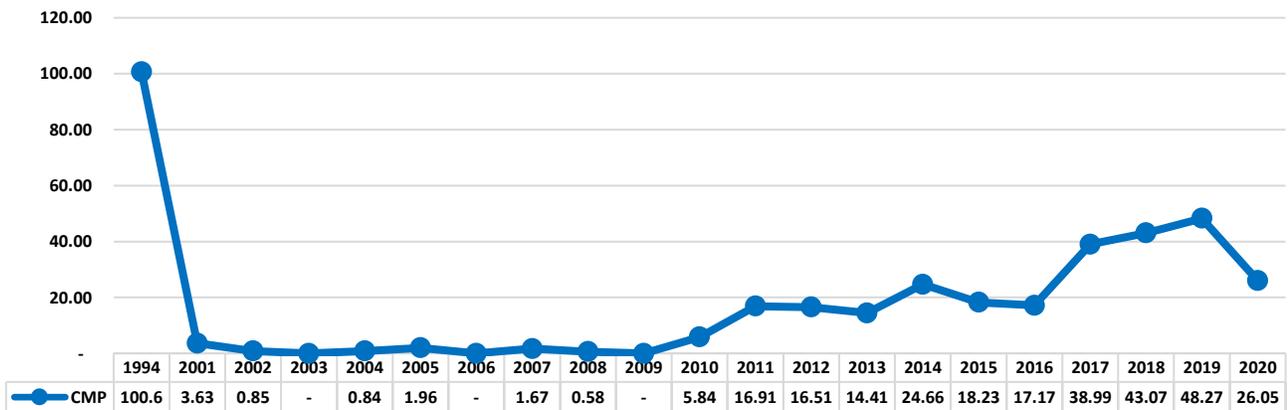
ingresos que los Gobiernos de los Estados pueden destinar libremente hacia los rubros que deseen priorizar, sin el condicionamiento de la Federación.

El problema es que algunos Gobiernos locales contratan nuevas líneas de crédito comprometiendo el flujo de sus participaciones federales, lo que implica que en caso de que incumplan con el pago del principal y/o del servicio, sus acreedores pueden hacer válida la garantía crediticia, exigiendo el cumplimiento de los compromisos contraídos con cargo a estas transferencias.

Garantizar el financiamiento con el flujo de participaciones federales puede llevar a una situación de alta vulnerabilidad a las finanzas públicas locales, poniendo en riesgo sus sostenibilidad, ya que en la medida que se destinen para pagar el principal más su servicio, se reduce la capacidad de los Gobiernos locales para proveer los bienes y servicios públicos prioritarios para sus respectivas poblaciones, tales como la prestación de servicios de educación, salud, seguridad pública, seguridad social, combate a la pobreza, infraestructura social, entre otros importantes rubros del gasto.

La gráfica número 7, muestra que para el cuarto trimestre del 2020, el financiamiento contratado por este Estado del país era equivalente al 26% de los flujos de participaciones que el Gobierno Federal le paga a esta Entidad Federativa. Sin embargo, si el análisis del financiamiento de la Entidad se realiza considerando la fuente de pago, como ya se estableció en la gráfica número 4 y 4BIS, se observa que, al cuarto trimestre del 2020, el 67.57% de la deuda pública del Estado está garantizada con las participaciones federales.

Gráfica No. 7. Evolución de los saldos acumulados del financiamiento público de Campeche, 1993-2020. (% de las participaciones federales).



Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico con información de la SHCP

Tomando como referencia la relación entre deuda estatal / participaciones federales se podría afirmar que las finanzas de este Estado del país están en situación de vulnerabilidad, porque un alto porcentaje de las transferencias no condicionadas están comprometidas por flujo de endeudamiento, aunque ha sido decreciente podría poner en riesgo el desarrollo socioeconómico de esta Entidad Federativa y su sostenibilidad financiera.

Sin embargo, el Sistema de Alertas de la SHCP establece que las finanzas de esta Entidad Federativa no están en riesgo. Para el cuarto trimestre del 2020, la deuda de este Estado está en semáforo verde lo que significa que es sostenible. Para llegar a esta conclusión considera tres indicadores adicionales:

- a. Relación deuda pública y obligaciones / ingresos de libre disposición cuya tasa es del 29.6%, esto significa que los compromisos financieros relacionados con la deuda de este Gobierno son inferiores en 70.4% a los ingresos tributarios y no tributarios de esta Entidad Federativa, lo que no pone en riesgo las finanzas de esta Entidad Federativa porque sus ingresos propios son suficientes para hacer frente al crecimiento de la deuda y su costo financiero.

- b. Relación servicio de la deuda y de obligaciones / ingresos de libre disposición cuya tasa es del 2.6%, cociente que no pone en situación de riesgo a las finanzas de esta Entidad Federativa, porque sus recursos propios son los suficientemente robustos para cubrir los compromisos contraídos por el servicio de la deuda y de sus obligaciones financieras.

- c. Relación entre las obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas / ingresos totales registra una tasa del -6.3%, lo que implica que el Gobierno del Estado tiene comprometido este porcentaje de sus ingresos totales con estos actores económicos. Esta deuda estatal no pone en riesgo la estabilidad financiera de esta Entidad Federativa.

En conclusión, la evolución de la deuda pública de este Estado contiene indicadores que no ponen en riesgo la sostenibilidad de sus finanzas públicas, aún cuando una alta proporción de esta deuda esta garantizada con participaciones federales, sin embargo, los ingresos de libre disposición son suficientes para cubrir la deuda y su costo financiero, así como las obligaciones de la deuda y su servicio, adicionalmente, sus ingresos totales cubren los compromisos con los proveedores y contratistas, desestimando cualquier posibilidad de que este Estado se declare en insolvencia financiera, teniendo que cancelar algunos programas presupuestarios, incluyendo los prioritarios.

Cuando un Gobierno Local no pone en riesgo la sostenibilidad de sus finanzas es porque está observando las reglas de disciplina financiera contenidas en el marco constitucional y en la Ley en la materia, disminuyendo la dependencia que tiene de los flujos de endeudamiento, lo que implica que el gasto público no lo están financiando mayoritariamente con ingresos propios (transferencias y recursos tributarios y no tributarios), recurriendo de manera complementaria al financiamiento.

4.2. Condiciones de mercado.

Una de las reglas fiscales contenida en *el artículo 117, fracción VIII de la Constitución* en relación con el *artículo 26 de la Ley de Disciplina Financiera* se asocia con la contratación de financiamiento bajo las mejores condiciones de mercado, que implica que las Entidades Federativas y los Municipios del país deberán implementar un proceso competitivo por lo menos con cinco diferentes instituciones financieras, del cual obtengan como mínimo dos ofertas irrevocables de financiamiento, que contengan el costo financiero más bajo, incluyendo todas las comisiones, gastos y cualquier otro accesorio que estipule la propuesta, como puede ser el plazo de vencimiento.

Dos parámetros asociados con las mejores condiciones de mercado están asociados con los plazos de vencimiento del principal y el costo financiero (medido por la tasa de interés) que debe cobrar el acreedor y pagar el deudor por acceder a este tipo de financiamientos.

Las mejores condiciones de mercado implican que el financiamiento se contrate a plazos largos con bajas tasas de interés, sin embargo, este principio está en contradicción.

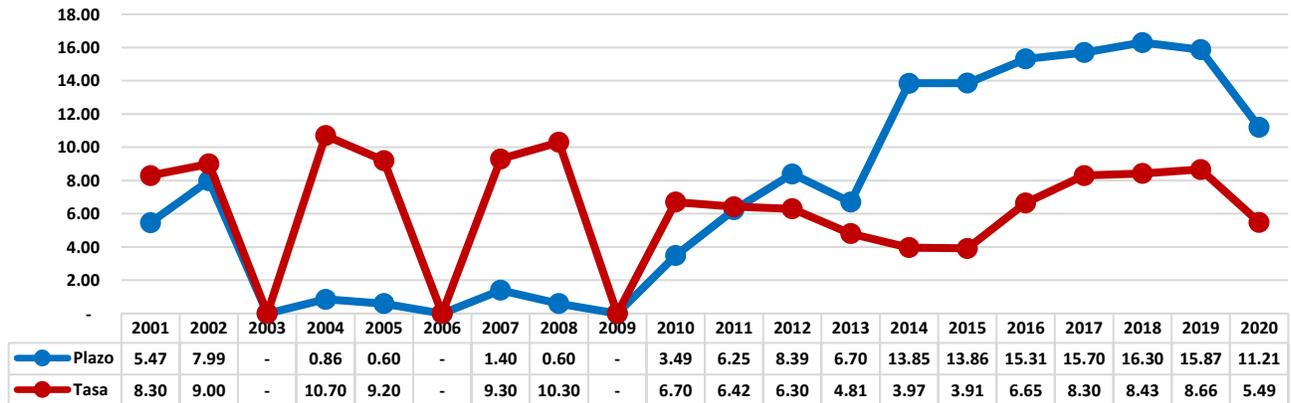
En un escenario de recursos escasos como el de las Entidades Federativas del país, si se prefiere contratar financiamiento ampliando los plazos de pago del principal, el costo financiero se reflejará en tasas de interés altas. Se establece una relación directa entre plazos y tasas, si el primero aumenta la segunda también lo hará, y viceversa.

El financiamiento público contratado en el Estado de Campeche ha reducido los plazos de vencimiento. De acuerdo con la gráfica número 8, en el año 2018 se liquidaban a un horizonte de 16.30 años en promedio, al cuarto trimestre del 2020 fue a 11.21 años en promedio, disminuyendo en 5.09 años en promedio.

Al reducirse los plazos de pago es de esperarse que las tasas de interés también disminuyeran. Como se observa de la gráfica número 8, este principio se cumple para el caso del Estado. En el año 2019, el costo promedio de la contratación del financiamiento era de 8.66%, al cuarto trimestre del 2020 disminuyó a 5.49%, disminuyéndose en 3.17%.

Esto implica que la contratación de nuevo financiamiento en esta Entidad Federativa se da bajo las mejores condiciones del mercado, tal como se mandata en el marco constitucional, porque aunque los plazos han disminuido, las tasas de interés también se han reducido, abaratando el costo del crédito.

Gráfica No. 8. Comparativo del plazo promedio de vencimiento y la tasa de interés del financiamiento público del estado de Campeche, 2001-2020. (Número de años y %).



Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico con información de la SHCP.

4.3. Regla de oro del financiamiento.

Existe una diferencia contable entre financiamiento y deuda. La primera hace referencia a los flujos de ingresos que las Entidades Federativas obtienen por solicitar empréstitos en el sistema financiero local y financiar el déficit gubernamental, contablemente se registra en las leyes de ingreso estatales.

La deuda son asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno por concepto de contratación de empréstitos en años anteriores, incluye la amortización, los intereses, los gastos y las comisiones que generan, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS). Como es una salida de recursos para las haciendas públicas, contablemente se registra en los presupuestos de egresos estatales.

La diferencia entre ambos conceptos es definido en el *artículo 2, fracción XII de la Ley de Disciplina Financiera* como financiamiento neto, y es la suma de las disposiciones realizadas de un financiamiento, y las disponibilidades, menos las amortizaciones efectuadas de la deuda pública.

El marco constitucional y la Ley de la materia establecen como regla de oro del financiamiento, que éste se debe destinar en la inversión de proyectos productivos para que generen los ingresos públicos necesario para pagar el principal más el costo financiero, es decir, la deuda se debe auto-financiar.

A partir de este principio, es posible establecer tres hipótesis sobre el financiamiento neto:

- a. Si es superavitario, significa que el financiamiento es mayor que la deuda, lo que implica que parte de estos ingresos se destinan para la inversión de los proyectos productivos, permitiendo auto-financiar el endeudamiento.

- b. Si es deficitario, significa que el financiamiento es menor que la deuda, lo que implica que aunque se destine en su totalidad para cubrir los compromisos contraídos por la deuda, como pagar el principal más el costo financiero, estos recursos serían insuficientes, además estos ingresos no se destinan para la inversión de los proyectos productivos, impidiendo auto-financiar el endeudamiento.
- c. Si están balanceados, significa que el financiamiento es igual a la deuda, lo que implica que solo cubre la totalidad de los compromisos contraídos por la deuda, como pagar el principal más el costo financiero, estos ingresos no se destinan para la inversión de los proyectos productivos, impidiendo auto-financiar el endeudamiento.

En la gráfica número 9, se expone una situación *sui géneris* que surgió en el periodo 2013 al 2019 con excepción del 2014, 2017 y 2018, cuando el financiamiento neto de esta Entidad Federativa fue deficitario por 387.65 MMDP, 858.72 MMDP, 133.69 MMDP y 345.34 MMDP, respectivamente.

Esto significa que los flujos de deuda empezaron a ser superiores a los del financiamiento. Esta situación fue crítica porque, tal como se supuso hipotéticamente, sí esta Entidad Federativa destinara la totalidad de los ingresos de financiamiento para amortizar la deuda, pagar intereses y los costos de administración, los nuevos flujos de financiamiento no serían suficientes para cubrir los compromisos contraídos por el Estado en materia de deuda.

Contablemente implica que los flujos de salida están siendo superiores a los de entrada, hipotéticamente se puede suponer una importante consecuencia económica: el nuevo financiamiento neto al ser deficitario no se destinaría para el desarrollo de proyectos productivos en la Entidad Federativa que produzca los ingresos adicionales necesarios para pagar esta deuda más su costo financiero, tal como lo establece la regla de oro del financiamiento, sino que se orientaría para cubrir

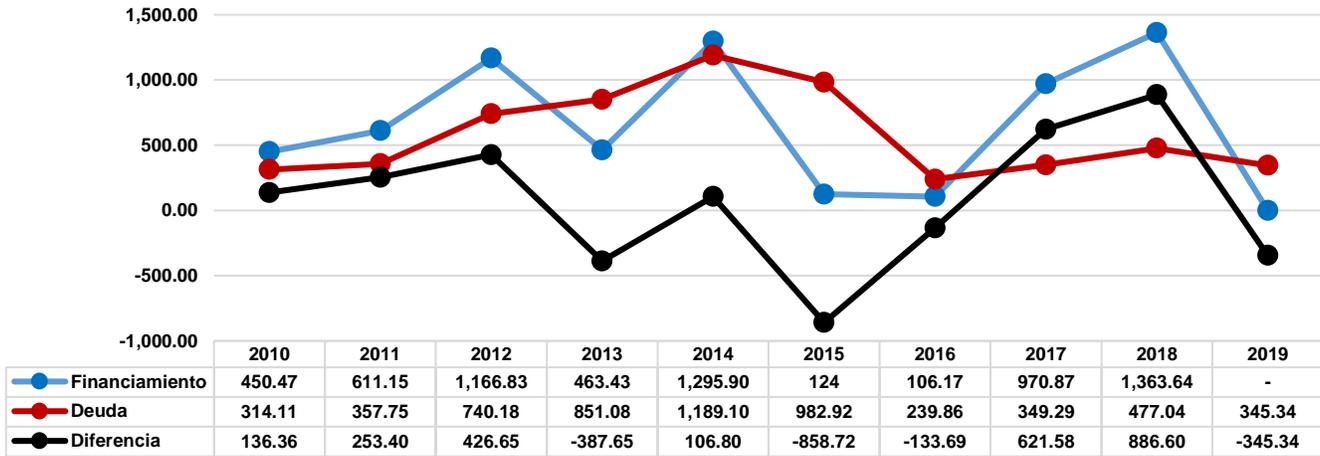
las obligaciones generadas por el endeudamiento contratado en años previos. Tal situación rompería esta regla de oro impidiendo el auto-financiamiento de la deuda.

Esta situación cambió en el 2014, 2017 y 2018, cuando el financiamiento neto fue superavitario por 106.80 MMDP, 621.58 MMDP y 886.60 MMDP, respectivamente, cumpliendo con la regla de oro y haciendo auto-financiable a la deuda.

Este último resultado es sumamente relevante porque contablemente implica que los flujos de salida están siendo superiores a los de entrada. Desde la perspectiva económica, significa que una parte del nuevo financiamiento se podría destinar para el desarrollo de proyectos productivos en la Entidad Federativa que produce los ingresos adicionales necesarios para pagar esta deuda más su costo financiero, y otra parte se orientan para cubrir las obligaciones generadas por el endeudamiento contratado en años previos.

De este estudio se concluye que a partir del 2013 y con excepción del 2014, 2017 y 2018 el financiamiento podría no ser un instrumento para el desarrollo socioeconómico de esta Entidad Federativa, porque contablemente tales ingresos fueron insuficientes para cubrir las obligaciones de endeudamiento. Si hipotéticamente se destinaran para el pago de la deuda y su servicio, no quedarían remanentes para la creación de proyectos productivos que detonen la actividad económica y la generación de empleos, lo que rompería con el cumplimiento de la regla de oro del financiamiento contenido en el marco constitucional. Adicionalmente, en los años 2014, 2017 y 2018 el financiamiento neto fue superavitario, cumpliendo con la regla de oro y haciendo auto-financiable a la deuda.

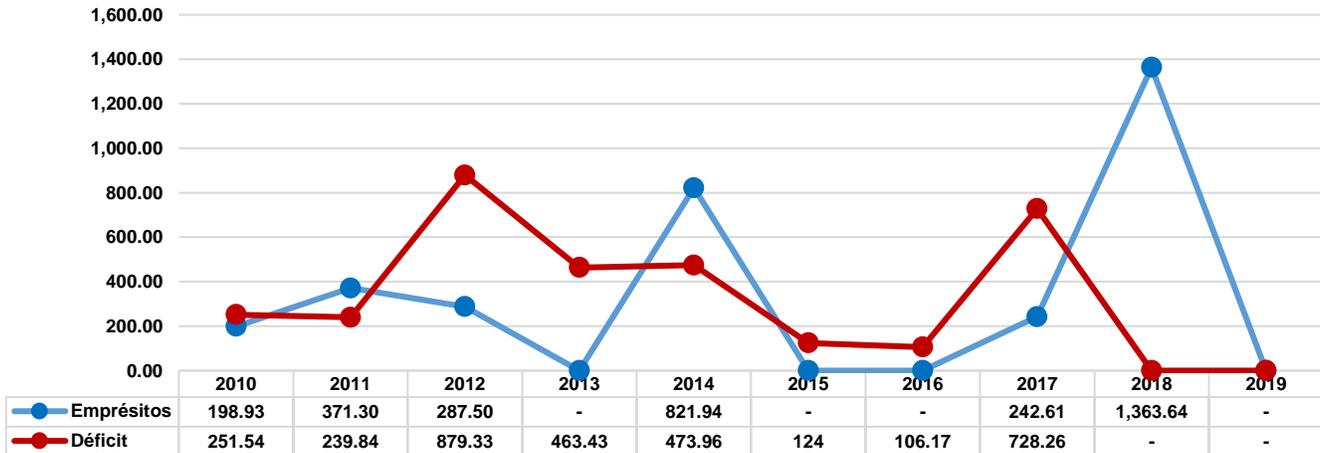
Gráfica No. 9. Evolución de los flujos de financiamiento y deuda del Estado de Campeche, 2010-2019. (Millones de pesos).



Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico con información del INEGI.

En lo referente con la estructura del nuevo financiamiento que contrató esta Entidad Federativa, se observa en la gráfica número 10, que ésta se integra de la contratación de nuevos empréstitos con la banca comercial y de desarrollo y para cubrir el déficit gubernamental. Los primeros fueron de 198.9 MMDP en el 2010, 371.3 MMDP en el 2011, 287.5 MMDP en el 2012, 821.94 MMDP, 242.61 MMDP y 1 mil 363.64 MMDP en el 2018; respecto al déficit, éstos pasaron de 251.5 MMDP en el 2010 a 728.26 MMDP en el 2017. (Ver gráfica número 10).

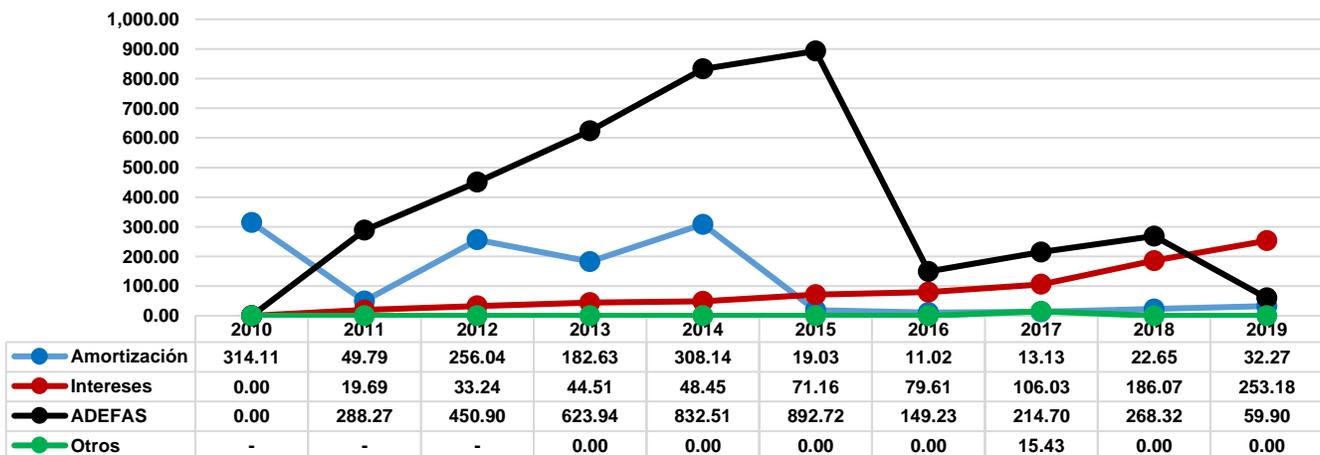
Gráfica No. 10. Fuentes de ingreso de los flujos de financiamiento del Estado de Campeche, 2010-2019. (Millones de pesos).



Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico con información del INEGI.

Por su parte, el análisis de la estructura de la deuda de este Estado muestra que los ADEFAS son las principales fuentes de egresos, los cuales disminuyeron de 288.3 MMDP en el 2011 a 59.90 MMDP en el 2019. El costo financiero de la deuda (pagos de intereses) pasaron de 19.69 MMDP en el 2011 a 253.18 MMDP en el 2019. (Ver gráfica número 11).

Gráfica No. 11. Destino del gasto de la deuda del Estado de Campeche, 2010-2019. (Millones de pesos).

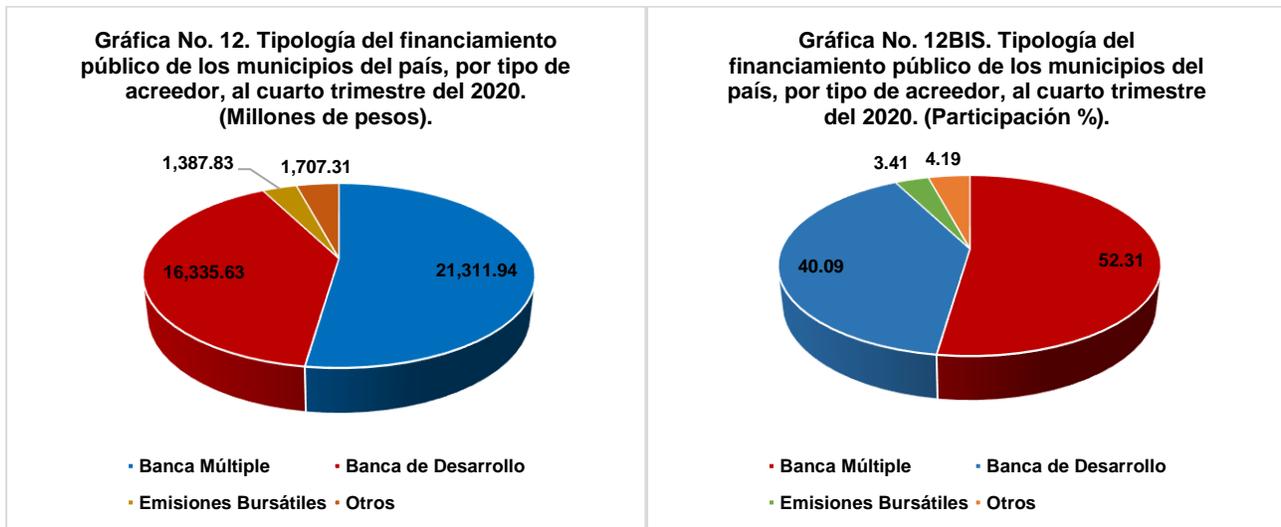


Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico con información del INEGI.

5. Financiamiento público municipal.

Para concluir este estudio, se desarrolla el análisis del financiamiento municipal de esta Entidad Federativa. Para ello se inicia dando una visión general de la situación de la contratación de la deuda de este orden de Gobierno. De acuerdo con la información proporcionada por la SHCP, para el cuarto trimestre del 2020, el financiamiento público para el conjunto de los municipios del país fue de 40 mil 742.71 MMDP.

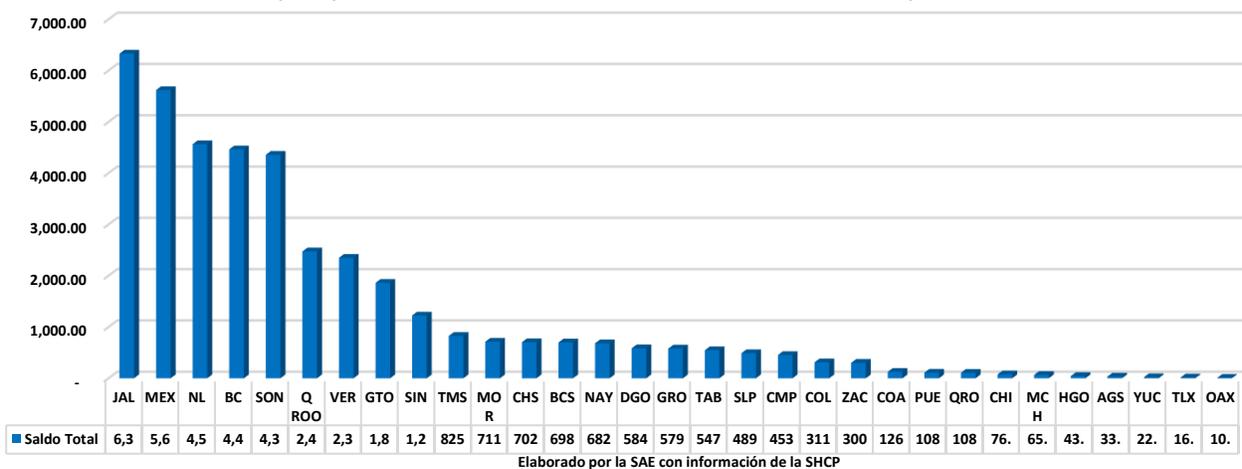
En la gráfica número 12 y 12BIS, se observa que, por tipo de acreedor, la Banca Múltiple fue la principal acreedora para los municipios del país, otorgando financiamiento por 21 mil 311.94 MMDP, equivalente al 52.31% del financiamiento total de los municipios de México, la Banca de Desarrollo otorgó 16 mil 335.63 MMDP (40.09%), Otros con 1 mil 707.31 MMDP (4.19%) y las Emisiones Bursátiles fueron de 1 mil 387.83 MMDP (3.41%).



De acuerdo con la gráfica número 13, las Entidades Federativas del país que acumularon mayores niveles de financiamiento municipal hasta el cuarto trimestre del 2020 fueron Jalisco con 6 mil 329.96 MMDP, el Estado de México con 5 mil 619.38 MMDP, Nuevo León con 4 mil 564.70 MMDP, Baja California con 4 mil 463.54 MMDP

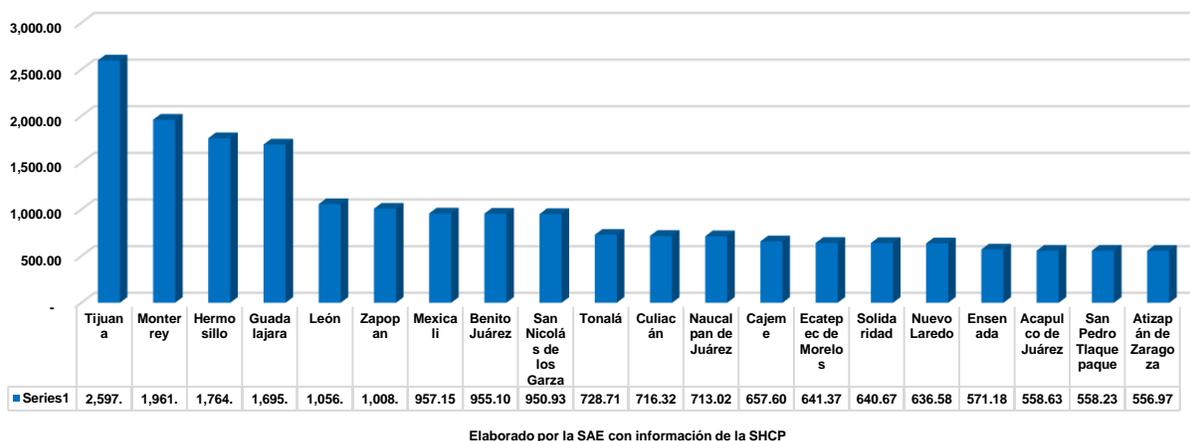
y Sonora con 4 mil 358.39 MMDP. Los municipios de Campeche ocuparon el décimo noveno lugar en solicitar este tipo de financiamiento con 453.75 MMDP.

Gráfica No. 13. Evolución del financiamiento público de los municipios del país, por entidad federativa y por tipo de acreedor, al cuarto trimestre del 2020. (Millones de pesos).



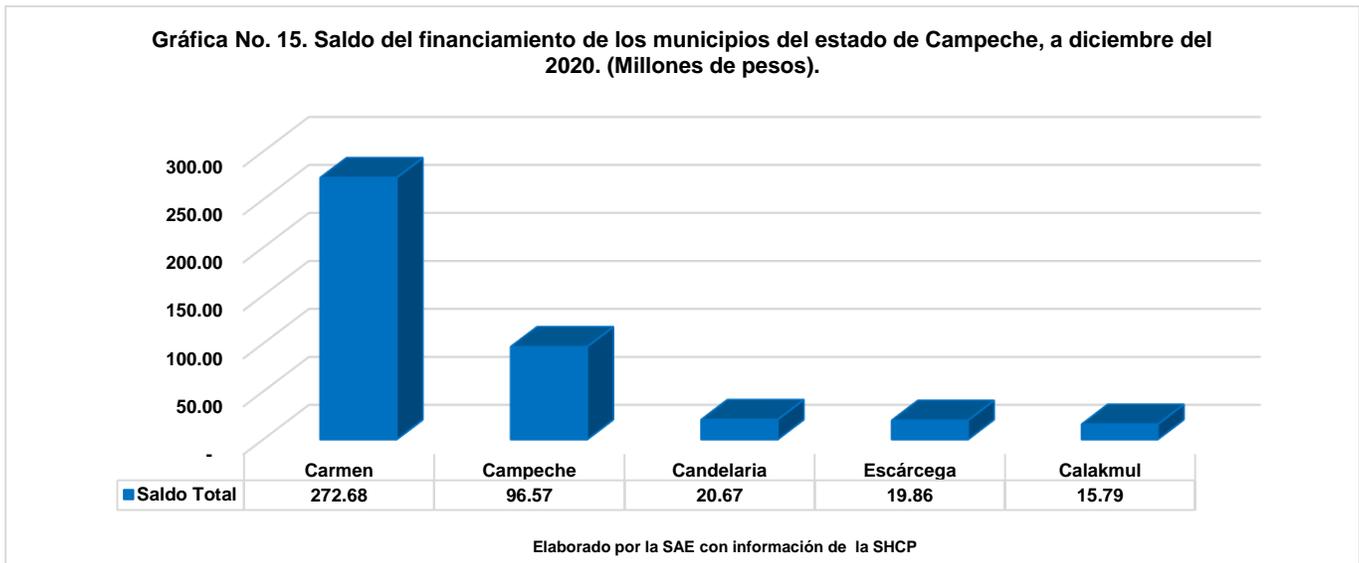
La gráfica número 14 muestra los municipios que han acumulado mayores niveles de financiamiento en nuestro país al cuarto trimestre del 2020. Para la hacienda pública de Tijuana fue de 2 mil 597.62 MMDP, seguido de Monterrey con 1 mil 961.73 MMDP, Hermosillo con 1 mil 764.43 MMDP, Guadalajara con 1 mil 695.57 MMDP y León con 1 mil 056.87 MMDP.

Gráfica No. 14. Saldo acumulado de los Municipios más endeudados de México, a diciembre del 2020. (Millones de pesos)



El análisis del financiamiento municipal del Estado de Campeche, *stricto sensu*, muestra que contrataron 453.75 MMDP en el cuarto trimestre del 2020, Ciudad del Carmen era la administración pública más endeudada, obtuvo un saldo acumulado de financiamiento de 272.68 MMDP y para Campeche fue de 96.57 MMDP.

Este tipo de financiamiento guarda un grado de correlación con el tamaño de la población. De acuerdo con la tabla número 1, en relación con la gráfica número 15, Ciudad del Carmen y Campeche son municipios altamente poblados y son los que tienen mayores saldos acumulados de financiamiento.



Conclusiones.

Después de realizar el estudio de la deuda pública de esta Entidad Federativa, se arriban a las siguientes conclusiones:

PRIMERA. El saldo del financiamiento público del Estado de Campeche en el cuarto trimestre del 2020 se estimó en 2 mil 882.65 MMDP, de los cuales, el 79.78% provino del Gobierno Estatal, el 4.48% de sus organismos estatales y el 15.74% de los municipios. De este total, el 67.57% estuvo garantizada con participaciones Federales, el 27.07% con ingresos propios, el 4.21% con aportaciones y el 1.14% con préstamo quirografario. Por tipo de acreedor, la banca múltiple ha sido la principal fuente crediticia de la Entidad con el 87% del financiamiento total, la banca de desarrollo con el 12.91% y otras fuentes con el 0.10%.

SEGUNDA. La deuda pública de esta Entidad Federativa es contra-cíclica, esto se demostró a través del coeficiente de correlación estimado entre el PIB y el financiamiento público estatal para el periodo 1993-2020, que fue de -0.32, lo que significa que existe una correlación inversa débil, donde los incrementos de la deuda pública de este Estado se podrían explicar por la contracción de la actividad económica del país. Lo que nos permite afirmar, que cuando el ciclo económico nacional entra en su fase recesiva, esta Entidad Federativa podría compensar la menor captación de ingresos públicos tributarios y no tributarios con mayores flujos de financiamiento público local.

TERCERA. La evolución de la deuda pública de este Estado contiene indicadores que no ponen en riesgo la sostenibilidad de sus finanzas públicas, aún cuando una alta proporción de esta deuda esta garantizada con participaciones federales, de acuerdo con la calificación oficial está en semáforo verde porque los ingresos de libre disposición son suficientes para cubrir la deuda y su costo financiero, así como las obligaciones de la deuda y su servicio, adicionalmente, sus ingresos totales cubren

los compromisos con los proveedores y contratistas, desestimando cualquier posibilidad de que este Estado se declare en insolvencia financiera, teniendo que cancelar algunos programas presupuestarios, incluyendo los prioritarios.

CUARTA. La contratación de nuevo financiamiento en esta Entidad Federativa se da bajo las mejores condiciones del mercado, tal como se mandata en el marco constitucional, porque aunque los plazos han disminuido, las tasas de interés también se han reducido, abaratando el costo del crédito.

QUINTA. A partir del 2013 y con excepción del 2014, 2017 y 2018, no se cumple con la regla de oro del financiamiento de esta Entidad Federativa, lo que implica que no es auto-financiable, porque podría no destinarse a la creación de nuevos proyectos productivos.

Esto se explica contablemente porque los flujos de salida están siendo superiores a los de entrada, hipotéticamente se puede suponer una importante consecuencia económica: el nuevo financiamiento neto al ser deficitario no se destinaría para el desarrollo de proyectos productivos en la Entidad Federativa que produzca los ingresos adicionales necesarios para pagar esta deuda más su costo financiero, tal como lo establece la regla de oro del financiamiento, sino que se orientaría para cubrir las obligaciones generadas por el endeudamiento contratado en años previos. Tal situación rompería esta regla de oro impidiendo el auto-financiamiento de la deuda.

Esta situación cambio en el 2014, 2017 y 2018, cuando el financiamiento neto fue superavitario, cumpliendo con la regla de oro y haciendo auto-financiable a la deuda. Este último resultado es sumamente relevante porque contablemente implica que los flujos de salida fueron superiores a los de entrada. Desde la perspectiva económica, significa que una parte del financiamiento se destinó para el desarrollo de proyectos productivos en la Entidad Federativa que produce los ingresos adicionales necesarios para pagar esta deuda más su costo financiero, y otra parte se orientan para cubrir las obligaciones generadas por el endeudamiento contratado en años previos.

SEXTA. El financiamiento municipal en este Estado está directamente relacionado con el tamaño de la población. En el cuarto trimestre del 2020, el conjunto de los municipios de esta Entidad Federativa contrataron 453.75 MMDP, Ciudad del Carmen y Campeche fueron los que contrataron los mayores flujos de financiamiento y son los más poblados.

Anexo Estadístico Estatal.

Tabla No. 2. Comparativo de la serie histórica del financiamiento público del Estado de Campeche y del conjunto de las Entidades Federativas de México, 1993-2020. (Millones de pesos).		
PERIODO	CMP	NAC
1993	127.10	18,278.20
1994	499.00	28,318.80
1995	460.90	41,071.80
1996	518.10	53,219.40
1997	419.20	59,823.50
1998	221.80	74,732.40
1999	148.50	81,403.20
2000	111.30	90,731.30
2001	82.20	100,243.10
2002	21.70	116,218.40
2003	0.00	125,893.00
2004	20.50	135,015.00
2005	55.70	147,412.40
2006	0.00	160,093.50
2007	56.40	186,470.00
2008	35.00	203,070.20
2009	0.00	252,153.50
2010	328.60	314,664.30
2011	1,010.88	390,777.49
2012	1,115.14	434,761.19
2013	998.49	482,807.19
2014	1,728.56	509,690.30
2015	1,538.70	536,269.08
2016	1,605.39	568,591.84
2017	1,532.99	580,644.75
2018	2,031.55	578,839.05
2019	2,858.67	603,851.60
2020	2,882.65	637,274.64

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de los Servicios de Información y Análisis Especializado adscrito a la Coordinación de Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP.

Tabla No. 3. Participación del financiamiento público de Campeche en sus flujos de participaciones federales y el comparativo con el promedio nacional, 1994-2020. (% del flujo de participaciones y promedio nacional).		
PERIODO	CMP	NAC
1994	100.62	68.06
2001	3.63	50.90
2002	0.85	54.08
2003	0.00	55.90
2004	0.84	56.28
2005	1.96	52.86
2006	0.00	48.61
2007	1.67	56.04
2008	0.58	47.96
2009	0.00	67.11
2010	5.84	71.95
2011	16.91	81.88
2012	16.51	87.96
2013	14.41	90.68
2014	24.66	87.17
2015	18.23	85.20
2016	17.17	92.76
2017	38.99	81.04
2018	43.07	71.98
2019	48.27	65.76
2020	26.05	59.38

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de los Servicios de Información y Análisis Especializado adscrito a la Coordinación de Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP.

Tabla No. 4. Plazo promedio de vencimiento del financiamiento público del Estado de Campeche y el promedio nacional, 2001-2020. (Años de vencimiento).		
PERIODO	CMP	NAC
2001	5.47	9.31
2002	7.99	8.34
2003	0.00	7.84
2004	0.86	8.22
2005	0.60	8.35
2006	0.00	8.83
2007	1.40	12.62
2008	0.60	13.58
2009	0.00	13.95
2010	3.49	13.62
2011	6.25	13.82
2012	8.39	15.12
2013	6.70	14.18
2014	13.85	14.28
2015	13.86	14.43
2016	15.31	14.12
2017	15.70	14.28
2018	16.30	14.51
2019	15.87	14.55
2020	11.21	10.62

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de los Servicios de Información y Análisis Especializado adscrito a la Coordinación de Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP.

Tabla No. 5. Tasa de interés al que se contrata el financiamiento público del Estado de Campeche y el promedio nacional, 2001-2020. (Porcentaje).		
PERIODO	CMP	NAC
2001	8.30	8.60
2002	9.00	8.70
2003	0.00	7.30
2004	10.70	7.40
2005	9.20	11.20
2006	0.00	9.80
2007	9.30	9.40
2008	10.30	9.60
2009	0.00	6.90
2010	6.70	6.27
2011	6.42	6.36
2012	6.30	6.50
2013	4.81	6.11
2014	3.97	5.53
2015	3.91	5.80
2016	6.65	7.56
2017	8.30	8.10
2018	8.43	8.48
2019	8.66	7.80
2020	5.49	5.41

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de los Servicios de Información y Análisis Especializado adscrito a la Coordinación de Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP.

Anexo Estadístico Municipal.

Tabla No. 6. Saldo de los 20 municipios más endeudados de México, al cuarto trimestre del 2020. (Millones de pesos y %).

Estado	Municipios	Banca Múltiple	Banca de Desarrollo	Emisiones Bursátiles	Otros	Saldo Total	% Deuda Municipal	% Deuda Estatal	%Municipal x Estado	%Estatal x Estado
BC	Tijuana	2,355.32	242.30	-	-	2,597.62	6.38	0.47	58.20	18.41
NL	Monterrey	970.14	991.59	-	-	1,961.73	4.81	0.36	42.98	3.73
SON	Hermosillo	1,399.01	-	-	365.42	1,764.43	4.33	0.32	40.48	7.48
JAL	Guadalajara	1,695.57	-	-	-	1,695.57	4.16	0.31	26.79	6.34
GTO	León	651.87	405.00	-	-	1,056.87	2.59	0.19	56.80	18.00
JAL	Zapopan	899.96	108.32	-	-	1,008.28	2.47	0.18	15.93	3.77
BC	Mexicali	-	957.15	-	-	957.15	2.35	0.17	21.44	6.78
QR	Benito Juárez	955.10	-	-	-	955.10	2.34	0.17	38.61	4.60
NL	San Nicolás de los Garza	950.93	-	-	-	950.93	2.33	0.17	20.83	1.81
JAL	Tonalá	728.71	-	-	-	728.71	1.79	0.13	11.51	2.73
SIN	Culiacán	126.63	589.69	-	-	716.32	1.76	0.13	58.54	14.71
MEX	Naucalpan de Juárez	247.50	465.52	-	-	713.02	1.75	0.13	12.69	1.72
SON	Cajeme	531.31	126.30	-	-	657.60	1.61	0.12	15.09	2.79
MEX	Ecatepec de Morelos	202.77	438.60	-	-	641.37	1.57	0.12	11.41	1.55
QR	Solidaridad	640.67	-	-	-	640.67	1.57	0.12	25.90	3.09
TMS	Nuevo Laredo	-	45.34	-	591.24	636.58	1.56	0.12	77.10	4.23
BC	Ensenada	571.18	-	-	-	571.18	1.40	0.10	12.80	4.05
GRO	Acapulco de Juárez	558.63	-	-	-	558.63	1.37	0.10	96.34	13.64
JAL	San Pedro Tlaquepaque	-	558.23	-	-	558.23	1.37	0.10	8.82	2.09
MEX	Atizapán de Zaragoza	-	398.06	-	158.91	556.97	1.37	0.10	9.91	1.35

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de los Servicios de Información y Análisis Especializado adscrito a la Coordinación de Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP.

Tabla No. 7. Saldo del financiamiento de los municipios del estado de Campeche, por tipo de acreedor, al cuarto trimestre del 2020. (Millones de pesos y %)

Estado	Municipios	Banca Múltiple	Banca de Desarrollo	Emisiones Bursátiles	Otros	Saldo Total	Deuda Municipal Nacional	Deuda Estatal Nacional	Deuda Municipal	Deuda Estatal
		Millones de pesos					%			
CMP	Carmen	-	272.68	-	-	272.68	0.67	0.05	60.10	11.86
CMP	Campeche	81.69	14.88	-	-	96.57	0.24	0.02	21.28	4.20
CMP	Candelaria	-	20.67	-	-	20.67	0.05	0.004	4.56	0.90
CMP	Escárcega	-	19.86	-	-	19.86	0.05	0.004	4.38	0.86
CMP	Calakmul	-	15.79	-	-	15.79	0.04	0.003	3.48	0.69
CMP	Calkiní	-	14.53	-	-	14.53	0.04	0.003	3.20	0.63
CMP	Hecelchakán	-	6.71	-	-	6.71	0.02	0.001	1.48	0.29
CMP	Tenabo	-	3.77	-	-	3.77	0.01	0.001	0.83	0.16
CMP	Palizada	-	3.17	-	-	3.17	0.01	0.001	0.70	0.14
Total		81.69	372.06	-	-	453.75	1.11	0.08	100.00	19.73

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de los Servicios de Información y Análisis Especializado adscrito a la Coordinación de Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Cámara de Diputados con Información de la SHCP.

Bibliografía.

Banco Mundial. *Perspectivas económicas mundiales. Crecimiento del PIB, porcentaje anual*. Producto Interno Bruto de México. Recuperado de:
<https://datos.bancomundial.org/pais/mexico>

Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [Versión Adobe Reader] México, CDMX. Recuperado de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Censo de Población y Vivienda 2020*. Recuperado de:
<https://www.inegi.org.mx/sistemas/Olap/Proyectos/bd/censos/cpv2020/pt.asp>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2019*. Recuperado de:
<https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados>

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (2016, 27 abril). *Diario Oficial de la Federación (DOF)*. Ciudad de México, México. (DOF). Recuperado de:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016

Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española*, 23^a ed., [versión 23.4 en línea]. Recuperado de: <https://dle.rae.es/deuda>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Resultados del sistema de alertas 2021*. Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios. Recuperado de:

de:

https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2021

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios*. Indicadores de Obligaciones. IV trimestre del 2020. Recuperado de:

https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/2020

