

HABLEMOS DE DEUDA 2023

Reporte de deuda subnacional
[Estados + Municipios]

Contenido

Introducción	3
1. Deuda pública	4
1.1 Definición de deuda pública	4
1.2 Deuda subnacional en el mundo	5
1.3 Gestión de la deuda pública subnacional	7
2. Deuda subnacional en México	8
2.1 Marco normativo	8
2.2 Estadísticas de deuda pública subnacional en 2022	9
2.3 Deuda estatal	17
2.4 Deuda municipal	20
3. Conclusiones	21
IMCO Propone	22

Introducción

El objetivo de este documento es analizar la deuda pública subnacional -la deuda contratada por los de las entidades federativas, los municipios y sus respectivos entes¹- en México. Para ello, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) examinó el saldo de la deuda pública subnacional al 31 de diciembre de 2022 documentado en el Registro Público Único de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP), así como la relación de esta deuda con otras variables como el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) y la población.

Hablar de deuda es importante porque puede representar una plataforma de crecimiento económico para el país. Si bien la deuda puede tener una connotación negativa, en la práctica puede contribuir a desarrollar infraestructura que permita proveer más y mejores bienes y servicios para la población. Para que la deuda funja como pivote de desarrollo, es fundamental que los gobiernos nacionales y subnacionales la gestionen adecuadamente, establezcan reglas claras y supervisen su uso responsable como instrumento financiero y, en caso necesario, apliquen las sanciones correspondientes.

Los resultados del análisis muestran que al cierre de 2022 hubo una reducción del saldo de la deuda subnacional con respecto a 2021 de (-)4.8% en términos reales. Este saldo ascendió a 684 mil 396 millones de pesos, de los cuales la deuda estatal representó 94.2% y la deuda municipal 5.8%. Además, solo cinco de las 32 entidades federativas incrementaron su deuda, mientras que 26 la redujeron. Si bien el comportamiento de la deuda subnacional es heterógeno, la gestión de esta deuda es la que determina su eficacia, es decir, el cumplimiento de los objetivos por los cuales se contrató y los resultados obtenidos.

Este documento se divide en tres secciones: la primera define la deuda pública y su clasificación por orden de gobierno y compara la deuda subnacional de economías emergentes, entre ellas, México. La segunda describe el marco normativo de la deuda pública subnacional y expone estadísticas sobre el desempeño de la deuda subnacional en las 32 entidades federativas y algunos municipios en México al cierre de 2022. Por último, se proponen medidas de política pública.

¹ De acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Disciplina Financiera, los entes de las entidades federativas o municipios son aquellas instituciones como “*los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de las entidades federativas y los municipios. En el caso de la Ciudad de México, el Poder Ejecutivo incluye además a sus alcaldías.*”

1. Deuda pública

1.1 Definición de deuda pública

Los gobiernos recurren a financiamiento para poder cubrir los déficits que enfrentan cuando gastan más del nivel de ingreso que presupuestaron. La deuda pública es, en concreto, el monto que un gobierno debe. Esta deuda puede ser adquirida tanto a nivel nacional - interna- como internacional -externa- y suele adquirirse en forma de bonos, papel y títulos del Estado a través de entes públicos -como la banca de desarrollo u otros gobiernos- o a privados -banca comercial-, así como instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI).²

La categorización y la medición de la deuda pública se realizan de acuerdo con ciertos aspectos como el tipo de gobierno, los conjuntos de instituciones públicas consideradas, el tipo de contabilidad interior, los plazos de financiamiento, etc. Para este documento, por su enfoque en deuda pública por nivel de gobierno, hay dos categorías esenciales: la deuda central -o nacional- y la deuda subnacional.

La deuda central o nacional hace referencia al monto total de dinero que el gobierno de un país debe a terceros, tanto nacionales como extranjeros. Esta deuda surge cuando el gobierno necesita financiar sus gastos o proyectos y no cuenta con suficientes ingresos fiscales para cubrirlos. En México, la medición de la deuda del gobierno central se refleja en el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) e incluye todas las obligaciones financieras contraídas por el Gobierno Federal, así como aquellas de las entidades que operan en su nombre.

La deuda subnacional es la deuda pública asumida por los gobiernos locales, como estados, provincias o municipios, así como por cualquier institución o entidad que actúe en representación de estos gobiernos. A diferencia de la deuda nacional, que es asumida por el gobierno central de un país -en el caso de México, por la Federación- la deuda subnacional es responsabilidad de las entidades locales y puede variar según la jurisdicción y las regulaciones específicas de cada territorio.³ En México, la deuda subnacional se entiende como la suma de la deuda de los estados, de los municipios y de sus entes.

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Deuda Pública*, Observatorio Fiscal de Latinoamérica y del Caribe. Disponible en <https://www.cepal.org/ofilac/en/public-debt>. Consultado el 14 de junio de 2023.

³ OECD/UCLG (2016), *Subnational Governments around the world: Structure and finance*. Disponible en <https://www.sng-wofi.org/reports/Subnational-Governments-Around-the-World-%20Part-I.pdf>. Consultado el 21 de julio 2023.

1.2 Deuda subnacional en el mundo

Llevar a cabo una comparación internacional es importante porque esta información es crucial para entender las capacidades financieras e inversión de los gobiernos locales; además, mejora la rendición de cuentas y transparencia a nivel subnacional. Estos elementos son relevantes, también, para el monitoreo constante, pues un debilitamiento de la posición financiera de las finanzas subnacionales puede poner a prueba las finanzas centrales.⁴

De acuerdo con el Observatorio Mundial de Finanzas e Inversiones de Gobiernos Subnacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de una muestra de 75 países, la deuda subnacional representó una proporción relativamente pequeña en comparación con la deuda del gobierno central en 2020: aproximadamente 7.9% del PIB y 9.8% de la deuda pública total. Sin embargo, la distribución de esta deuda varió entre países desde de cero hasta 75.8% del PIB y 53.6% de la deuda pública, como fue el caso de Canadá.⁵

En países con gobierno federal⁶ -aquellos compuestos por un gobierno central o federación y estados autónomos como México-, la deuda subnacional representó 20.3% del PIB y 22.7% de la deuda pública en 2020, mientras que en países con gobierno centralizado⁷ -países conformados por un gobierno central con control sobre los gobiernos locales- fue 4.6% del PIB y 6.2% de la deuda pública. La deuda de los gobiernos locales o municipales, en comparación con los gobiernos estatales o regionales, es significativamente menor tanto

⁴ Saxena, S., (2022), *How to Manage Fiscal Risks from Subnational Governments*, Fondo Monetario Internacional. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/01/How-to-Manage-Fiscal-Risks-from-Subnational-Governments-522609>. Consultado el 22 de julio de 2023.

⁵ OCDE (2022), *2022 Synthesis Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, OECD Publishing, Paris. Disponible en <https://doi.org/10.1787/b80a8cdb-en>. Consultado el 10 de junio de 2023.

⁶ En países federales, la soberanía se comparte entre dos órdenes de gobierno: el gobierno federal y el gobierno de los estados -federados-. Las constituciones de estos países asignan responsabilidades a ambos órdenes. Por ejemplo, los gobiernos federales generalmente manejan aspectos exclusivos como política exterior, defensa, la emisión de moneda, etc. Los estados, en su autonomía, tienen responsabilidades definidas por sus constituciones y varían de entidad a entidad.

OECD (2019), *Multi-level Governance Studies, Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. Disponible en <https://doi.org/10.1787/2414679x>. Consultado el 4 de agosto de 2023.

⁷ Un estado centralizado o unitario es aquel en el que el gobierno central tiene supremacía total y no comparte la soberanía. Los ciudadanos están sujetos al mismo poder en todo el territorio, y el gobierno central puede crear, abolir y ajustar los poderes de las unidades subnacionales.

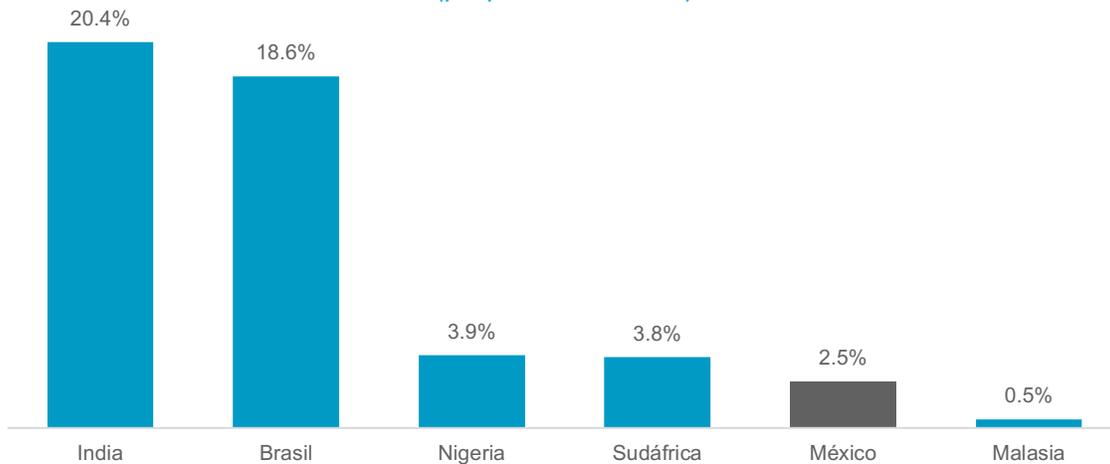
Ibidem.

en los países federales como en los unitarios, donde representa, en promedio, 4.5% del PIB y 6.1% de la deuda pública total en 2020.⁸

En ese sentido, la Gráfica 1 muestra una comparación entre seis países, entre ellos México, que comparten características como una división política federal y ser economías emergentes con ingreso medio alto y medio bajo. México, con una deuda subnacional de 2.5% del PIB, tiene la segunda más baja, seguido de Malasia. Los índices de deuda subnacional más altos son de India y Brasil con 20.4% y 18.6%, respectivamente.

Es importante destacar los matices en la comparación de la deuda pública entre países puesto que todo depende de la sostenibilidad de cada una de ellas. La deuda pública es considerada sostenible cuando el gobierno puede cumplir con sus compromisos financieros y evitar el impago sin necesidad de aplicar políticas inadecuadas. Por lo tanto, cada país tiene variables adicionales que deben tenerse en cuenta al describir y calificar la deuda pública, tales como la tasa de interés, el tipo de cambio y el crecimiento económico.⁹

Gráfica 1. Deuda subnacional de países federales de ingreso medio alto y medio bajo en 2020
(proporción del PIB)



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de *OECD-UCLG World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. Nota 1: el gobierno subnacional se define como la suma (no consolidada) de los subsectores gobierno federal o "estados" y gobierno local.

⁸OCDE (2022). Op. Cit.

⁹ Blanchard, O. (2022), *Deciding when debt becomes unsafe*, Fondo Monetario Internacional. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2022/03/Deciding-when-debt-becomes-unsafe-Blanchard>. Consultado el 15 de julio de 2023.

1.3 Gestión de la deuda pública subnacional

Los sistemas fiscales federales tienen como preceptos fundamentales la asignación de responsabilidades de gasto e ingresos y de la administración de deuda. En este sentido, los gobiernos subnacionales pueden financiar infraestructura necesaria a través de la contratación de deuda y la obtención de préstamos para solucionar problemas de liquidez. Sin embargo, un mal manejo de la deuda pública subnacional puede, en lo local, generar riesgos de inestabilidad en la provisión de servicios públicos y, en lo nacional, tener efectos negativos en la estabilidad macroeconómica del país.¹⁰

La gestión de la deuda pública subnacional, además de tener bases legales en un marco de federalismo, debe incluir reglas claras, monitoreo y supervisión sobre la deuda de los gobiernos locales. Es importante establecer un marco para que los gobiernos locales tengan la posibilidad de usar la deuda como un instrumento financiero que les permita mejorar los servicios que proveen o elevar y potenciar la inversión pública. Así, es indispensable administrar los riesgos de comportamientos indisciplinados o irresponsables tanto en tiempos de prosperidad como en tiempos de crisis económica.¹¹

Este marco de administración de la deuda pública subnacional y sus riesgos debe considerar cuatro etapas:

- i) **Identificación y evaluación:** El objetivo de este paso es detectar, de manera cuantitativa, la sostenibilidad de la deuda al tomar en consideración aspectos como ingresos, egresos, liquidez, margen de contratación de deuda adicional, etc. A pesar de la falta de indicadores globales estandarizados, un ejemplo es el Sistema de Alertas de la SHCP.¹²
- ii) **Mitigación:** Los gobiernos pueden utilizar tanto controles directos como indirectos junto con medidas de mitigación de riesgos para limitar el tamaño de estos y controlar el comportamiento de endeudamiento de los gobiernos locales. Estos límites pueden establecerse en el monto máximo de endeudamiento, en el tipo de contratación -interna o externa- y en los plazos -de corto o largo plazo-.
- iii) **Provisión para riesgos residuales y contingencias:** Riesgos adicionales en las finanzas públicas deben considerarse en el presupuesto para asegurar que haya suficientes fondos disponibles para enfrentar contingencias y que estas no signifiquen afectaciones en los pagos de la deuda.

¹⁰ Martínez-Vázquez, J. y Civelek, Y. (2019), *Subnational Government Debt Governance: Lessons from Non-Asian Emerging Economies*, ICEPP Working Papers. 147. Disponible en <https://scholarworks.gsu.edu/icepp/147>. Consultado el 30 de julio de 2023.

¹¹ Ibidem.

¹² Saxena, S. (2022), op. cit.

- iv) **Divulgación:** La transparencia sobre los riesgos fiscales es crucial para la toma de decisiones informada. Los riesgos fiscales de los gobiernos subnacionales y otros riesgos deben ser divulgados de manera rutinaria. Además, debe considerarse la inclusión de un informe de riesgos fiscales junto con el presupuesto.¹³

Es esencial que el gobierno central supervise y lidere la gestión de la deuda pública nacional, pero también es importante que los gobiernos subnacionales se involucren en cooperación y planificación de programas. Desde sus perspectivas, deben considerar no solo sus necesidades, sino también sus responsabilidades para controlar el crecimiento de la deuda pública a corto y mediano plazo.

2. Deuda subnacional en México

2.1 Marco normativo

México es un sistema político federal: el poder se divide entre el gobierno central -la Federación- y los gobiernos subnacionales -las entidades federativas y los municipios-. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) determina la autonomía de organización política y administrativa de las entidades federativas, incluyendo a la Ciudad de México; es decir, cada una de ellas tiene su propia legislación y sus reglamentos internos. Sin embargo, también es la Constitución la que establece las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de deuda subnacional.¹⁴

Así, la CPEUM precisa que es de interés federal el establecer las bases generales para que los estados, la Ciudad de México y los municipios puedan contraer deudas, los límites y modalidades para utilizar sus Participaciones y cubrir los pagos de dichos préstamos, la obligación de inscribir y publicar todos los préstamos y obligaciones de pago en un registro público único de manera transparente y oportuna, la implementación de un sistema de alertas sobre la gestión de la deuda, y las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan con estas disposiciones.¹⁵

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios promulgada en 2016 establece que la deuda pública comprende cualquier financiamiento contratado por los entes públicos, como los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de las entidades federativas y los municipios. En el caso de la Ciudad de

¹³ Ibidem

¹⁴ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 116.

¹⁵ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73.

México, el Poder Ejecutivo incluye, además, a sus alcaldías, por lo que están imposibilitadas para contratar financiamiento por sí solas.¹⁶

Además, la Ley de Disciplina Financiera otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) un rol importante en la supervisión y regulación de la deuda pública de los estados y municipios, así como en la evaluación de su capacidad de pago y cumplimiento de las obligaciones financieras a través del Registro Público Único – registro que incluye la totalidad de los financiamientos y obligaciones a cargo de los entes públicos aplicables conforme a la ley– y del Sistema de Alertas -indicadores de endeudamiento-.¹⁷

2.2 Estadísticas de deuda pública subnacional en 2022

En México, la SHCP es la institución principal encargada de supervisar y monitorear los niveles de deuda pública tanto a nivel nacional como subnacional. En el caso de la deuda subnacional, las entidades federativas, municipios y sus respectivos entes están obligados a enviar la información detallada sobre cada financiamiento a la SHCP para que sea capturada en el Registro Público Único.

Los datos recopilados pueden ser consultados en los informes trimestrales que contienen especificaciones sobre el endeudamiento de cada nivel de gobierno como los tipos de financiamiento, los acreedores involucrados, los plazos establecidos, entre otros aspectos relevantes. Esta información también es utilizada por la SHCP para construir el Sistema de Alertas, una herramienta que permite identificar y evaluar posibles riesgos asociados con la deuda pública.

A partir de información recabada en estas fuentes, se observa que el saldo de la deuda subnacional al cierre de 2022 fue de 684 mil 396 millones de pesos (mdp). La deuda estatal representó 94.2% del total y la deuda municipal 5.8%. En un período de 15 años, entre 2007 y 2022, el saldo de la deuda subnacional aumentó 89% en términos reales, aunque entre 2012 y 2022, la deuda subnacional se ha mantenido estable, con un aumento de 0.3% en términos reales. (Gráficas 2 y 3).

Los incrementos observados entre 2008 y 2012 son un caso particular y se explican por la crisis financiera de 2008. La deuda subnacional experimentó un aumento de 84.3% real en ese lapso. Este aumento se debió a la caída del crecimiento económico y de los ingresos públicos federales, lo que afectó directamente a las Participaciones -principal fuente de recursos de los gobiernos subnacionales- y que resultó en déficits fiscales en las entidades federativas.

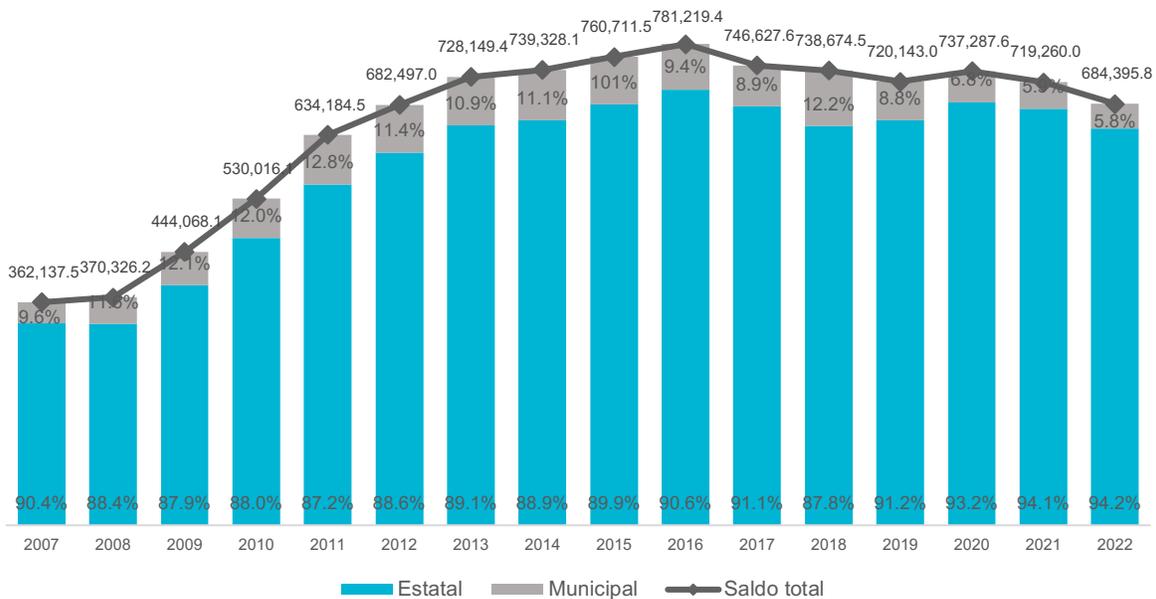
¹⁶ Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>. Consultado el 16 de julio de 2023.

¹⁷ Ibidem.



La necesidad de financiamiento para cubrir estos déficits se combinó con una mayor contratación de deuda por la diversificación de las fuentes de financiamiento. Desde 2001, además de los bancos comerciales, se abrió la opción de financiamiento bursátil gracias a una reforma en la Ley del Mercado de Valores. Entre 2008 y 2011, nueve de las 32 entidades federativas y 198 municipios utilizaron este mecanismo bursátil para obtener recursos financieros.¹⁸

Gráfica 2. Saldo de la deuda subnacional (estatal, municipal y entes públicos) al 31 de diciembre
(millones de pesos de 2022 y proporción del total)

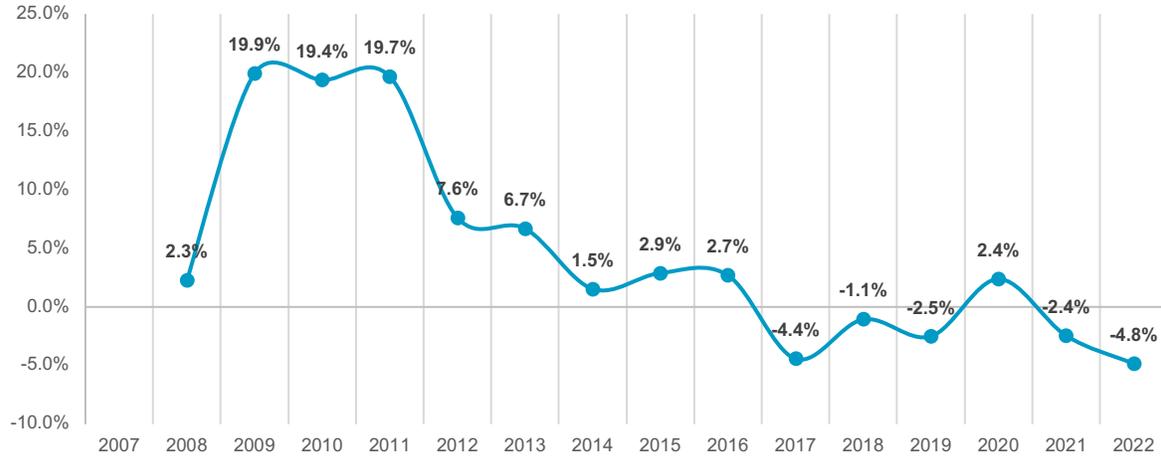


Fuente: elaborado por el IMCO con información de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Nota 1:** la deuda subnacional incluye deuda de estados, municipios y sus entes públicos. **Nota 2:** deflactor calculado con base en el INPC, segunda quincena de diciembre de 2022=100.

¹⁸ Auditoría Superior de la Federación (2012), *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*. Disponible en https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1_Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf. Consultado el 23 de julio de 2023.



Gráfica 3. Variaciones anuales del saldo de la deuda subnacional (estatal, municipal y sus entes)
(Tasa en términos reales)



Fuente: elaborado por el IMCO con información de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Nota 1:** la deuda subnacional incluye deuda de estados, municipios y sus entes públicos. **Nota 2:** deflactor calculado con base en el INPC, segunda quincena de diciembre de 2022=100.

Al cierre de 2022, la deuda subnacional estuvo principalmente compuesta por la deuda estatal (87.8%), seguida por la deuda de entes públicos estatales (6.3%) y los municipios (5.5%). Esta distribución se debe a la disparidad en ingresos y gastos entre estados y municipios: los estados tienen mayor capacidad económica y fiscal debido a su tamaño y sus fuentes de ingresos -como las Participaciones Federales-, lo que les permite acceder a más financiamiento. Los municipios, por su parte, tienen mayores limitaciones financieras, lo que se traduce en una menor capacidad de pago (ver Gráfica 4).

Gráfica 4. Saldo de la deuda subnacional (estatal, municipal y entes públicos) al 31 de diciembre de 2022 (proporción del total)



Fuente: elaborado por el IMCO con información de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Nota 1:** la deuda subnacional incluye deuda de estados, municipios y sus entes públicos.

Si bien la mayor parte de la deuda subnacional es de los estados, hay casos excepcionales que se apartan de esta tendencia. Por ejemplo, en Querétaro el gobierno estatal liquidó su deuda en 2020, y permaneció únicamente la deuda municipal de 34.6 mdp que representa 100% de la deuda en la entidad. En Baja California Sur, Puebla y Sinaloa, los municipios adeudan entre la quinta y la tercera parte del total en esas entidades. Por el contrario, tanto Ciudad de México como Tlaxcala¹⁹ tienen regulaciones que imposibilitan a sus alcaldías y municipios, respectivamente, contraer deuda (Tabla 1).

¹⁹ En 1998, la constitución del estado de Tlaxcala preveía el endeudamiento pero con un límite de 3% del presupuesto y bajo la condición de que se liquidará la deuda en un año. Posteriormente, en 2018, se modificó la constitución para que se permitiera una mayor contratación de deuda en concordancia con la Ley de Disciplina Financiera pero con un fuerte candado: la aprobación de dos terceras partes del congreso. En consecuencia, si bien la contratación de deuda no está prohibida en el estado, si se prevén requisitos que imposibilitan, de hecho, la contratación de la deuda - no hay imposibilidad jurídica.

Tabla 1. Saldo total de la deuda subnacional y composición al 31 de diciembre de 2022

(millones de pesos corrientes y proporción del total de la entidad correspondiente)

Estado	Gobierno de la Entidad Federativa		Gobiernos municipales		Total
	Saldo	Proporción	Saldo	Proporción	
Aguascalientes	3,261	96.8%	109	3.2%	3,370
Baja California	21,369	83.7%	4,156	16.3%	25,525
Baja California Sur	1,717	68.7%	781	31.3%	2,498
Campeche	2,283	82.5%	483	17.5%	2,767
Coahuila	39,443	99.7%	109	0.3%	39,552
Colima	4,219	94.2%	261	5.8%	4,480
Chiapas	19,764	94.8%	1,074	5.2%	20,838
Chihuahua	50,504	99.3%	377	0.7%	50,881
Ciudad de México	98,938	100.0%	-	0.0%	98,938
Durango	9,950	96.2%	388	3.8%	10,338
Guanajuato	10,887	87.8%	1,509	12.2%	12,396
Guerrero	3,607	92.4%	295	7.6%	3,902
Hidalgo	3,787	99.2%	30	0.8%	3,817
Jalisco	29,762	84.5%	5,440	15.5%	35,202
Estado de México	59,475	92.3%	4,981	7.7%	64,456
Michoacán	19,565	98.1%	369	1.9%	19,935
Morelos	6,337	92.1%	543	7.9%	6,879
Nayarit	6,623	92.0%	574	8.0%	7,197
Nuevo León	94,366	95.7%	4,209	4.3%	98,575
Oaxaca	15,575	99.9%	14	0.1%	15,589
Puebla	4,584	76.7%	1,396	23.3%	5,981
Querétaro	-	0.0%	35	100.0%	35
Quintana Roo	21,274	90.6%	2,199	9.4%	23,473
San Luis Potosí	4,902	91.8%	437	8.2%	5,340
Sinaloa	4,370	79.8%	1,109	20.2%	5,480
Sonora	25,019	84.2%	4,696	15.8%	29,715
Tabasco	6,301	94.0%	405	6.0%	6,706
Tamaulipas	17,515	95.6%	808	4.4%	18,323
Tlaxcala	-	0.0%	-	0.0%	-
Veracruz	44,055	94.1%	2,762	5.9%	46,817
Yucatán	8,162	97.7%	192	2.3%	8,355
Zacatecas	6,843	97.3%	193	2.7%	7,037

Fuente: elaborado por el IMCO con información de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Nota:** la deuda subnacional incluye deuda de estados, municipios y sus entes públicos.

La tendencia del saldo de la deuda, en general, ha sido estable; incluso, de 2021 a 2022 hubo una reducción de (-)4.8% en términos reales. En lo particular, las variaciones son heterogéneas. La Tabla 2 resume el comportamiento de la deuda de 2022 con respecto a

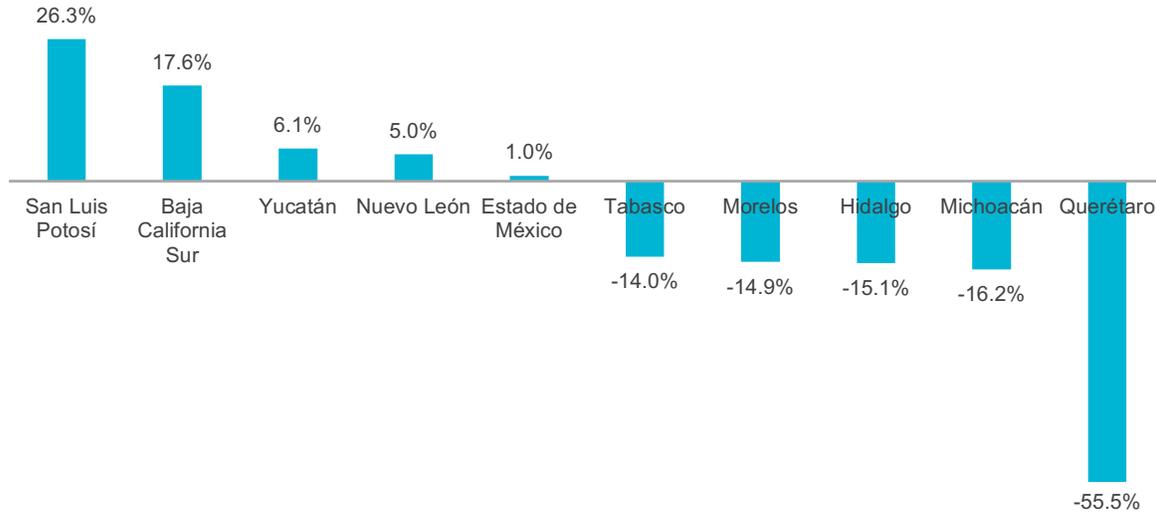
2021: cinco de las 32 entidades federativas incrementaron su deuda, mientras que 26 la redujeron. La Gráfica 5, además, ordena los cinco estados en cada extremo de estas variaciones.

Tabla 2. Variación del saldo total de la deuda subnacional
(millones de pesos corrientes)

Estado	2021	2022	Variación nominal	Variación real
Aguascalientes	3,425.79	3,369.70	- 56.09	-8.8%
Baja California	25,439.94	25,524.68	84.74	-7.0%
Baja California Sur	1,969.42	2,497.98	528.55	17.6%
Campeche	2,705.37	2,766.56	61.19	-5.2%
Coahuila	39,684.63	39,552.00	- 132.62	-7.6%
Colima	4,638.00	4,479.92	- 158.07	-10.4%
Chiapas	20,211.24	20,837.79	626.55	-4.4%
Chihuahua	51,890.24	50,881.31	- 1,008.94	-9.1%
Ciudad de México	94,474.19	98,937.70	4,463.50	-2.9%
Durango	10,483.73	10,337.99	- 145.74	-8.6%
Guanajuato	11,845.85	12,396.34	550.49	-3.0%
Guerrero	3,755.60	3,902.14	146.54	-3.7%
Hidalgo	4,169.24	3,817.48	- 351.76	-15.1%
Jalisco	36,954.10	35,202.01	- 1,752.09	-11.7%
Estado de México	59,185.24	64,455.88	5,270.64	1.0%
Michoacán	22,062.17	19,934.54	- 2,127.63	-16.2%
Morelos	7,493.14	6,879.44	- 613.70	-14.9%
Nayarit	7,112.89	7,196.77	83.88	-6.2%
Nuevo León	87,070.85	98,575.28	11,504.43	5.0%
Oaxaca	14,815.82	15,589.49	773.67	-2.4%
Puebla	6,099.25	5,980.67	- 118.58	-9.1%
Querétaro	72.06	34.59	- 37.47	-55.5%
Quintana Roo	23,792.11	23,472.99	- 319.12	-8.5%
San Luis Potosí	3,920.92	5,339.77	1,418.85	26.3%
Sinaloa	5,891.30	5,479.86	- 411.45	-13.8%
Sonora	30,339.82	29,715.07	- 624.75	-9.2%
Tabasco	7,225.70	6,706.07	- 519.63	-14.0%
Tamaulipas	19,140.08	18,323.46	- 816.62	-11.2%
Tlaxcala	-	-	-	-
Veracruz	46,446.45	46,817.01	370.56	-6.6%
Yucatán	7,302.77	8,354.71	1,051.94	6.1%
Zacatecas	7,206.32	7,036.56	- 169.76	-9.5%

Fuente: elaborado por el IMCO con información de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Nota 1:** la deuda subnacional incluye deuda de estados, municipios y sus entes públicos. **Nota 2:** deflactor calculado con base en el INPC, segunda quincena de 2022=100.

Gráfica 5. Entidades federativas con mayores aumentos y disminuciones del saldo total de la deuda subnacional en 2022 con respecto a 2021 (variación real)



Fuente: elaborado por el IMCO con información de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Nota 1:** la deuda subnacional incluye deuda de estados, municipios y sus entes públicos. **Nota 2:** deflactor calculado con base en el INPC, segunda quincena de 2022=100.

Otra manera de ilustrar la magnitud de la deuda subnacional es por su distribución entre los habitantes de una entidad federativa. La Tabla 3 presenta la deuda subnacional per cápita por estado, ordenada de mayor a menor. A partir de los datos correspondientes al cierre de 2022, se observa que Nuevo León encabeza la lista como el estado con la mayor deuda por habitante, seguido de Chihuahua, Quintana Roo, Coahuila y la Ciudad de México. Por otro lado, Querétaro registra una deuda de 14.8 pesos per cápita, mientras que en Puebla asciende a 893.4 pesos por habitante.

Es importante resaltar que dicho indicador no representa una medida de deuda en la que cada habitante debe cierta cantidad de dinero, sino que puede contribuir a dimensionar la deuda pública que cada estado registra. Como se ha mencionado, además del monto total, es la sostenibilidad a través de la gestión la deuda pública y posteriormente de los resultados que se obtengan por su empleo lo que determinan su eficacia.

Tabla 3. Saldo total de la deuda subnacional por habitante al 31 de diciembre de 2021 y 2022

(pesos)

Estado	2021	2022	Variación nominal	Variación real
Nuevo León	15,415.4	17,223.3	1,807.8	3.6%
Chihuahua	13,586.7	13,203.2	- 383.5	-9.9%
Quintana Roo	13,654.7	13,185.1	- 469.7	-10.5%
Coahuila	12,247.8	12,050.3	- 197.5	-8.8%
Ciudad de México	10,483.4	10,998.3	514.9	-2.7%
Sonora	9,809.3	9,496.2	- 313.1	-10.2%
Baja California	6,945.7	6,866.1	- 79.6	-8.4%
Colima	5,861.9	5,577.8	- 284.1	-11.8%
Nayarit	5,482.6	5,473.6	- 9.0	-7.4%
Durango	5,585.9	5,463.1	- 122.7	-9.3%
Veracruz	5,422.9	5,436.3	13.4	-7.1%
Tamaulipas	5,222.0	4,960.5	- 261.5	-11.9%
Zacatecas	4,309.5	4,179.7	- 129.8	-10.1%
Jalisco	4,372.9	4,126.4	- 246.5	-12.5%
Michoacán	4,556.5	4,090.3	- 466.2	-16.8%
Oaxaca	3,566.0	3,732.8	166.8	-3.0%
Estado de México	3,378.7	3,643.7	265.1	0.0%
Yucatán	3,214.8	3,638.5	423.7	4.9%
Chiapas	3,501.8	3,560.2	58.4	-5.7%
Morelos	3,646.9	3,314.9	- 332.0	-15.7%
Baja California Sur	2,422.7	3,012.9	590.2	15.3%
Campeche	2,681.7	2,698.8	17.1	-6.7%
Tabasco	2,794.0	2,566.3	- 227.7	-14.8%
Aguascalientes	2,372.3	2,303.7	- 68.6	-10.0%
Guanajuato	1,893.9	1,965.7	71.8	-3.8%
San Luis Potosí	1,363.3	1,844.3	481.0	25.4%
Sinaloa	1,858.9	1,715.7	- 143.1	-14.4%
Hidalgo	1,343.2	1,216.3	- 126.9	-16.0%
Guerrero	1,025.2	1,061.9	36.6	-4.0%
Puebla	919.3	893.4	- 25.9	-9.9%
Querétaro	31.3	14.8	- 16.5	-56.2%
Tlaxcala	-	-	-	-

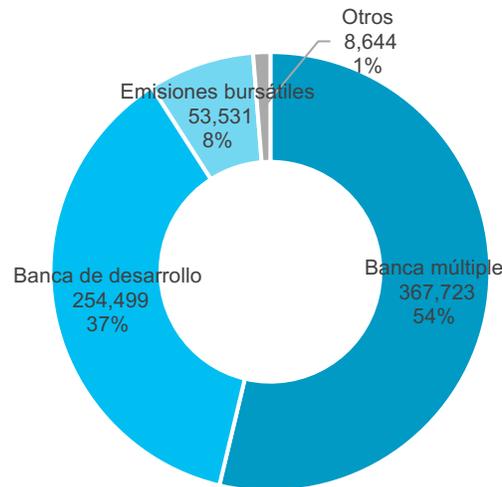
Fuente: elaborado por el IMCO con información de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de los datos a inicio de año de "Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050" del Consejo Nacional de Población (Conapo). **Nota 1:** la deuda subnacional incluye deuda de estados, municipios y sus entes públicos. **Nota 2:** deflactor calculado con base en el INPC, segunda quincena de 2022=100.

En cuanto a los acreedores de la deuda subnacional, el mayor de ellos en términos proporcionales y totales es la banca múltiple, que tiene colocados préstamos que suman el equivalente a 54% del total, aproximadamente 367 mil 723 millones de pesos. Le sigue la banca de desarrollo, a la que los gobiernos subnacionales adeudan 254 mil 499 millones de pesos (37% del total). En menor proporción están las emisiones bursátiles con 8% y,

con un agregado de 1%, otros que corresponden a cooperativas, fondos o fideicomisos locales (ver Gráfica 6).

Gráfica 6. Deuda subnacional al 31 de diciembre de 2022 por tipo de acreedor

(millones de pesos y proporción del total)



Fuente: elaborado por el IMCO con información de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

2.3 Deuda estatal

Del total de la deuda subnacional registrada hasta el cierre de 2022, 94.2% corresponde a los gobiernos estatales. Esta alta proporción adquiere relevancia al considerar la necesidad de monitorear de manera constante la evolución de las obligaciones financieras de los estados. Dado que problemas en la gestión de esta deuda podrían tener repercusiones en las finanzas públicas a nivel federal, es esencial mantener una supervisión continua.

La Tabla 4 presenta el nivel de deuda pública que tienen los estados con respecto a dos variables determinantes para su capacidad de pago: los ingresos netos y las Participaciones. Estos indicadores son clave para dimensionar la solvencia y la sostenibilidad con las que cuenta una entidad federativa. Coahuila y Nuevo León son las entidades que mayor deuda tienen como proporción de sus ingresos públicos estatales: más de 60%.

Estos estados también son los que mayor deuda estatal como proporción de sus Participaciones: si Nuevo León destinara el total de las Participaciones que recibió en 2022,

tardaría 1 año y 9 meses en pagar el total de su deuda, mientras que Coahuila lo haría en 1 año y 7 meses. En el caso opuesto se encuentran estados como Puebla, Guerrero e Hidalgo.

Tabla 4. Saldo total de la deuda estatal y sus entes públicos como proporción del ingreso total y de las Participaciones de la entidad federativa correspondiente en 2022

(Porcentaje)

Estado	Ingreso	Participaciones
Coahuila	62.0%	161.0%
Nuevo León	61.2%	172.6%
Chihuahua	57.2%	154.6%
Quintana Roo	52.1%	149.8%
Ciudad de México	37.0%	95.2%
Sonora	32.6%	87.0%
Veracruz	29.2%	72.7%
Baja California	28.7%	63.3%
Tamaulipas	25.0%	54.8%
Durango	24.9%	74.6%
Nayarit	22.3%	64.7%
Michoacán	21.9%	55.8%
Jalisco	21.1%	42.2%
Colima	21.0%	58.0%
Estado de México	20.3%	42.0%
Morelos	17.6%	44.7%
Chiapas	16.9%	44.4%
Yucatán	16.8%	43.0%
Oaxaca	16.8%	49.4%
Zacatecas	16.6%	46.6%
Aguascalientes	11.3%	27.3%
Guanajuato	10.1%	22.0%
Tabasco	9.8%	22.4%
Campeche	9.2%	25.8%
San Luis Potosí	8.8%	22.2%
Baja California Sur	8.0%	21.7%
Sinaloa	6.6%	17.1%
Hidalgo	6.3%	18.1%
Guerrero	4.5%	14.6%
Puebla	4.4%	9.9%
Querétaro	0.0%	0.0%
Tlaxcala	0.0%	0.0%

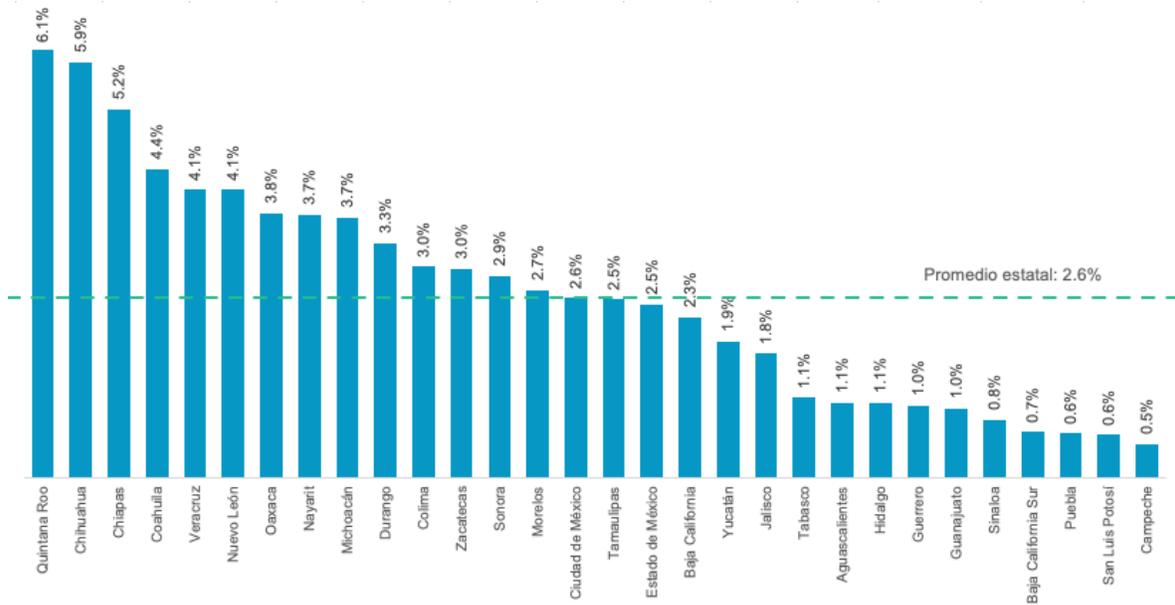
Fuente: elaborado por el IMCO con información de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al 31 de diciembre de 2022 y de la Cuenta Pública 2022 de la entidad federativa correspondiente. **Nota:** la deuda estatal incluye la deuda de los estados y sus entes públicos.

La deuda pública estatal como proporción del PIB de las entidades federativas es otra de las medidas utilizadas para evaluar la sostenibilidad del endeudamiento. En 2021 esta proporción fue, en promedio, de 2.6%. Como lo muestra la Gráfica 7, en 2022 las entidades



con mayores porcentajes son Quintana Roo (6.1%), Chihuahua (5.9%) y Chiapas (5.2%). En el otro extremo están Campeche (0.5%), San Luis Potosí (0.6%) y Puebla (0.6%).

Gráfica 7. Saldo total de la deuda estatal y sus entes públicos como proporción del PIB estatal de la entidad federativa correspondiente en 2021 (Porcentaje del PIB)



Fuente: elaborado por el IMCO con información de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del PIB Estatal 2021 de INEGI. **Nota:** la deuda estatal incluye la deuda de estados y sus entes públicos.

Aunque la reunión de la información de las tablas anteriores envía mensajes diferentes de acuerdo con la perspectiva del análisis -en su totalidad, como proporción del PIB, por habitante, por ingresos, etc.-, es imprescindible que se le contextualice en el marco del progreso del crecimiento económico de cada entidad federativa.

Tabla 5. Los diez municipios con la mayor deuda municipal y de sus entes públicos al 31 de diciembre de 2022

Municipio	Entidad Federativa	Deuda total (mdp)	% del total de la entidad federativa	Habitantes	Per cápita (pesos)
Tijuana	Baja California	2,344.03	9.2%	1,839,915	1,273.99
Hermosillo	Sonora	1,774.33	6.0%	970,061	1,829.10
Monterrey	Nuevo León	1,626.25	1.6%	1,149,605	1,414.62
Guadalajara	Jalisco	1,277.91	3.6%	1,517,916	841.88
Zapopan	Jalisco	1,062.68	3.0%	1,458,470	728.62
Mexicali	Baja California	933.46	3.7%	1,123,056	831.18
Benito Juárez	Quintana Roo	898.49	3.8%	880,920	1,019.95
León	Guanajuato	894.69	7.2%	1,708,292	523.73
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	856.00	0.9%	479,050	1,786.88
Cajeme	Sonora	654.56	2.2%	479,894	1,363.98

Fuente: elaborado por el IMCO con información de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al 31 de diciembre de 2022 y de los datos a inicio de año de “Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050” del Consejo Nacional de Población (Conapo). **Nota:** la deuda municipal incluye la deuda de los municipios y sus entes públicos.

3. Conclusiones

Es fundamental reconocer las complejidades en la comparación de la deuda pública entre países y, en este contexto, entre entidades federativas y municipios, ya que su sostenibilidad depende de cada caso. La deuda pública es considerada sostenible cuando el gobierno puede cumplir con sus obligaciones financieras sin recurrir a políticas inviables.

La gestión de la deuda pública subnacional es clave para la obtención de resultados positivos y debe incluir reglas claras y supervisión para que los gobiernos locales empleen la deuda como un instrumento financiero para mejorar servicios y potenciar la inversión pública. Varios ejemplos en nuestro país, a nivel estatal, muestran cómo aumentar la deuda no necesariamente genera un mayor crecimiento económico -todo lo contrario-, sobre todo cuando no se implementa una gestión de dicha deuda.

Aunque no existen indicadores únicos para la medición de la deuda subnacional y de su sostenibilidad, un ejemplo de identificación y evaluación de riesgos a nivel internacional es el Registro Público Único con el que se construye el Sistema de Alertas de la SHCP, plataforma que se mejoró después del decreto de la Ley de Disciplina Financiera.

IMCO Propone

- **Mantener el Sistema de Alertas de la SHCP y utilizar la información recopilada por el Registro Público Único.** Este sistema de monitoreo de la deuda subnacional es un paso reconocido en el proceso de gestión de la deuda pública. Es importante que se mantenga por dos razones: permite la mitigación de potenciales riesgos y permite que haya información para que tanto acreedores como deudores fomenten una mayor competencia en las contrataciones.
- **Establecer bases mínimas de gestión de la deuda y de sus riesgos.** Si bien la SHCP ya realiza un monitoreo general, es importante que las entidades tomen en cuenta los riesgos adicionales en las finanzas públicas al elaborar los presupuestos, garantizando así que existan recursos suficientes para hacer frente a contingencias y evitar que estas afecten los pagos de la deuda.
- **Revisar la definición de inversión pública productiva en la Ley de Disciplina Financiera.** Actualmente el concepto de inversión pública productiva es ambiguo; se deben establecer en la Ley, desde los Congresos, mecanismos que permitan medir el impacto real de la deuda pública subnacional en las entidades federativas o municipios.
- **Incorporar la transparencia de las fuentes de ingreso a los proyectos de inversión.** A nivel federal y local no se sabe de manera precisa qué proyectos o programas están pagados con deuda pública. En este caso, la deuda pública subnacional, en su justificación de empleo en proyectos, debe obligar a los gobiernos a financiar proyectos de infraestructura, educación, salud, entre otros, y que solventen técnicamente que los impactos serán favorables para la población. Además, se deben transparentar las cifras y proporciones de recursos por fuente de ingresos empleados.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2012), *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*. Disponible en https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1._Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf. Consultado el 23 de julio de 2023.
- Blanchard, O. (2022), *Deciding when debt becomes unsafe*, Fondo Monetario Internacional. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2022/03/Deciding-when-debt-becomes-unsafe-Blanchard>. Consultado el 15 de julio de 2023.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Deuda Pública*, Observatorio Fiscal de Latinoamérica y del Caribe. Disponible en <https://www.cepal.org/ofilac/en/public-debt>. Consultado el 14 de junio de 2023.
- Consejo Nacional de Población, *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050*.
- Consejo Nacional de Población, *Proyecciones de la Población de los municipios de México, 2015-2030*.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cuentas Públicas de 2022 de las 32 entidades federativas.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *PIB por Entidad Federativa (PIBE)*. Base 2013.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>. Consultado el 16 de julio de 2023.
- Martínez-Vazquez, J. y Civelek, Y. (2019), *Subnational Government Debt Governance: Lessons from Non-Asian Emerging Economies*, ICEPP Working Papers. 147. Disponible en <https://scholarworks.gsu.edu/icepp/147>. Consultado el 30 de julio de 2023.
- OECD (2019), *Multi-level Governance Studies, Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. Disponible en <https://doi.org/10.1787/2414679x>. Consultado el 4 de agosto de 2023.
- OECD (2022), *2022 Synthesis Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, OECD Publishing, Paris. Disponible en <https://doi.org/10.1787/b80a8cdb-en>. Consultado el 10 de junio de 2023.
- OECD/UCLG (2016), *Subnational Governments around the world: Structure and finance*. Disponible en <https://www.sng-wofi.org/reports/Subnational-Governments-Around-the-World-%20Part-I.pdf>. Consultado el 21 de julio 2023.
- Saxena, S., (2022), *How to Manage Fiscal Risks from Subnational Governments*, Fondo Monetario Internacional. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/01/How-to-Manage-Fiscal-Risks-from-Subnational-Governments-522609>. Consultado el 22 de julio de 2023.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Registro Público Único.



