

# CANDADOS AL ENDEUDAMIENTO IRRESPONSABLE

▪ Jorge Valdivia García\* ▪

A finales de 2012 las alarmas fiscales sonaron en México. No era para menos. La deuda de estados y municipios se había disparado. Ante la ausencia de candados o el irrespeto a los existentes, en seis años el saldo subió a más de 434 mil millones de pesos, según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El crecimiento fue de 171.56% con respecto al cierre de 2006. Esto llevó a que la deuda estatal per cápita pasara de unos 1,550 pesos a más de 3,800 pesos.

Lo anterior implica que a una persona común y corriente que ganase el salario mínimo le llevaría poco más de 62 días para saldar la parte que le corresponde de la deuda adquirida en su nombre por gobernadores y

---

\* Es licenciado en Ciencias de la Comunicación. Fue editor de las secciones de Negocios (1999–2005) y de Ciudad y Región (2005–2012) en el periódico *Público* (hoy *Milenio Jalisco*). Actualmente, es editor en la Oficina de Publicaciones del ITESO.

presidentes municipales, mientras que en 2006 le hubiera llevado poco menos de 33 días.<sup>1</sup>

El descontrolado endeudamiento derivó en que, en 2012, dos estados y siete municipios incumplieran con sus obligaciones financieras. También obligó a las autoridades fiscales a la apertura de causas penales por presuntos malos manejos en la materia y al nuevo gobierno federal a poner el tema en la agenda política inmediata, como un apartado especial en el denominado Pacto por México.

## 1. El disparo de salida

El crecimiento incontrolado de la deuda estatal y municipal comenzó en 2007. En el año previo, el saldo de las obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios de México cerró en 160,093.5 millones de pesos, mientras que 12 meses después llegó a 186,470 millones, un incremento de 16.48%. Esta cifra representó más del doble de los empréstitos contratados por los gobiernos locales un año antes e incluso superó el total de los obtenidos en 2005 y 2006 (cuadro 1).

En 2008 gobernadores y presidentes municipales parecieron refrenar sus ansias de endeudarse, pues la adquisición de nueva deuda bajó a 16,600 millones de pesos. Pero este fue solo un breve respiro para las finanzas locales, pues en 2009 los empréstitos contratados sumaron 49,083.3 millones de pesos; en 2010, 62,510.8 millones y para 2011 alcanzaron su máximo histórico con 76,113.2 millones de pesos.

En 2012, con un proceso electoral de por medio, del que resultó un cambio en el gobierno federal y en muchas administraciones estatales y municipales,<sup>2</sup> y ya con los reflectores encima, la fiebre pareció ceder y la

1. En 2006 el salario mínimo general promedio en el país fue de 47.05 pesos, mientras que para 2012 se ubicó en 60.50 pesos.
2. Tras el proceso electoral del 1 de julio de 2012, el presidente Felipe Calderón Hinojosa, del

▣ **Cuadro 1** Crecimiento de la deuda de estados y municipios

Año	Deuda *	Incremento*	Variación porcentual
2000	90,731.3		
2001	100,243.1	9,511.8	10.48%
2002	116,218.4	15,975.3	15.94%
2003	125,893.0	9,674.6	8.32%
2004	135,015.0	9,122.0	7.25%
2005	147,412.4	12,397.4	9.18%
2006	160,093.5	12,681.1	8.60%
2007	186,470.0	26,376.5	16.48%
2008	203,070.2	16,600.2	8.90%
2009	252,153.5	49,083.3	24.17%
2010	314,664.3	62,510.8	24.79%
2011	390,777.5	76,113.2	24.19%
2012	434,761.2	43,983.7	11.26%

\* Millones de pesos. Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

contratación de deuda bajó a casi a la mitad con respecto al año previo. Sin embargo, los casi 44 mil millones de pesos que se adquirieron llevaron el pasivo total a 434,761.2 millones de pesos, equivalente ya a 2.9% del producto interno bruto (PIB) de México, a 50.65% de la deuda externa y a 88% de las participaciones federales para estados y municipios.<sup>3</sup>

## 2. Los motivos del lobo

Las causas que motivaron el endeudamiento varían, pero la principal es completar el gasto público con recursos no propios, ya sea para obras de

Partido Acción Nacional (PAN), dejó el gobierno federal en manos de Enrique Peña Nieto, del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

- Al cierre de 2012, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi) reportó que el PIB llegó a 16,025'313,445 millones de pesos, mientras que la Secretaría de Hacienda informó que la deuda externa se ubicó en 66,016.5 millones de dólares (858,214.5 millones de pesos) y que las participaciones federales a estados y municipios sumaron 494,014 millones de pesos.

infraestructura o servicios, e incluso para ajustar el pago de la nómina, aunque esto último está prohibido en muchas de las leyes o reglamentos en la materia.

El recurrente déficit de recursos propios de estados y municipios se debe, en gran medida, a la falta de capacidad o de interés de las administraciones locales por diversificar sus fuentes de ingreso o incrementar lo que recaudan por impuestos ya establecidos. Así lo dejó en claro la firma calificadora internacional Standard & Poor's (S&P), que realizó un informe especial en el cual, entre las causas a las que vincula el sobreendeudamiento y el posterior incumplimiento de pagos, menciona a

La falta de voluntad general de algunos estados para ejercer nuevas facultades tributarias, como fue el caso del impuesto sobre la tenencia vehicular, que el gobierno federal recientemente transfirió a los estados y respecto del cual mucho de ellos decidieron no cobrarlo o aplicaron un subsidio.<sup>4</sup>

Un interés político se puede sumar a los motivos que hicieron crecer la deuda estatal y municipal, pues con el fin de no generar molestia entre la ciudadanía y un consecuente castigo electoral, muchos gobiernos prefirieron adquirir deuda en lugar de aumentar impuestos o crear nuevos gravámenes para completar su gasto. Tal fue el mencionado caso de la tenencia vehicular que, como parte de sus compromisos de campaña,

---

4. Standard & Poor's. *Débil administración financiera explica casos recientes de incumplimiento de pago de deuda en los gobiernos municipales y estatales en México*, México, S&P, 18 de enero de 2013, p.4 [DE disponible en: [http://www.standardandpoors.com/servlet/BlobServer?blobheadername3=MDT-Type&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D13.01.18\\_MexicoGLRsFinacialAdmon.pdf&blobheadername2=Content-Disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobkey=id&blobheadername1=content-type&blobwhere=1244217023280&blobheadervalue3=UTF-8](http://www.standardandpoors.com/servlet/BlobServer?blobheadername3=MDT-Type&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D13.01.18_MexicoGLRsFinacialAdmon.pdf&blobheadername2=Content-Disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobkey=id&blobheadername1=content-type&blobwhere=1244217023280&blobheadervalue3=UTF-8)].

el presidente Felipe Calderón eliminó a partir de 2012 y dejó en manos de los estados el decidir si la seguían aplicando o no. Para los gobiernos locales, la medida implicó dejar de percibir alrededor de 20 mil millones de pesos al año, ya que lo recaudado por este impuesto se devolvía a las entidades vía participaciones.

Pese a su importancia económica, hubo estados que optaron por no retomar el cobro. Entre ellos estuvo Jalisco, donde hubo elecciones locales en 2012. La decisión se tomó pese a que, en noviembre de 2009, el entonces gobernador, Emilio González Márquez, del PAN, había presentado una propuesta para mantener la tenencia, que significaba ingresos por más de 1,600 millones de pesos al año.<sup>5</sup> Sin embargo, meses después el mandatario se sumó a la postura de su partido de rechazar la iniciativa, la cual terminó enterrando el Congreso local en junio de 2010.

Pese a la eliminación de la tenencia, el PAN perdió el gobierno de Jalisco. Datos de la SHCP indican que, en 2012, la deuda estatal se incrementó en 1,706.3 millones de pesos,<sup>6</sup> prácticamente el monto que dejó de percibir el estado vía el gravamen federal.

Además del uso político de la deuda para tratar de evitar represalias del electorado, está su empleo por parte de los nuevos gobernantes para hacer frente a los compromisos realizados durante la campaña. Tal fue el caso de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, quien como presidente municipal de Guadalajara contrató, en 2011, un crédito por 1,100 millones de

- 
5. En 2010 Jalisco recibió 1,672.3 millones de pesos por concepto del cobro de la tenencia, mientras que en 2011 fueron 1,823.3 millones, según los informes de cada uno de esos años acerca del pago de participaciones a las entidades federativas [DE disponible en: <http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Paginas/InfoRelPagoParticipacionEntidadesFederativas.aspx>].
  6. Según el informe de la Secretaría de Hacienda sobre los saldos totales de las obligaciones financieras de entidades federativas y municipios, al cierre de 2011 la deuda de Jalisco se ubicó en 24,309 millones de pesos, mientras que al terminar 2012 llegó a 26,015.3 millones de pesos [DE disponible en: [http://www.hacienda.gob.mx/ESTADOS/DEUDA\\_PUBLICA\\_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/ESTADOS/DEUDA_PUBLICA_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx)].

■ **Cuadro 2** Municipios que deben 400 millones de pesos o más

Municipio / Entidad	Deuda (millones de pesos)*		Variación porcentual	Población**	Deuda per cápita (\$)
	2006	2012			
Guadalajara, Jalisco	1,200	2,657.6	121.47%	1'495,189	1,777.45
Tijuana, Baja California	585.4	2,410.0	311.68%	1'559,683	1,545.19
Monterrey, Nuevo León	996.3	2,109.6	111.74%	1'135,550	1,857.79
Zapopan, Jalisco	418.8	1,465.5	249.93%	1'243,756	1,178.30
Benito Juárez, Quintana Roo	560.8	1,352.7	141.21%	661,176	2,045.94
Nuevo Laredo, Tamaulipas	149.3	1,211.7	711.62%	384,033	3,155.32
León, Guanajuato	172.5	981.5	468.98%	1'36,480	683.26
San Nicolás de los Garza, Nuevo León	183.3	945.2	415.68%	443,273	2,132.42
Mexicali, Baja California	406.9	778.3	91.27%	936,826	830.76
Tonalá, Jalisco	145.9	773.8	430.34%	478,689	1,616.44
Puebla, Puebla	666.2	741.0	11.22%	1'539,819	481.21
Hermosillo, Sonora	501.9	726.6	44.77%	784,342	926.36
Ecatepec, Estado de México	706.7	718.1	1.61%	1'656,107	433.61
Tlaquepaque, Jalisco	319.1	698.5	118.90%	608,114	1,148.63
Cuernavaca, Morelos	70	698.3	897.56%	365,168	1,912.24
Guadalupe, Nuevo León	214.9	692.2	222.12%	678,006	1,020.97
Durango, Durango	52.1	540.3	937.06%	582,267	927.94
Solidaridad, Quintana Roo	0	517.0	—	159,310	3,245.25
San Pedro Garza García, Nuevo León	203.6	498.1	144.62%	122,659	4,060.48
Centro, Tabasco	122.5	492.2	301.80%	640,359	768.64
Aguascalientes, Aguascalientes	201.6	483.5	139.83%	797,010	606.64
Naucalpan, Estado de México	281.7	478.9	70.01%	833,779	574.40
Morelia, Michoacán	69.3	473.9	583.83%	729,279	649.81
Huixquilucan, Estado de México	320	445.5	39.21%	242,167	1,839.49
Tlalnepantla, Estado de México	373.9	421.2	12.65%	664,225	634.12
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	248.7	415.6	67.11%	553,374	751.03
Acapulco, Guerrero	0	414.3	—	789,971	524.45
Querétaro, Querétaro	339.8	411.8	21.19%	801,940	513.50
Saldo total nacional	14,622.0	43,558.7	197.90%	22'322,551	1,951.33

\* Saldos al 31 de diciembre de cada año.

\*\* Al año 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

pesos para hacer realidad el programa de pavimentar calles con concreto hidráulico, que prometió como abanderado del PRI cuando contendía para ganar la capital de Jalisco. Con ello convirtió al municipio en el más endeudado del país (cuadro 2). No obstante, Aristóteles Sandoval fue postulado por el PRI para gobernador del estado y ganó la elección en julio de 2012.

No se debe olvidar que también hubo quienes adquirieron deuda por motivos no claros, como en el caso de Coahuila, donde el pasivo estatal durante la administración del gobernador Humberto Moreira Valdés (2005–2011) creció en 11,196.2%, al pasar de 323.2 millones de pesos en diciembre de 2005 a 36,509.6 millones al cierre de 2011. El disparo de la deuda, cuyo monto llegó al equivalente de casi tres veces las participaciones federales a que tiene derecho el estado, se dio entre denuncias de corrupción y malos manejos, e incluso se descubrió que se usaron documentos apócrifos para la contratación de créditos por al menos 3,100 millones de pesos, por lo cual la SHCP presentó una denuncia penal y se abrió una investigación federal en la que la Procuraduría General de la República (PGR) no encontró pruebas contra el exgobernador y lo exculpó a finales de 2012.

### 3. La lista de la vergüenza

Producto de políticas o conductas como las mencionadas, la deuda de estados y municipios creció y creció hasta alcanzar los 434,761.2 millones de pesos al cierre de 2012. La mayor parte la concentraban siete entidades: Distrito Federal (58,773.8 millones de pesos), Nuevo León (46,952.9 millones), Veracruz (40,028.9 millones), Estado de México (39,929.3 millones), Coahuila (36,421.7 millones), Jalisco (26,015.3 millones) y Chihuahua (23,284.8 millones).

En cuanto a los estados que más vieron incrementarse su deuda en el sexenio, el primer lugar lo tuvo Coahuila, con un total de 36,001.7 millones de pesos, seguido por Veracruz, con 34,514.6 millones, Nuevo León, con 30,241.8 millones, Jalisco, con 17,184.5 millones y Chihuahua, con 16,388.1 millones de pesos (cuadro 3).

Y en relación con su población, otra vez Coahuila se ubicó como el estado con mayor deuda, de 13,252 pesos per cápita, seguido por Quintana Roo, con 11,320.75 pesos y Nuevo León, con 10,089.90 pesos (cuadro 4). Lo anterior implica que un coahuilense que ganase el salario mínimo promedio tendría que trabajar 219 días a fin de aportar la parte que le toca para saldar el débito estatal, mientras que un quintanarroense debería hacerlo 187 días y un neoleonés, 167 días.

Por último, en materia de participaciones federales, los estados que enfrentan el panorama más negro son Coahuila, cuya deuda al final de 2012 equivalía a 298.5% de los ingresos federales a que tendría derecho; Quintana Roo, con el equivalente a 235.6%; Nuevo León, con 208.3%; Chihuahua, con 159.7%; Veracruz, con 131.2%; Nayarit, con 120.2%; Distrito Federal, con 105.1%, y Sonora, con 101.7%.

#### 4. Preocupación nacional e internacional

El disparado crecimiento de la deuda de estados y municipios generó preocupación en propios y extraños. Muestra de la inquietud nacional, además de su inclusión en el Pacto por México, es que la SHCP empezó a dar un seguimiento más puntual al tema, y en su página de Internet se le dio un sitio especial a la información sobre las cuentas públicas locales, pues de estar dentro del apartado de Finanzas públicas se le asignó uno propio en la cabecera denominado Estados.<sup>7</sup>

---

7. Véase la página de la SHCP: <http://www.shcp.gob.mx>



**Cuadro 3** Deuda por estado

Lugar	Municipio / Entidad	Deuda (millones de pesos)*		Diferencia	Variación
		2006	2012	(millones de pesos)	porcentual
1.	Distrito Federal	44,085.9	58,773.8	14,687.9	33.32%
2.	Nuevo León	16,711.1	46,952.9	30,241.8	180.97%
3.	Veracruz	5,514.3	40,028.9	34,514.6	625.91%
4.	Estado de México	31,975.7	39,929.3	7,953.6	24.87%
5.	Coahuila	420.0	36,421.7	36,001.7	8,571.83%
6.	Jalisco	8,830.8	26,015.3	17,184.5	194.60%
7.	Chihuahua	6,896.7	23,284.8	16,388.1	237.62%
8.	Chiapas	881.7	16,412.9	15,531.2	1,761.51%
9.	Michoacán	2,811.4	15,528.1	12,716.7	452.33%
10.	Sonora	6,248.8	15,105.8	8,857.0	141.74%
11.	Quintana Roo	1,880.0	15,006.5	13,126.5	698.22%
12.	Baja California	4,556.0	12,762.2	8,206.2	180.12%
13.	Guanajuato	1,972.4	8,074.1	6,101.7	309.36%
14.	Sinaloa	4,226.1	7,416.8	3,190.7	75.50%
15.	Baja California Sur	647.9	1,687.7	1,039.8	160.48%
16.	Campeche	0.0	1,115.1	1,115.1	–
17.	Colima	889.7	2,138.7	1,249.0	140.39%
18.	Aguascalientes	958.4	3,155.9	2,197.5	229.29%
19.	Durango	2,680.9	4,263.6	1,582.7	59.04%
20.	Tamaulipas	782.9	10,924.1	10,141.2	1,295.34%
21.	Puebla	3,360.3	9,115.0	5,754.7	171.25%
22.	Nayarit	547.9	6,320.1	5,772.2	1,053.51%
23.	Oaxaca	1,506.2	5,660.4	4,154.2	275.81%
24.	Zacatecas	216.1	5,321.8	5,105.7	2,362.64%
25.	Tabasco	639.4	4,823.8	4,184.4	654.42%
26.	San Luis Potosí	2,712.8	4,688.2	1,975.4	72.82%
27.	Hidalgo	2,451.8	3,642.9	1,191.1	48.58%
28.	Guerrero	2,309.5	3,039.6	730.1	31.61%
29.	Morelos	737.8	2,871.1	2,133.3	289.14%
30.	Yucatán	743.1	2,426.0	1,682.9	226.46%
31.	Querétaro	1,717.9	1,811.1	93.2	5.42%
32.	Tlaxcala	180.0	43.1	-136.9	-76.04%
	<b>Total</b>	<b>160,093.5</b>	<b>434,761.2</b>	<b>274,667.7</b>	<b>171.57%</b>

\* Saldos al 31 de diciembre de cada año. Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

■ Cuadro 4 Deuda por habitante

Lugar	Entidad	Deuda (en pesos)*	Población**	Deuda per cápita (en pesos)
1.	Distrito Federal	58,773'800,000	8'851,080	6,640.30
2.	Nuevo León	46,952'900,000	4'653,458	10,089.90
3.	Veracruz	40,028'900,000	7'643,194	5,237.20
4.	Estado de México	39,929'300,000	15'175,862	2,631.11
5.	Coahuila	36,421'700,000	2'748,391	13,252.00
6.	Jalisco	26,015'300,000	7'350,682	3,539.16
7.	Chihuahua	23,284'800,000	3'406,465	6,835.48
8.	Chiapas	16,412'900,000	4'796,580	3,421.80
9.	Michoacán	15,528'100,000	4'351,037	3,568.82
10.	Sonora	15,105'800,000	2'662,480	5,673.57
11.	Quintana Roo	15,006'500,000	1'325,578	11,320.75
12.	Baja California	12,762'200,000	3'155,070	4,044.97
13.	Guanajuato	8,074'100,000	5'486,372	1,471.67
14.	Sinaloa	7,416'800,000	2'767,761	2,679.69
15.	Baja California Sur	1,687'700,000	637,026	2,649.28
16.	Campeche	1,115'100,000	822,441	1,355.89
17.	Colima	2,138'700,000	650,555	3,287.55
18.	Aguascalientes	3,155'900,000	1'184,996	2,663.23
19.	Durango	4,263'600,000	1'632,934	2,611.01
20.	Tamaulipas	10,924'100,000	3'268,554	3,342.19
21.	Puebla	9,115'000,000	5'779,829	1,577.03
22.	Nayarit	6,320'100,000	1'084,979	5,825.07
23.	Oaxaca	5,660'400,000	3'801,962	1,488.82
24.	Zacatecas	5,321'800,000	1'490,668	3,570.06
25.	Tabasco	4,823'800,000	2'238,603	2,154.82
26.	San Luis Potosí	4,688'200,000	2'585,518	1,813.25
27.	Hidalgo	3,642'900,000	2'665,018	1,366.92
28.	Guerrero	3,039'600,000	3'388,768	896.98
29.	Morelos	2,871'100,000	1'777,227	1,615.47
30.	Yucatán	2,426'000,000	1'955,577	1,240.53
31.	Querétaro	1,811'100,000	1'827,937	990.77
32.	Tlaxcala	43'100,000	1'169,936	36.87
	Total	434,761'200,000	112'336,538	3,870.17

\* Saldos al 31 de diciembre de 2012. \*\* Al año 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En el ámbito internacional, desde finales de 2012 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) manifestó su intranquilidad al respecto en un documento que incluso entregó al presidente Enrique Peña Nieto, donde se lee:

A pesar de las mejoras que México ha introducido en la última década, los instrumentos para garantizar la disciplina fiscal a nivel subnacional aún son débiles. Si bien la deuda de los gobiernos subnacionales es moderada, en comparación con estándares internacionales, en los últimos años ha crecido rápidamente. En 2000, se adoptaron reglas para limitar el acceso de los estados al crédito, aumentar la transparencia y fortalecer el compromiso del gobierno federal de no rescatar instituciones subnacionales. Sin embargo, la asimetría que existe entre las transferencias federales y los ingresos por impuestos propios aún puede dar lugar a restricciones presupuestales “laxas” y a riesgo moral.<sup>8</sup>

Y en un informe dado a conocer a principios de 2013 insistió nuevamente en ello:

Si bien el crecimiento del endeudamiento estatal, de sólo 2.8% del PIB, no representa un riesgo sistémico, tal comportamiento puede en un momento dado generar dificultades de servicio de la deuda y presiones difíciles de resistir para que el gobierno central rescate a los estados en dificultades. Las presiones pueden ser muy poderosas, ya que los estados tienen la responsabilidad de los servicios públicos

---

8. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. *México, mejores políticas para un desarrollo incluyente*, México, OCDE, septiembre de 2012, p.13. [DE disponible en: <http://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>].

esenciales, como la educación y la salud, como demostró la crisis de la deuda subnacional de la década de 1990.<sup>9</sup>

El pronóstico de la OCDE fue acertado, pues según un informe de S&P, en 2012 dos gobiernos estatales y siete municipales incumplieron con sus obligaciones financieras. Se trató de Jalisco y de Zacatecas, así como de los municipios de Cuernavaca (Morelos), Naucalpan (Estado de México), Zamora (Michoacán), Santa Catarina (Nuevo León), Acapulco (Guerrero), San Luis Potosí (San Luis Potosí) y Guadalupe (Nuevo León).<sup>10</sup>

Fabiola Ortiz, analista de S&P México, afirmó al respecto: “Los incumplimientos de estados y municipios responden principalmente a su débil administración financiera, incluyendo un bajo nivel de transparencia fiscal, la limitada planeación financiera y de capital de largo plazo, y a la falta de una política formal de liquidez para hacer frente a las obligaciones operativas y financieras”.<sup>11</sup>

## 5. Un pacto contra la manga ancha

Ante la dimensión del problema de la deuda local, las autoridades del país ya no pudieron seguir esquivándolo y se optó por incluirlo en el Pacto por México, promovido por la administración de Enrique Peña Nieto.<sup>12</sup>

9. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. *Estudios Económicos de la OCDE: México 2013*, México, OCDE, mayo de 2013, p.134 [DE disponible en: [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-mexico-2013\\_9789264201521-es](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-mexico-2013_9789264201521-es)].

10. Standard & Poor's. *Op. cit.*, p.3.

11. Notimex. “Estados elevan nivel de incumplimiento: S&P”, en *El Economista*, México, 14 de mayo de 2013 [DE disponible en: <http://eleconomista.com.mx/estados/2013/05/14/estados-elevan-nivel-incumplimiento-sp>].

12. El Pacto por México se firmó el 2 de diciembre de 2012 en una ceremonia realizada en el Castillo de Chapultepec. El acuerdo político fue signado por el presidente de la república y los representantes del PRI, PAN y del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Los cinco capítulos que lo integran son: Sociedad de derechos; Crecimiento económico, empleo y

En el apartado de “Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad”, el punto 2.10 está dedicado a la “Deuda de los Estados”, en el que se indica:

Se expedirá una nueva Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar el exceso de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios regulando el acceso a la fuente de pago y a las garantías de la Federación para el endeudamiento subnacional.<sup>13</sup>

Posteriormente, en el Senado se decidió tomar el toro por los cuernos. El 16 de abril de 2013 se aprobó una reforma constitucional para modificar seis artículos de la carta magna en materia de disciplina financiera. El ajuste contemplado incluía, entre otros puntos:

- El establecimiento, como requisito obligatorio, de que los empréstitos y las obligaciones por contratar sean aprobados por las legislaturas locales, con el voto de al menos dos terceras partes de sus miembros presentes, previo análisis del destino de los recursos, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.
- La prohibición expresa de que los recursos de los empréstitos se destinen a cubrir gasto corriente.
- El otorgamiento de facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes de responsabilidad hacendaria y de coordinación fiscal que obli-

---

competitividad; Seguridad y justicia; Gobernabilidad democrática; Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Véase la página del Pacto por México: <http://pactopormexico.org>

13. El apartado de “Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad” incluye 11 puntos que se pueden consultar en <http://pactopormexico.org/acuerdos/#crecimiento-economico-y-competitividad>

guen a un manejo sostenible de las finanzas por parte de la federación, los estados y los municipios.

- La creación de un registro público único de empréstitos y obligaciones de pago, así como la institución de un sistema de alertas.
- El otorgamiento de facultades al Senado para sancionar las estrategias de ajuste de finanzas públicas de los estados que tengan niveles elevados de deuda.
- La autorización a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar al gobierno federal en el otorgamiento de garantías de deuda con cargo al crédito de la nación, así como para fiscalizar directamente a los estados y municipios que soliciten este tipo de créditos, además de revisar que la deuda contratada solo se aplique para los fines autorizados.

La reforma cumplió con varias de las peticiones y recomendaciones de la OCDE, como “mejorar la calidad y la oportunidad de las cuentas fiscales de los gobiernos locales [...] proporcionar mayor información sobre la deuda y las obligaciones contingentes de los estados y los municipios [...] y] fomentar la aplicación de límites prudentes al endeudamiento a nivel estatal y municipal”.<sup>14</sup>

Los ajustes iban en la dirección recomendada por S&P para “recuperar la confianza y la certidumbre en el mercado de deuda subnacional”.<sup>15</sup> No obstante, en su informe acota que no son suficientes: “opinamos también que la capacidad y voluntad de algunos gobiernos para implementar los cambios contables y difundir a cabalidad su información financiera, así como la voluntad de la autoridad responsable para sancionar su incumplimiento, seguirán siendo un reto en los siguientes años”.<sup>16</sup>

14. OCDE. *Mejores políticas para...*, op. cit, p.13.

15. Standard & Poor's. *Op. cit*, p.5.

16. *Idem*.

Además, la firma calificadora considera que son necesarios más ajustes en materia fiscal para prevenir más casos de incumplimiento en estados y municipios, entre los que menciona:

[...] un control más eficaz sobre el crecimiento del gasto operativo y de inversión, así como de un análisis más profundo sobre las razones para solicitar nueva deuda. Consideramos que sin compromisos claros para mantener la disciplina fiscal, el aumento de las transferencias de recursos a los estados y municipios, las condonaciones de deuda o el “rescate” de las entidades más endeudadas, sólo sería una solución temporal.<sup>17</sup>

A la par, la OCDE y S&P exigen que los gobiernos locales solo gasten el dinero que tienen y tomen en serio su responsabilidad de generar ingresos propios para cubrir la inversión necesaria para realizar obras de infraestructura, prestación de servicios y pago de nómina, ante lo que urgen a “reformas adicionales al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que promuevan el fortalecimiento y autonomía de las haciendas estatales y municipales”,<sup>18</sup> según indica la firma calificadora internacional. La OCDE agrega:

El porcentaje total de los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos subnacionales en México se cuenta entre los más bajos de la OCDE. Es necesario fortalecer los incentivos de los estados para recaudar más ingresos, limitando las transferencias del gobierno federal y permitiendo a los estados una mayor retención de sus ingresos marginales.<sup>19</sup>

---

17. *Idem.*

18. *Idem.*

19. OCDE. *Mejores políticas para...*, *op. cit.*, p.15.

## 6. El cierre del candado, en veremos

Pese al compromiso adquirido por sus partidos en el Pacto por México, a los señalamientos provenientes del ámbito nacional e internacional y la muestra que les pusieron los senadores, los diputados federales difirieron la discusión del tema de los candados a la deuda de estados y municipios.

Con reclamos de que el Senado había invadido su esfera de responsabilidad, ya que por ley solo la cámara baja puede legislar en materia de empréstitos,<sup>20</sup> los diputados presentaron su propia iniciativa que, paradójicamente, “recoge en buena parte el contenido de la minuta que aprobó el Senado de la República”.<sup>21</sup>

La propuesta busca “garantizar el uso responsable de la contratación de financiamiento dentro o fuera del país; créditos, empréstitos o préstamos para los gobiernos estatales y municipales, así como de su administración transparente”, se indicó en un comunicado emitido por la Cámara de Diputados.<sup>22</sup>

La iniciativa, que considera como urgente un “replanteamiento sobre el manejo responsable de las finanzas públicas”,<sup>23</sup> fue presentada el 30 de abril de 2013 con el apoyo de las siete fracciones legislativas, tras lo cual se turnó a comisiones para su dictaminación. Debido a que este fue el

---

20. Así lo establece el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su inciso H, que indica: “La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre el reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”.

21. Cámara de Diputados. “Presentan los siete grupos parlamentarios iniciativa de reforma constitucional para regular la deuda de estados y municipios”, Boletín 2914, emitido el 30 de abril de 2013 [DE disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/009\\_2013/04\\_abril/30\\_30/2914\\_presentan\\_los\\_siete\\_grupos\\_parlamentarios\\_iniciativa\\_de\\_reforma\\_constitucional\\_para\\_regurar\\_la\\_deuda\\_de\\_estados\\_y\\_municipios](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/04_abril/30_30/2914_presentan_los_siete_grupos_parlamentarios_iniciativa_de_reforma_constitucional_para_regurar_la_deuda_de_estados_y_municipios)].

22. *Idem*.

23. *Idem*.



último día de sesiones del periodo ordinario, la LXII Legislatura no tenía previsto retomar el tema hasta el 1 de septiembre de 2013, fecha estipulada para reanudar las actividades legislativas.

En tanto la deuda de estados y municipios seguía creciendo. Al cierre del primer trimestre de 2013, la SCHP reportó que el saldo total ascendía a 436,242.3 millones de pesos, un incremento de 1,481.1 millones de pesos con respecto al último día de 2012.

Así, ante la desidia de los diputados la deuda subnacional se mantiene como una bomba de tiempo y queda abierta la puerta a más incumplimientos, e incluso a un estallido general, cuyo impacto en las finanzas públicas y la economía de México aún nadie se ha atrevido a pronosticar.