



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

Financiamiento y Deuda Pública de las Entidades Federativas de México, 1993-2020. Nacional. JUNIO 2021  
Secretaría General  
Secretaría de Servicios Parlamentarios  
Coordinación de Servicios de Información, Bibliotecas y Museo  
Dirección de Servicios de Información y Análisis Especializados  
Subdirección de Análisis Económico

## CONCLUSIONES DEL ESTUDIO DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO

### 1. EL SALDO ESTIMADO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN EL CUARTO TRIMESTRE DEL 2020 FUE DE

# 637 mil 274.64 MMDP



#### PROVIÑO DEL

86.65% Gobierno Estatal  
6.53% organismos estatales  
6.39% municipios  
0.43% organismos municipales



#### GARANTIZADO AL

81.96% con participaciones federales  
2.21% con aportaciones  
9.98% con ingresos propios  
5.84% a corto plazo quirografario



#### FINANCIADO POR TIPO DE ACREEDOR

54.37% por la banca múltiple  
34.71% por la banca de desarrollo  
9.44% por emisiones bursátiles  
1.48% otras fuentes

### 2. La deuda pública del conjunto de las Entidades Federativas es contra-cíclica.

Demostrado a través del coeficiente de correlación estimado entre el financiamiento público estatal para el periodo 1993-2020 y el PIB, que fue de -0.26, lo que significa que existe una correlación inversa débil, donde los incrementos de la deuda pública de los Estados del país se podrían explicar por la contracción de la actividad económica.

Por lo tanto, cuando el ciclo económico nacional entra en su fase recesiva, las Entidades Federativas podrían 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 del conjunto de las Entidades Federativas del país:

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.

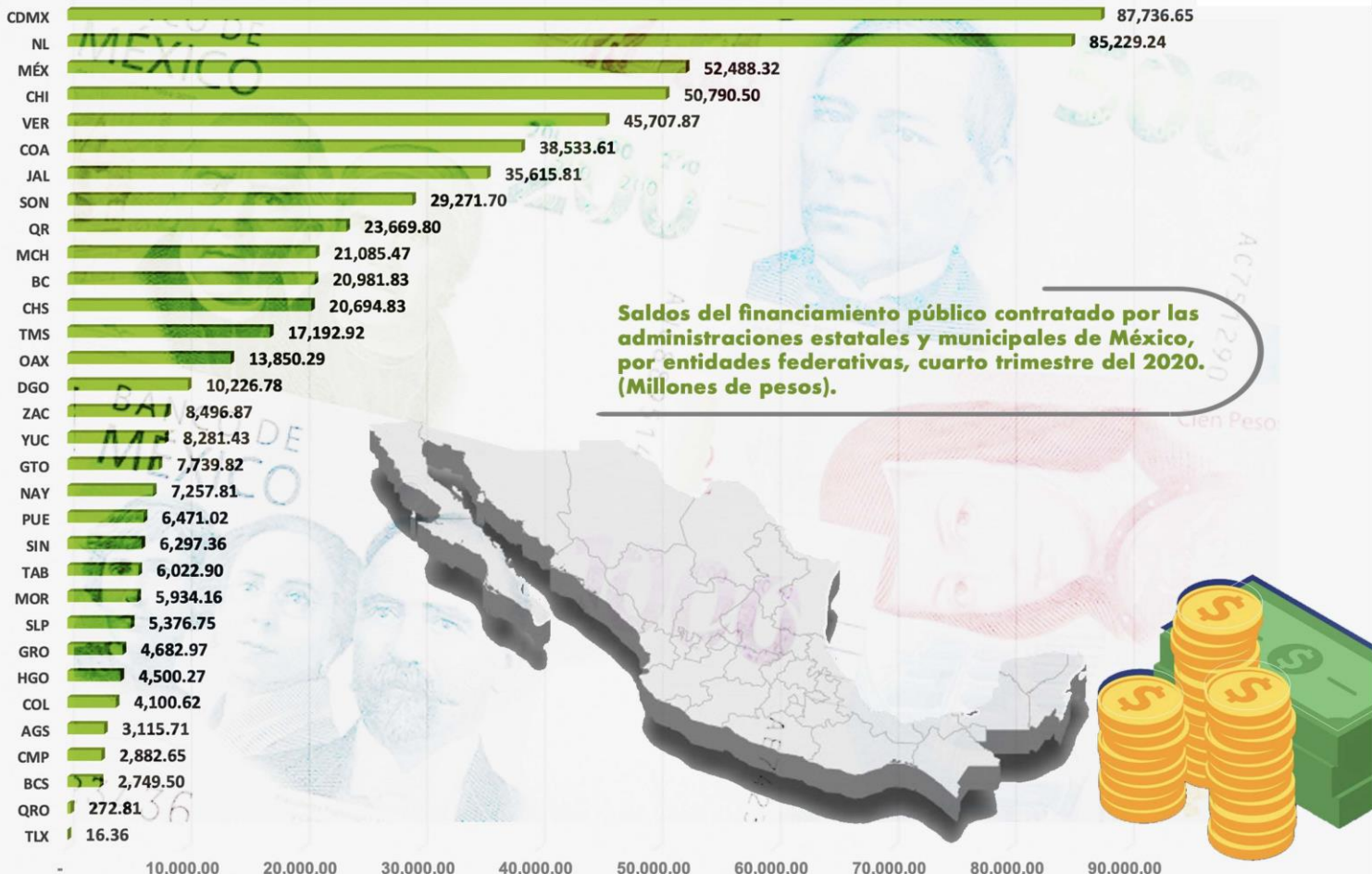
De acuerdo con los indicadores de riesgo la deuda está en semáforo verde, en promedio los ingresos de libre disposición son suficientes para cubrir la deuda y su costo financiero, así como las obligaciones de la misma y su servicio.

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. Los municipios que acumularon mayores niveles de financiamiento en nuestro país al cuarto trimestre del 2020 fueron:

Tijuana con **2 mil 597.62 MMDP**  
Monterrey con **1 mil 961.73 MMDP**  
Hermosillo con **1 mil 764.43 MMDP**  
Guadalajara con **1 mil 695.57 MMDP**  
León con **1 mil 056.87 MMDP**

### 5. El saldo de la deuda pública por Entidad Federativa para el cierre del 2020 fue:



**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 / Responsable

Primera edición: mayo 2020 (SAE-ISS-01.32-20)  
Segunda edición: junio 2021 (SAE-ASS-06.32-21)

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](mailto:reyes.tepach@diputados.gob.mx)**

# Financiamiento y Deuda Pública de las Entidades Federativas en México, 1993-2020.

## Índice General

	<b>Página</b>
<b>Infografía</b>	
<b>Mapa de Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>2</b>
<b>Síntesis</b>	<b>3</b>
<b>Summary</b>	<b>4</b>
<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>1. Marco conceptual y jurídico del financiamiento de las Entidades Federativas.</b>	<b>8</b>
<b>2. Saldos agregados del financiamiento de las Entidades Federativas.</b>	<b>18</b>
<b>3. Financiamiento y ciclo económico.</b>	<b>23</b>
<b>4. Sostenibilidad de las finanzas, condiciones de mercado y regla de oro del financiamiento.</b>	<b>26</b>
<b>4.1. Sostenibilidad de las finanzas.</b>	<b>27</b>
<b>4.2. Condiciones de mercado.</b>	<b>30</b>
<b>4.3. Regla de oro del financiamiento.</b>	<b>31</b>
<b>5. Financiamiento público municipal.</b>	<b>36</b>
<b>Conclusiones.</b>	<b>39</b>
<b>Anexo Estadístico</b>	<b>42</b>
<b>Bibliografía.</b>	<b>4</b>



# Mapa de Objetivos del Desarrollo Sostenible

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...

2o. 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.

- 3o. 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.
- 4o. 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.

México colinda al norte con Estados Unidos y una al sur con Guatemala y Belice. Al este limita con el Golfo de México y al oeste con el Océano Pacífico, Tiene una extensión continental de 1 millón 960 mil 189 km<sup>2</sup>, por su extensión territorial, ocupa el lugar catorce a nivel mundial. Su capital es la Ciudad de México.

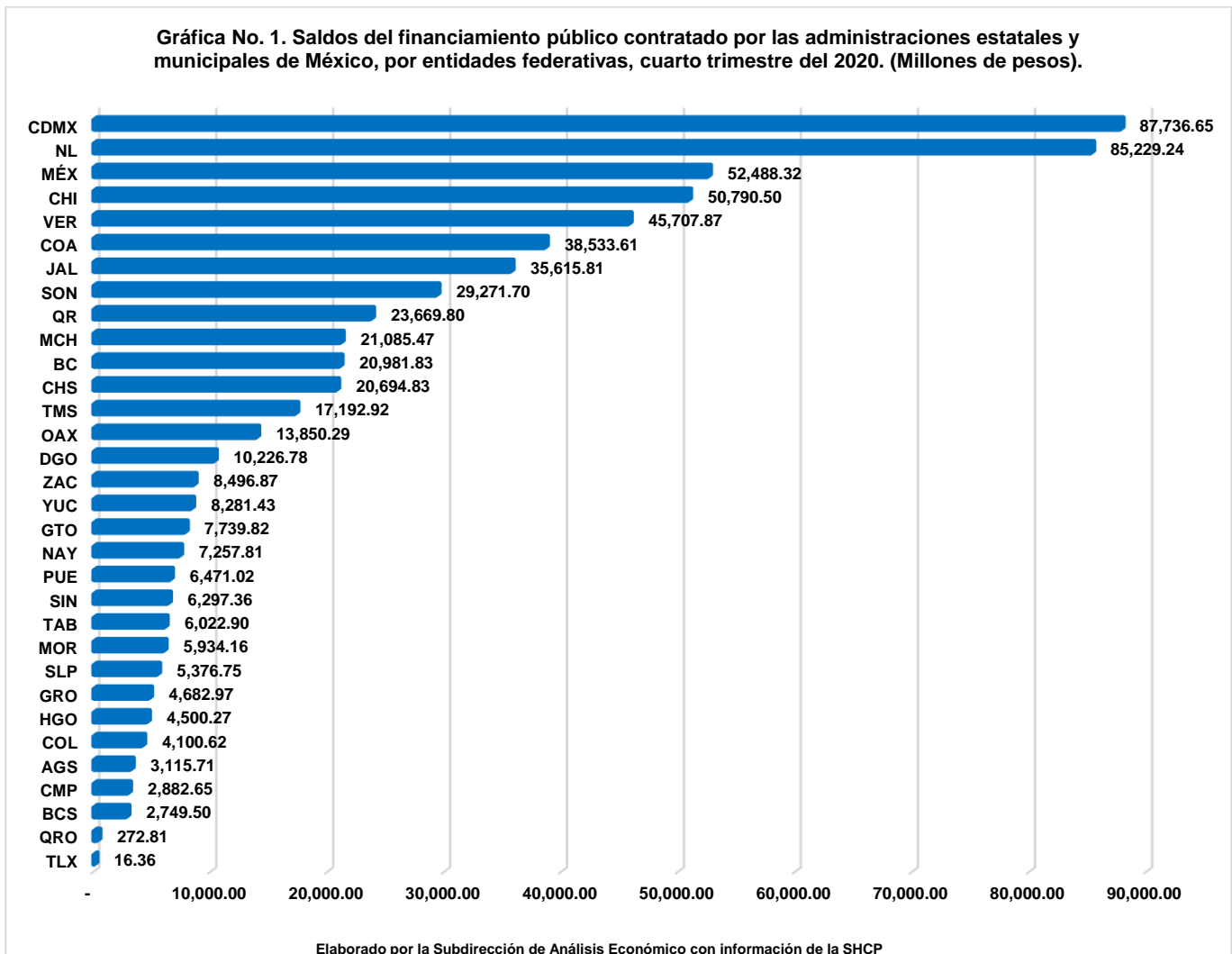
De acuerdo con el *Censo de Vivienda y Población* del INEGI, en el año 2020 habitaban en el país 126 millones 014 mil 024 habitantes. (Ver tabla Número 1).

<b>Tabla No. 1. Distribución de la población de México, 2020. (Número de habitantes y participación % en la población total).</b>		
<b>Municipio</b>	<b>Habitantes</b>	<b>Participación %</b>
Aguascalientes	1,425,607	1.13
Baja California	3,769,020	2.99
Baja California Sur	798,447	0.63
Campeche	928,363	0.74
Coahuila de Zaragoza	3,146,771	2.50
Colima	731,391	0.58
Chiapas	5,543,828	4.40
Chihuahua	3,741,869	2.97
Ciudad de México	9,209,944	7.31
Durango	1,832,650	1.45
Guanajuato	6,166,934	4.89
Guerrero	3,540,685	2.81
Hidalgo	3,082,841	2.45
Jalisco	8,348,151	6.62
México	16,992,418	13.48
Michoacán de Ocampo	4,748,846	3.77
Morelos	1,971,520	1.56
Nayarit	1,235,456	0.98
Nuevo León	5,784,442	4.59
Oaxaca	4,132,148	3.28
Puebla	6,583,278	5.22
Querétaro	2,368,467	1.88
Quintana Roo	1,857,985	1.47
San Luis Potosí	2,822,255	2.24
Sinaloa	3,026,943	2.40
Sonora	2,944,840	2.34
Tabasco	2,402,598	1.91
Tamaulipas	3,527,735	2.80
Tlaxcala	1,342,977	1.07
Veracruz de Ignacio de la Llave	8,062,579	6.40
Yucatán	2,320,898	1.84
Zacatecas	1,622,138	1.29
<b>Total</b>	<b>126,014,024</b>	<b>100.00</b>

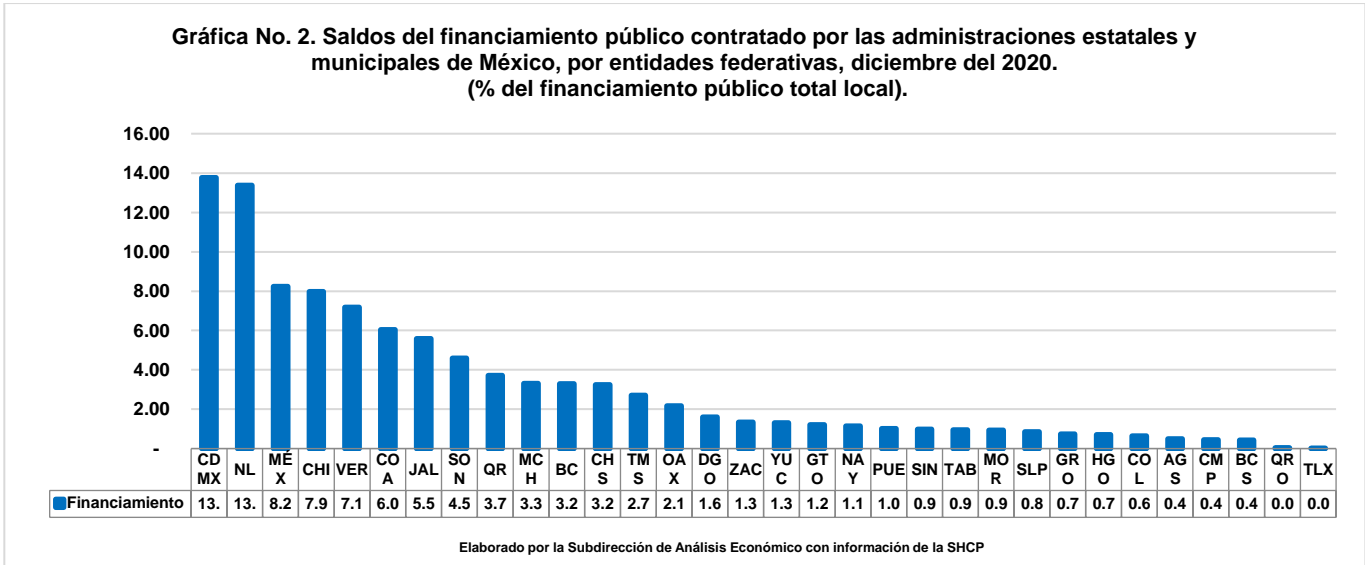
Fuente: INEGI. Tabulados Censo de Población y Vivienda 2020



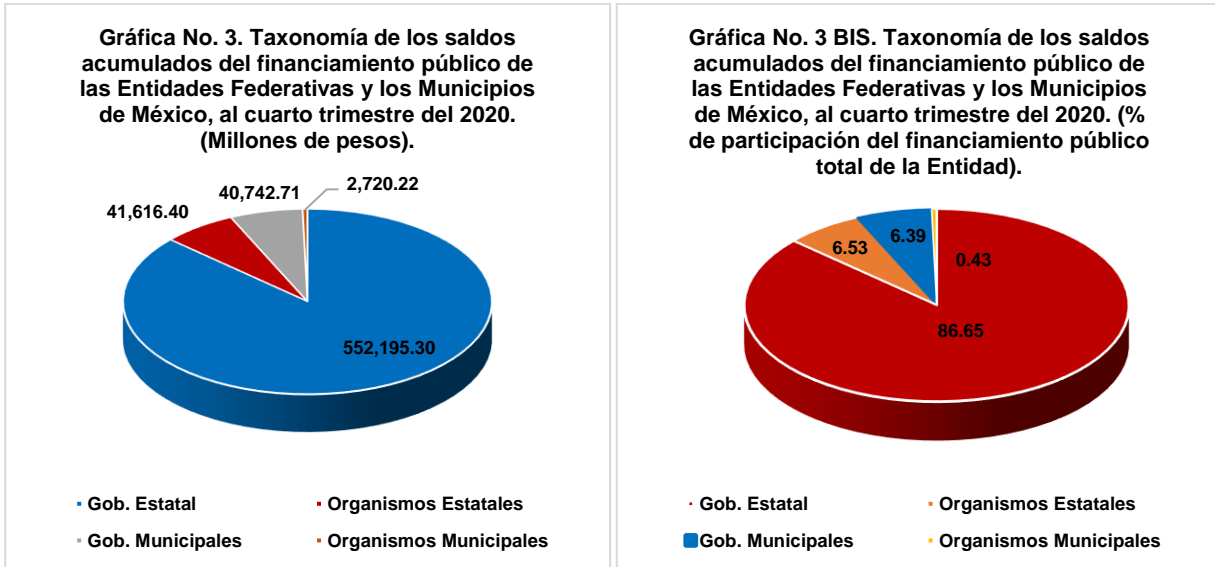
El análisis del financiamiento por Entidad Federativa contenida en la gráfica número 1, muestra que en términos nominales, al cuarto trimestre del 2020, la Ciudad de México fue la administración local con mayor financiamiento contratado con 87 mil 736.65 millones de pesos (MMDP), le siguieron en orden 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.



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%.

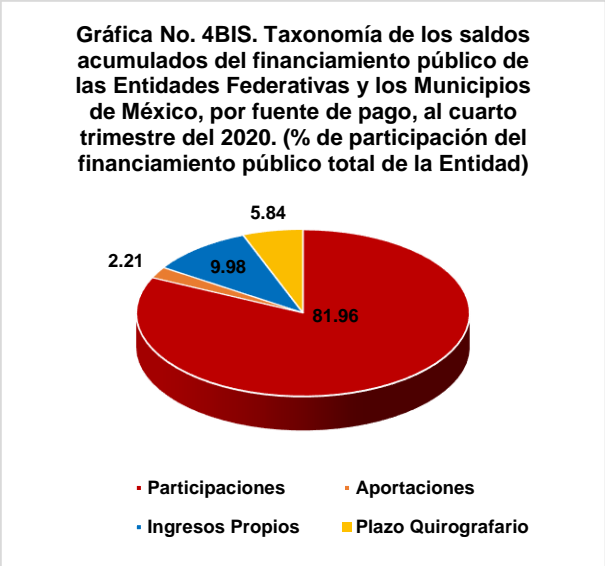


Respecto al saldo del financiamiento público total de las Entidades Federativas y los Municipios de México, al cuarto trimestre del 2020, se estimó en 637 mil 274.64 MMDP. De acuerdo con la gráfica 3 y 3BIS, del análisis de la taxonomía por tipo de acreditado, se observa que 552 mil 195.30 MMDP fueron contratados por el conjunto de los Gobiernos de los Estados, 41 mil 616.40 MMDP por sus organismos estatales, 40 mil 742.71 MMDP por los municipios y 2 mil 720.22 MMDP por los organismos municipales, lo que representa el 86.65%, el 6.53%, el 6.39% y el 0.43% del financiamiento total, respectivamente.

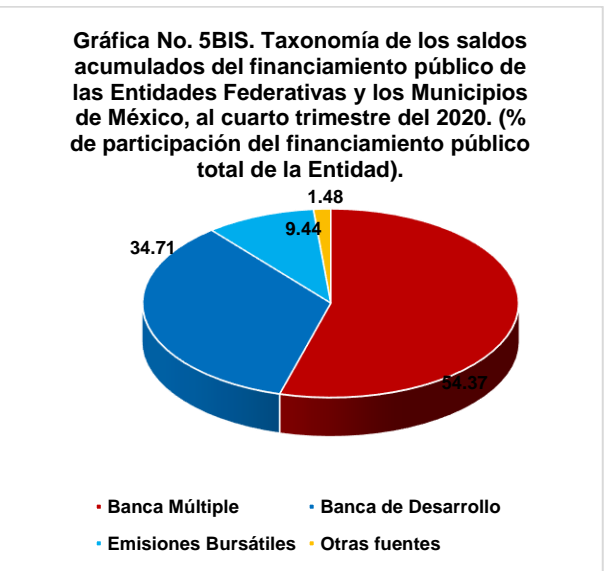
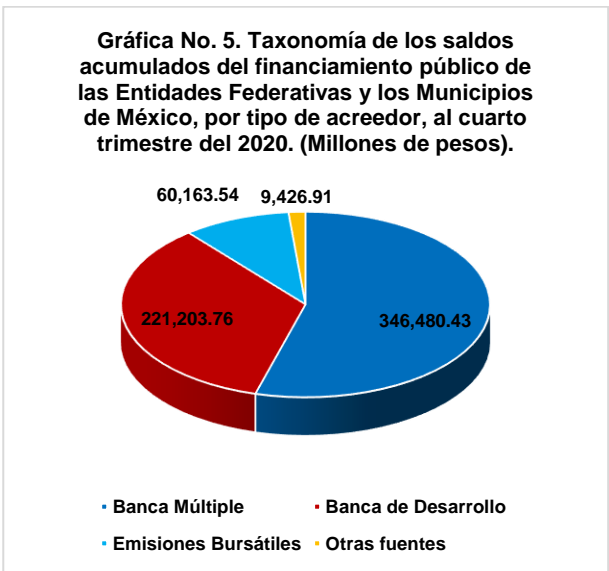


Si el análisis del financiamiento de las Entidades Federativas se realiza considerando la fuente de pago, de acuerdo con la gráfica número 4 y 4BIS, se observa que, al cuarto trimestre del 2020, del saldo acumulado, 522 mil 322.59 MMDP estaban garantizados con sus participaciones federales, 14 mil 098.14 MMDP con aportaciones federales, 63 mil 617.37 MMDP con ingresos locales y 37 mil 236.54 MMDP con préstamos quirografarios. En términos relativos, el 81.96% se obtuvo con cargo al flujo de participaciones; el 2.21% a las aportaciones, el 9.98% a los ingresos locales y el 5.84% a los préstamos quirografarios.

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 público de México por tipo de acreedor, al cuarto trimestre del 2020 la banca múltiple fue la principal fuente crediticia con 346 mil 480.43 MMDP, lo que representa el 54.37% del financiamiento total de los Estados, le siguen la banca de desarrollo con 221 mil 203.76 MMDP (34.71%), las emisiones bursátiles con 60 mil 163.54 MMDP (9.44%) y otras fuentes con 9 mil 426.91 MMDP (1.48%).





### 3. Financiamiento y ciclo económico.

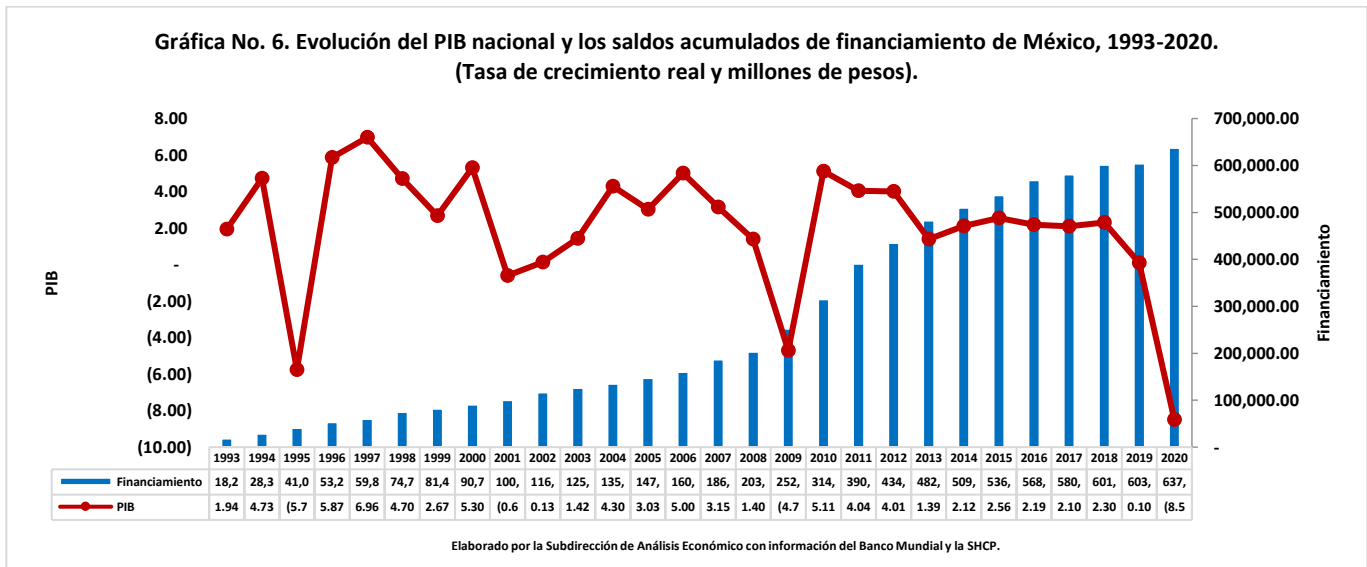
Otra manera de analizar el financiamiento público de las Entidades Federativas es observando su evolución en el tiempo, para identificar los periodos de mayor expansión. Para ello, se correlacionan sus niveles de contratación con el PIB nacional, para determinar si en los periodos recesivos de la economía 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 fue 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).



La gráfica número 6, muestra que, en pesos corrientes, el saldo acumulado nominal del flujo de financiamiento público de México pasó de 18 mil 278.20 MMDP en 1993 a 637 mil 274.64 MMDP al cuarto trimestre del 2020.

También muestra que el crecimiento de los saldos acumulados del financiamiento de las Entidades Federativas aumentó en las fases recesivas del ciclo económico del país, en el año 2008 fue de 203 mil 070 MMDP, en el 2009 aumentó a 252 mil 153 MMDP (crisis de los *suprime*), en el 2013 se incrementó a 482 mil 807 MMDP (crisis petrolera) y al cuarto trimestre del 2020 fue de 637 mil 274.64 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 las Entidades Federativas contratan 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 ( $\varphi$ ) 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 del conjunto de las Entidades Federativas del país, el coeficiente de correlación estimado entre el PIB y el financiamiento público estatal para el periodo 1993-2020 fue de -0.26, lo que significa que existe una correlación inversa débil, donde los incrementos de la deuda pública de los Estados del país se podrían explicar por la contracción de la actividad económica. Lo que nos permite afirmar, que cuando el ciclo económico nacional entra en su fase recesiva, las Entidades Federativas podrían 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, las Entidades Federativas sistemáticamente han contratado nuevo financiamiento independientemente de que la fase del ciclo económico del país esté o no en su etapa recesiva, aunque el coeficiente de correlación evidencia 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 las Entidades Federativas 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.

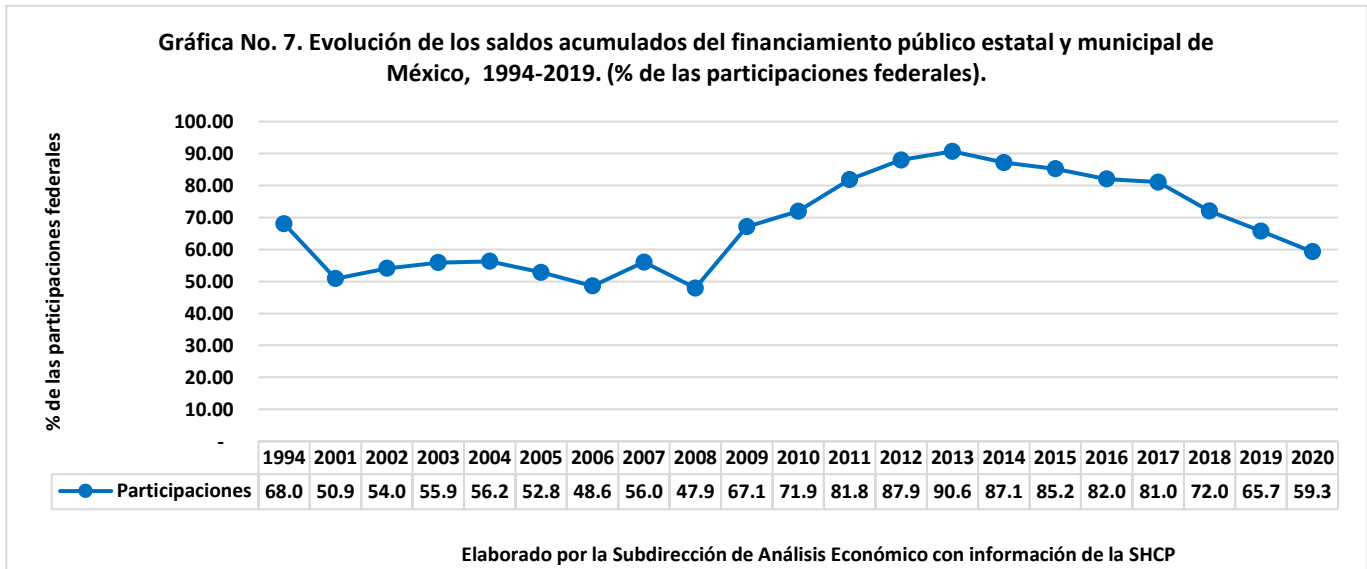
Las participaciones federales son recursos que el Gobierno Central transfiere a las haciendas públicas locales por formar parte del pacto fiscal federal. Representan ingresos que los Gobiernos de los Estados pueden destinar libremente hacia los rubros que deseen priorizar, sin el condicionamiento de 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 el conjunto de las Entidades Federativas del país era equivalente al

59.3% de los flujos de participaciones que el Gobierno Federal le paga a las Entidades Federativas. 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 81.96% de la deuda pública de los Estados está garantizada con las participaciones federales.



Tomando como referencia la relación entre deuda estatal / participaciones federales se podría afirmar que las finanzas de las Entidades Federativas 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 las Entidades Federativas y su sostenibilidad financiera.

Sin embargo, el Sistema de Alertas de la SHCP establece que las finanzas de las Entidades no están en riesgo. Para el cuarto trimestre del 2020, la deuda del conjunto de las Entidades Federativas del país se puede ubicar en semáforo verde, lo que significa que es sostenible. Para llegar a esta conclusión se consideran los promedios nacionales de los siguientes tres indicadores adicionales:

- a. Relación deuda pública y obligaciones / ingresos de libre disposición cuya tasa del promedio nacional es del 60.87%, esto significa que los compromisos



financieros relacionados con la deuda de los Gobiernos Locales son inferiores en 39.13% a los ingresos tributarios y no tributarios de las Entidades Federativas del país, lo que no pone en riesgo las finanzas de las Entidades Federativas 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 promedio a nivel nacional es del 5.6%, cociente que no pone en situación de riesgo a las finanzas de las Entidades Federativas, 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 promedio a nivel nacional del -0.98%, lo que implica que el Gobierno tiene comprometido este porcentaje de sus ingresos totales con estos actores económicos. Esta deuda es relativamente baja, pudiendo solventarla sin poner en riesgo la estabilidad financiera de las Entidades Federativas.

En conclusión, la evolución de la deuda pública de las Entidades Federativas del país 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 las Entidades Federativas se declaren en insolvencia financiera, teniendo que cancelar algunos programas presupuestarios, incluyendo los prioritarios.

Cuando un Gobierno 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.

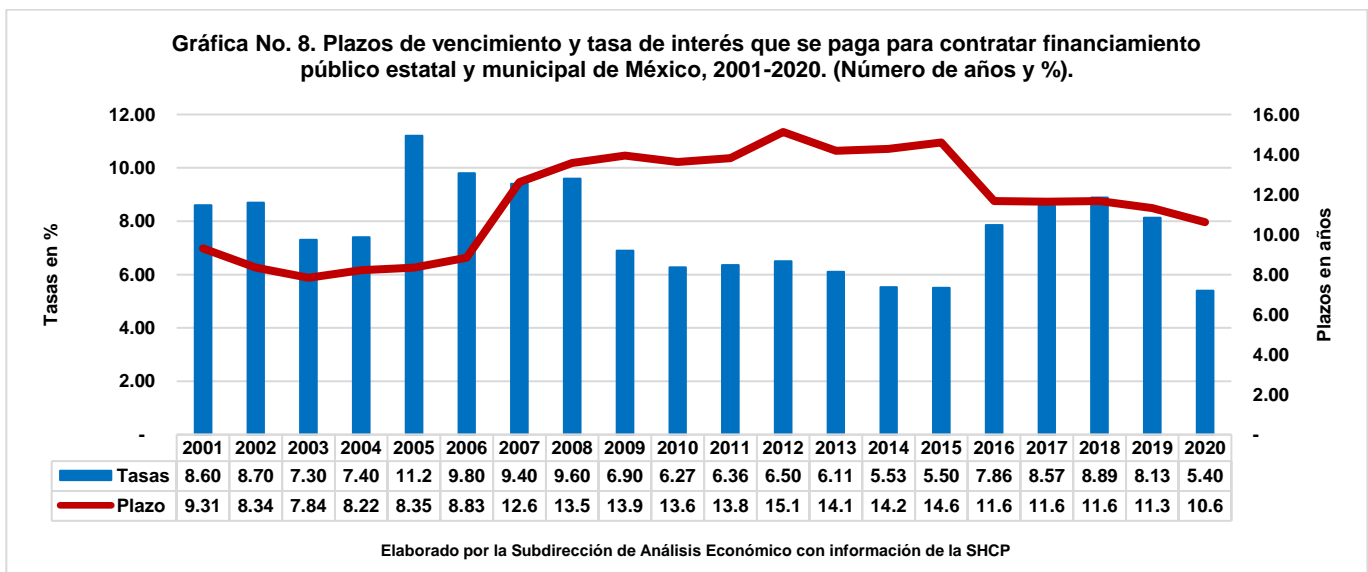
Las mejores condiciones de mercado implican que el financiamiento se contrate a plazos largos con bajas tasas de interés, sin embargo, este principio está en contradicción.

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 ha reducido los plazos de vencimiento. De acuerdo con la gráfica número 8, en el año 2012 se liquidaban a un horizonte de 15.1 años en promedio, al cuarto trimestre del 2020 era de 10.62 años en promedio, reduciéndose en más de 4 años en promedio.

Al reducirse los plazos de pago es de esperarse que las tasas de interés también disminuyan. Como se observa de la gráfica número 8, este principio si se cumple para el caso del país. En el año 2008, el costo promedio de la contratación de financiamiento era de 9.60%, en el cuarto trimestre del 2020 se redujo al 5.40% en promedio, disminuyendo en 4.20% en promedio.

Esto implica que la contratación de nuevo financiamiento en las Entidades Federativas del país 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.



### 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.

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 2014 al 2019, cuando el financiamiento neto de las Entidades Federativas del país fue deficitario por 1 mil 970.65 MMDP, 3 mil 823.68 MMDP, 12 mil 331.74 MMDP, 11 mil 750.38 MMDP, 10 mil 565.59 MMDP y 1 mil 998.53 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 las Entidades Federativas del país 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 las Entidades Federativas del país 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 las Entidades Federativas que produzcan 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.

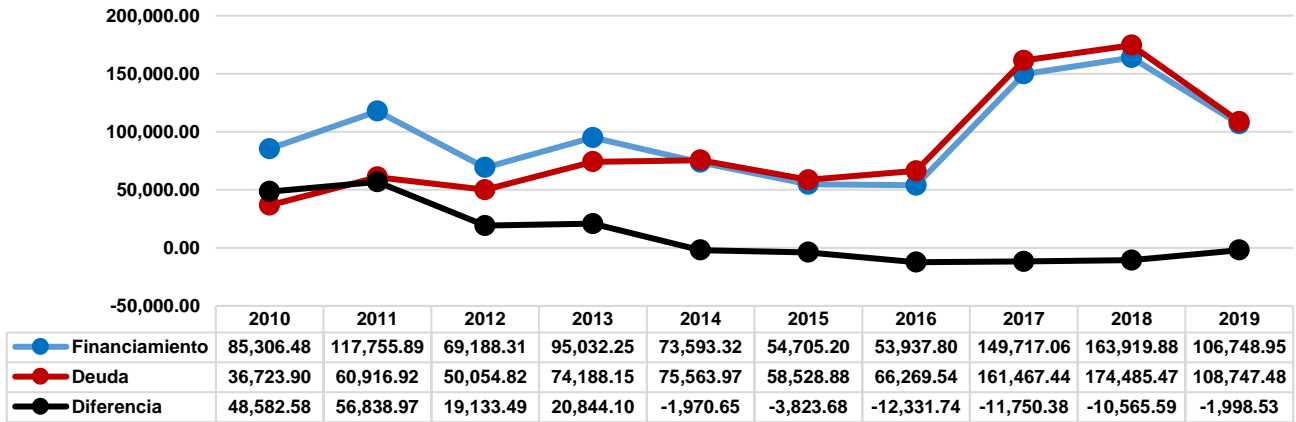
Esta situación cambio en el periodo de 2010 al 2013, cuando el financiamiento neto fue superavitario por 48 mil 582.58 MMDP, 56 mil 838.97 MMDP, 19 mil 133.49 MMDP y 20 mil 844.10 MMDP, respectivamente cumpliendo con la regla de oro y haciendo auto-financiable a la deuda.

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 está destinando para el desarrollo de proyectos productivos en las Entidades Federativas que producen 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 2014 el financiamiento podría no ser un instrumento para el desarrollo socioeconómico en las Entidades Federativas del país, 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 de 2010 al 2013 el financiamiento neto fue superavitario, cumpliendo con la regla de oro y haciendo auto-financiable a la deuda.



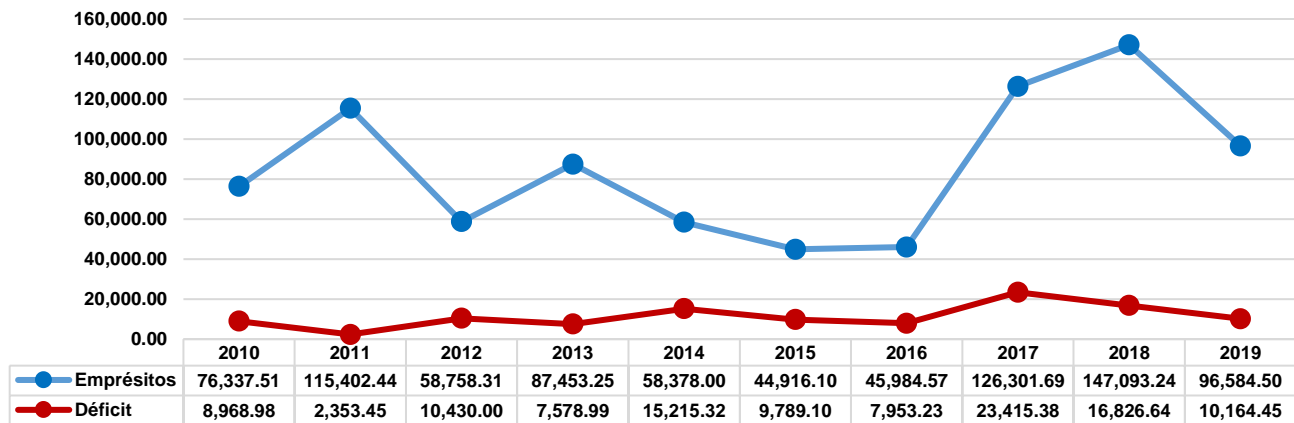
**Gráfica No. 9. Evolución de los flujos de financiamiento y deuda de las Entidades Federativas de México, 2010-2019. (Millones de pesos).**



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

En lo referente con la estructura del nuevo financiamiento que contrataron las Entidades Federativas, 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 se han incrementado pasando de 76 mil 337.5 MMDP en el 2010 a 96 mil 584.50 MMDP en el 2019; los flujos de ingresos para cubrir el déficit también se han incrementado, fueron de 8 mil 968.98 MMDP en el 2010 y de 10 mil 164.45 MMDP en el 2019. (Ver gráfica número 10).

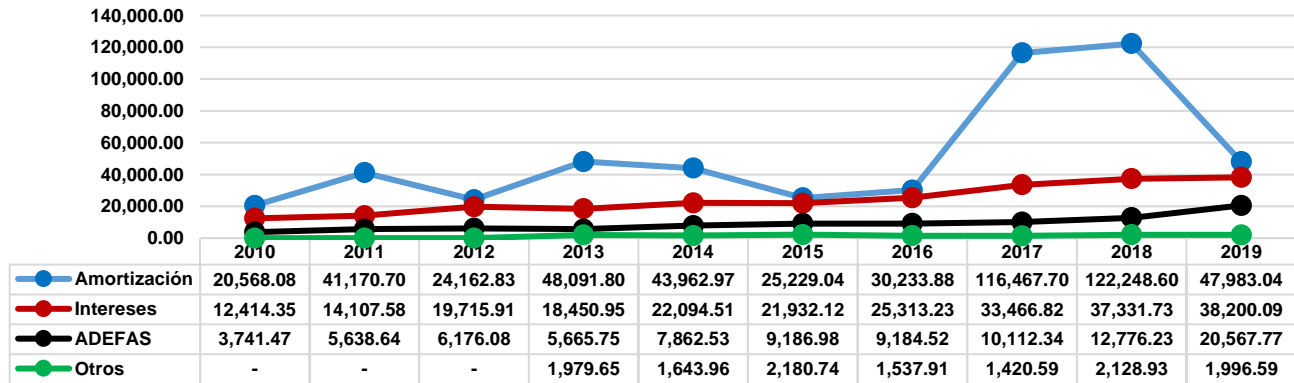
**Gráfica No. 10. Fuentes de ingreso de los flujos de financiamiento de las Entidades Federativas de México, 2010-2019. (Millones de pesos).**



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

Por su parte, el análisis de la estructura de la deuda muestra que los flujos de gasto destinados para la amortización del financiamiento previamente contratada y los intereses representan las principales fuentes de egresos, el conjunto de las Entidades Federativas en el 2010 erogó por el primer concepto 20 mil 568.08 MMDP y en el 2019 fue de 47 mil 983.04 MMDP. El costo financiero de la deuda también se incrementó, esto se refleja en los pagos de intereses, los cuales pasaron de 12 mil 414.35 MMDP en el 2010 a 38 mil 200.09 MMDP en el 2019. Otro concepto importante que forma parte de los flujos de egresos registrados en la deuda pública son los ADEFAS, los cuales pasaron de 3 mil 741.47 MMDP en el 2010 a 20 mil 567.77 MMDP en el 2019. Otros pasaron de 1 mil 979.65 MMDP en el 2013 a 1 mil 996.59 MMDP en el 2019. (Ver gráfica número 11).

**Gráfica No. 11. Destino del gasto de la deuda de las Entidades Federativas de México, 2010-2019.**  
 (Millones de pesos).

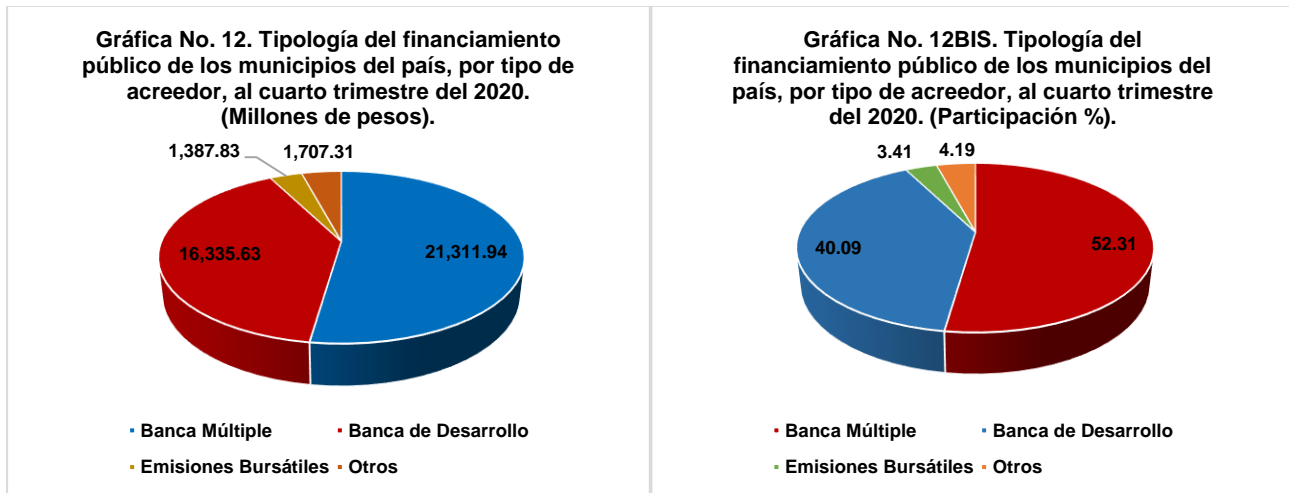


Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico con información del INEGI.

#### 4. Financiamiento público municipal.

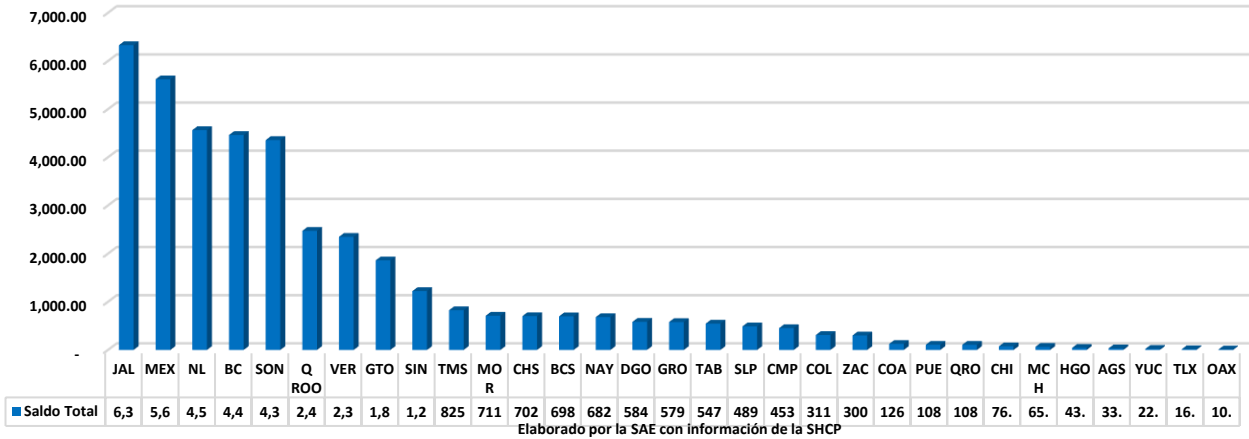
Para concluir este estudio, se desarrolla el análisis del financiamiento municipal de las Entidades Federativas del país. Para ello se inicia dando una visión general de la situación de la contratación de la deuda de este orden de Gobierno. De acuerdo con la información proporcionada por la SHCP, para 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%).



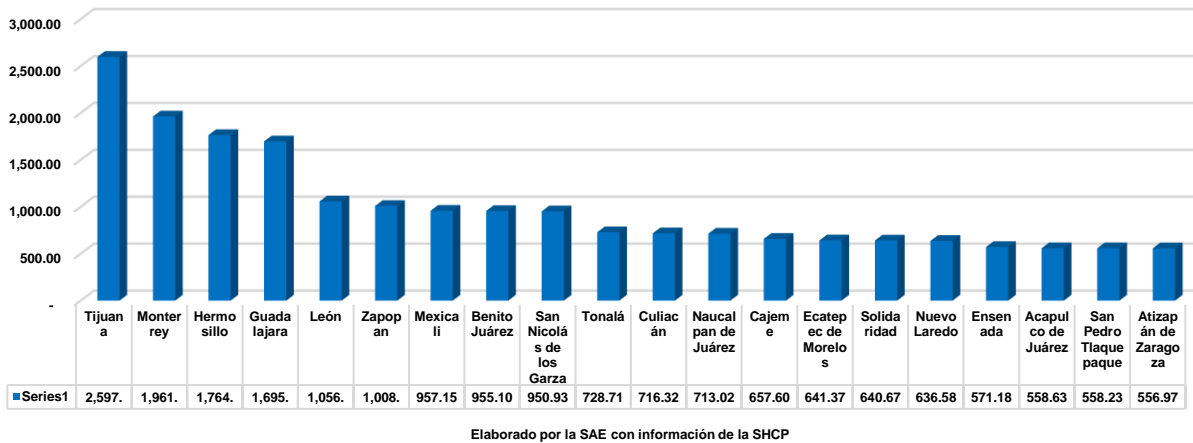
De acuerdo con la gráfica número 13, las Entidades Federativas del país que acumularon mayores niveles de financiamiento municipal hasta el cuarto trimestre del 2020 fueron Jalisco con 6 mil 329.96 MMDP, el Estado de México con 5 mil 619.38 MMDP, Nuevo León con 4 mil 564.70 MMDP, Baja California con 4 mil 463.54 MMDP y Sonora con 4 mil 358.39 MMDP.

**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)**



## Conclusiones

Después de realizar el estudio de la deuda pública de las Entidades Federativas del país, se arriban a las siguientes conclusiones:

PRIMERA. El saldo del financiamiento público en el cuarto trimestre del 2020 se estimó en 637 mil 274.64 MMDP, de los cuales, el 86.65% provino del Gobierno Estatal, el 6.53% de los organismos estatales, el 6.39% de los municipios y el 0.43% de los organismos municipales. De este total, el 81.96% estuvo garantizada con participaciones federales; el 2.21% con aportaciones; el 9.98% con ingresos propios y el 5.84% a corto plazo quirografario. Por tipo de acreedor, la banca múltiple ha sido la principal fuente crediticia con el 54.37% del financiamiento total; la banca de desarrollo con el 34.71%; las emisiones bursátiles con el 9.44% y otras fuentes con el 1.48%.

SEGUNDA. La deuda pública del conjunto de las Entidades Federativas es contracíclica, 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 -0.26, lo que significa que existe una correlación inversa débil, donde los incrementos de la deuda pública de los Estados del país se podrían explicar por la contracción de la actividad económica. Lo que nos permite afirmar, que cuando el ciclo económico nacional entra en su fase recesiva, las Entidades Federativas podrían 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 del conjunto de las Entidades Federativas del país 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 los indicadores de riesgo, la deuda del conjunto de los Estados del país está en semáforo verde porque en promedio 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 las Entidades Federativas del país se declaren en insolvencia financiera, teniendo que cancelar algunos programas presupuestarios, incluyendo los prioritarios.

CUARTA. La contratación de nuevo financiamiento en las Entidades Federativas del país 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 2014, no se cumple con la regla de oro del financiamiento de esta Entidades Federativas, lo que implica que no es auto-financiable, porque podría no destinarse a la creación de nuevos proyectos productivos.

Esto se explica contablemente porque en promedio nacional, 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 las Entidades Federativas que produzcan 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 periodo de 2010 al 2013, cuando en promedio nacional 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 está destinando para el desarrollo de proyectos productivos en las Entidades Federativas



del país que producen 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. Los municipios que han acumulado mayores niveles de financiamiento en nuestro país al cuarto trimestre del 2020 fueron Tijuana con 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.

# ANEXO ESTADÍSTICO

<b>Tabla No. 2. Serie histórica del financiamiento público del conjunto de las Entidades Federativas de México, 1993 a diciembre del 2020. (Millones de pesos).</b>	
<b>PERIODO</b>	<b>Financiamiento</b>
1993	18,278.20
1994	28,318.80
1995	41,071.80
1996	53,219.40
1997	59,823.50
1998	74,732.40
1999	81,403.20
2000	90,731.30
2001	100,243.10
2002	116,218.40
2003	125,893.00
2004	135,015.00
2005	147,412.40
2006	160,093.50
2007	186,470.00
2008	203,070.20
2009	252,153.50
2010	314,664.30
2011	390,777.49
2012	434,761.19
2013	482,807.19
2014	509,690.30
2015	536,269.10
2016	568,591.84
2017	580,644.75
2018	601,218.32
2019	603,851.60
2020	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.

<b>Tabla No. 3. Participación del financiamiento de las Entidades Federativas de México, a diciembre del 2020. (Tasa de participación porcentual).</b>	
<b>Entidad</b>	<b>Financiamiento</b>
CDMX	13.77
NL	13.37
MÉX	8.24
CHI	7.97
VER	7.17
COA	6.05
JAL	5.59
SON	4.59
QR	3.71
MCH	3.31
BC	3.29
CHS	3.25
TMS	2.70
OAX	2.17
DGO	1.60
ZAC	1.33
YUC	1.30
GTO	1.21
NAY	1.14
PUE	1.02
SIN	0.99
TAB	0.95
MOR	0.93
SLP	0.84
GRO	0.73
HGO	0.71
COL	0.64
AGS	0.49
CMP	0.45
BCS	0.43
QRO	0.04
TLX	0.003

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.

<b>Tabla No. 4. Plazo promedio de vencimiento y tasa de interés al que se contrata el financiamiento público estatal y municipal de México, 2001 al cuarto trimestre del 2020. (Número de años y %).</b>		
<b>PERIODO</b>	<b>Plazo</b>	<b>Tasa</b>
2001	9.31	8.60
2002	8.34	8.70
2003	7.84	7.30
2004	8.22	7.40
2005	8.35	11.20
2006	8.83	9.80
2007	12.62	9.40
2008	13.68	9.60
2009	13.95	6.90
2010	13.62	6.27
2011	13.82	6.36
2012	15.12	6.50
2013	14.28	6.11
2014	14.38	5.53
2015	14.60	5.50
2016	11.78	7.86
2017	11.65	8.57
2018	11.67	8.89
2019	11.32	8.13
2020	10.62	5.40

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.

## 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](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 (27 abril de 2016). *Diario Oficial de la Federación (DOF)*. Ciudad de México, México. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016)

Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española*, 23<sup>a</sup> 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: [https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA\\_FINANCIERA/Entidades\\_Federativas\\_2021](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\\_FINANCIE](https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIE)  
RA/2020



