



**Obligaciones Financieras
de las Entidades
Federativas en México
2006-2011**

Ernesto López Córdova
José Carlos R. Pueblita

**Inter-American
Development Bank**

Fiscal and Municipal
Management Division

DISCUSSION PAPER

No. IDB-DP-300

July 2013

Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas en México 2006-2011

Ernesto López Córdova
José Carlos R. Pueblita



Inter-American Development Bank

2013

<http://www.iadb.org>

The opinions expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Inter-American Development Bank, its Board of Directors, or the countries they represent.

The unauthorized commercial use of Bank documents is prohibited and may be punishable under the Bank's policies and/or applicable laws.

Copyright © 2013 Inter-American Development Bank. All rights reserved; may be freely reproduced for any non-commercial purpose.

Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas en México 2006–2011

Ernesto López Córdova
José Carlos R. Pueblita¹

Resumen

El presente documento realiza un análisis de las finanzas públicas de los estados en México y, en particular, de sus obligaciones financieras. Se describe el marco institucional e histórico de las finanzas estatales y el marco normativo que ha facilitado el crecimiento de la deuda estatal en años recientes. Se incluye un análisis de endeudamiento y sostenibilidad de las obligaciones financieras de los estados y se sitúa a cada estado de acuerdo el estatus de sus finanzas públicas. Se realizan análisis de sensibilidad ante escenarios de deterioro de ingresos y de estructura del gasto que son indicadores de la vulnerabilidad potencial de las finanzas públicas estatales. Asimismo, se realiza una estimación del espacio fiscal. En base a este análisis, se recomienda: i) continuar el programa de reestructuración de la deuda estatal condicionándolo a un programa de fortalecimiento de los ingresos estatales y control del gasto operacional; ii) vigilar el pleno cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; iii) monitorear el uso de los recursos obtenidos a través de contrataciones de deuda aprovechando la nueva legislación sobre supervisión bancaria para hacer cruces de información; iv) redoblar esfuerzos para estimar las necesidades de recursos de los sistemas de pensiones estatales; v) asegurar la generación de padrones de programas sociales estatales y vigilar el crecimiento del gasto social; y vi) adoptar prácticas competitivas en adquisiciones públicas.

Códigos JEL: H63, H71, H72, H74, H75

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Finanzas Públicas Estatales, Obligaciones Financieras, Deuda, Sostenibilidad de Deuda

¹ Investigador invitado en el Centro para el Desarrollo Internacional (CID) y profesor adjunto. Agradece la asistencia en investigación de Paolina del Carmen Medina Palma y Max Kretchner.

Índice

Índice	2
Resumen Ejecutivo	3
Introducción	5
Revisión al marco institucional e histórico	6
Pacto fiscal: Estados con baja recaudación propia, elevado gasto corriente y poca transparencia	7
Un marco normativo que ha facilitado la contratación de deuda subnacional	10
Análisis de las Obligaciones Financieras de Entidades Federativas.....	12
Deuda directa registrada y no registrada a Julio de 2011	18
Fuentes de pago: Respaldada con participaciones e ingresos propios.....	20
Análisis de endeudamiento y sostenibilidad de las obligaciones financieras de los estados	22
Nivel de endeudamiento relativo.....	23
Las finanzas estatales de un vistazo	26
Sostenibilidad ante diferentes escenarios	30
<i>Escenario 1: Reducción de Participaciones.....</i>	<i>30</i>
<i>Escenario 2: Reducción de Ingresos Estatales</i>	<i>31</i>
<i>Escenario 3: Incremento Sostenido del Gasto Operacional</i>	<i>32</i>
<i>Escenario 4: Reducción de Ingresos Fiscales Ordinarios e Incremento Sostenido de Gastos Operacionales.....</i>	<i>33</i>
Otras Obligaciones de las Entidades Federativas.....	34
Pensiones Estatales	35
<i>Sistemas de Pensiones Estatales: Pocas cifras y muy distintas</i>	<i>36</i>
<i>Estudios Actuariales: Existen pero no son accesibles</i>	<i>37</i>
<i>Descripción Cualitativa de los Sistemas de Pensiones Estatales</i>	<i>39</i>
Análisis de Espacio Fiscal	44
Conclusiones y recomendaciones	45
Bibliografía.....	50
Anexos.....	52

Resumen Ejecutivo

El presente documento realiza un análisis de las obligaciones financieras totales de los estados en México, en particular, y de las finanzas públicas estatales, en general. En un primer apartado se describe el marco institucional e histórico de las finanzas estatales así como el marco normativo que ha facilitado el crecimiento de la deuda estatal en años recientes. Posteriormente se realiza un análisis de los adeudos estatales en el periodo 2006–2011, haciendo énfasis en la deuda no registrada a julio de 2011 y las fuentes de pago. Se continúa con un análisis de endeudamiento y sostenibilidad de las obligaciones financieras de los estados calculando niveles de endeudamiento con respecto a diferentes métricas que se consideran pertinentes como sus ingresos fiscales ordinarios² y su capacidad de generación de ahorro interno.

Con el fin de integrar la diversa información analizada se desarrolla una metodología que permite situar a cada estado de acuerdo el estatus de sus finanzas públicas con base a un posicionamiento relativo de sus ingresos y gastos actuales, su dinámica financiera reciente y el perfil actual de su deuda. Haciendo uso de este instrumento se realizan diversos análisis de sensibilidad ante escenarios de deterioro de ingresos y de estructura del gasto que proveen mensajes valiosos sobre la vulnerabilidad potencial de las finanzas públicas estatales.

Con el fin de proveer una visión más integral de la situación financiera de los estados mexicanos se estudian otras obligaciones previsibles: i) déficits en los sistemas de pensiones estatales y ii) presiones futuras de gasto social, en específico, la demanda de recursos adicionales para el Seguro Popular. Se procede con estimaciones del espacio fiscal y el análisis de estados seleccionados a fin de proveer información más detallada de casos que se consideran de interés. Se cierra el documento con las conclusiones y las áreas de mejora que se consideran pertinentes para mejorar las finanzas estatales entre las que destacan: i) continuar el programa de reestructuración de la deuda estatal condicionándolo a un programa de fortalecimiento de los ingresos estatales y control del gasto operacional y transparencia de pasivos totales, ii) vigilar el pleno cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; iii) monitorear el uso de los recursos obtenidos a través de contrataciones de deuda aprovechando la nueva legislación

² Ingresos fiscales ordinarios (IFO) de acuerdo a la metodología utilizada por Fitch México para cuantificar los recursos estatales de libre disposición, es decir, aquellos fondos que pueden ser asignados a cualquier fin respaldándose en la autonomía financiera de las entidades financieras, por lo que no hay requisitos impuestos sobre su destino. En este estudio se realiza una estimación de dichos recursos a partir de la información disponible y su apertura en distintas fuentes.

sobre supervisión bancaria para hacer cruces de información; iv) redoblar esfuerzos para estimar las necesidades de recursos de los sistemas de pensiones estatales; v) asegurar la generación de padrones de programas sociales estatales y vigilar el crecimiento del gasto social; y vi) la adopción de prácticas competitivas en adquisiciones públicas.

Introducción

En los últimos años se ha realizado una profunda modernización del marco jurídico de la deuda pública de los estados, lo que ha permitido otorgar a los gobiernos locales mayores facultades de decisión sobre temas financieros y acceder a más opciones de financiamiento. Sin embargo, existe una gran diversidad en la evolución de la legislación y normatividad, así como en las prácticas de transparencia que permitan aprovechar las oportunidades de financiamiento y a la vez establecer prácticas que garanticen una contratación, un uso y un manejo de la deuda que sea sostenible y no debilite las finanzas de los estados.

El nuevo marco institucional y situaciones coyunturales han generado que la deuda de los estados aumente de manera importante en los últimos años. De 2006 a 2011 la deuda pública de las entidades federativas en México se incrementó de 1.2 a 2.6 por ciento del Producto Interno Bruto, de acuerdo a datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), lo que ha significado un aumento promedio de 1,600 pesos per cápita en términos constantes³.

En algunas entidades el crecimiento de la deuda ha sido acelerado y existen problemas de manejo de la información y transparencia que se ven reflejados en una diferencia a agosto de 2011 cercana a los 50 mil millones de pesos entre los montos de deuda registrada y no registrada por los estados ante la Secretaría de Hacienda (SHCP, 2011).

Aunque este aumento de la deuda de los estados parece no significar una amenaza para la estabilidad de las finanzas públicas, es importante evitar que se utilicen recursos federales para el pago de la deuda estatal lo cual generaría un “debilitamiento de las finanzas nacionales”⁴. Por ello, la SHCP ha establecido acciones recientes para la reestructuración de la deuda estatal, a fin de hacerla más sana tanto en términos de tasas como de plazos a través de un programa de garantías para el refinanciamiento de la deuda pública directa de estados y municipios, y de dos programas más para fortalecer el financiamiento de infraestructura y el desarrollo de empresas mexicanas. Sin embargo, es necesario implementar políticas más integrales dado que la situación de crecimiento de la deuda de los estados puede ser un problema estructural, caso en el cual no podrá ser atendida con incrementos en los recursos federales transferidos, sino mediante un análisis profundo, entendimiento de los problemas de las finanzas estatales y acciones de fondo.

³ Pesos de 2010.

⁴ Idem.

Con el fin de que entender las medidas de ajuste hacendario o fiscal integral que deben implementarse para permitir que aquellos gobiernos locales con problemas puedan fortalecer sus finanzas de manera estructural, el Banco Interamericano de Desarrollo elaboró este estudio sobre las obligaciones financieras de los gobiernos estatales con el fin de tener un entendimiento más completo de la situación y establecer recomendaciones puntuales.

El presente estudio integra en una primera fase la revisión al marco histórico e institucional de las finanzas públicas de las entidades federativas y, en específico, de la contratación de deuda. En el segundo apartado se realiza un análisis de ciertos indicadores financieros de los estados a fin de detallar la situación de los estados en cuanto a su endeudamiento. En dicho apartado se realiza también un análisis de sostenibilidad del pago de la deuda ante diversos escenarios con el fin de identificar posibles riesgos particulares y generalizados. La tercera sección incorpora el estudio de otro tipo de pasivos no relacionados a la deuda directa de los estados tales como pasivos por pensiones o compromisos adquiridos por políticas de orden social, esto con el fin de integrar una visión más integral de la situación fiscal de las entidades federativas. El cuarto capítulo se refiere a un análisis de espacio fiscal, entendido como el área de ajuste potencial que tienen los estados para realizar cambios en sus finanzas en el corto plazo sin comprometer su capacidad de gestión. El quinto apartado incluye las conclusiones y las recomendaciones a partir del análisis realizado.

Revisión al marco institucional e histórico

México es una República federal integrada por 31 estados y un Distrito Federal (32 entidades federativas) de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde 1917.) Los 31 estados son libres y soberanos en su régimen interior siguiendo el formato federalista. El Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión y capital del país, no es un estado libre y soberano.

Cada estado se divide en municipios, los cuales son las células del Estado Mexicano. Los municipios tienen una personalidad jurídica propia y son libres en la administración de su

patrimonio. Existen 2,441 municipios a nivel nacional, de los cuales sólo 8% tiene una población superior a los 100 mil habitantes⁵.

Los poderes a nivel estatal son una réplica del nivel federal. Existe un poder ejecutivo depositado y ejercido por el Gobernador del Estado (Jefe de Gobierno, en el caso del Distrito Federal) el cual es elegido por voto directo cada seis años. Hay un poder legislativo depositado por el Congreso local, integrado por diputados electos de manera directa cada tres años. No existe reelección inmediata en ningún puesto de elección popular en consistencia con la Federación. Cada estado se rige por una constitución y un conjunto de leyes locales, las cuales deben ser consistentes con las disposiciones generales establecidas en la Constitución Mexicana, por lo que su autonomía legal está supeditada a la Carta Magna.

Pacto fiscal: Estados con baja recaudación propia, elevado gasto corriente y poca transparencia

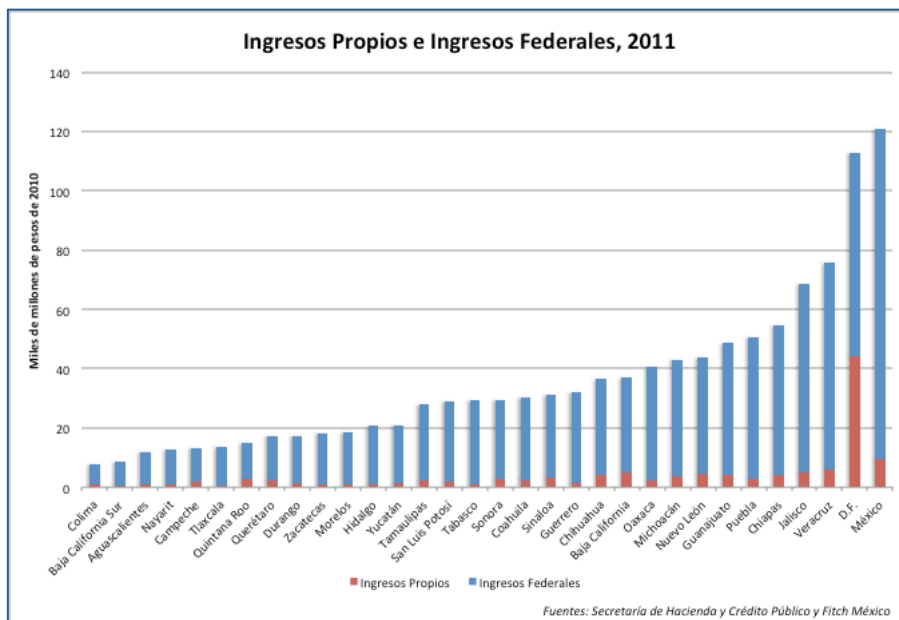
Las entidades mexicanas al ser libres, autónomas y soberanas tienen atribuciones de recaudación a nivel local establecidas en la Constitución Mexicana. La coordinación actual que existe entre la Federación, las entidades y los municipios proviene en la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 y los demás convenios de adhesión que han surgido a partir de ellas. Esta normatividad establece la concesión de los estados y el Distrito Federal sobre los derechos de recaudación de determinados impuestos hacia el gobierno federal a cambio de una participación proporcional de la bolsa de recursos recaudados por este último llamadas Participaciones.

En 2006 y 2007 se implementaron reformas en las reglas para el ejercicio y distribución de transferencias federales con el propósito de otorgar mayor equidad entre las entidades federativas y darles mayor responsabilidad en la recaudación local. Sin embargo, el actual pacto entre la Federación y los estados ha generado una alta dependencia de los mismos de recursos federales y debilitado su capacidad de recaudación a nivel local. Las entidades federativas siguen dependiendo en gran medida de los ingresos transferidos por la Federación ya que a 2011 solamente el 9.9% de sus ingresos totales provienen de fuentes propias⁶.

⁵ Según el Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

⁶ Utilizando datos recopilados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para Baja California, Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí y Tlaxcala, e información de los reportes de Fitch México para el resto de los estados.

Gráfico 1



En cuanto al gasto, los estados tienen libertad sobre el uso de los recursos provenientes de las participaciones, la recaudación de ingresos propios y los provenientes de convenios específicos. A este conjunto de recursos de libre asignación se les conoce como ingresos garantizables o ingresos fiscales ordinarios (IFOs)⁷. Asimismo, comparten con la Federación ciertas responsabilidades como educación, salud, infraestructura, seguridad pública y asistencia social, por ejemplo, proveniente de los cambios normativos de 1994 que descentralizaron estos servicios y se operan a través de transferencias federales “etiquetadas” para los propósitos específicos (Ramo 33). La operación de estos recursos llamados “Aportaciones” está vinculada a actividades relacionadas con el desarrollo nacional. De igual manera, las entidades reciben fondos que deben ser canalizados a los municipios.

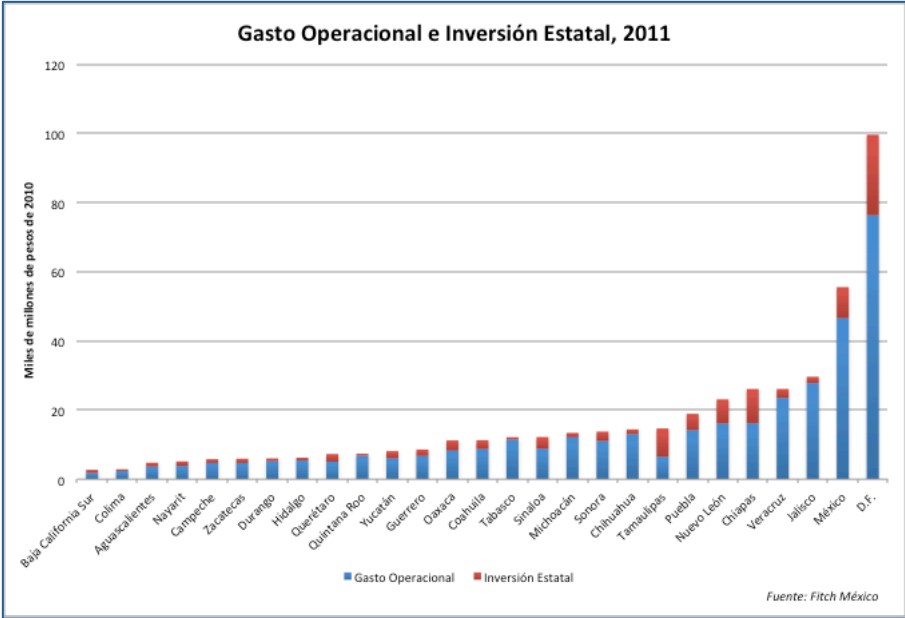
Por lo tanto, los estados ejercen el rol de administradores y gestores de recursos federales (Ramo 33), los cuales deben ser gastados en los conceptos para los cuales fueron asignados, y a la vez gastan los recursos propios para atender sus obligaciones de gobierno (ingresos garantizables o ingresos fiscales ordinarios⁸) que no están sujetos a regulaciones que establezcan

⁷ Ingresos fiscales ordinarios (IFO) de acuerdo a la metodología utilizada por Fitch México para cuantificar los recursos estatales de libre disposición. Los últimos datos disponibles para Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas son del ejercicio fiscal 2010. Para el caso de Chihuahua solamente algunos conceptos son de 2010.

⁸ Como se mencionó anteriormente, es un concepto utilizado por Fitch México. Para fines de este estudio se definen como los ingresos en manos de los estados que pueden asignar de manera libre. Se calcularon como la suma de los

límites al nivel del gasto corriente. Actualmente el 78.9% del gasto primario de los gobiernos estatales de los cuales se cuenta con información se canaliza a gasto operacional, entendido como aquél que no se dedica a inversión estatal⁹.

Gráfico 2



En este sentido, existen amplias áreas de mejora de la gestión de las finanzas estatales ya que por un lado se puede mejorar la recaudación local la cual se encuentra muy por debajo de países comparables. Por el lado del gasto, los recursos asignados a inversión puede ser multiplicados con una mejor planeación y un cambio en el pacto entre la Federación y las entidades federativas.

Otro reto importante se encuentra en la disponibilidad de la información de las finanzas estatales y la calidad de la misma ya que las entidades federativas utilizan criterios contables diferentes y pueden permitir acceso a la información de manera selectiva. De acuerdo al artículo cuarto transitorio de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en 2006, los

ingresos propios (recaudación propia) y la totalidad de los recursos federales obtenidos (participaciones, aportaciones y otras transferencias federales) menos las transferencias e inversión federales “etiquetadas”, es decir, con destino de gasto predefinido. Por lo tanto, asume implícitamente que los montos registrados como erogaciones “etiquetadas” igualan los recursos que los estados recibieron para fines específicos (e.g., Aportaciones o Ramo 33).

⁹ Gasto Primario Estatal calculado como la suma del Gasto Operacional y la Inversión Estatal (no etiquetada). Gasto Operacional es la suma del gasto corriente y las transferencias no etiquetadas.

estados deben cumplir con ciertos plazos para lograr la armonización de los sistemas contables y ejercer la transparencia. Las tres fechas límites principales son:

- a) El 31 de diciembre de 2010 para “emitir información contable y presupuestaria de forma periódica bajo las clasificaciones administrativa, económica y funcional-programática.”
- b) El 31 de diciembre de 2011 para realizar “los registros contables con base acumulativa y en apego a postulados básicos de contabilidad gubernamental armonizados en sus respectivos libros de diario, mayor e inventarios y balances; disponer de catálogos de cuentas y manuales de contabilidad; y emitir información contable, presupuestaria y programática.”
- c) El 31 de diciembre de 2012 para “efectuar los registros contables del patrimonio y su valuación; generar los indicadores de resultados sobre el cumplimiento de sus metas; y publicar información contable, presupuestaria y programática, en sus respectivas páginas de internet, para consulta de la población en general.” Asimismo, como publicar las cuentas públicas con la estructura contable armonizada para consulta de la población en general, a partir del inicio del ejercicio al año 2012.

Así que la armonización en el registro de la contabilidad de las finanzas públicas estatales, la transparencia y accesibilidad de información es un trabajo en proceso que apenas comienza a dar resultados.

Un marco normativo que ha facilitado la contratación de deuda subnacional

La deuda subnacional cobró importancia a partir de la década de los 90s cuando se implementaron políticas tendientes a la descentralización del gasto público. Desde entonces los estados y los municipios han obtenido mayor capacidad de gasto. Sin embargo, eso no se ha reflejado necesariamente en el fortalecimiento y profesionalización administrativas y de gestión, y ha tenido impactos limitados en las finanzas de los estados y municipios.

A inicios de 2001 se abrió la puerta al financiamiento bursátil¹⁰ a estados y municipios mediante la reforma de la Ley del Mercado de Valores (LMV) con la creación de un nuevo

¹⁰ La bursatilización es un método de obtener financiamiento mediante el cual activos con flujos de efectivo pronosticables son agrupados y vendidos a un tercero, quien contrae deuda para financiar dicha compra emitiendo títulos respaldados por los activos en cuestión (Fabozzi, 2003). Como opera la bursatilización en el caso de los

instrumento de deuda denominado Certificado Bursátil¹¹. Este instrumento permite el acceso a fuentes alternas de financiamiento a mediano y largo plazos mediante la bursatilización de un activo subyacente que recibirá flujos en el futuro en manos de una entidad creada especialmente y que se conoce como Vehículo de Propósito Específico (VPE). El VPE puede tomar la forma legal que garantice estar libre del riesgo de quiebra. En México, se utiliza la figura del Fideicomiso que permite aislar los activos de cualquier eventualidad que tenga el originador de los mismos. De esta manera la bursatilización otorga liquidez a activos no líquidos y otorga certeza legal a los acreedores, permitiendo obtener calificaciones más elevadas sobre la calidad crediticia porque la deuda depende de los flujos derivados del fideicomiso, reduciendo los costos del financiamiento.

En términos de este estudio, la bursatilización permite a las entidades federativas y municipios endeudarse de manera indirecta y a largo plazo a partir de ceder recursos futuros provenientes de diversas fuentes y con cierta certeza como las participaciones o ingresos por impuestos locales, comprometiendo recursos de administraciones por venir. Cabe mencionar que la bursatilización de activos públicos no es permitida ya que la operación no es considerada como deuda pública, y por tanto, no existe la debida transparencia en el uso de los recursos (CEFP, 2009)¹².

Cabe mencionar que los estados y los municipios también pueden obtener créditos directamente de la banca comercial y de desarrollo garantizándolos con los recursos garantizables (IFO) ya sea provenientes de las participaciones o los ingresos propios. Por ello, en el ámbito bancario desde inicios de 2000 se han realizado cambios adicionales para el establecimiento de requerimientos de capitalización bancaria (2004), así como cambios en la normatividad para la determinación de reservas preventivas en los préstamos subnacionales.

Destacan los cambios en la regulación prudencial publicados en octubre de 2011 y que entraron en vigor en diciembre de 2011 (CNBV, 2011). Con estas reglas la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) ajustó las metodologías de calificación de créditos a estados y municipios destacando tres principales cambios:

estados y municipios es comúnmente mediante un fideicomiso que es el que compra los activos y emite la deuda. Las entidades federativas o municipios actúan como fiduciarios.

¹¹ Artículo 14 BIS 6 de la LMV: “las sociedades anónimas, entidades de la administración pública paraestatal, entidades federativas, municipios y entidades financieras cuando actúen en su carácter de fiduciarias, podrán emitir certificados bursátiles en los términos y condiciones a que se refiere el artículo 14 BIS 7”.

¹² En este documento se describe el caso de la operación realizada en el estado de Sonora en 2007 y declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2009.

- a) Las reservas se deben realizar a nivel de crédito en función de las características de cada uno de los créditos otorgados.
- b) Se incorpora la probabilidad de incumplimiento estimada a partir de una función logística, en la que, dados ciertos coeficientes estimados por la CNBV y las características de cada crédito, se llega a una probabilidad de incumplimiento estimada para cada crédito.
- c) Las reservas de cada crédito se calculan como el producto de tres factores: probabilidad de incumplimiento, exposición al incumplimiento y severidad de la pérdida¹³.
- d) En el caso de la deuda estatal y municipal, el principal insumo para el cálculo de la probabilidad de incumplimiento son las calificaciones crediticias que las agencias calificadoras otorgan a los estados.

Análisis de las Obligaciones Financieras de Entidades Federativas

En algunas entidades el crecimiento de la deuda contratada (obligaciones financieras) ha sido acelerado desde 2006, punto de inicio de este estudio y año en que se dieron cambios importantes en los esquemas de cálculo y asignación de participaciones federales. De 2006 a 2011 la deuda pública de las entidades federativas en México se incrementó de 1.2 a 2.6 por ciento del Producto Interno Bruto, de acuerdo a datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), lo que ha significado un aumento de 1,600 pesos per cápita en términos constantes de 2010.

Destacan Coahuila, Tamaulipas, Chiapas y Nayarit con crecimientos anuales reales mayores al 50% en 5 años (véase el gráfico 3). Sin embargo, si se considera el aumento de la deuda estatal per cápita Coahuila, Quintana Roo y Nayarit, seguidos de Nuevo León, Tamaulipas, Michoacán y Chihuahua son los que mayores aumentos a los saldos de deuda han registrado en los últimos 5 años con un promedio de 4,540 pesos per cápita (pesos de 2010), es decir, casi tres veces el promedio nacional (véase el gráfico 4).

¹³ La circular define cada uno de estos tres conceptos de manera detallada.

Gráfico 3

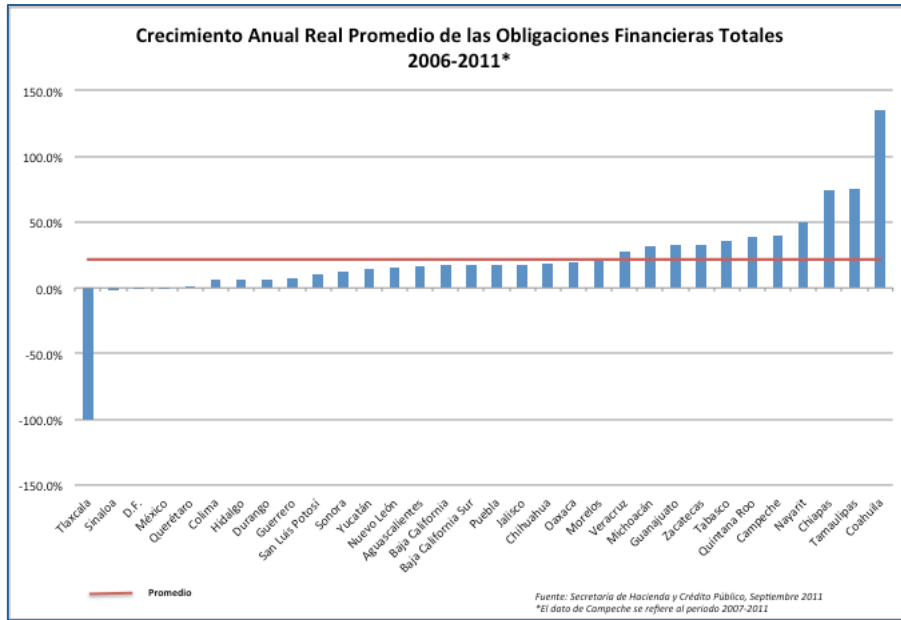
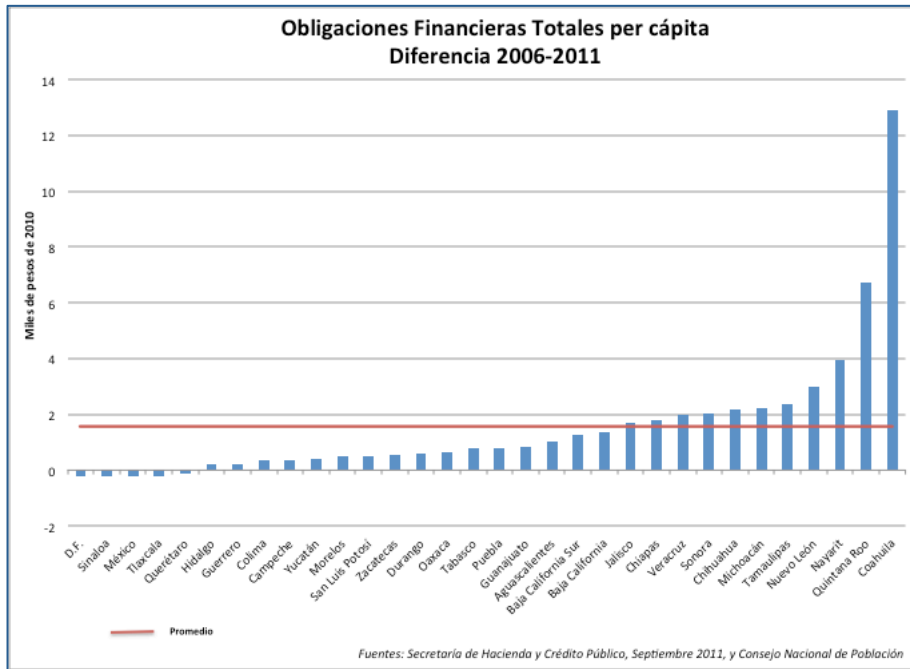


Gráfico 4



El crecimiento de la deuda parece estar vinculada con una evolución en los gastos operacionales (GO)¹⁴ de los estados superior a los ingresos fiscales ordinarios (IFO), lo que ha generado un deterioro de la relación IFO-GO en promedio a nivel nacional. Destacan Hidalgo, Sonora, Nueva León, Chihuahua¹⁵ y Guerrero al ser los estados cuyas finanzas presentan mayor crecimiento de los gastos operacionales con respecto a los ingresos fiscales ordinarios (véase el gráfico 5). Además, no es claro que el destino de esos recursos haya sido inversión estatal -diferente a la “etiquetada”- tal y como lo establece la legislación (véase el gráfico 6). En algunos casos el incremento de los adeudos tampoco se ven reflejados en aumentos conmensurados del gasto operacional, lo cual se puede explicar de manera parcial por los problemas de reporte de la información y transparencia, que se ven reflejados en una diferencia a agosto de 2011 cercana a los 50 mil millones de pesos entre los montos de deuda registrada y no registrada por los estados ante la Secretaría de Hacienda (SHCP, 2011; véase el gráfico 7).

¹⁴ Son los gastos corrientes más las transferencias y subsidios recurrentes que los estados realizan que no están “etiquetados”. Se asume que el monto de recursos que los gobiernos estatales necesitan para operar.

¹⁵ De acuerdo al reporte de Fitch del 28 de octubre de 2011, “las actuales políticas contables que rigen los estados financieros del Estado de Chihuahua, le permiten registrar los remanentes de los fideicomisos emisores (vehículos que emitieron certificados bursátiles fiduciarios) en aprovechamientos, como ingresos estatales...” por lo que se entiende que los ingresos provenientes de los vehículos financieros que se alimentan de las carreteras de peajes están incluidos en los ingresos estatales en forma de aprovechamientos. Adicionalmente, el reporte indica que “a partir de diciembre de 2012 (se) ingresarán los remanentes de las emisiones carreteras estimando un promedio de \$400 mdp anuales por el resto de la administración” lo cual refuerza la sugerencia de que Fitch incorpora los ingresos de este tipo de vehículos en sus reportes financieros.

Gráfico 5

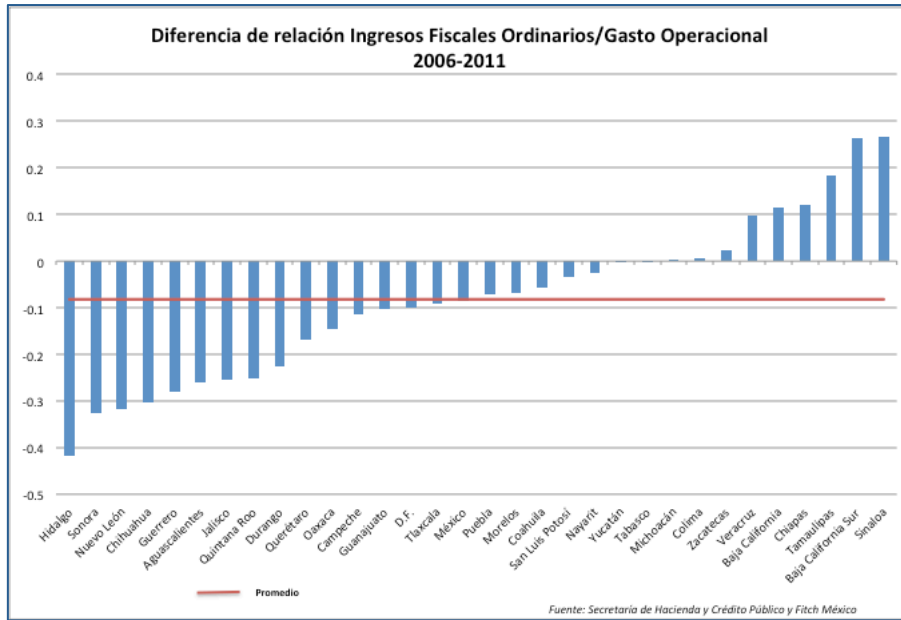


Gráfico 6

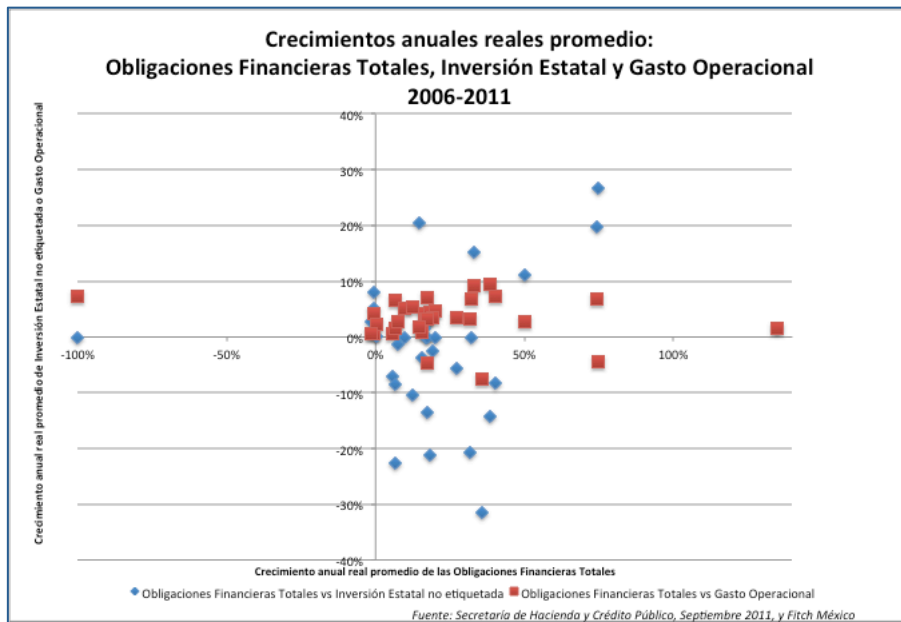
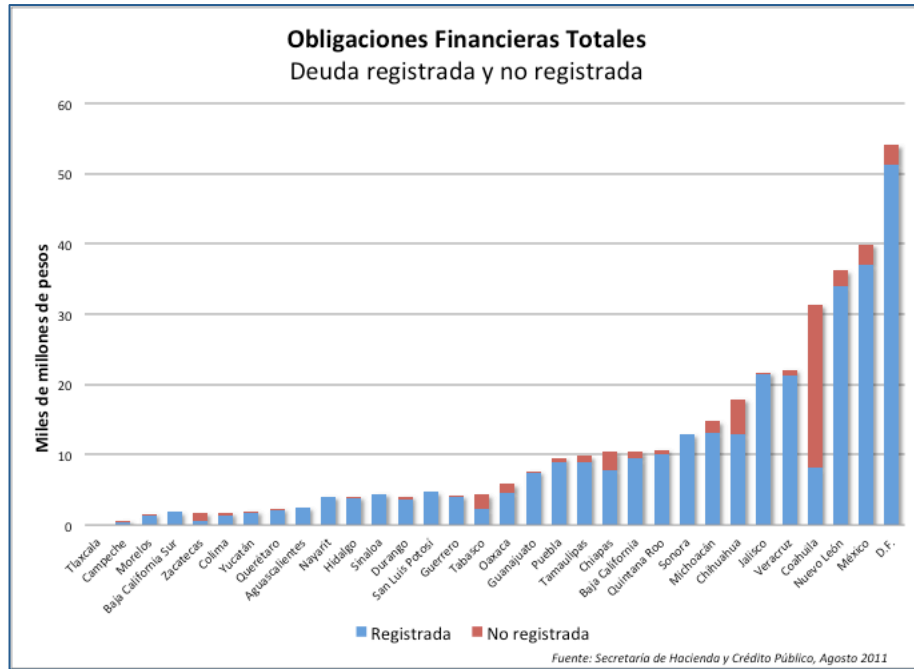


Gráfico 7



No obstante el crecimiento de las obligaciones financieras totales, sus niveles con respecto al producto interno bruto estatal¹⁶ se consideran que no son aún altos si es que el tamaño de la economía se toma como un criterio de capacidad de repago. Destacan por sus niveles de endeudamiento los estados de Coahuila, Quintana Roo y Nayarit, con un nivel mayor al 5% del producto interno bruto estatal. En términos per cápita destacan los altos niveles relativos de Coahuila, Quintana Roo, Nuevo León y el Distrito Federal (véase los gráficos 8 y 9).

¹⁶ Estimado a partir de información a nivel estatal disponible a 2010 publicada por INEGI.

Gráfico 8

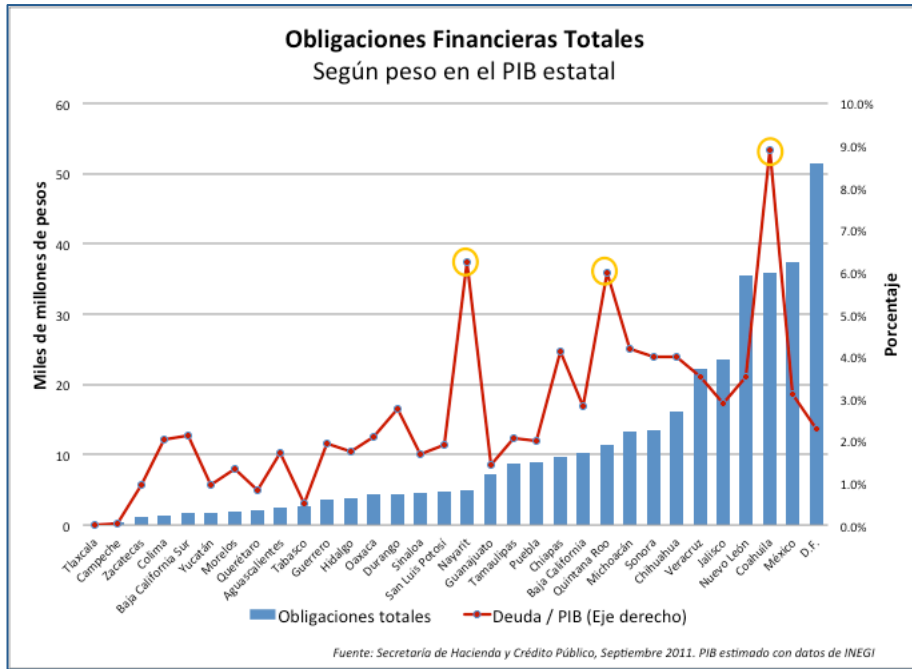
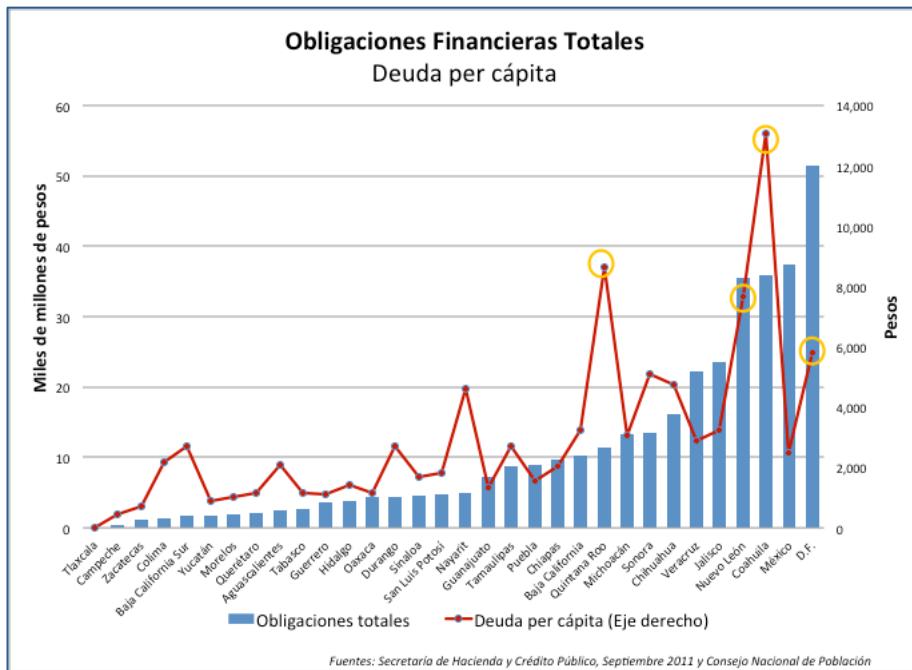
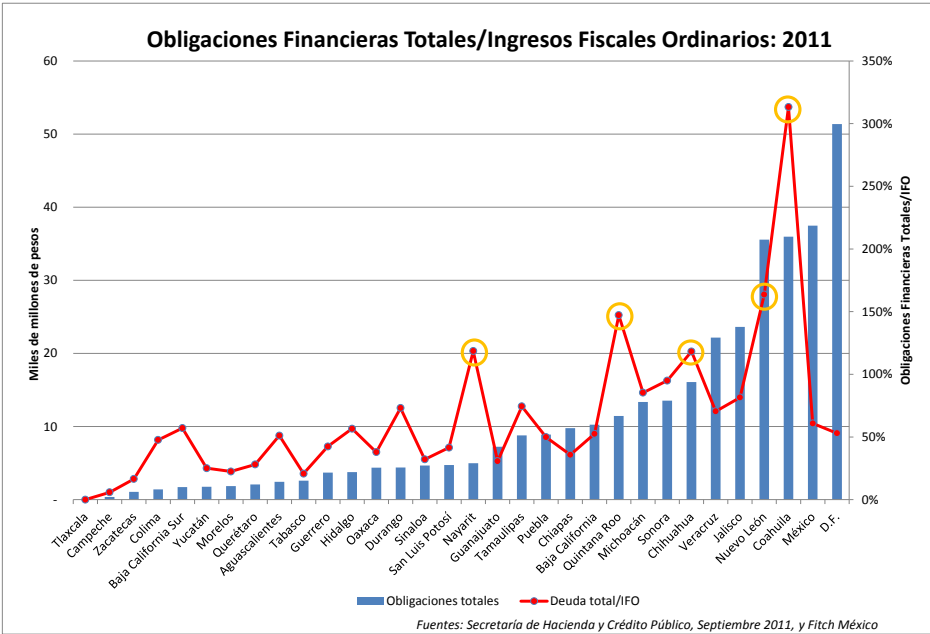


Gráfico 9



Sin embargo, estas medidas no responden a la preocupación sobre el tamaño de la deuda con respecto a la *capacidad de pago del gobierno estatal*, lo cual está relacionado principalmente con el tamaño relativo del sector gubernamental estatal. Una vez analizando las obligaciones financieras en contraste con la capacidad de repago de los gobiernos estatales los mensajes son más claros. Entre las entidades con mayor nivel de endeudamiento total como porcentaje de sus ingresos fiscales ordinarios al cierre del tercer trimestre de 2011 destacan Coahuila, Nuevo León, Quintana Roo, Nayarit y Chihuahua con un nivel superior al 100% (véase el gráfico10).

Gráfico 10



Deuda directa registrada y no registrada a septiembre de 2011

A mediados de 2011 se identificó que el estado de Coahuila tenía obligaciones financieras considerablemente más elevadas a las registradas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La deuda total de Coahuila ascendió a 36.7 miles de millones de pesos al 30 de septiembre de 2011 (3.1 veces los ingresos fiscales ordinarios del estado)¹⁷. El saldo de la deuda

¹⁷ Este monto incluye los créditos inscritos en el Registro de Obligaciones de Empréstitos de Entidades y Municipios por \$8,329.3 millones de pesos, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

pública total que el estado tenía registrada originalmente a esa misma fecha ascendía a 8.2 miles de millones de pesos (véase el gráfico 7). Además, los plazos de la deuda no registrada afectaron de manera importante el perfil de la deuda total de estado. Este fenómeno se multiplicó, aunque a menor escala en diferentes estados generando una preocupación generalizada de la situación de las deudas estatales.

En cuanto a los plazos de vencimiento promedio, el fenómeno de la deuda no registrada, la cual se estima se forma principalmente de créditos de corto plazo, ha generado una revisión a fondo del perfil de las obligaciones financieras de las entidades federativas. Varios estados actualmente enfrentan perfiles de deuda con plazos de pago menores a los 10 años como es el caso de Zacatecas (1.4 años), Campeche (3.4 años), Hidalgo (8.3 años), Guerrero (8.5 años), Yucatán (9.3 años) y Quintana Roo (9.6 años) (véase el gráfico 11). No obstante, los perfiles de las deudas estatales con respecto a 2006 ha mejorado de manera generalizada; el plazo promedio de vencimiento de las obligaciones estatales ha aumentado en casi 5 años (véase el gráfico 12).

Gráfico 11

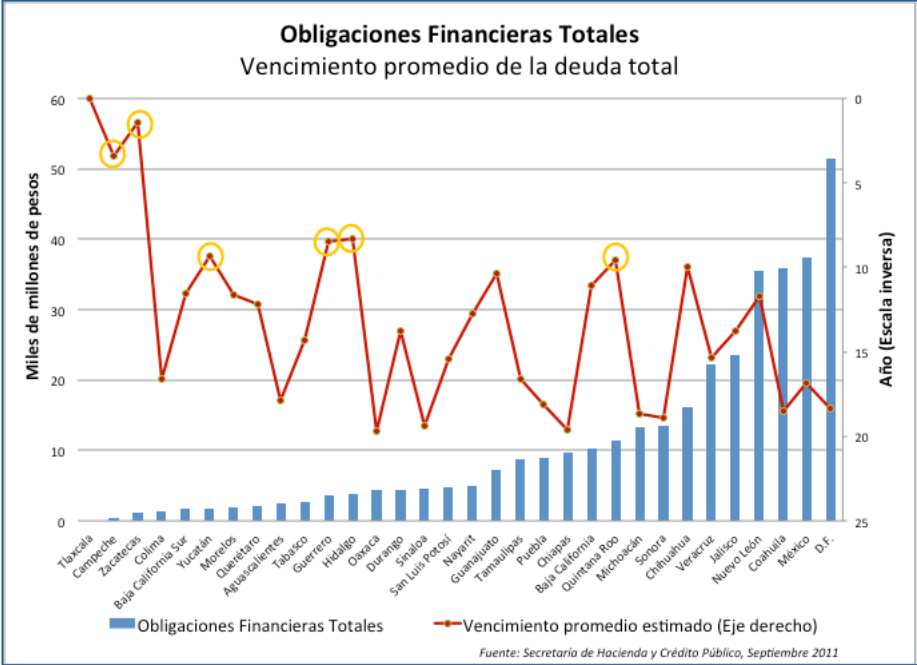
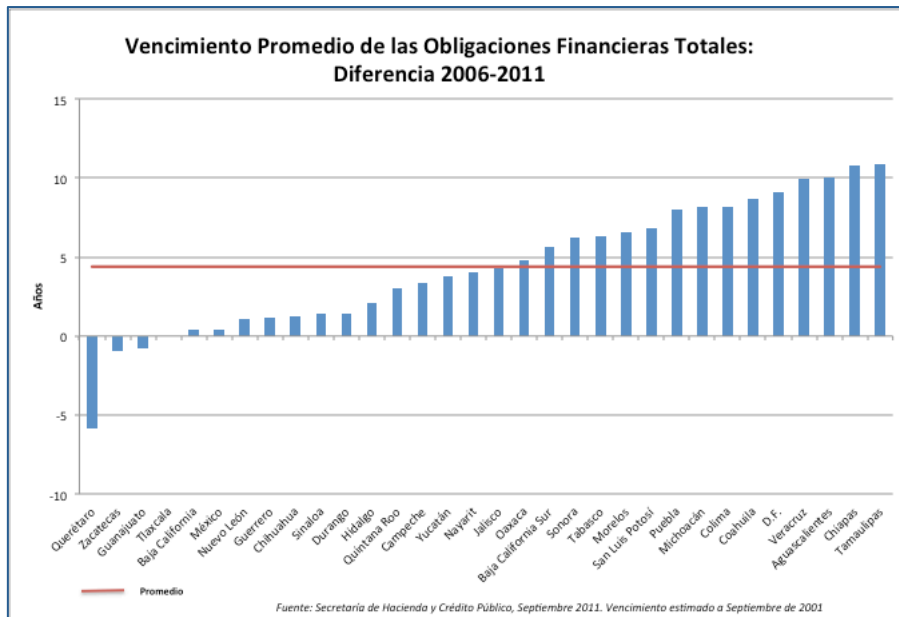


Gráfico 12



Fuentes de pago: Respalda con participaciones e ingresos propios

De acuerdo a información publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al tercer trimestre de 2011 las fuentes de pago de las deudas estatales son principalmente las participaciones que esperan del gobierno federal con un respaldo del 76% de los adeudos. Los ingresos propios forman el 22% de la fuente de pago y un 2% restantes las aportaciones, principalmente por el estado de Jalisco quien tiene una deuda por 3.2 miles de millones de pesos respaldada con esta fuente de pago. La composición de la fuente de pago refleja en cierta medida el desbalance de las fuentes de ingresos de los estados (véase los gráficos 13 y 14).

Gráfico 13

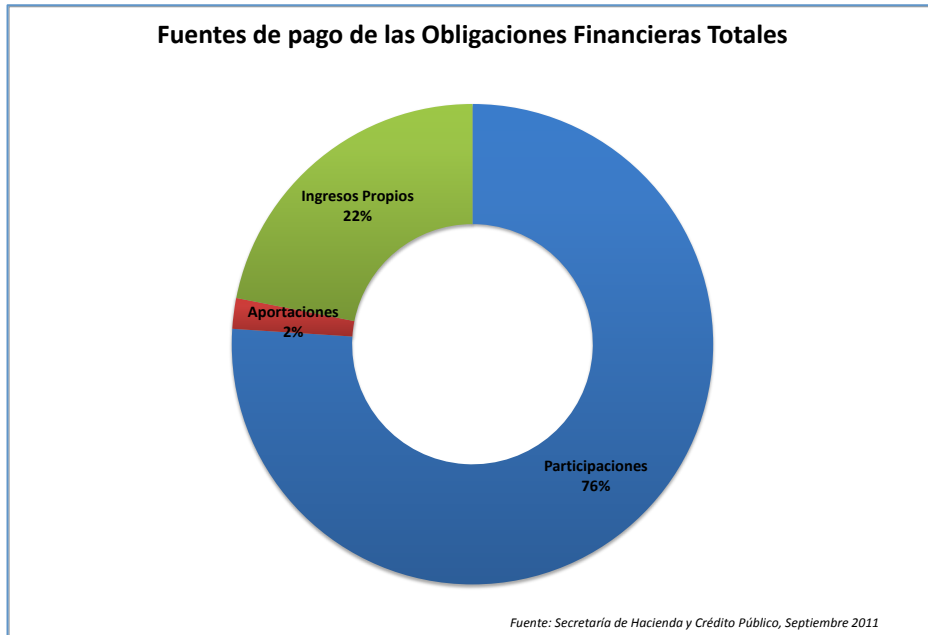
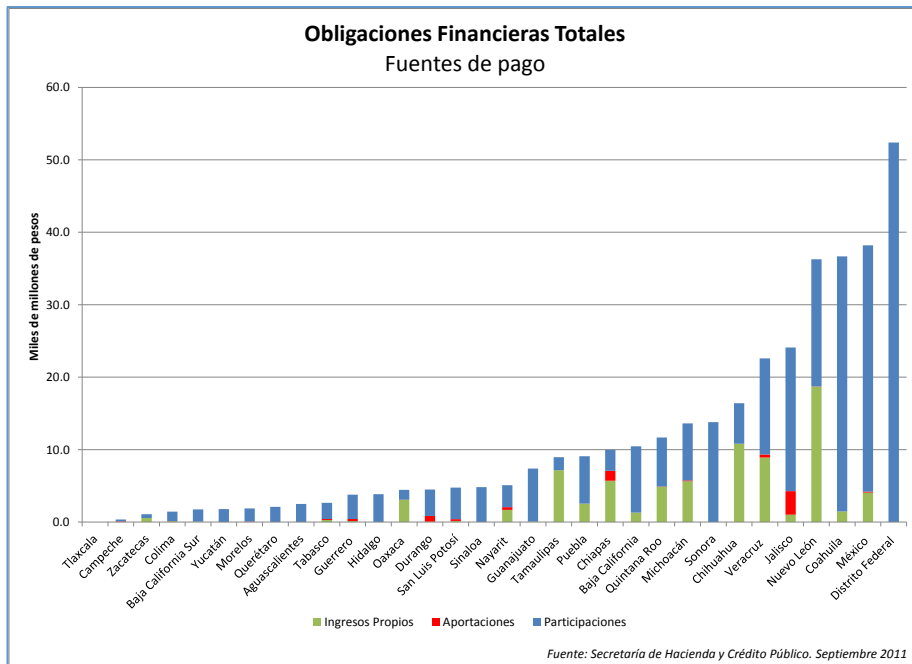


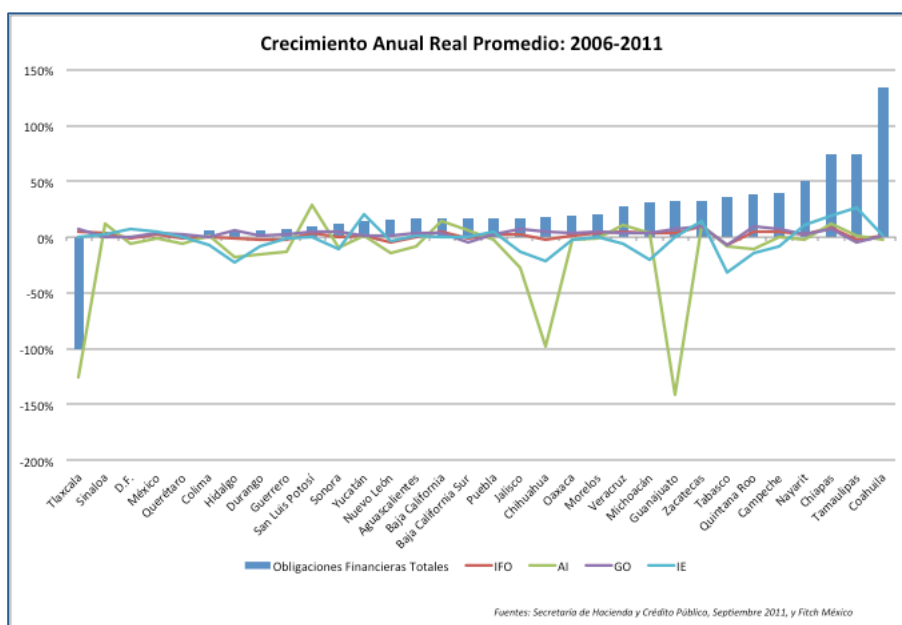
Gráfico 14



Análisis de endeudamiento y sostenibilidad de las obligaciones financieras de los estados

Como se mencionó anteriormente, destacan algunas entidades en las que el crecimiento de la deuda contratada (obligaciones financieras) ha sido acelerado desde 2006, llegando a equivaler actualmente más que los ingresos fiscales ordinarios (IFO) de algunas entidades federativas. Asimismo, destaca el hecho de que las inversiones estatales diferentes a las etiquetadas (IE), es decir, las realizadas por los estados con recursos propios o deuda, crecieron en lo general en menor medida que las deudas estatales en el periodo 2006-2011. En contraste, en la mayoría de los casos, el gasto operacional creció en promedio en mayor medida que los IFOs generando un deterioro de su Ahorro Interno (AI)¹⁸ (véase el gráfico 15).

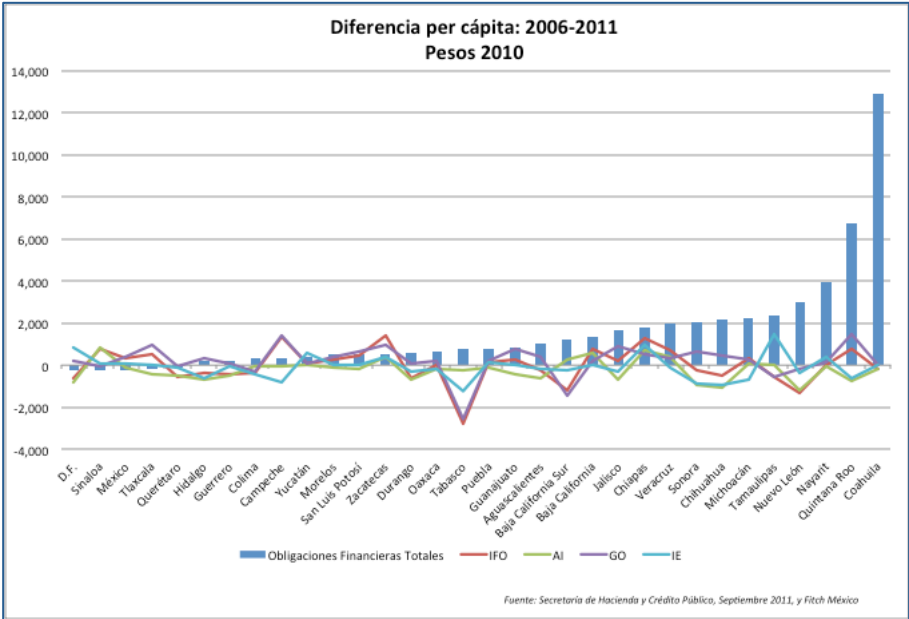
Gráfico 15



¹⁸ Calculado como la diferencia entre los Ingresos Fiscales Ordinarios (IFO) y el Gasto Operativo aplicando la metodología de Fitch México. Cabe destacar que nuestras cifras no son necesariamente iguales a las reportadas por Fitch debido a que nuestro cálculo de IFO es distinto al contar con diferente nivel de detalle de la información. Adicionalmente, nuestros cálculos son consistentes en todos los años para todos los estados.

En términos per cápita los ingresos fiscales ordinarios han permanecido casi al mismo nivel si los comparamos con 2006, registrando una caída de casi 10 pesos por persona mientras que los gastos operacionales han aumentado en poco más de 217 pesos por persona, lo cual se refleja en una caída en el ahorro interno per cápita de 228 pesos. En cuanto a la inversión estatal per cápita se ha registrado una caída de 103 pesos, lo cual contrasta con el aumento promedio de casi 1,569 pesos de la deuda (véase el gráfico 16). En resumen, las finanzas de los estados se han visto deterioradas en promedio debido a una dinámica de endeudamiento y gasto acelerada, la estabilización de sus ingresos propios y caída de la inversión financiada con dichos ingresos o deuda.

Gráfico 16



Nivel de endeudamiento relativo

Para conmensurar el nivel de endeudamiento de las entidades federativas se realizó un ejercicio que busca entender la capacidad de repago de los estados al comparar el nivel de recursos necesarios para afrontar los pagos provenientes de la deuda con las capacidades de generación de flujos. Para realizar un ejercicio minucioso se requiere tener a detalle el perfil de pago y vencimiento de las diferentes contrataciones de deuda. Ante la falta de información al detalle

necesario, se optó por calcular el pago estimado de intereses de las obligaciones financieras¹⁹ y compararlo contra dos medidas relevantes que pongan en perspectiva la capacidad de pago de los estados: a) los ingresos fiscales ordinarios, que es la fuente de ingresos disponibles para afrontar los gastos propios de las responsabilidades del estado, incluidos los servicios de deuda (amortizaciones e intereses); y b) el ahorro interno, que representa los recursos disponibles para el repago de la deuda una vez solventados los gastos de operación antes de desembolsar en inversión estatal.

Coahuila, Quintana Roo y Nayarit destacan por la elevada participación del pago estimado de intereses con respecto a sus ingresos fiscales ordinarios, que en el caso de Coahuila representa casi una cuarta parte (véase el gráfico 17). Cuando la comparación se realiza con respecto al ahorro interno surge a primera vista el caso de Chihuahua cuyo ahorro interno es tan reducido que el pago estimado de intereses supera el 250% (véase el gráfico 18). Esto no significa que el estado de Chihuahua no pueda afrontar al día de hoy los pagos de intereses y amortizaciones de sus obligaciones financieras, sin embargo, debido a que no conocemos con certeza el perfil de pagos, el resultado presentado indica que dados los reducidos recursos propios disponibles después de solventar los pagos de operación, Chihuahua pudiera afrontar una situación de impago en caso de que debiera pagar la tasa de interés promedio ponderada al día de hoy por concepto de deuda. En situación similar se encuentran Jalisco, Nayarit, Coahuila y Quintana Roo. Más adelante se ahondará en el análisis puntual de cada uno de estos estados para entender con mayor claridad su situación financiera actual.

¹⁹ Estimados como el producto del saldo de la deuda y la tasa de intereses promedio al tercer trimestre de 2011.

Gráfico 17

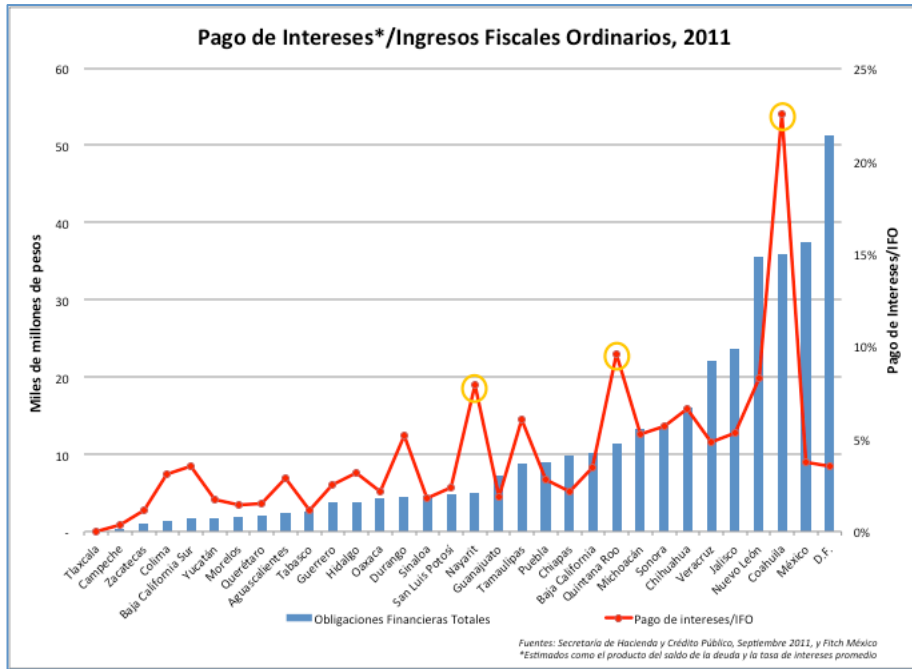
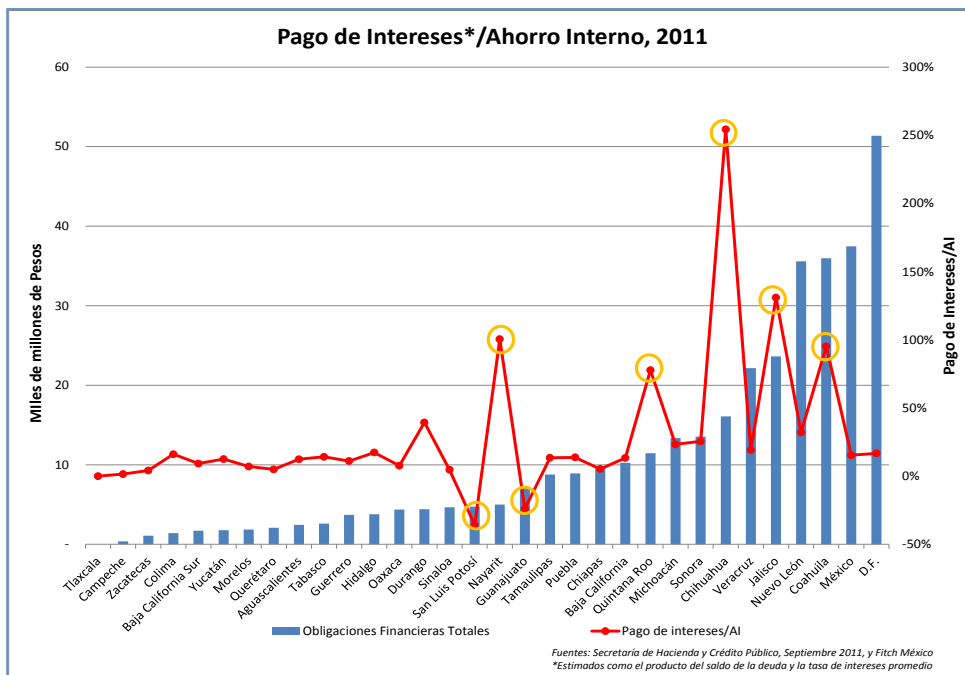


Gráfico 18

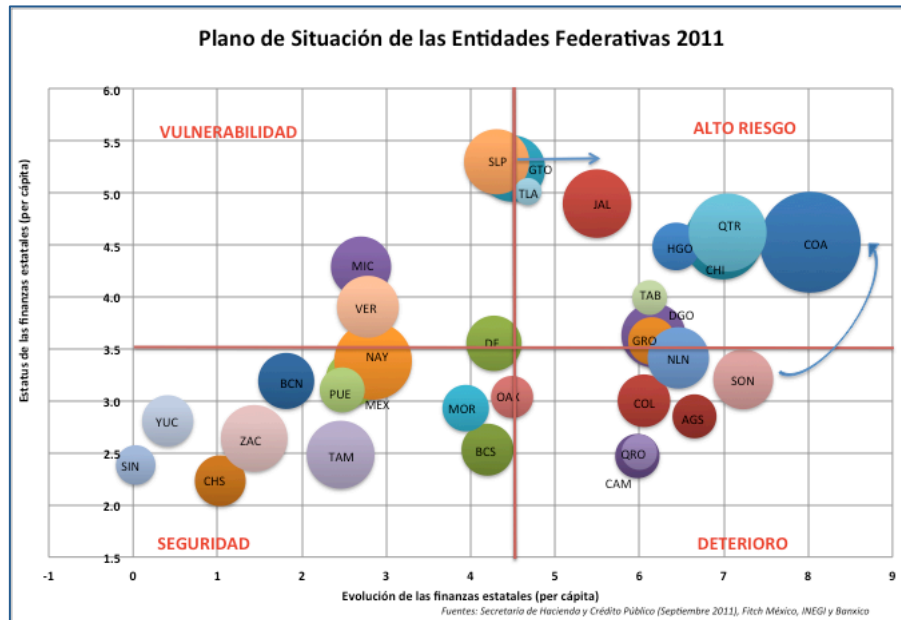


Para los estados recién mencionados el cálculo realizado sugiere que una vez que se toman en cuenta los gastos en que deben incurrir para operar, los recursos restantes disponibles no les serían suficientes o apenas lograrían cubrir los pagos de intereses por la deuda contraída, por lo que en caso de tener que afrontar los pagos de intereses estimados al día de hoy deberían endeudarse aún más o tomar recursos de su caja para realizar los pagos. Los casos de Guanajuato y San Luis Potosí son especiales ya que el cálculo del ahorro interno resulta en un monto negativo, sin embargo, son estados cuya información se obtuvo a partir de cálculos realizados por la SHCP y que presentan gastos operacionales sistemáticamente elevados y por ende ahorro interno muy bajo, al igual que los otros tres estados cuya información proviene de la misma fuente (Baja California, Morelos y Tlaxcala). Por lo tanto, la falta de recursos disponibles resultante puede que sea reflejo de una sobreestimación del gasto operacional debido a la insuficiencia de información precisa, en lugar de una real ausencia de recursos.

Las finanzas estatales de un vistazo

Se desarrolló una metodología que juntara la información diversa presentada sobre a) la situación y características de las obligaciones financieras de los estados, b) el estatus actual de sus finanzas públicas y c) la evolución de las mismas en el período 2006-2011 con el propósito de poder obtener de manera resumida un diagnóstico de la situación de los estados mexicanos. Se generaron tres calificaciones o “*scores*” de las entidades federativas por cada una de las tres dimensiones mencionadas, los cuales se forman a su vez de varios scores que califican de manera relativa a cada estado. Este ejercicio genera un resultado muy útil ya que conjuga en un mismo plano información muy variada, y sirve para “ubicar” a cada estado en una situación relativa de seguridad, deterioro, vulnerabilidad o alto riesgo de acuerdo al cuadrante donde se encuentra.

Gráfico 19



En el eje de las abscisas (horizontal) del gráfico 19 se encuentra el *score* que alcanzó cada estado respecto a la evolución de diferentes indicadores per cápita de 2005 a la fecha de acuerdo a las variaciones de deuda, ingresos fiscales ordinarios, ahorro interno, gasto operacional e inversión estatal por persona. A *mayor score* es *peor* la situación relativa del estado en análisis. En el eje de las ordenadas (vertical) se encuentra el *score* obtenido por la entidad federativa de acuerdo al estado actual de sus finanzas en términos per cápita también de acuerdo a su endeudamiento, su capacidad de generación de ingresos propios, el ahorro interno, el gasto operacional y la inversión estatal por persona estimados al cierre de 2011.

Finalmente, las esferas representan el *score* obtenido respecto al endeudamiento relativo y las características de las obligaciones financieras totales, es decir, se les otorgó una calificación relativa de acuerdo al tamaño de la deuda con respecto al producto interno bruto y los ingresos fiscales ordinarios, el pago estimado por intereses con respecto a los ingresos fiscales ordinarios y al ahorro interno, el perfil de vencimiento promedio de la deuda y la prima de riesgo promedio pagada por la deuda²⁰. A *mayor* tamaño de la esfera *peor* es la situación relativa del estado en

²⁰ Se calculó como la diferencia entre la tasa promedio ponderada de las obligaciones financieras de la entidad federativa y la tasa fija de los bonos del gobierno federal a 3 años en pesos de la emisión del 13 de octubre de 2011.

cuestión con respecto su endeudamiento. De esta manera tenemos en un mismo plano la situación de las 32 entidades federativas con respecto a su endeudamiento y sus finanzas.

Es importante mencionar que se realizaron ejercicios de robustez de la metodología con el objetivo de evitar que la fórmula de cálculo afectara el posicionamiento de los estados en el plano. En este documento se presenta el resultado que se considera mejor representante de la situación de las finanzas y endeudamiento de los estados, y que asume que cada una de las dimensiones estudiadas tiene un mismo peso relativo.

El resultado obtenido es muy ilustrativo. En el área de mayor “seguridad financiera” se encuentran estados como Sinaloa o Yucatán que presentan ingresos propios robustos y gastos de operación por debajo de la media nacional, así como una evolución favorable, por lo que sus indicadores han mejorado en lo general los últimos cinco años. Asimismo, sus niveles de endeudamiento son relativamente bajos y el perfil de sus obligaciones financieras es aceptable. Llamam la atención casos como Zacatecas, Tamaulipas y Nayarit. El primero de ellos obtiene una mala nota debido a que el vencimiento promedio de su deuda es el menor de todo el país (1.4 años) lo cual no implica un riesgo debido a que su deuda total equivale solamente a 16.5% de sus ingresos fiscales ordinarios de 2011.

Tamaulipas paga la mayor prima sobre sus adeudos (3%), lo cual es indicativo de una estructura de deuda deficiente que puede ser mejorada. Nayarit es un caso especial porque presenta un alto nivel de endeudamiento, lo que genera elevados pagos estimados por intereses de hasta 100% de su ahorro interno estimado, además de presentar una prima de riesgo por encima del promedio. Sin embargo, sus ingresos fiscales ordinarios, ahorro interno, gastos de operación e inversión estatal han mejorado por encima de la media nacional, lo cual lo pone en una situación especial entre la frontera de la seguridad financiera (por la mejora en sus finanzas) y la vulnerabilidad (por el estatus actual de sus finanzas públicas) lo cual se refleja en su posicionamiento en el plano. No obstante, debido a las características de sus obligaciones financieras, su situación amerita un análisis más detallado que se presentará más adelante en este documento.

Los estados que se encuentran en un estado de vulnerabilidad como Michoacán y Veracruz son casos de análisis minucioso. Son considerados estados con alto nivel de endeudamiento, aunque en realidad el principal problema que los caracteriza es su reducida capacidad de generar ingresos propios y su limitada inversión estatal, lo cual aunado a un

aumento de los gastos operacionales del 2006 a 2011 por encima del promedio y una marcada caída de la inversión estatal en mismo periodo, los posiciona como entidades que han priorizado el gasto corriente sobre el productivo comprometiendo la generación de ingresos futuros y ocasionando presiones de gasto que pudieran causar mayor endeudamiento llevándolos a una situación de alto riesgo potencial. El resultado obtenido para el caso de Michoacán requiere especial consideración ya que se obtuvo a partir de: a) flujos efectivos de 2006 a 2010, y b) flujos estimados para 2011 con base en el presupuesto estatal, por lo tanto, no refleja los problemas de flujo real que han experimentado las finanzas del estado en los últimos meses debido a la retención de participaciones.

Estados como Sonora, Nuevo León y Colima se encuentran en situación de deterioro, lo que significa que aunque sus finanzas públicas se encuentran en buen estado al día de hoy en relación las demás entidades federativas, su evolución reciente ha ido en declive en términos per cápita, lo cual no implica directamente un estado de vulnerabilidad, pero si se continúa en la misma tendencia negativa se corre el riesgo de caer en una espiral negativa que lleve a estos estados a una situación deficiente en sus finanzas públicas con posibles problemas para afrontar sus obligaciones financieras, como es el caso de Coahuila, Quintana Roo, Chihuahua, Guerrero, Jalisco y en cierta manera, Nuevo León; y en menor medida, Hidalgo, Durango y Tabasco. El resultado del estado de Chihuahua debe también ser analizado con detenimiento ya que una importante caída de su ahorro interno durante 2010 explica su posicionamiento, el cual puede ser impreciso si dicha reducción fue un ajuste temporal; no obstante, la tendencia del ahorro interno ha sido decreciente en los ejercicios recientes.

San Luis Potosí, Guanajuato y Tlaxcala son tres casos excepcionales cuya situación en el plano los categoriza como entidades en situación vulnerable y/o de alto riesgo, sin embargo, hay que tomar con reservas estas conclusiones ya que como se mencionó anteriormente los datos utilizados para estos estados provienen de distinta fuente (SHCP en lugar de Fitch). De hecho se estima que los gastos operativos están sobreestimados y por ende los ahorros internos estén subestimados en promedio, por lo que se sugiere mayor exploración de datos con el fin de poder estudiarlos a detalle y alcanzar conclusiones más acertadas.

Sostenibilidad ante diferentes escenarios

Se realizaron diferentes ejercicios de sensibilidad con el fin de entender las implicaciones de cambios en variables exógenas que pudieran afectar las finanzas de las entidades federativas. Las pruebas realizadas suponen choques macroeconómicos que generan ajustes a la baja en a) Participaciones y b) Ingresos estatales, las dos fuentes principales de los Ingresos Fiscales Ordinarios. Por otro lado se hizo un ejercicio suponiendo aumentos sostenidos del gasto operacional, es decir, si los gobiernos estatales continuaran con la tendencia de aumento del gasto no productivo por 5 años, manteniendo lo demás constante. El ejercicio final conjunta los tres escenarios anteriores. Los resultados se presentan haciendo uso del plano de la situación de las entidades federativas recién expuesto lo cual facilita la comparación.

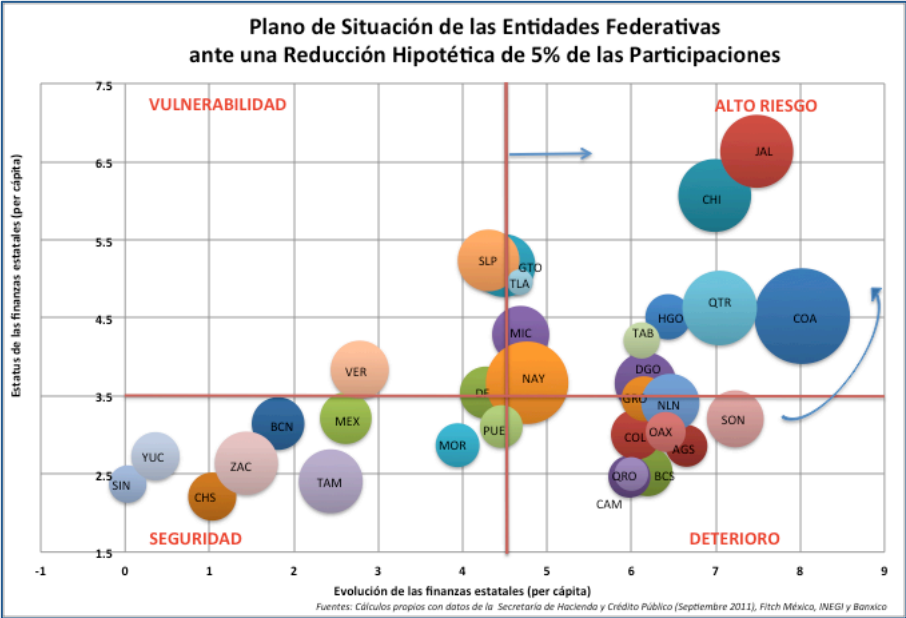
Escenario 1: Reducción de Participaciones

De acuerdo a Revilla (2010) en otoño de 2008 las expectativas para el año 2009 incluían una previsión de crecimiento económico del 1.8 por ciento en términos reales y un precio promedio del petróleo de 70 dólares por barril. La realidad marcó un enorme contraste debido a que “el crecimiento fue de casi 7 puntos porcentuales menos, mientras que el precio del petróleo promedió 53 dpb”, lo que implicó una “reducción de los recursos transferibles no etiquetados a los estados de 70 mil millones de pesos (o 15 por ciento) en relación con el presupuesto”. Este ajuste a la baja no se concretó debido al esquema establecido por el gobierno federal a través del cual se utilizaron los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF). De hecho, la caída observada fue solamente de 5% gracias al esquema mencionado. Sin embargo, la reducción de las participaciones en términos reales ha llegado a ser equivalente a una caída de 22% de 1994 a 1995 durante la crisis que se registró en México. Tomando como referencia las caídas registradas en 1995 (22%), 2007 (2.6%) y 2009 (5%) se realizó un ejercicio en el que se supone un escenario similar al caso de 2009, es decir, integrando el funcionamiento del esquema de compensación expuesto.

Como se puede ver en el gráfico 20, una caída del 5% de las participaciones con respecto a las estimadas en 2011 debido a una reducción hipotética de la bolsa de Recursos Federales Participables a causa de una reducción en la actividad económica, deteriora en promedio las

finanzas de los estados. Destacan casos de deterioro esperado como Nayarit, Michoacán y Puebla, lo cual se puede explicar por su mayor dependencia relativa de las transferencias federales. Jalisco muestra un acentuado deterioro esperado, no obstante el actual diagnóstico que ya lo ubica en la zona de alto riesgo.

Gráfico 20



Escenario 2: Reducción de Ingresos Estatales

Otra situación hipotética es la caída de la recaudación estatal debido a una reducción de la actividad económica a nivel estatal debido a la afectación de un sector preponderante en un estado, por ejemplo, turismo en el caso de Quintana Roo, o la industria manufacturera (automotriz, electrónica y textil) en el caso de Chihuahua. El escenario seleccionado asume que todos los estados registran una caída generalizada en los ingresos estatales de 4.4% en un año²¹.

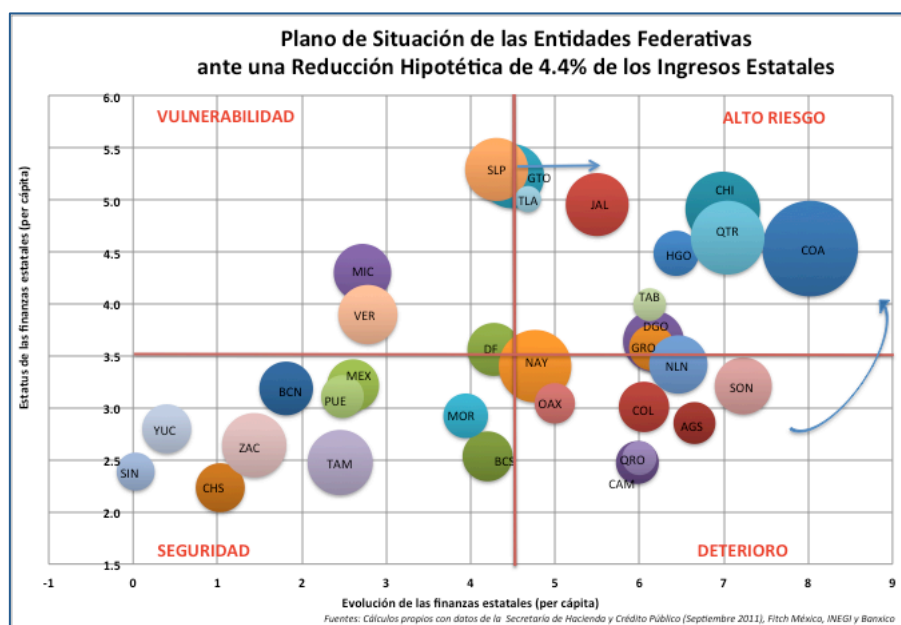
El gráfico 21 nos muestra los resultados potenciales. Estados con alta participación de ingresos estatales como parte de los ingresos fiscales ordinarios como Chihuahua, sufrirían un deterioro marginal. Nayarit dejaría la zona de seguridad lo que refleja de nuevo su vulnerabilidad financiera debido a que sus ingresos disponibles per cápita son menores al promedio nacional

²¹ El cambio porcentual anual de los ingresos estatales de 2006 a 2010 tiene una distribución normal con media 7.7% y desviación estándar 23.2%, lo que refleja la alta volatilidad de este rubro de ingreso. Tomando en cuenta solamente los cambios porcentuales negativos en dicho periodo, la caída promedio es -11.7% con desviación estándar 11.8%. Todos los años muestran igual número de estados con caídas en sus ingresos propios, sin embargo, en 2009 la caída promedio es mayor (-4.4%).

(3,833 pesos vs, 4,593 pesos), no así el gasto operacional (3,578 pesos vs. 3,676 pesos), lo cual limita su capacidad de ahorro interno. Sin embargo, en la mayoría de los estados no cambiaría la situación, lo cual es un reflejo de la elevada dependencia de los recursos federales. Es importante mencionar que este ejercicio supone que la caída en la recaudación estatal no afecta el cálculo de participación de los estados en la bolsa de recursos federal participables, como lo estipula la legislación actual.

+

Gráfico 21

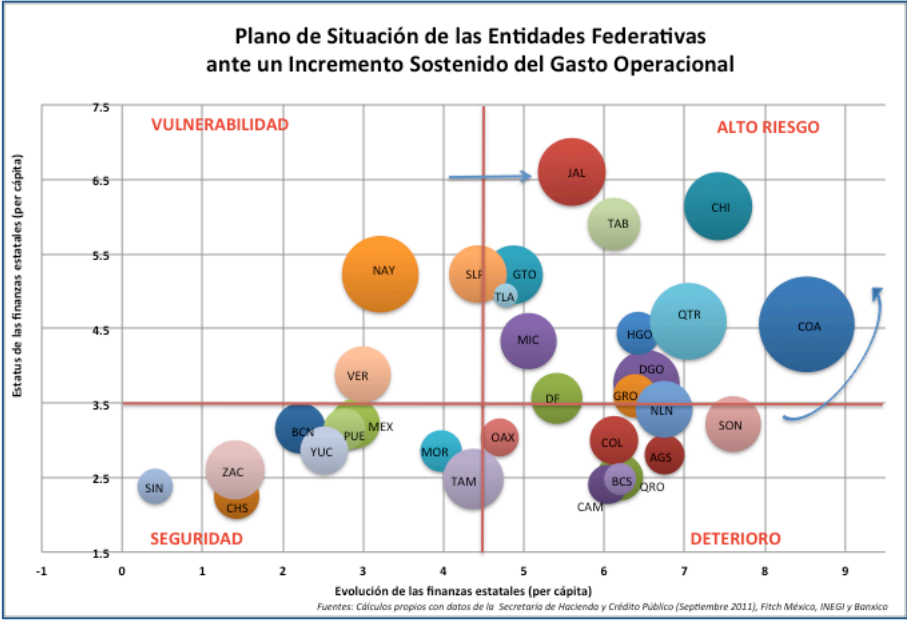


Escenario 3: Incremento Sostenido del Gasto Operacional

Otra posible fuente de inestabilidad es el aumento sostenido del gasto operacional, es decir, si los gobiernos estatales continuaran con la tendencia de aumento del gasto no productivo por 5 años, manteniendo lo demás constante. Se realizó un ejercicio en el que se supone que todos los estados aumentan el gasto operacional en una tasa anual real de 3.3%, igual a la observada en promedio de 2006 a 2011 (gráfico 22). Los resultados refuerzan la importancia de buscar mecanismos de control del gasto no productivo. Una vez más Michoacán se perfilaría como una entidad que pasaría de ser vulnerable a un estado de alto riesgo debido a su alta participación del gasto no productivo con respecto al total. Nayarit se posicionaría en el área de vulnerabilidad a causa del deterioro de sus finanzas. El Distrito Federal se establecería como un estado con

finanzas públicas en deterioro y cercano a la zona de alto riesgo a causa de su elevada participación del gasto corriente dentro de sus egresos. Chihuahua y Tabasco profundizarían su situación de riesgo.

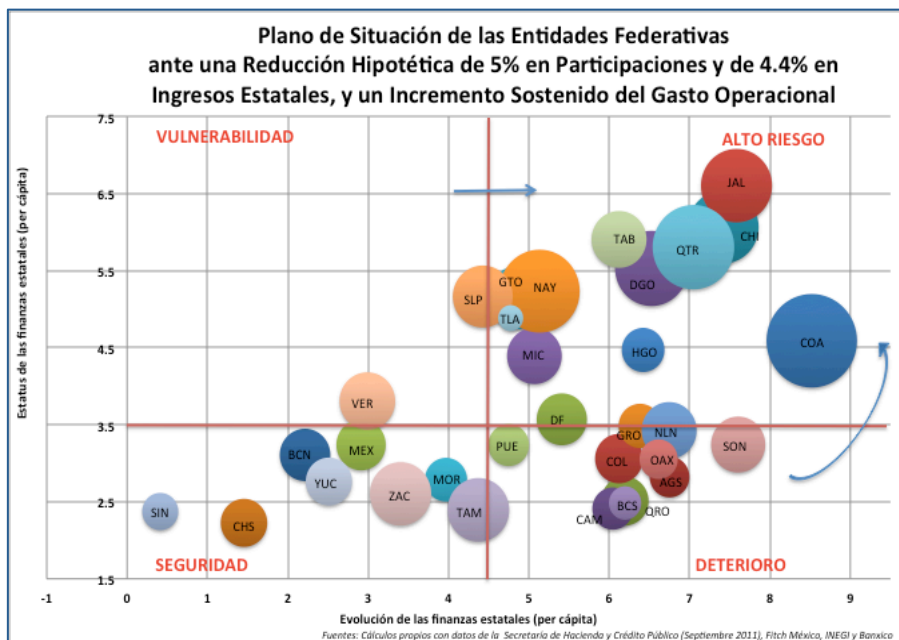
Gráfico 22



Escenario 4: Reducción de Ingresos Fiscales Ordinarios e Incremento Sostenido de Gastos Operacionales

El escenario final conjunta los escenarios 1 a 3, en una situación catastrófica en la que el gasto no productivo siga creciendo al ritmo promedio observado por 5 años más y se experimente una caída del orden del 5% de los Ingresos Fiscales Ordinarios debido a una caída similar de las Participaciones y los Ingresos Estatales (gráfico 23). En esta situación hipotética en la que se conjunta la caída de ingresos y el aumento del gasto operacional, los estados mexicanos pasan en su mayoría a una situación de alto riesgo o deterioro, lo cual implica vulnerabilidad de sus finanzas públicas y dificultad para atender sus obligaciones financieras. Dado que la simulación presentada no considera posibles ajustes en los montos de la deuda ni en el costo de la misma, los *scores* estimados reflejan una “cota inferior” ante el escenario hipotético.

Gráfico 23



Destaca el caso de Veracruz que aun cuando está considerada una entidad con elevado endeudamiento y en la frontera entre la seguridad y la vulnerabilidad financieras en todos los escenarios, su situación relativa no cambia de manera importante en ninguno de los escenarios propuestos lo cual es resultado en parte a la naturaleza de la clasificación utilizada (es parcial, es decir, se asigna el *score* con respecto al estado “peor” ubicado en cada variable) y en parte, a que sus finanzas estatales objetivamente mejoraron en 2011. Más adelante se presentará un análisis detallado del caso de Veracruz.

Otras Obligaciones de las Entidades Federativas

Para hacer un análisis de las obligaciones financieras de los estados mexicanos y la sostenibilidad de la misma, se considera necesario explorar otras obligaciones o presiones de gasto que los estados enfrentan de manera creciente o enfrentarán en el futuro próximo. Así aunque las obligaciones financieras ya consideran deudas en las que los estados son deudores

solidarios o avales, es necesario ampliar la vista hacia compromisos asumidos con empleados públicos a través de esquemas de pensiones o con la ciudadanía mediante la expansión de programas y estrategias sociales que pudieran reducir el espacio fiscal en un futuro cercano, entre otros.

Las pensiones estatales son una preocupación para ciertos sectores debido en parte a la falta de información consistente que permita tener certeza sobre la situación de los sistemas de pensiones estatales, además de que la que está disponible sugiere la existencia de déficits actuariales que generarán importantes presiones de gasto a los estados. Ante esto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó en 2007 los Lineamientos del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP) considerando que “una de las principales contingencias financieras que enfrentan las administraciones públicas Federal, de las entidades federativas y municipales, se refiere a los pasivos de los diversos sistemas públicos de pensiones”. De hecho, se ha argumentado que la verdadera fuente de presión de gasto de los estados son las pensiones de sus trabajadores ya que, de acuerdo a diversas estimaciones, en algunas entidades dichos pasivos rebasan el 50% del producto interno bruto estatal lo cual las ha convertido en una fuente de demanda de recursos (Melgoza, 2011).

Pensiones Estatales

La seguridad social de los trabajadores del sector público es responsabilidad de diferentes instituciones dependiendo del sector gubernamental al que pertenezcan. De esta forma las principales instituciones encargadas de la seguridad social del sector público son las siguientes:

Cuadro 1

Sector	Institución de seguridad social
Gobierno Federal	ISSSTE
Sector Paraestatal	
PEMEX	PEMEX
CFE	CFE e IMSS
IMSS	RJP - IMSS
Fuerzas Armadas	ISSFAM
Banca de desarrollo	Banca de desarrollo e IMSS
Gobiernos Estatales	Institutos estatales de pensiones y/o de seguridad social

Fuente: CESOP (2004).

En la mayoría de los casos estas instituciones son responsables además de los sistemas de pensiones, de otros servicios de seguridad social tales como servicios de salud, préstamos hipotecarios y al consumo, además de servicios culturales. Sin embargo, se considera que son las pensiones junto con los servicios de salud quienes ocupan un lugar predominante entre los servicios de seguridad social por su magnitud en el gasto total (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2004).

Sistemas de Pensiones Estatales: Pocas cifras y muy distintas

El funcionamiento de los organismos encargados de la administración de las pensiones de los trabajadores es heterogéneo y no existen fuentes oficiales de información que permitan hacer una comparación puntual y actualizada de su estado actuarial. El último registro de un esfuerzo para integrar la información de los sistemas de pensión estatales a nivel nacional con una metodología homogénea fue en 1999, utilizando datos al 1 de enero de 1998²². De este estudio se desprendió que el *déficit actuarial* de los sistemas de pensiones de las entidades federativas representaba en valor presente (al menos) entre el 10.8 y el 26.8 por ciento del PIB nacional dependiendo de la tasa de descuento utilizada.

Desde entonces muchos estados han realizado reformas tanto paramétricas como estructurales a sus sistemas de pensiones. De hecho de los 26 estados considerados en el estudio recién descrito, 22 han realizado algún tipo de reforma a sus leyes en materia de pensiones desde 1998, y 24 de las 32 entidades federativas han tenido alguna reforma entre 1990 y 2010. Esto sugiere que la validez de esos números debe de ser revisada. Cabe mencionar que desde 2005 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público²³ reporta un déficit de 25% del PIB²⁴.

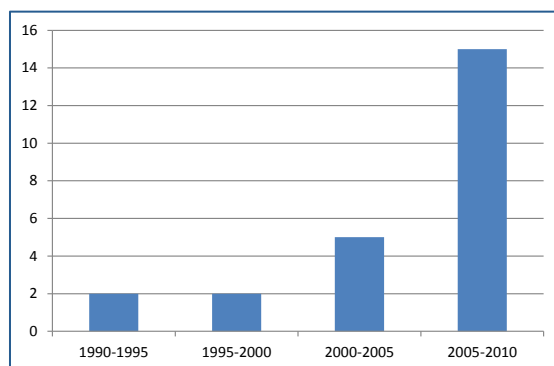
²² El examen realizado se publicó en un documento titulado el “Diagnóstico sobre la Situación Financiera y Actuarial de los Sistemas de Pensiones de las Entidades Federativas al 1 de enero de 1998” realizado por el Despacho Farell Actuarios y Asociados, S. C., a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presentado en el “Segundo Taller sobre Sistemas de Pensiones” de 1999. Este estudio presenta la información correspondiente a un total de 26 de los 32 sistemas de pensiones estatales, faltando los correspondientes a Chiapas, Distrito Federal (trabajadores distintos a los de la “lista de raya”), Baja California Sur, Quintana Roo, Durango, Morelos y Sonora. También se presentó en el “Panorama general de la Seguridad Social en México”. Primera Convención Nacional Hacendaria, marzo de 2004.

²³ http://www.aiosfp.org/informacion_institucional/pdf/presentaciones/luis_madrado.pdf

²⁴ http://www.ciss.org.mx/caaf/pdf/Jose_Antonio_Glz.pdf

Gráfico 24

Distribución del número de estados que han reformado alguno de sus sistemas de pensiones en los últimos 20 años



Fuente: Elaboración propia.

Estudios Actuariales: Existen pero no son accesibles

Es una práctica común de los organismos estatales encargados de pensiones la contratación de empresas de consultoría realizar valuaciones actuariales aunque no están siempre disponibles al público²⁵. La información relativa a estas valuaciones actuariales es propiedad de los distintos organismos estatales encargados de los sistemas de pensiones y es decisión de estos organismos de pensiones el hacerla pública o no. Al respecto también existe mucha varianza en cuanto a la transparencia de esta información, destacan los casos contrastantes de Jalisco y Aguascalientes.

- En la página de internet del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco (IPEJAL)²⁶ se puede tener acceso directamente a 3 valuaciones actuariales: Valuación actuarial externa realizada por Hewitt; Valuación actuarial externa realizada por Valuaciones Actuariales S.C.; y Valuación actuarial interna.

²⁵ Las consultoras actuariales más socorridas son Farell y Asociados S.C.; Valuaciones Actuariales S.C.; Hewitt Associates S.C. Destaca el caso de Valuaciones Actuariales S.C. que de acuerdo a su página de internet cuenta con 25 estados como clientes a salvo de Quintana Roo, Querétaro, Distrito Federal, Colima, Chiapas, Campeche y el Estado de México. Adicionalmente en los reportes de calificación de Fitch y Standard and Poor's, es común que se haga referencia a dichos estudios.

²⁶<http://pensiones.jalisco.gob.mx/>

- En contraste, a partir de requerimientos de transparencia solicitados al estado de Aguascalientes²⁷, se reportó que la información relacionada con valuaciones y déficits actuariales del sistema estatal de pensiones es considerada información reservada. De esta forma, aún ante requerimientos formales ante el Instituto Estatal de Acceso a la Información, el gobierno de Aguascalientes no está obligado a proporcionar la información actuarial de su sistema de pensiones.

Vale la pena notar que de acuerdo a Valuaciones Actuariales S.C. tanto Aguascalientes como Jalisco son los dos únicos sistemas de pensiones para la burocracia estatal²⁸ que son totalmente viables en términos financieros pues de acuerdo a los estudios actuariales más recientes tienen un período de suficiencia perenne (Valuaciones Actuariales S.C., 2010).

De esta forma, las fuentes más actualizadas sobre las características actuariales de los sistemas de pensiones están en los reportes de las agencias calificadoras (para los estados que contratan sus servicios) y directamente de los reportes de las valuaciones actuariales para los estados que las hacen públicas.

En el caso de los reportes de las agencias calificadoras vale la pena destacar que la forma en que reportan información relacionada con pensiones entre estados no es homogénea. Por ejemplo, para el estado de Colima, Fitch reporta el número de empleados activos y de jubilados pero no reporta el período de suficiencia estimado, mientras que para la burocracia del estado de Coahuila reporta el período de suficiencia estimado, pero no el número de empleados activos y de jubilados; en ninguno de estos dos casos reporta el déficit actuarial de los sistemas mencionados.

Finalmente, en junio de 2011 el Senado de la República hizo público un documento en el que compila información sobre el déficit actuarial para 29 de los 32 estados de la república²⁹. Los estados para los que no se presenta información son Quintana Roo, Baja California Sur y Morelos. En el caso de los dos primeros, como se verá más adelante, la totalidad del sistema de pensiones es administrada por el ISSSTE estatal bajo un convenio. Las fuentes reportadas en el

²⁷http://eservicios.aguascalientes.gob.mx/transparencia/TransparenciaSolicitudes/solicitudes/archivos/00007567_25112009_RESA.PDF

²⁸ Las pensiones del magisterio de Coahuila también son totalmente viables en términos financieros.

²⁹ http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/06/asun_2780862_20110629_1309366566.pdf

estudio son *Standard and Poor's*, la Auditoría Superior de la Federación (que a su vez reporta datos de Farell y Asociados, 1999) y Aregional. El origen de estos datos no resulta del todo concluyente debido a la diferencia que guarda con estimaciones anteriores como la de Farell y Asociados S.C. y los disponibles.

Cuadro 2

Resumen de fuentes de información sobre sistemas de pensiones estatales

Número de estados con algún tipo de información de Fitch sobre sus sistemas de pensiones en el último año	23
Número de estados para los que se encontraron valuaciones actuariales completas (Valuaciones actuariales S.C.)	3
Número de estados para los que se presenta un déficit actuarial en el punto de acuerdo del Senado de la república	29

Fuente: Elaboración propia.

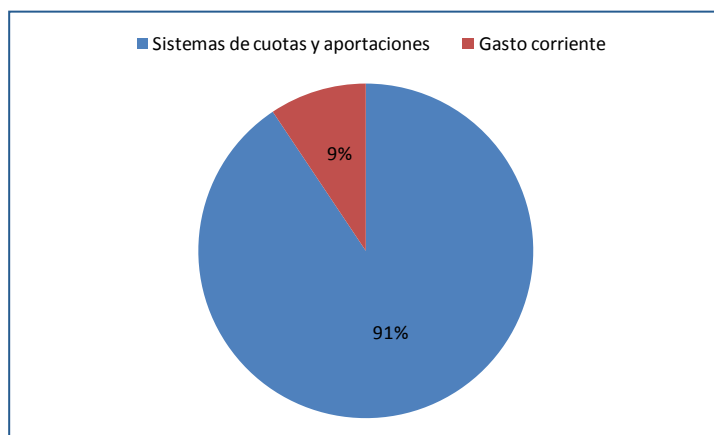
Vale la pena notar que es posible que exista un sesgo de selección si se intenta hacer inferencia para el total de los estados a partir de los datos de los estados para los cuales existe información, ya que es probable que los estados para los que no existen reportes de calificadoras o valuaciones actuariales sean precisamente los que no se beneficiarían de hacer pública dicha información.

Descripción Cualitativa de los Sistemas de Pensiones Estatales

Aunque algunos sistemas de pensiones estatales parecen similares en su estructura, para efectos de este estudio es importante entender sus fuentes de financiamiento. De esta forma se identificaron sistemas que cumplen con sus obligaciones a través de gasto corriente y a los que lo hacen a través de un sistema formal de aportaciones. Dentro del segmento de sistemas que funcionan a través de cuotas y aportaciones hay tres grupos: a) los que son administrados por organismos estatales descentralizados, b) los que tienen convenios con el ISSSTE, y c) los que tienen algún tipo de régimen especial para un subconjunto de los trabajadores del estado (magisterio, policía, etc.). Respecto al tipo de beneficios, existen dos categorías: a) los sistemas que funcionan bajo un esquema de beneficios definidos y b) los que trabajan bajo un esquema de aportaciones definidas que determinan el nivel de beneficios (cuentas individualizadas).

Gráfico 25

Distribución de los sistemas de pensiones de la burocracia estatal de acuerdo a su tipo de financiamiento*



*Se considera sólo a los sistemas de pensiones para la burocracia estatal por lo que se excluye a los sistemas especiales para el magisterio u otros trabajadores. De esta forma el total de sistemas considerados es 32.

Fuente: Senado de la república, 2011 y reportes de calificación de Fitch.

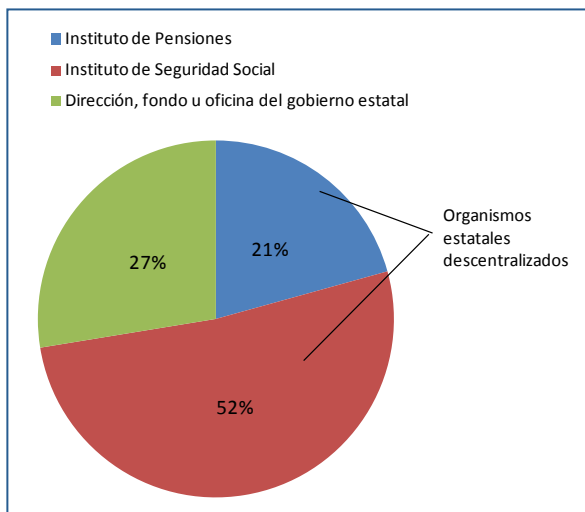
La mayor parte de los sistemas de seguridad social funcionan a partir de aportaciones y cuotas. Las aportaciones corresponden a las erogaciones de los patrones, en este caso de los gobiernos estatales, y las cuotas a las de los trabajadores. Las excepciones son los estados de Colima, Morelos y Querétaro en los que el estado enfrenta las obligaciones sin que los trabajadores hagan contribuciones. El caso de estos estados se discutirá más adelante a detalle.

Para los estados en los que el sistema de pensiones funciona a través de cuotas y aportaciones, cuando los ingresos ordinarios por aportaciones y cuotas sean insuficientes para cumplir con la prestación de los servicios se considera responsabilidad de los gobiernos estatales realizar aportaciones extraordinarias para garantizar la provisión de los servicios.

Los sistemas de cuotas y aportaciones pueden estar administrados por una dirección del gobierno estatal (por ejemplo Nayarit y San Luis Potosí), o por organismos descentralizados estatales constituidos como institutos estatales de seguridad social (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes), o específicamente institutos estatales de pensiones (Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco).

Gráfico 26

Distribución de los sistemas de cuotas y aportaciones de pensiones de la burocracia estatal, de acuerdo a su tipo de administración*



*Se considera sólo a los sistemas de cuotas y aportaciones para la burocracia estatal por lo que se excluye a los sistemas especiales para el magisterio u otros trabajadores, y se excluye también a Colima, Morelos y Querétaro por no tener un sistema de cuotas y aportaciones. De esta forma se consideran 29 sistemas de pensiones. Los estados que no tienen un organismos estatal descentralizado a cargo de sus sistemas de pensiones porque subrogan los servicios de todo su personal al ISSSTE están contabilizados dentro de “Dirección, fondo y oficial del gobierno estatal”. Fuente: Senado de la república, 2011 y reportes de calificación de Fitch.

Como se mencionó anteriormente, de manera adicional pueden existir sistemas diferentes para los trabajadores del magisterio o burocracia general entre otros. Los estados de Baja California, Coahuila y Sinaloa tienen sistemas especiales de pensiones para los trabajadores de la educación. El Distrito Federal tiene sistemas especiales para los trabajadores de “lista de raya”, para la policía preventiva, para la policía auxiliar y para el resto de la burocracia.

Convenios con el ISSSTE

La provisión de los servicios de seguridad social de los trabajadores de los gobiernos estatales se puede hacer de manera directa a través de las dependencias estatales encargadas, o a través de convenios con el ISSSTE.

De acuerdo al tipo de servicios que los institutos estatales tengan contratados con el ISSSTE, estos convenios pueden ser totales o parciales. Hasta antes de la reforma a la ley del ISSSTE (2007) era posible para los institutos el establecimiento de convenios parciales. Desde la reforma, solo es posible la creación de convenios totales. Sin embargo convenios parciales preexistentes pueden seguir renovándose³⁰. Por su naturaleza mixta, el sistema de pensiones del ISSSTE es financieramente viable, por lo que estados con convenios en relación a sus sistemas de pensiones con el ISSSTE son menos vulnerables financieramente. En cuanto a los convenios para los sistemas de pensiones estatales, destacan los siguientes casos:

- Quintana Roo y Baja California Sur: la totalidad de los trabajadores del estado pertenece al sistema de pensiones administrado por el ISSSTE (Fuente: IMCO, 2010).
- Distrito Federal: salvo los trabajadores de la “lista de raya”, la policía auxiliar y la policía preventiva, el sistema de pensiones del resto de la burocracia es administrado por el ISSSTE.
- Hidalgo: Las pensiones de las generaciones contratadas desde 2008 y parte de las generaciones contratadas con anterioridad están administradas por el ISSSTE. Las pensiones del resto de los trabajadores activos son financiadas con gasto corriente del gobierno estatal.

Los reportes de calificaciones de Fitch para los primeros tres de estos estados coinciden en que por la naturaleza de sus convenios con el ISSSTE, sus sistemas de pensiones no representan presiones para sus finanzas públicas. En el caso del estado de Hidalgo, se considera que el proceso de transición está generando presiones en los próximos 19 años, pero al terminar la transición el sistema de pensiones dejará de ejercer presiones sobre las finanzas públicas de ese estado, por lo que esta constituye una solución de largo plazo.

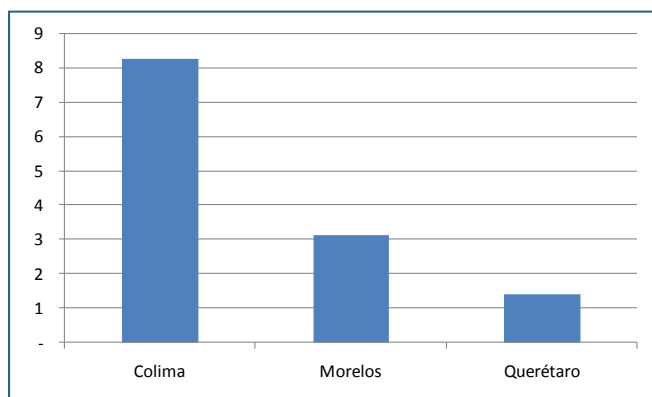
³⁰ La totalidad o parcialidad de los convenios con el ISSSTE se refiere a la gama de servicios contratados. De esta forma es posible tener un convenio total (servicios de pensiones, médicos, crediticios y culturales) para un subconjunto de los trabajadores del estado, o alternativamente un convenio parcial (por ejemplo exclusivamente pensiones) para la totalidad de los trabajadores del estado.

Pensiones financiadas con Gasto Corriente por diseño

Los estados de Colima, Querétaro y Morelos no tienen un sistema formal de aportaciones por lo que hacen frente a sus obligaciones relativas a las pensiones de trabajadores estatales a través de gasto corriente.

Gráfico 27

Gasto corriente en pensiones como porcentaje de los ingresos fiscales ordinarios (%)



Fuente: Reportes de calificaciones de Fitch.

Los ingresos fiscales ordinarios son definidos y reportados por Fitch. Se refiere al ingreso disponible de los estados proveniente de participaciones federales y recaudación estatal.

Aunque los estados de Morelos y Querétaro reportan la existencia de un fondo estatal destinado al pago de pensiones, los reportes de calificación de Fitch coinciden en que es urgente una reforma estructural que introduzca un sistema de aportaciones.

Análisis de Espacio Fiscal

Existen varias definiciones de espacio fiscal en la literatura. En términos generales es el “área en el presupuesto de un gobierno que le permite proporcionar recursos para el propósito deseado sin poner en peligro la sostenibilidad de su posición financiera ni la estabilidad de la economía” (Heller, 2005). Los gobiernos pueden crear “espacio fiscal” ya sea aumentando sus ingresos vía impuestos, préstamos o donaciones, y deben canalizarlo a gasto productivo de manera que no se comprometa la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal del país, estado o municipio. Por lo tanto, a la vez deben asegurarse que tienen la capacidad en el corto y largo plazos para financiar sus programas de gasto deseados, así como el servicio de sus obligaciones financieras.

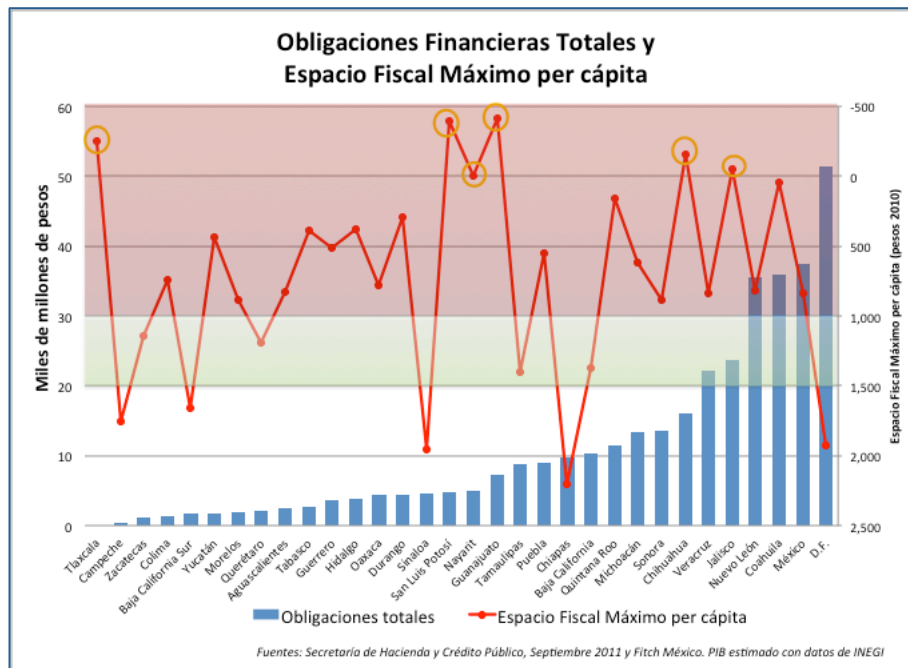
Siguiendo este concepto se calculó una variable aproximada de espacio fiscal existente de las entidades federativas en términos per cápita a partir del Ahorro Interno estimado, que se define como la diferencia entre los Ingresos Fiscales Ordinarios (IFO) y el Gasto Operacional (GO). A esta diferencia se le restó el pago estimado de intereses generando una cota superior de espacio fiscal o “espacio fiscal máximo” actual, es decir, asumiendo que al día de hoy no se tienen que enfrentar amortizaciones de deuda³¹. El resultado arroja tres grupos:

1. Un primer grupo de estados con una cota superior menor o igual al 20% del promedio de los ingresos fiscales ordinarios (920 pesos per cápita), es decir, aquéllos que una vez que paguen intereses sobre la deuda sus recursos disponibles para invertir y hacer pagos de amortizaciones son menores al 20% de los recursos disponibles totales. La mayoría de los estados (23) caen esta categoría. Destacan los estados con espacio fiscal negativo: Jalisco, Chihuahua y Nayarit. Guanajuato, San Luis Potosí y Tlaxcala entran en esta categoría pero como se mencionó anteriormente, su situación se puede explicar por una sobreestimación de sus gastos operacionales. Coahuila una vez cae en una mala clasificación al contar con espacio fiscal casi nulo *antes* de pago de amortizaciones.
2. Un segundo grupo cuya cota superior de espacio fiscal es mayor a 20% de los ingresos fiscales ordinarios pero menor a una tercera parte de los mismos; a los que se les puede clasificar como estados con capacidad de inversión máxima “aceptable” son cuatro: Baja California, Tamaulipas, Querétaro y Zacatecas.

³¹ Debido a limitantes de información y falta de actualización de ciertas cifras no se conoce a detalle el perfil de amortizaciones de las obligaciones financieras de las entidades federativas.

- El tercer grupo de estados conformado por el Distrito Federal, Chiapas, Sinaloa, Baja California Sur y Campeche tienen una cota superior de espacio fiscal lo suficientemente elevada como para poder hacer frente a sus amortizaciones y además invertir con recursos propios, en especial éstos últimos tres cuyo monto de obligaciones financieras es reducido.

Gráfico 28



De acuerdo a las estimaciones realizadas, el espacio fiscal máximo de los estados mexicanos es en la mayoría de los casos limitada aún *antes* de descontar las amortizaciones de deuda potenciales. Sólo una minoría cuenta con ingresos propios suficientemente elevados y gasto operacional limitado como para poder tener capacidad de inversión que se acerque a la “regla de dedo” de 25% de sus ingresos propios.

Conclusiones y recomendaciones

La modernización del marco jurídico de la deuda pública de los estados ha permitido un incremento acelerado de la contratación de obligaciones financieras por parte de las entidades

federativas mexicanas. La gran diversidad en las prácticas de transparencia y la falta de mecanismos de control efectivo sobre el uso de los recursos adicionales han puesto en situación de riesgo a las finanzas públicas de ciertos estados, los cuales cuentan con altos niveles de endeudamiento con respecto al tamaño de sus finanzas como es el caso de Coahuila y Quintana Roo.

La dinámica de la deuda no se ha visto acompañada con un crecimiento del gasto productivo, por el contrario, la inversión estatal ha ido en detrimento mientras que el gasto no productivo ha aumentado. No obstante el aumento de los recursos canalizados a los estados en los últimos 5 años por parte de la Federación, los ingresos fiscales ordinarios, es decir, los de libre disposición, también se han visto reducidos, lo que sugiere un efecto adverso (*crowding out*) de la recaudación estatal generado por el aumento reciente de las transferencias federales (participaciones, entre otras). La caída de los ingresos disponibles aunada al aumento del gasto operacional ha generado una doble presión en las finanzas públicas que se refleja un desplome del ahorro interno y, por ende, del espacio fiscal, limitando la capacidad de pago del servicio de los adeudos recién adquiridos y reduciendo de manera importante la disposición de recursos para la inversión productiva.

De acuerdo al análisis realizado en este documento y la metodología propuesta la situación varía de estado a estado, aunque la mayoría se encuentran en una dinámica negativa. Destacan en los casos catalogados como de “alto riesgo” y alto endeudamiento Coahuila y Quintana Roo, así como Chihuahua. Jalisco y Durango son dos estados que también pertenecen a este grupo y que comúnmente no son considerados como tales. Sonora y Nuevo León son entidades con elevadas deudas, débiles indicadores financieros y un deterioro reciente de sus finanzas públicas, lo cual puede ocasionar problemas de solvencia en el corto plazo a menos que se tomen medidas de control de gasto operacional y fortalecimiento de sus ingresos estatales. Michoacán, Veracruz y Nayarit se posicionan como estados “vulnerables” y de alto endeudamiento, cuyas finanzas aunque aún no se encuentran en una situación delicada pueden llegar a serlo si se sigue afectando la calidad de su gasto.

El caso de Michoacán destaca por su reciente crisis de liquidez (no de solvencia) que detonó una nueva contratación de deuda para solventar otras obligaciones. Estados que no tienen un endeudamiento relativo elevado como Guerrero, Tabasco, Colima, Campeche, Querétaro, Aguascalientes, San Luis Potosí, Guanajuato, Tlaxcala, Oaxaca y el Distrito Federal se

encuentran en una situación que puede tornarse riesgosa si no se vigila de cerca el desempeño de sus finanzas públicas. En el otro lado del espectro se encuentran casos con finanzas sólidas como Sinaloa, Yucatán, Chiapas, Zacatecas, Tamaulipas, Baja California, Puebla, el Estado de México y, en menor medida, Morelos y Baja California Sur. Los ejercicios de sensibilidad refuerzan estas categorías así como las advertencias sobre la necesidad de mejorar el monitoreo de las finanzas estatales respetando siempre su soberanía y autonomía financiera. El mayor reto se encuentra en tener información de calidad y confiable, por lo que el mayor esfuerzo en el seguimiento de las finanzas estatales debe comenzar con el pleno cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental que entrará en total vigor a inicios de 2012.

Cuando el análisis de las obligaciones financieras de los estados se amplía a otras obligaciones y presiones de gasto potenciales la falta de información disponible, actualizada, completa y comparable se acentúa. Las pocas y tan diversas cifras sobre los déficits actuariales de los sistemas de pensiones estatales que van desde el 10.8 hasta el 26.8 por ciento del PIB nacional dependiendo de la tasa de descuento utilizada generan todo un campo de investigación³². El caso de la reciente crisis de liquidez del estado de Michoacán puede servir como ejemplo de la necesidad de tener información completa y actualizada para evitar una espiral de endeudamiento que debilite las finanzas de los estados.

El caso del aumento del gasto social amerita también mayor vigilancia y monitoreo. La falta de información sobre el surgimiento de nuevos programas sociales a nivel estatal, aún más marcada que la ausencia de información sobre los sistemas de pensiones, y la inminente demanda de recursos adicionales para financiar el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) que estima alcance alrededor del 8% del ahorro interno actual, limitará aún más la capacidad de afrontar el servicio de la deuda y realizar nuevas inversiones productivas, sobre todo si se continúa con la caída de los ingresos disponibles y el crecimiento del gasto no productivo en general.

³² El examen realizado se publicó en un documento titulado el “Diagnóstico sobre la Situación Financiera y Actuarial de los Sistemas de Pensiones de las Entidades Federativas al 1 de enero de 1998” realizado por el Despacho Farell Actuarios y Asociados, S. C., a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presentado en el “Segundo Taller sobre Sistemas de Pensiones” de 1999. Este estudio presenta la información correspondiente a un total de 26 de los 32 sistemas de pensiones estatales, faltando los correspondientes a Chiapas, Distrito Federal (trabajadores distintos a los de la “lista de raya”), Baja California Sur, Quintana Roo, Durango, Morelos y Sonora. También se presentó en el “Panorama general de la Seguridad Social en México”. Primera Convención Nacional Hacendaria, marzo de 2004.

La aproximación del espacio fiscal realizado -limitado por la falta de información detallada de las obligaciones financieras, del perfil de amortizaciones y de los montos de otro tipo de obligaciones potenciales- refuerza las hipótesis propuestas al concluir que la mayoría de los estados cuentan con poco o nulo espacio fiscal, lo que puede comprometer la capacidad misma de afrontar los pagos por servicio de la deuda y, por supuesto, limitar la inversión estatal.

Dado el diagnóstico generalizado de debilitamiento reciente de la situación de las finanzas estatales se enumeran las siguientes áreas de mejora:

1. Continuar el programa de reestructuración de la deuda estatal a fin de hacerla más sana tanto en términos de tasas como de plazos. Se sugiere que las entidades federativas interesadas sean sujetas a la vez a un programa de fortalecimiento de los ingresos estatales y control del gasto operacional como condición necesaria; de otra manera la reestructuración de la deuda generará incentivos incorrectos al liberar recursos que serán canalizados a mayor gasto no productivo dada la dinámica del gasto estatal, y no se reforzarán de manera orgánica las finanzas públicas estatales, postergando solamente una situación de riesgo. Las metas de recaudación estatal y de gasto operacional deben ser proporcionales a la situación misma del estado y pueden ser de cumplimiento gradual.
2. Vigilar el pleno cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental para la generación de información financiera homogénea desde el inicio de 2012. Este valioso instrumento generará información vital para un diagnóstico más acertado de la situación de las finanzas estatales y el seguimiento cercano del desempeño de manera trimestral. Se propone retomar la publicación de reportes de las finanzas públicas de los estados, pero de manera trimestral y utilizando criterios homogéneos a partir de la nueva información generada, comparando la situación de los estados en términos relativos y su dinámica reciente, y estableciendo un mecanismo de clasificación sencillo similar al propuesto en este documento con el fin de identificar de manera temprana situaciones de deterioro financiero. La Unidad de Coordinación con las Entidades Federativas (UCEF) de la Secretaría de Hacienda puede liderar este esfuerzo.
3. Monitorear el uso de los recursos obtenidos a través de contrataciones de deuda para que no se canalicen a otros propósitos. La revisión debe comenzar con la implementación de

mecanismos que garanticen el uso adecuado de los recursos como lo pueden ser Vehículos de Propósito Específico sujetos a mayor vigilancia.

4. Hacer cruces de información entre la CNBV y UCEF sobre los créditos otorgados por la banca comercial y el uso de los recursos, aprovechando la nueva normatividad en supervisión bancaria.
5. Obtener cálculos actuariales recientes de la suficiencia de reservas o las necesidades de recursos de los sistemas de pensiones estatales. Hasta la fecha se ha hecho poco uso del Fondo a Apoyo para la Reestructura de las Pensiones Estatales por lo que se propone promover su uso.
6. Elaborar un padrón de programas sociales estatales y vigilar el crecimiento de recursos estatales dedicados a este rubro. En especial, identificar programas que duplican el uso de recursos públicos como pensiones no contributivas o apoyos alimenticios ya proporcionados por la Federación a los mismos beneficiarios. La adopción de reglas de operación, criterios claros de clasificación de las familias y padrones de beneficiarios transparentes y actualizados son piezas clave para la transparencia del gasto en transferencias, y pueden ser condicionantes para continuar el apoyo federal en la reestructuración de las deudas estatales.
7. El condicionamiento de apoyos federales para refinanciar deuda también puede incluir la adopción de prácticas competitivas en adquisiciones públicas con el fin de controlar la demanda adicional de recursos estatales para rubros como salud y educación.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación. 2003. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002.
- Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública. 2004. La Seguridad Social en México, Panorama Reciente y Costo Fiscal 2000-2005.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). 2009. Bursatilización de la Deuda Subnacional. CEFP / 121 / 2009, Diciembre de 2009.
- Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública. 2010. Sistemas Estatales de Pensiones, 2010.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 2011. RESOLUCION por la que se modifican las disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito. 5 de octubre de 2011. <http://www.cnbv.gob.mx/Bancos/Paginas/Normatividad.aspx?op=5#is5>.
- Fabozzi, F. 2003. A primer on securitization. *Journal of Structured Project Finance*, New York, vol. 9, num. 2, pp. 5-19.
- Fitch. 2011. Assessment of the Institutional Framework for Subnationals. 23 de marzo de 2011.
- Fitch México. 2011. Metodología de Calificación de Entidades Respaldadas por Ingresos Fiscales. Agosto de 2011.
- Fitch México. 2011. Metodología de Calificación de Gobiernos Locales y Regionales, fuera de los EE.UU. Abril de 2011.
- Fitch México. 2010. Criterios de Calificación de Financiamientos Subnacionales. Marzo de 2010.
- Fitch México. 2010 y 2011. Reportes de Calificación de las Entidades Federativas.
- Fitch 2011. Assessment of the Institutional Framework for Subnationals, Key Inputs in the Rating Process". Marzo de 2011.
- Heller, P.2005. Back to Basics, Fiscal Space: What It Is and How to Get It. *Finance and Development Magazine*, IMF, Volumen 42, Número 2. Junio de 2005.
- Hernández Trillo, F.; A. Díaz Cayeros y R. Gamboa González. 2002. Fiscal Decentralization in Mexico: The Bailout Problem. *Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo*. Working Paper no. 447. Abril de 2002.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. 2010. La Caja Negra de Gasto Público: Índice de Competitividad Estatal 2010.
- INEGI. 2010. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social. 2009. Documento conceptual.

Melgoza Martín del Campo, C. 2011. Pensiones, bomba sobre los estados. El Economista, 18 de octubre de 2011.

Primera Convención Nacional Hacendaria, “Panorama general de la Seguridad Social en México” (2004).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 2011. La SHCP informa sobre la evolución de la deuda de los estados. Comunicado de Prensa 106/2011. México, D.F: SHCP

Senado de la República. 2011. Punto de acuerdo sobre los sistemas estatales de pensiones. Senadora Minerva Hernández.

Revilla, E. 2010. Subnational debt restructuring in Mexico: a tale of two crises. México, Versión del 24 de Noviembre de 2010.

UCEF, SHCP. 2003. Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Estatales y Municipales.

Guerrero Amparán, J. y Y. Valdés Palacio. 2000. Manual sobre la Clasificación Económica del Gasto Público. Centro de Investigación y Docencia Económica.

Valuaciones de déficit actuarial por estado por la consultora Valuaciones Actuariales S.C.

- Nayarit 2009

http://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/rendiciondecuentas/pensiones/2009/estudio_actuarial/2009.pdf

- Zacatecas 2010

<http://201.144.37.164/index.php/transparencia/informacion-de-oficio/category/34?download=49%3Aestudio-actuarial-2010>.

- Jalisco 2009

[http://pensiones.jalisco.gob.mx/assets/pdf/ValuacionActuarial\(2009.12\).pdf](http://pensiones.jalisco.gob.mx/assets/pdf/ValuacionActuarial(2009.12).pdf)

Anexo 1

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS POR TIPO DE DEUDOR											
Saldos al 30 de Septiembre de 2011 (millones de pesos)											
	Entidad federativa				Organismos estatales		Municipios			Organismos municipales	
	Total	Participaciones	Aportaciones	Ingresos propios	Participaciones	Ingresos propios	Participaciones	Aportaciones	Ingresos propios	Participaciones	Ingresos propios
T O T A L	358,501.3	226,522.7	5,283.6	55,779.9	7,279.3	16,092.4	35,221.2	2,113.1	4,095.2	3,513.6	2,600.3
Aguascalientes	2,496.8	2,152.9	0.0	0.7	0.0	0.0	343.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Baja California	10,456.9	3,336.8	0.0	0.0	2,263.5	1,087.5	3,549.1	0.0	220.0	0.0	0.0
Baja California Sur	1,750.5	1,272.5	0.0	64.9	17.8	0.0	395.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Campeche	372.4	263.3	42.0	0.0	0.0	0.0	7.5	59.6	0.0	0.0	0.0
Coahuila	36,675.8	34,457.1	0.0	1,470.0	91.3	0.0	592.3	0.0	0.0	65.1	0.0
Colima	1,443.9	784.7	0.0	114.0	137.0	0.0	371.8	36.3	0.0	0.0	0.0
Chiapas ^{1/}	9,978.7	1,995.0	938.3	5,702.7	0.0	0.0	628.2	441.1	0.0	273.4	0.0
Chihuahua ^{2/}	16,401.6	4,502.4	0.0	10,793.2	832.3	31.8	241.9	0.0	0.0	0.0	0.0
Distrito Federal ^{3/}	52,391.0	50,509.8	0.0	0.0	1,881.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Durango	4,492.9	2,895.4	489.7	0.0	0.0	6.1	745.7	301.1	0.0	0.0	55.0
Guanajuato	7,384.6	6,034.9	0.0	0.0	0.0	0.0	1,190.6	0.0	3.1	72.9	83.1
Guerrero	3,782.4	2,827.4	0.0	0.0	0.0	0.0	516.9	290.2	0.0	0.0	148.0
Hidalgo	3,848.5	3,656.7	0.0	0.0	54.5	2.9	127.2	0.0	0.0	0.0	7.2
Jalisco	24,098.8	10,964.1	3,208.4	1,000.0	183.4	0.0	5,963.7	46.1	25.9	2,707.1	0.0
México ^{4/}	38,207.9	28,164.6	0.0	11.9	0.0	4,064.19	5,839.3	128.0	0.0	0.0	0.0
Michoacán ^{5/}	13,623.8	7,468.9	64.2	5,649.0	0.0	0.0	406.172	33,379	2,096	0.0	0.0
Morelos	1,887.0	593.2	0.0	0.0	0.0	0.0	1,221.0	72.1	0.0	0.7	0.0
Nayarit ^{6/}	5,094.6	2,361.6	390.9	1,499.0	0.0	0.0	658.6	0.0	175.6	0.0	9.0
Nuevo León ^{7/}	36,277.6	13,351.0	0.0	7,740.5	0.0	10,029.4	4,204.0	26.9	925.7	0.0	0.0
Oaxaca ^{8/}	4,454.7	1,316.6	0.0	3,094.3	0.0	0.3	35.9	7.5	0.0	0.0	0.0
Puebla	9,086.8	5,844.8	0.0	0.0	0.0	479.1	683.3	0.0	0.0	0.0	2,079.6
Querétaro	2,115.6	1,278.7	0.0	0.0	0.0	0.0	836.9	0.0	0.0	0.0	0.0
Quintana Roo	11,676.1	5,262.6	0.0	4,183.0	0.0	298.1	1,500.0	38.2	394.2	0.0	0.0
San Luis Potosí	4,754.3	4,062.8	150.1	0.0	0.0	90.1	288.7	83.9	78.7	0.0	0.0
Sinaloa	4,837.6	3,416.1	0.0	0.0	318.0	0.0	1,101.9	0.0	0.0	1.6	0.0
Sonora	13,809.5	10,473.4	0.0	0.0	1,198.8	0.0	1,876.7	0.0	0.0	260.7	0.0
Tabasco	2,650.4	1,778.6	0.0	300.0	0.0	1.4	439.6	130.8	0.0	0.0	0.0
Tamaulipas ^{9/}	8,955.3	953.0	0.0	5,952.8	301.5	0.0	409.6	0.0	987.883	132.0	218.510
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Veracruz ^{10/}	22,594.8	12,400.0	0.0	7,632.9	0.0	0.0	861.9	417.8	1,282.1	0.0	0.0
Yucatán	1,803.4	1,641.7	0.0	0.0	0.0	1.5	160.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Zacatecas	1,097.0	502.1	0.0	571.0	0.0	0.0	23.9	0.0	0.0	0.0	0.0

Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y algunas otras Obligaciones reportadas por las Entidades Federativas. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales. Las cifras pueden variar debido al redondeo.

1./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chiapas incluye dos emisiones bursátiles con ingresos derivados de la recaudación del impuesto sobre Nóminas.

2./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chihuahua incluye seis emisiones en bonos carreteros, garantizados cinco de ellos con fuente de pago propia, y el sexto cuenta con fuente de pago el ISN. Afectando como garantía de pago un porcentaje de las participaciones federales.

3./ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Distrito Federal incluye nueve emisiones bursátiles garantizadas con participaciones

4./ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de México incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos futuros del Instituto de la Función Registral del Estado de México (IFREM)

5./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Michoacán incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas.

6./ El saldo total de las obligaciones financieras de Nayarit incluye estimaciones para algunos créditos de gobiernos municipales.

7./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Nuevo León incluye tres emisiones bursátiles del Gobierno del Estado garantizada con ingresos propios, una emisión bursátil del Instituto de Control Vehicular y una emisión bursátil de la Red Estatal de Autopistas con fuente de pago propia.

8./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Oaxaca incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas, y de los ingresos por derechos vehiculares.

9./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Tamaulipas incluye un fideicomiso garantizado con el Impuesto sobre Nóminas.

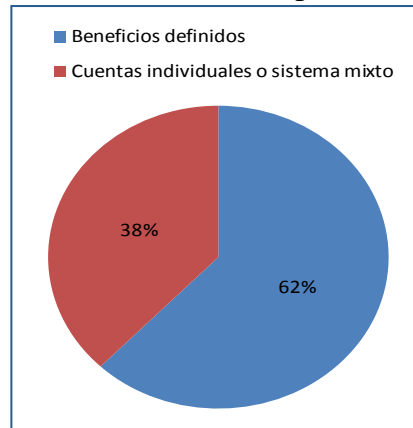
10./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Veracruz incluye cuatro emisiones bursátiles garantizadas con ingresos derivados del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y participaciones.

Fuente: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas, Comisión Nacional Bancaria y de Valores y estimaciones propias.

Anexo 2

Gráfico A2.1

Distribución de los sistemas estatales de pensiones respecto a su esquema



Se considera a 37 sistemas de pensiones que consisten en los 32 de la burocracia general y adicionalmente magisterio para 3 estados, la lista de raya para el DF y el sistema de las generaciones anteriores del estado de Hidalgo descrito anteriormente. Los sistemas que dependen en su totalidad del ISSSTE se clasifican como mixtos.

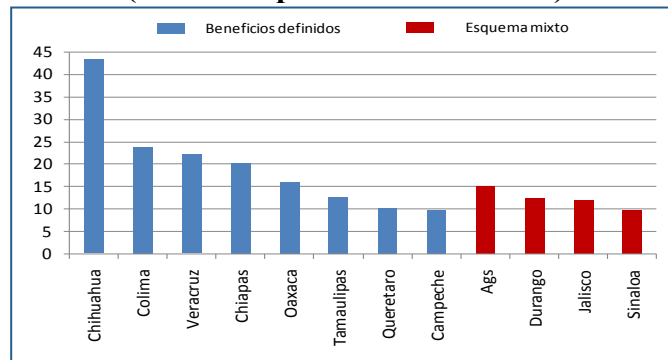
Fuente: CESOP (2010).

Para algunos estados, en los reportes de Fitch se encuentra información sobre la razón de trabajadores pensionados a activos. Esta razón es particularmente relevante para sistemas de beneficio definido.

Anexo 3

Gráfico A3.1

Razón de trabajadores jubilados a trabajadores activos para estados seleccionados y por tipo de esquema (Jubilados por cada 100 activos)



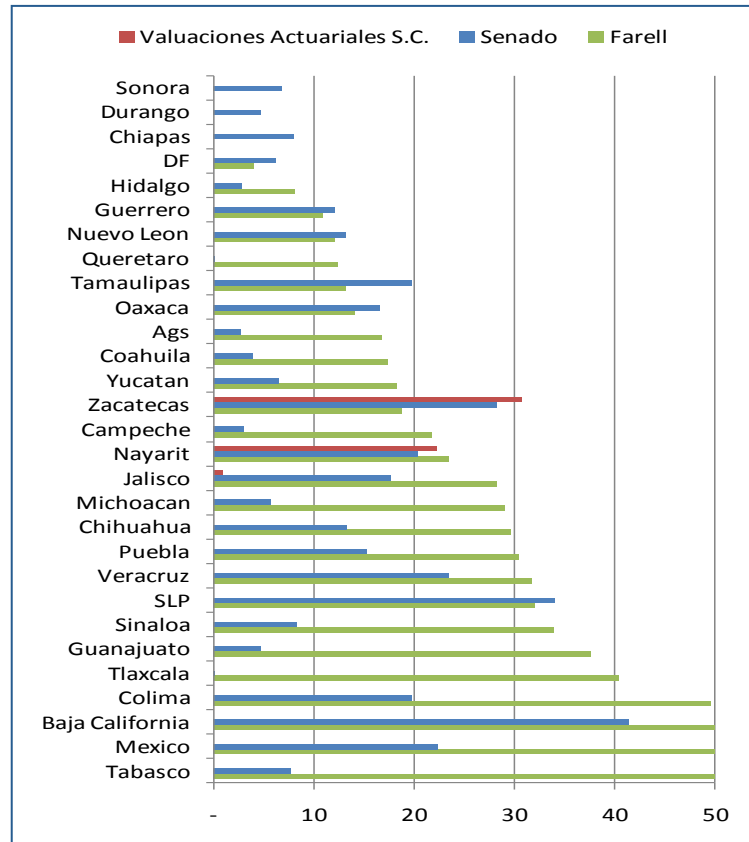
Fuente: Reportes sobre calificación de Fitch más recientes para cada estado. Varían entre 2010 y 2011 para los estados considerados.

Anexo 4

Gráfico A4.1

Comparación de datos sobre déficit actuarial y períodos de suficiencia actuarial entre diferentes fuentes para los estados (para los que se cuenta información)

Déficit actuarial como porcentaje del PIB (Escenario 1)



Para los estados en los que existen regímenes especiales para el magisterio y otros subconjuntos de los trabajadores, se presentan datos agregados a nivel estado. No se incluyen los estados de Baja California Sur y Quintana Roo por administrar el 100% de las pensiones de sus trabajadores a través del ISSSTE.

Los estados están ordenados respecto a su déficit actuarial como porcentaje del PIB en 1998. El déficit actuarial de Farell corresponde a datos de 1998 y se divide entre el PIB estatal de 1998.

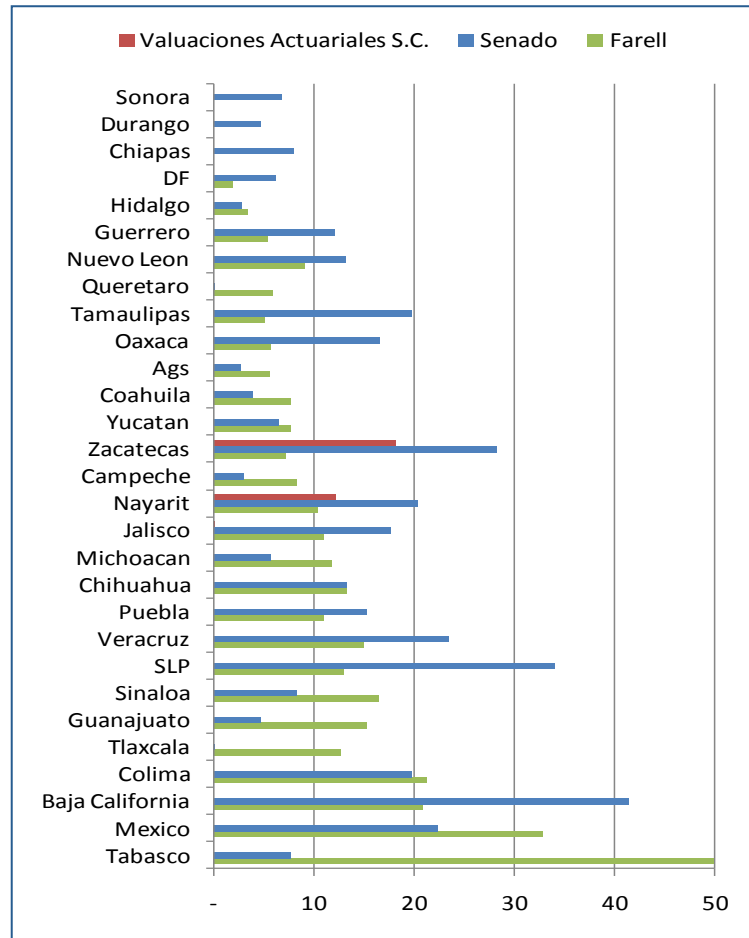
Los datos de valuaciones actuariales corresponden a 2010 para Zacatecas y 2009 para Jalisco y Nayarit. En ambos casos se divide entre el PIB estatal de 2009.

La fecha a la que corresponden los datos del Senado no está clara. Se dividen entre el PIB estatal de 2009. Para los datos de Farell y de Valuaciones Actuariales S.C. se consideran los correspondientes al escenario 1 asociados a una tasa de 3.5 por ciento real.

Los datos correspondientes a Tabasco, Estado de México y Baja California en 1998 están truncados en 50% por razones de escala, aunque los valores originales son 172, 88 y 59 por ciento respectivamente.

Gráfico A4.2

Déficit actuarial como porcentaje del PIB (Escenario 2)



Para los estados en los que existen regímenes especiales para el magisterio y otros subconjuntos de los trabajadores, se presentan datos agregados a nivel estado. No se incluyen los estados de Baja California Sur y Quintana Roo por administrar el 100% de las pensiones de sus trabajadores a través del ISSSTE.

Los estados están ordenados respecto a su déficit actuarial como porcentaje del PIB en 1998.

El déficit actuarial de Farell corresponde a datos de 1998 y se divide entre el PIB estatal de 1998.

Los datos de valuaciones actuariales corresponden a 2010 para Zacatecas y 2009 para Jalisco y Nayarit. En ambos casos se divide entre el PIB estatal de 2009.

La fecha a la que corresponden los datos del Senado no está clara. Se dividen entre el PIB estatal de 2009.

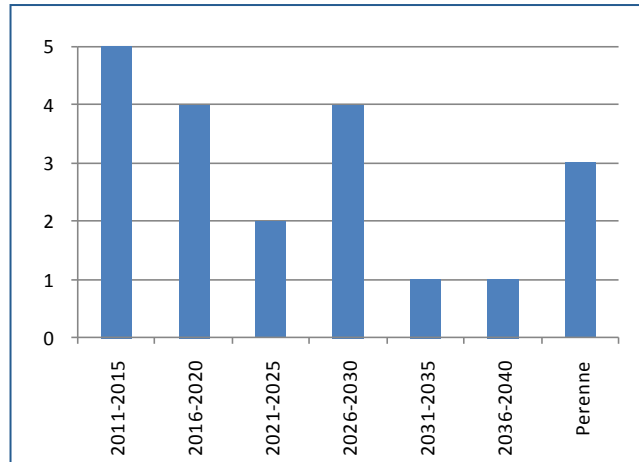
Para los datos de Farell y de Valuaciones Actuariales S.C. se consideran los correspondientes al escenario 2 asociados a una tasa de 5 y 4 por ciento real respectivamente.

Los datos correspondientes a Tabasco en 1998 están truncados en 50% por razones de escala, el valor original es de 62%.

Anexo 5

Gráfico A5.1

**Resumen de períodos de suficiencia actuarial por sistema de pensiones
(Número de sistemas de pensiones por intervalo de período de suficiencia)**



Se tiene información para 20 sistemas. Para cada uno se utiliza como fuente principal los reportes de calificaciones de Fitch. En caso de no estar disponible se utiliza el reportado en el documento de CESOP (2010). Los datos de Fitch corresponden al último reporte de calificación disponible para cada estado que a su vez corresponde a 2010 o 2011. El período de suficiencia perenne se refiere a que en el horizonte de 100 años considerado en las valuaciones actuariales no es necesario que le estado haga aportaciones extraordinarias.

Anexo 6

Cuadro A6.1

Períodos de suficiencia actuarial para sistemas de pensiones seleccionados

	CESOP (2010)	Fitch (2010 - 2011)
Guerrero	2011/2012	n.d.
Baja California (Magisterio)	2012	n.d.
Durango	n.d.	2014
Oaxaca	2014	2014
Chiapas	2016	2015
Mexico	n.d.	2016
Puebla	n.d.	2017
Baja California (Burocracia)	2018	n.d.
Tamaulipas	2019	2019
Michoacan	2021	2021
Zacatecas	n.d.	2024
Coahuila (Burocracia)	2026	2027
Nayarit	2027	2028
Yucatan	2026-2028	2028
Campeche	2034	2029
Sonora	2027	2031
Guanajuato	2036	n.d.
Coahuila (Magisterio)	n.d.	Perenne
Jalisco	Perenne	Perenne
Aguascalientes	Perenne	Perenne

Se tiene información para 20 sistemas. Los datos de Fitch corresponden al último reporte de calificación disponible para cada estado que a su vez corresponde a 2010 ó 2011.

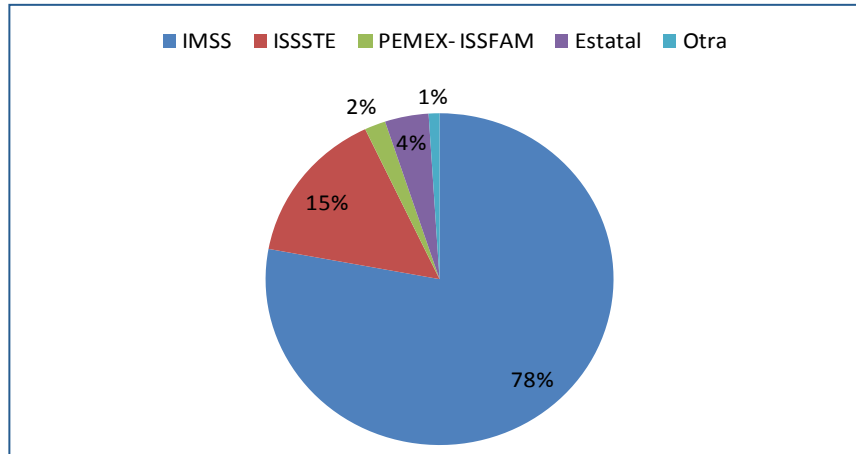
En el caso del estado de Guerrero el último reporte actuarial disponible indica que el período de suficiencia correspondía a 2011. Se espera que en 2012 el estado comience a hacer aportaciones extraordinarias.

En el caso de Durango, el reporte de calificación de Fitch indica que se prevén revisiones al esquema de pensiones cada 4 años para aumentar gradualmente los períodos de suficiencia. La próxima revisión está planeada para 2011.

El período de suficiencia perenne se refiere a que en el horizonte de 100 años considerado en las valuaciones actuariales no es necesario que le estado haga aportaciones extraordinarias.

Anexo 7

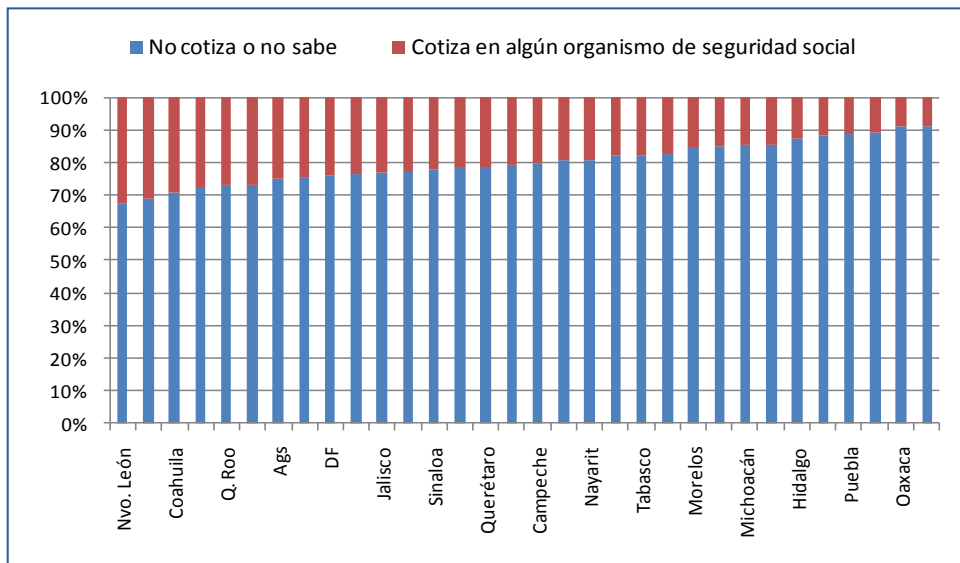
Gráfico A7.1
Distribución de la población mayor de 14 años que cotiza en algún instituto de seguridad social (a nivel nacional)



Fuente: Cálculos propios con información de la ENESS 2009.
Por cotizantes se entiende a las personas que realizan aportaciones a las instituciones de seguridad social.

Anexo 8

Gráfico A8.1
Cotización en institutos de seguridad social por estado

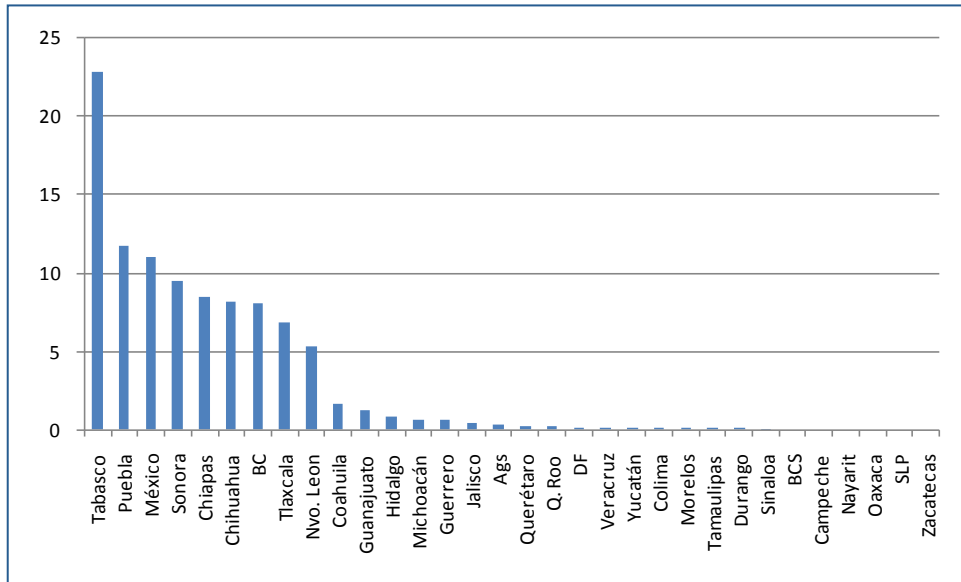


Fuente: Cálculos propios con información de la ENESS 2009.
Se considera a cotizantes en el IMSS, ISSSTE, PEMEX- ISSFAM, Institutos estatales y otros.
Por cotizantes se entiende a las personas que realizan aportaciones a las instituciones de seguridad social.

Anexo 9

Gráfico A9.1

Porcentaje de cotizantes en institutos estatales de seguridad social por estado



Fuente: Cálculos propios con información de la ENESS 2009.

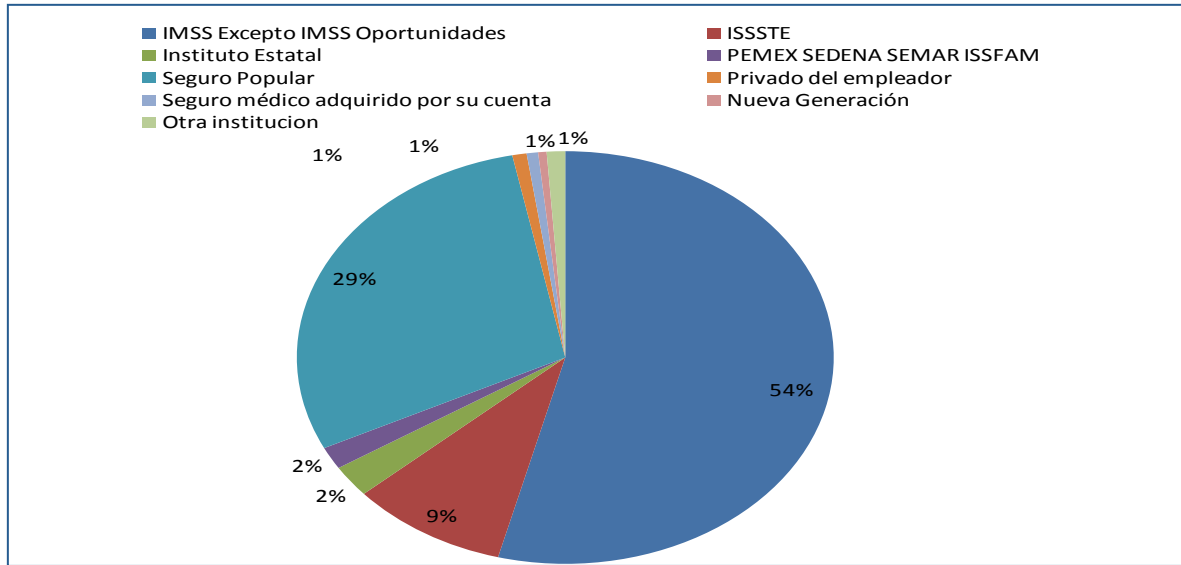
Se considera a cotizantes en el IMSS, ISSSTE, PEMEX- ISSFAM, Institutos estatales y otros.

Por cotizantes se entiende a las personas que realizan aportaciones a las instituciones de seguridad social.

Anexo 10

Gráfico A10.1

Distribución de la población que está afiliada a algún instituto de seguridad social (a nivel nacional)



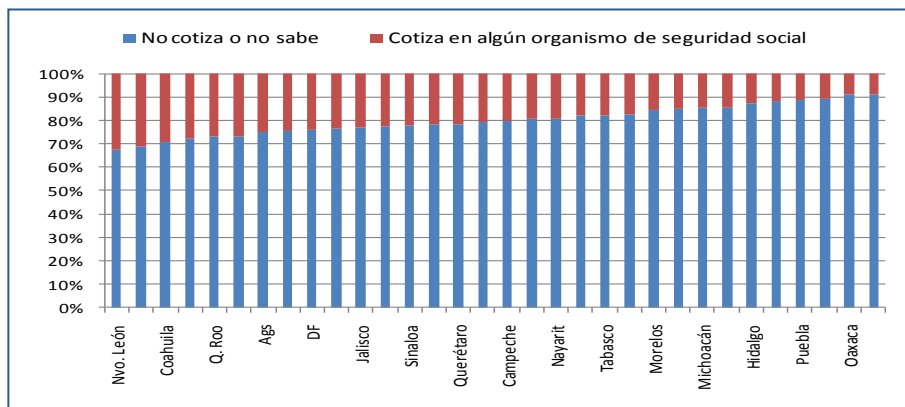
Fuente: Cálculos propios con información de la ENESS 2009.

Por afiliado se entiende a la persona que tiene derecho a utilizar los servicios de seguridad social ofrecidos por cada institución.

Anexo 11

Gráfico A11.1

Afiliación de institutos de seguridad social por estado



Fuente: Cálculos propios con información de la ENESS 2009.

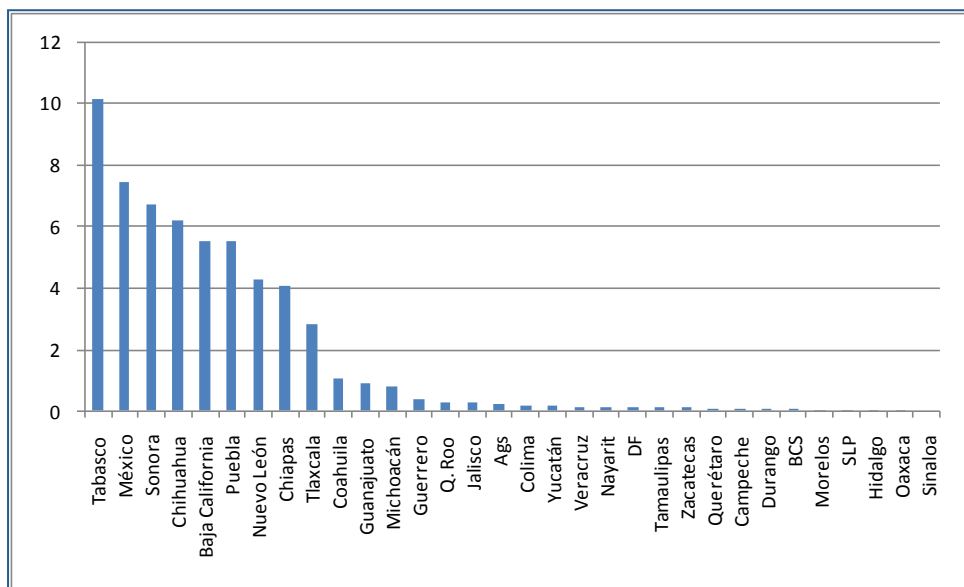
Se considera a cotizantes en el IMSS, ISSSTE, PEMEX- ISSFAM, Institutos estatales y otros.

Por afiliado se entiende a la persona que tiene derecho a utilizar los servicios de seguridad social ofrecidos por cada institución.

Anexo 12

Gráfico A12.1

Porcentaje de cotizantes en institutos estatales de seguridad social por estado



Fuente: Cálculos propios con información de la ENESS 2009.

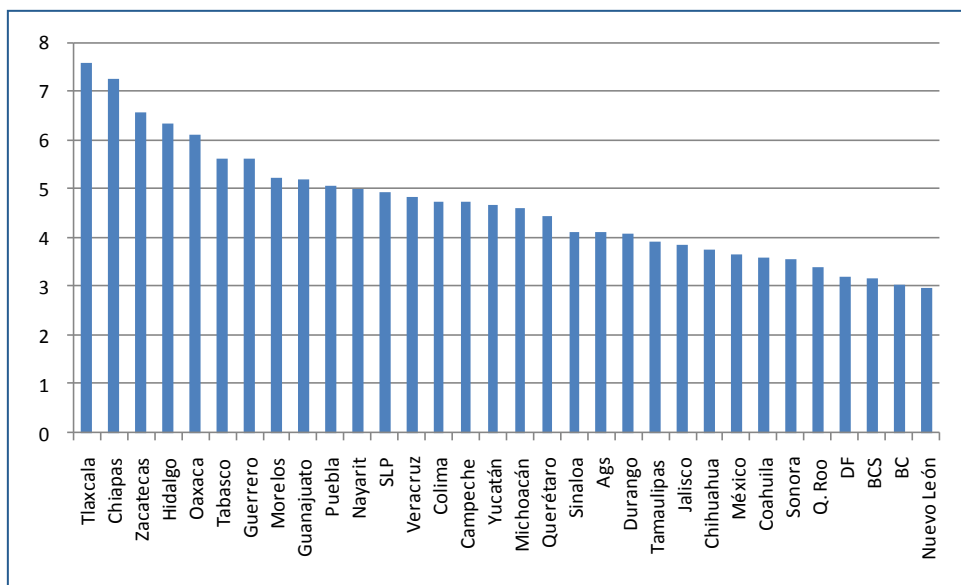
Se considera a cotizantes en el IMSS, ISSSTE, PEMEX- ISSFAM, Institutos estatales y otros.

Por afiliado se entiende a la persona que tiene derecho a utilizar los servicios de seguridad social ofrecidos por cada institución.

Anexo 13

Gráfico A13.1

Número de afiliados por cada cotizante (para institutos estatales de seguridad social)



Fuente: Cálculos propios con información de la ENESS 2009.

Se considera a cotizantes y afiliados a institutos estatales de seguridad social.

Por afiliado se entiende a la persona que tiene derecho a utilizar los servicios de seguridad social ofrecidos por cada institución.

Por cotizantes se entiende a las personas que realizan aportaciones a las instituciones de seguridad social.