

# La Deuda Pública Municipal en México obstáculo para el Desarrollo Regional

Dr. Martín Gallardo García<sup>1</sup>

M.D. Gabriela Guadalupe Valles Santillán<sup>2</sup>

La situación financiera negativa por la que están atravesando los municipios en México se debe en gran parte a la deuda pública contratada con la banda privada y con la de desarrollo; siendo la primera la que mayor perjuicio económico le ocasiona a las administraciones locales, pues los intereses que pagan son mayores que los que les cobra la banca de desarrollo. Ésta situación está presente en la mayoría de los municipios, sin embargo el 43.28% del total de la deuda pública está concentrada en 20 de los 2461 ámbitos locales, encabezando la lista Tijuana con un 12.38%, Guadalajara con un 11.00%, Monterrey 9.87%, que en su conjunto concentran el 33.25%; la tercer parte de la deuda pública de los municipios está a cargo de solo tres.

## **PALABRAS CLAVE:**

Municipio, desarrollo regional, deuda pública, banca privada, banca de desarrollo.

The negative financial situation that are going through the municipalities in Mexico is due in large part to the public debt contracted with private band and the development; being the first that greater economic damage causes him

1 Profesor-Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la División de Estudios de Posgrado e Investigación y de Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED.

2 Profesora de la División de Estudios de Posgrado e Investigación y de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y de la de la UJED.

to local administrations, as interests that pay are higher than that charged the Development Bank. This situation is present in the majority of municipalities, however the 43.28% of the total public debt is concentrated in 20 of 2461 levels local, topping the list of Tijuana with a 12.38%, Guadalajara with a 11.00%, Monterrey 9.87%, which as a whole concentrate the 33.25%, one third of the debt of municipalities is carried out by only three.

## **KEY WORDS:**

municipality, regional development, public debt, private banking, development banking.

## **1. Conceptualización**

El 5 de junio del año 2016 se realizaron elecciones electorales en trece<sup>3</sup> de las treinta y dos entidades federativas de la República mexicana para renovar las gubernaturas, los congresos locales y los ayuntamientos. En siete de ellas el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la gubernatura que por más de ocho décadas había mantenido bajo su control.

A raíz de ello se dio a conocer el monto de la deuda pública estatal y municipal de las

3 Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

administraciones que concluían su mandato constitucional y que habían sido operadas por el Partido “Oficial” (PRI); situación que se había ocultado o simulado durante su mandato bajo otros nombres, pero que sin embargo representaban un pasivo significativo a cargo de la Hacienda pública. El cambio de gobernantes (partido político) es lo que propició que ésta situación saliera a la luz pública; una vez que los gobernantes electos tomaron posesión de la Administración se encontraron con arcas vacías y con compromisos económicos cuantiosos a cubrir a corto y mediano plazo con la banca privada nacional y con los proveedores que les abastecían de bienes y servicios que requería la administración.

La deuda pública no es un fenómeno nuevo en nuestro país, ha estado presente desde la independencia de México del Imperio Español, la historia da cuenta de ello. Bautista en su trabajo de investigación “*La deuda externa en la historia de México*” realiza un análisis exhaustivo sobre dicho fenómeno tipificándolo en cinco períodos; a decir de dicho autor:

El primero denominado *Reconocimiento de la deuda*, en el que se señala la causa que dio origen a ésta carga pública y que abarca el período entre 1821 y 1884. El segundo denominado *la Deuda Ferrocarrilera*, abarca el período del Porfiriato (1884-1910). *La deuda externa en la postrevolución* es el tercer período y comprende de 1910 hasta 1970. El cuarto es *la Deuda Petrolera* el cual tiene como causa el incremento de la deuda de los hidrocarburos, los años que lo abarcan (sic) van entre 1970 a 1988 y el último período es *la Deuda Bancaria* denominada así porque los principales actores en el incremento de esta han sido los banqueros, dicho período comprende la última década del siglo XX.<sup>4</sup>

Del párrafo anterior se desprende que una vez independizado nuestro país de la Corona Española; el Gobierno federal se vio en la necesidad

de recurrir a este tipo de créditos para hacer frente a sus compromisos económicos que le había ocasionado la revuelta de independencia. Esta práctica no es exclusiva de éste nivel de gobierno, las entidades federativas y los municipios al igual que la Federación han tenido que endeudarse para cumplir con sus obligaciones financieras, sin embargo en las últimas décadas los gobiernos estatales y municipales han abusado de éste tipo de financiamiento a tal grado que el Congreso de la Unión tuvo que intervenir legislando al respecto para frenar la voracidad de algunos gobernadores y presidentes municipales que han llegado a poner en riesgo el desarrollo regional de la administración a su cargo.

La situación financiera de algunas entidades federativas<sup>5</sup> es delicada, al grado de que si los acreedores exigieran el pago inmediato de dichos pasivos la administración pública correría el riesgo de colapsar, pues en algunos casos el adeudo es de alrededor del 50% del presupuesto del que dispondrán para atender sus necesidades durante el Ejercicio Fiscal correspondiente (un año); quedándole solo el 50% para solventar la totalidad de sus obligaciones hacia su comunidad.

La mayoría de las entidades federativas y de los municipios del país presentan ésta situación; por lo que se hace necesario analizar tal situación. Lo ideal sería realizar una investigación a nivel nacional para conocer con exactitud el grado de endeudamiento y las causas que los llevaron a contraer este tipo de financiamiento; sin embargo, escapa de nuestras manos ya que no contamos con los recursos necesarios para realizar dicha investigación (humanos, tecnológicos y económicos), por lo cual decidimos limitarnos a estudiar a los municipios cabecera de estado y a los veinte municipios más endeudados del país; la razón por la que decidimos que fueran éstos, es porque sus respectivas páginas web contienen la información financiera que requerimos para realizar dicho estudio.

4 Bautista Oscar Diego, “*La deuda externa en la historia de México*”, disponible en: [http://eprints.ucm.es/6-970/1/Deuda\\_externa.pdf](http://eprints.ucm.es/6-970/1/Deuda_externa.pdf), consultado el día 13 de octubre de 2016.

5 Ciudad de México, Nuevo León, Veracruz, Chihuahua, Estado de México, Coahuila.

Antes de iniciar el estudio cuantitativo de la deuda pública municipal, es importante tener una idea clara de los conceptos que utilizaremos en este trabajo de investigación; iniciaremos analizando los vocablos “deuda” y “pública” desde su simple acepción para posteriormente abocarnos al estudio del concepto en su conjunto (deuda pública) término que en fechas recientes ha tomado gran importancia por la situación económica en que están atravesando las instituciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

Recurriremos al diccionario como fuente convencional o de sentido común; encontrado que el término “deuda” proviene del latín “*debita*” y éste a su vez de “*debitum*” concepto que hace alusión a un débito que se tiene con alguna persona o institución. *El Diccionario de la Real Academia Española* lo define como la: “obligación que alguien tiene de pagar, satisfacer o reintegrar a otra persona algo, por lo común dinero”<sup>6</sup>; también hace referencia a la obligación moral contraída con alguien. A lo cual podemos señalar que se establece una deuda cuando una persona física o moral contrae una responsabilidad con otra persona física o moral.

En términos generales se contrae una deuda cuando una persona física o moral requiere de cierto capital bien sea para invertirlo o para rendirlo; lo anterior aplica principalmente para los particulares. En lo que respecta a las instituciones gubernamentales la deuda pública se contrae cuando las administraciones necesitan recursos económicos para cumplir con sus obligaciones constitucionales, la cual se aplica generalmente a la realización de obra pública en beneficio de sus habitantes.

El comercio y la capacidad del hombre para intercambiar bienes y servicios por algún tipo de pago, ha generado un sinnúmero de procesos económicos que han ido evolucionando a

través del tiempo, el hombre desde sus inicios aprendió a negociar por medio de este tipo de contratos. La deuda por su parte es una herramienta con la cual quien compra puede optar por un pago posterior al momento del intercambio, es decir, quien compra, adquiere el producto pero no lo paga al momento, sino que luego de un plazo determinado, se procede al pago del mismo.

*La Enciclopedia Jurídica Omeba* señala que si bien una acepción generadora concibe a la deuda como sinónimo de obligación, con un mayor tecnicismo designa el aspecto pasivo del vínculo: la prestación que el deudor debe ejecutar en beneficio del acreedor; continúa señalando que el término *obligación* viene de “*obligatio*”, palabra compuesta de “*ob*” que hace alusión a: (delante, por causa de, alrededor) y “*ligatio*” que significa: atar, ligar, amarrar, por lo que podemos concluir que dicha palabra hace referencia a responsabilidad de una persona a pagar algo que le fue prestado bajo ciertas circunstancias.

Por su parte el *Diccionario del Español Usual en México*<sup>7</sup> establece que dicho concepto trae consigo la obligación que alguien adquiere de pagar, devolver o restituir lo que le ha sido prestado, generalmente dinero. Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara<sup>8</sup> señalan al respecto que el concepto de deuda es sinónimo de débito y trae consigo la obligación pendiente del cumplimiento de cierta cosa.

*La Enciclopedia Jurídica Mexicana*<sup>9</sup> manifiesta que la voz “deuda” puede equipararse con el término obligación y que este se deriva del vocablo “*obligatio*”-“*onis*” y que la obligación es un vínculo jurídico por el que somos constreñidos por la necesidad de pagar alguna cosa según las leyes de nuestra ciudad.

En lo que respecta al vocablo público (a) a pesar de ser una palabra de uso común para re-

6 Diccionario de la Real Academia Española, “*Deuda*”, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=DauWaFm>, consultada el día 26 de julio de 2016.

7 Diccionario del Español Usual en México, Ed. El Colegio de México, México, 1996, p. 470.

8 De Pina, Rafael, De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, S.A., México, 1988, p. 237.

9 Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo III, Ed. Porrúa/IIJ/UNAM. México, 2002, p. 515.

ferirnos a las diversas actividades que realizan las dependencias gubernamentales del Estado llámese Federal, estatal o municipal, la verdad es que son pocos los diccionarios o enciclopedias que la contienen. El *Diccionario Ilustrado Océano de la Lengua Española*<sup>10</sup> puntualiza que dicho término proviene del latín “*publicus*” y se refiere a todo aquello notorio, manifiesto, o sabido por todos; perteneciente a todo el pueblo; potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado. Por nuestra parte consideramos que público es todo aquello que está a disposición de la población en general, es decir, cualquier individuo puede tener acceso a él.

El *Diccionario de la Real Academia Española* establece algunas definiciones, de las cuales consideramos algunas que nos parecieron relevantes y que se enumeran a continuación:

1. Conocido o sabido por todos.
2. Dicho de una cosa: Que se hace a la vista de todos.
3. Perteneciente o relativo al Estado o a otra Administración.
4. Dicho de una cosa: Accesible a todos.
5. Dicho de una cosa: Destinada al público.

El *Diccionario del Español Usual en México*<sup>11</sup>, señala que: “es una actividad del conocimiento o del interés de todas las personas: un asunto público, una necesidad pública”, “que es para el uso, el aprovechamiento o el beneficio de todos: un parque público, la vía pública, los servicios públicos”, “que se relaciona con el Estado o con el gobierno de un país, que pertenece al Estado”.

En lo que respecta al concepto Deuda Pública, el *Diccionario Jurídico Mexicano* lo define como: “Es el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, de un Gobierno central con respecto a otro Gobierno, a empresas o a individuos de otros países, e instituciones internacionales (públicas o privadas)<sup>12</sup>. *La Enci-*

10 *Ibidem*, p. 804.

11 *Diccionario del Español Usual en México*, Ed. El Colegio de México 2da, edición, México, 1996, p. 982.

12 *Diccionario Jurídico Mexicano Tomo III*, Ed. IJ/UNAM, México 1983, p. 278.

*cllopedia Jurídica Omeba*<sup>13</sup> la describe como aquellas obligaciones contraídas por los Estados a cambio de capitales que se les anticipan o que reciben en préstamo; señala que estas pueden clasificarse en dos tipos a decir: internas e internacional, se está en presencia de la primera cuando los proveedores de los bienes<sup>14</sup> o servicios tienen establecido su domicilio fiscal en el país e internacional cuando los proveedores de los recursos económicos son extranjeros. Generalmente se contrae deuda cuando existe un desequilibrio entre los ingresos y los egresos y éstos superan a los primeros y hay necesidades que atender a la brevedad.

El *Glosario Jurídico Administrativo*<sup>15</sup> expresa que la deuda pública se describe como las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos y a cargo de la administración pública federal, estatal o municipal centralizada o descentralizada. Rafael de Pina<sup>16</sup> la define como la obligación del Estado o de cualquier otra corporación pública, contraída para la atención de necesidades de naturaleza excepcional, que no son susceptibles de ser cubiertos por los ingresos ordinarios prescritos en sus presupuestos.

El *Diccionario del Español Usual de México* hace referencia a dicha voz en los siguientes términos: “La que el Estado tiene reconocida de distintos tipos, como títulos, bonos, préstamos o créditos y los intereses que estas obligaciones causan”<sup>17</sup>. El Banco de México señala que: “La deuda pública son los préstamos totales, internos y externos, contraídos por el sector público con el fin de satisfacer sus necesidades de gasto”<sup>18</sup>.

13 *Enciclopedia Jurídica Omeba Tomo VIII, “Deuda Pública”*, Ed. Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina, 1979, p. 781.

14 Entendiendo por bienes dinero en efectivo o en documentos.

15 *Glosario Jurídico Administrativo, “Deuda Pública”*, Ed. IURE Editores, S.A. de C.V., México, 2004, p. 32.

16 De Pina, Rafael, De Pina Vara, Rafael, “Deuda Pública”, Ed. Porrúa, S. A., México, 1988, p. 237.

17 *Diccionario del Español Usual en México*, Ed. El Colegio de México, México, 1996, p. 475.

18 Banco de México, “Deuda Pública”, disponible en: <http://www.mexicocomovamos.mx/category/deuda-p-ublica/>, consultada el día 27 de julio de 2016.

Por su parte la *Enciclopedia Jurídica Mexicana* la define como: “El conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés de un gobierno central respecto a otros gobiernos, a empresas o a individuos de otros países, e instituciones internacionales (públicas o privadas)”<sup>19</sup>. Continúa señalando que el concepto se ha ido desarrollando y precisando desde el siglo XIX, a medida en que se ha impuesto la clara distinción entre deuda pública y deudas del soberano. Un Gobierno puede incurrir al endeudamiento por varias razones y bajo una diversidad de formas e instrumentos los cuales tienen diferentes ventajas e inconvenientes, y en conjunto constituyen la deuda pública. Las principales razones son<sup>20</sup>:

1. La satisfacción de necesidades temporales por insuficiencia de ingresos del gobierno respecto a sus gastos estimados.
2. Enfrentamiento de emergencias financieras que resultan de la guerra y sus consecuencias posbélicas
3. Financiamiento de nacionalizaciones y estatizaciones, y de otras formas de intervencionismo.
4. Obras públicas para la reactivación económica en fases de recesión y crisis, y para el lanzamiento y continuidad del crecimiento (efectos expansivos del empleo, la producción y el consumo)
5. Resultados de las políticas gubernamentales: Monetarias (compraventa de papeles públicos por el banco central, para regular la cantidad de circulante); fiscales (financiamiento deficitario del Estado y sus principales agencias y actividades); equilibrio de balanzas comerciales y de pago.

Si bien es cierto que es obligación del Estado (federal, estatal municipal) satisfacer las necesidades de sus gobernados, también lo es, que tiene la obligación de hacer uso eficiente de los recursos económicos de la hacienda pública y recurrir a la deuda solo en caso de que verdaderamente sea necesaria y que justifique su aplicación.

19 Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, Ed. IJ/UNAM, México 1983, p. 517.

20 Ídem

La estructura y funcionamiento del municipio en México se ha desarrollado de varias vertientes; cada período de la formación del Estado ha tenido sus características particulares, así, pues, encontramos que, durante la Colonia, el municipio fue la institución gubernamental base del desarrollo nacional con potestades tributarias importantes, pues se encargaba de recaudar toda clase de impuestos y dotar de todos los servicios que demandaba la población. Una vez independizado del Imperio español el municipio pierde su fortaleza, las potestades tributarias que antes le pertenecían fueron distribuidas entre la federación y las entidades federativas, razón por la cual paso a ser el último y casi invisible nivel de gobierno. Sin embargo a pesar de tales circunstancias el municipio continúa siendo el primer órgano de gobierno a quien recurren los habitantes en primera instancia a solicitar los bienes y servicios que necesitan para el adecuado desarrollo de sus comunidades.

Múltiples son las definiciones que podemos encontrar referente a la voz “municipio”, dicho concepto ha sido definido no sólo por la legislación, sino que, con el fin de proporcionar una mejor comprensión respecto al ámbito de gobierno que representa, la doctrina en materia jurídica ha elaborado sus propios conceptos que son útiles para un mejor entendimiento de dicho significado.

Cabe referir que la legislación mexicana, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones locales, y las Leyes Orgánicas de los Municipios y la demás reglamentación secundaria, son quienes reconocen al municipio como parte de la estructura política y administrativa del Estado mexicano, otorgándole ciertas atribuciones, facultades y obligaciones, así como algunas limitaciones a su esfera jurídica y territorial, con el propósito de fomentar la participación activa de los municipios en las decisiones que tengan efectos no sólo en su entorno sino a nivel nacional, ya que es ahí donde se desarrollan las principales actividades económicas que generan el desarrollo local y los recursos que requiere la Administra-

ción pública para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

En primer lugar nos referiremos a la definición etimológica: Robles Martínez<sup>21</sup> señala que el término municipio surge como concepto jurídico, por primera vez en Roma; el cual proviene de “*munus, munare*”, que se refiere a carga, gravamen, o prestación; también se puede definir como la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de una Federación. El Estado mexicano está integrado por una organización política tripartita: la Federación, las entidades federativas y el ámbito municipal entre los que se encuentran los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

La palabra municipio proviene del latín “*municipium*”, y hace referencia al conjunto de obligados a pagar (obligación, carga o tarea), de tal manera que etimológicamente alude a la forma de organización de una comunidad, mediante la cual sus integrantes se hacen cargo de ciertas tareas a favor de la vida comunitaria. Continua señalando que el municipio es: “Una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con una capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”.<sup>22</sup>

Otto Gonnwein<sup>23</sup> describe al gobierno municipal como una agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración pública, el Estado le otorga ciertas facultades administrativas, también le obliga a realizar tareas en favor de la comunidad, con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coactivo.

21 Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, Ed. Porrúa, México, 2009, p. 21.

22 *Ibidem*, p. 26.

23 Otto Gonnwein, citado por Robles Martínez, *op. cit.*, p. 25.

Para José Gámez Torruco, el municipio es: “Una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario está integrado a su estructura”.<sup>24</sup>

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la existencia de éste nivel de gobierno al señalar que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. La *Enciclopedia Jurídica Omeba*, señala que el: “Municipio es, jurídicamente, una persona constituida por una determinada comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior: de la entidad federativa de la que forma parte y del Estado”.<sup>25</sup>

Gabino Fraga establece al respecto que: “El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.<sup>26</sup>

Después de su reconocimiento constitucional<sup>27</sup> como parte del Estado mexicano, tuvieron que pasar más de ocho décadas para que al municipio se le considerara como órgano de gobierno; el 23 de diciembre de 1999 adque-

24 José Gámez Torruco, citado por Robles Martínez, *op. cit.*, p. 25.

25 *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Ed. Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1997, pp. 960-961.

26 Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 2012, p. 124.

27 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Artículo 115.

re esta categoría al reformarse la fracción I del artículo 115 constitucional que a la letra señalaba: “Cada Municipio será administrado por [...]”, quedando de la siguiente manera: “Cada Municipio será gobernado por [...]”. Tal y como puede apreciarse, esta reforma reconoce al ámbito municipal como un órgano de gobierno del sistema federal que actualmente nos rige.<sup>28</sup>

Las definiciones anteriores contemplan supuestos de lo que puede contener o comprender el término municipio, y en cada uno de ellos se observa cómo es que se relaciona con la forma de organización y de la toma de decisiones en favor de una comunidad; Cada definición aportada, así como los significados etimológicos, establecen, en principio, la sustancia de organización del Estado en donde se desarrolla la sociedad y que explica el nacimiento y cómo es que se instituye la organización municipal.

Tratándose del Estado mexicano, independientemente de las definiciones que podamos encontrar, es obligatorio remitirnos a la legislación vigente en nuestro País para determinar las características y los elementos básicos que lo integran, esto para no agrupar o dejar de lado algunas de las particularidades esenciales que lo rigen. El municipio es una entidad de derecho público con libertad para administrar sus propios recursos, sin embargo depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior, el Congreso local.

Cabe mencionar que las facultades otorgadas al ámbito municipal sólo consisten en administrar los recursos económicos autorizados por la legislatura del estado del que forman parte, así como los transferidos de la Federación, a través de los diversos ramos. Si bien es cierto que los municipios proponen sus respectivas leyes de ingresos, también lo es que son las legislaturas quienes tienen la última palabra; es decir, el municipio no posee facultades tributarias como tales, sólo está autorizado para elaborar su reglamentación interna.

En lo que respecta al Presupuesto de Egresos es elaborado y aprobado por el Cabildo; sin embargo una vez transcurrido el ejercicio fiscal deberá remitirse a la Legislatura local para su aprobación, ya que ésta es quien decide si es aprobado o rechazado de acuerdo a la aplicación de los recursos económicos de que dispusieron durante el Ejercicio fiscal correspondiente.

## **2. La deuda pública de los municipios en México**

Sabido es, que las autoridades municipales con la finalidad de promover el desarrollo local han tenido que echar mano de la deuda pública; las políticas del Gobierno federal les ha obligado de cierta manera a contraer este tipo de obligaciones, puesto que para que puedan acceder a dichos programas sobre todo aquellos relacionados con la mejora de infraestructura urbana, la Administración municipal deberá aportar la parte que le corresponda del costo total de la obra o del servicio que se quiera realizar.

Los gobiernos locales en las últimas décadas han hecho un uso discriminado de éste tipo de financiamiento; situación que ha generado un descontento a nivel local y nacional, pues los habitantes al darse cuenta de que la Administración pública a la que pertenecen cuentan en su haber un deudo público cuantioso y que las condiciones en las que viven no corresponden a los reportes de dichos gastos; es cuando surge la interrogante del que pasó con los recursos de que dispusieron durante su administración. Sabido es, que muchos funcionarios una vez que concluyen su mandato constitucional, son poseedores de grandes fortunas en dinero y en especie; son propietarios de bienes raíces ubicados en el territorio nacional y en el extranjero a costa del bienestar de sus habitantes y bueno fuera que solo se reflejara en la cuestión material; hay gobiernos que esto fue más allá, pues lucraron con la salud de sus habitantes, tal es el caso de Veracruz, donde aplicaron agua salina a los enfermos de cáncer en lugar de la sustancia correspondiente.

28 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 413.

A continuación se presenta una tabla con el total de la deuda pública municipal por entidad federativa, desglosado en rubros de acuerdo con sus proveedores.

**Tabla número 1**

Distribución de la deuda pública municipal por entidad federativa y por proveedor

Estado	Banca Múltiple	Banca de desarrollo	Emisiones bursátiles	Otros Proveedores	Total
Aguas Calientes	132.4	167.5	0.0	0.0	299.8
Baja California	1,354.5	3,014.5	0.0	228.2	4,597.2
Baja California Sur	505.6	205.5	0.0	9.8	721.0
Campeche	442.0	0.0	0.0	0.0	442.0
Coahuila de Zaragoza	0.0	466.2	0.0	0.0	466.2
Colima	0.0	332.6	0.0	0.0	332.6
Chiapas	0.0	736.6	0.0	0.0	736.6
Chihuahua	126.3	284.5	0.0	0.0	410.8
Ciudad de México	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Durango	67.4	880.3	0.0	0.0	947.7
Guanajuato	1,554.4	572.3	0.0	0.0	2,126.7
Guerrero	455.6	21.5	0.0	0.0	477.2
Hidalgo	57.8	45.8	0.0	22.5	126.1
Jalisco	4,982.9	2,418.7	0.0	0.0	7,401.6
México	1,223.8	4,684.4	0.0	0.0	5,908.3
Michoacán de Ocampo	291.7	102.8	0.0	0.0	394.5
Morelos	972.4	52.4	0.0	0.0	1,024.8
Nayarit	220.4	318.9	0.0	0.0	539.3
Nuevo León	3,375.6	1,712.5	0.0	0.0	5,088.1
Oaxaca	189.0	214.8	0.0	0.0	403.7
Puebla	643.5	271.8	0.0	0.0	915.6
Querétaro	344.5	174.9	0.0	0.0	519.4
Quintana Roo	1,198.4	1,413.0	0.0	122.8	2,734.1
San Luis Potosí	597.8	3.7	0.0	3.2	604.7
Sinaloa	485.4	1,002.1	0.0	0.0	1,487.5
Sonora	2,964.8	57.8	0.0	578.3	3,600.5
Tabasco	394.2	10.2	0.0	0.0	404.4
Tamaulipas	190.9	141.6	0.0	906.3	1,238.8
Tlaxcala	0.0	8.6	0.0	24.4	33.0
Veracruz	251.8	1,528.3	1,362.6	110.1	3,252.8
Yucatán	144.4	74.9	0.0	0.0	219.3
Zacatecas	530.8	95.5	0.0	0.0	626.3
<b>Total</b>	<b>\$ 23,698.6</b>	<b>\$ 21,014.0</b>	<b>\$ 1,362.6</b>	<b>\$ 2,005.00</b>	<b>\$ 48,080.8</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, obligaciones financieras de municipios por tipo de acreedor

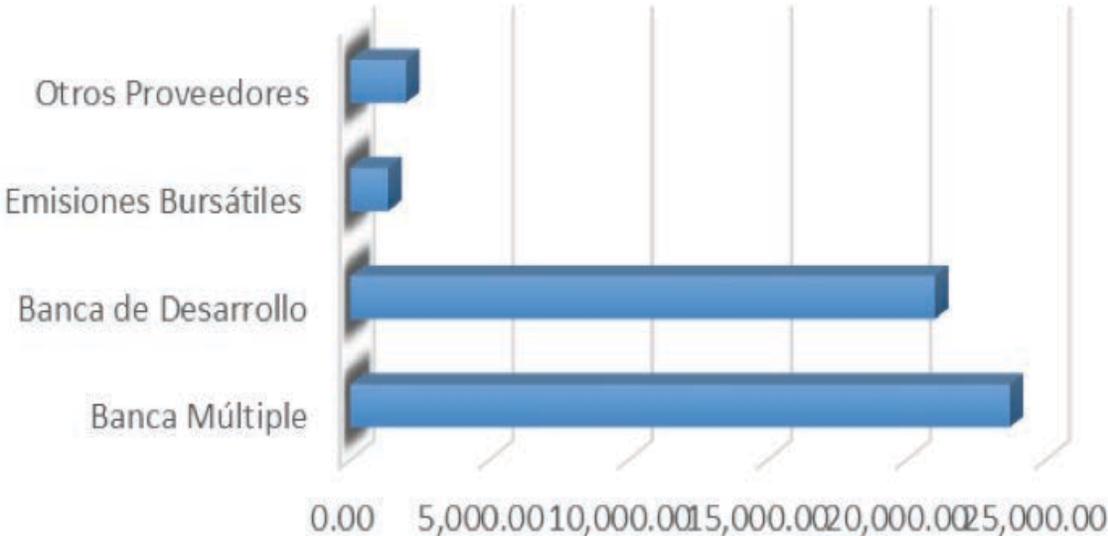
De los datos asentados en la tabla anterior podemos comentar que 49.27 % del total de la deuda de los municipios del país está contratada con la Banca múltiple, es decir, con la Banca Comercial y el 43.70 % restante con la Banca de desarrollo; en lo que respecta a las emisiones bursátiles la cuantía corresponde al 2.86% y finalmente el adeudo a otros proveedores es del orden 4.17%; créditos que independientemente de su procedencia se tienen que pagar. Sin embargo, las obligaciones contraídas con la Banca Comercial son las que deben preocupar a las instituciones gubernamentales, pues los intereses que se pagan por dichos financiamientos son más altos que con la Banca de Desarrollo; esto en perjuicio de la administración pública.

En lo que respecta a las emisiones bursátiles como medio de financiamiento de la deuda pública solo el Gobierno federal puede hacer uso de ellas; de acuerdo con el artículo 73 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos compete al Congreso de la Unión dictar las bases a través de las cuales el

Ejecutivo federal podrá celebrar empréstitos<sup>29</sup>, créditos que deberán ser utilizados principalmente para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o los necesarios para hacer frente alguna emergencia declarada por el Presidente de la República.

En lo que respecta a las entidades federativas, éstas no poseen dicha facultad, por lo cual se ven imposibilitadas a realizar éste tipo de operaciones financieras, salvo previa autorización de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, como pudiera ser en el caso, el estado de Veracruz. En los últimos dos años de la Administración Pública del estado de Durango (2010-2016) creó una Institución bancaria con la finalidad de otorgar créditos a la población en general, especialmente a las mujeres, sin embargo una vez concluido el sexenio cerró sus puertas. La verdad de las cosas creo de manera personal que la creación de dicha institución bancaria era con el fin de financiarse internamente.

**Gráfica número 1**  
Rubros en los que se concentra la deuda pública municipal en el país



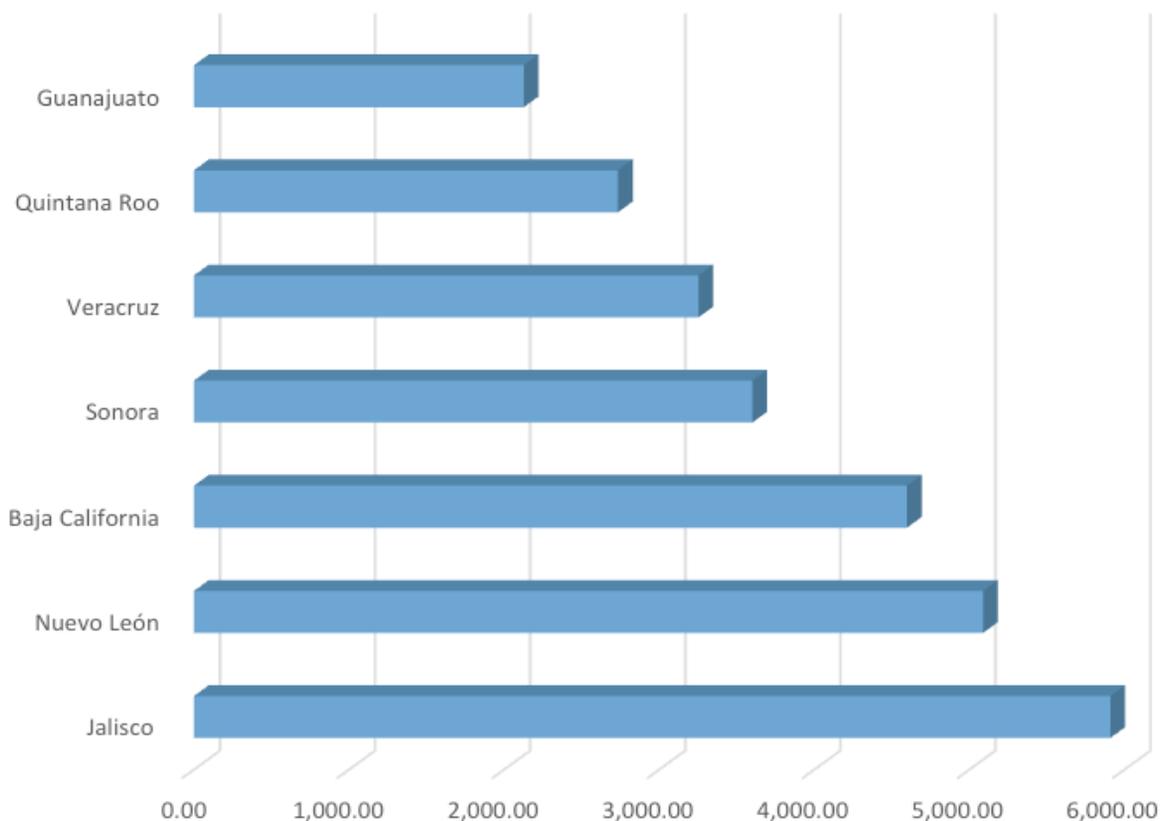
<sup>29</sup> Préstamo que toma el Estado o una corporación o empresa, especialmente cuando está representado por títulos negociables o al portador.

Durante mucho tiempo se tenía la creencia de que el desarrollo de las principales ciudades del país, sobre todo aquellas las identificadas como metropolitanas o conurbadas, se debía principalmente a la eficiencia recaudatoria de impuestos o a la excelente administración de sus gobernantes, sin embargo; a mediados del año 2016 se dio a conocer que algunos estados de la republica tenían en su haber importantes cuantías de pasivos por concepto de deuda pública lo que nos demuestra que el desarrollo regional se generó principalmente por la contratación de pasivos con la banca privada y de desarrollo.

La página web de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, en el apartado “Obliga-

ciones financieras de los municipios por tipo de acreedor”<sup>30</sup> contiene el total de las deuda pública por entidad y por municipio al cierre del ejercicio fiscal 2015, de donde se desprende que el 56.79% del total de la deuda pública está a cargo de ocho entidades federativas a decir: Jalisco a cuya deuda corresponde el 12.28% del total, le sigue en orden descendente Nuevo León quien documenta una cifra del 10.58%; las obligaciones financieras de Baja California son del orden del 9.56%; el estado de Sonora reporta un 7.48%, la cifra del estado de Veracruz es del orden del 6.76%, el pasivo de Quintana Roo es de 5.68% y finalmente Guanajuato con una cantidad del 4.42% del total de la deuda pública de las entidades federativas.

**Gráfica número 2**  
Las entidades federativas más endeudadas del país



30 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Obligaciones financieras de municipios por tipo de acreedor*, disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015), consultado el día 23 de enero de 2017.

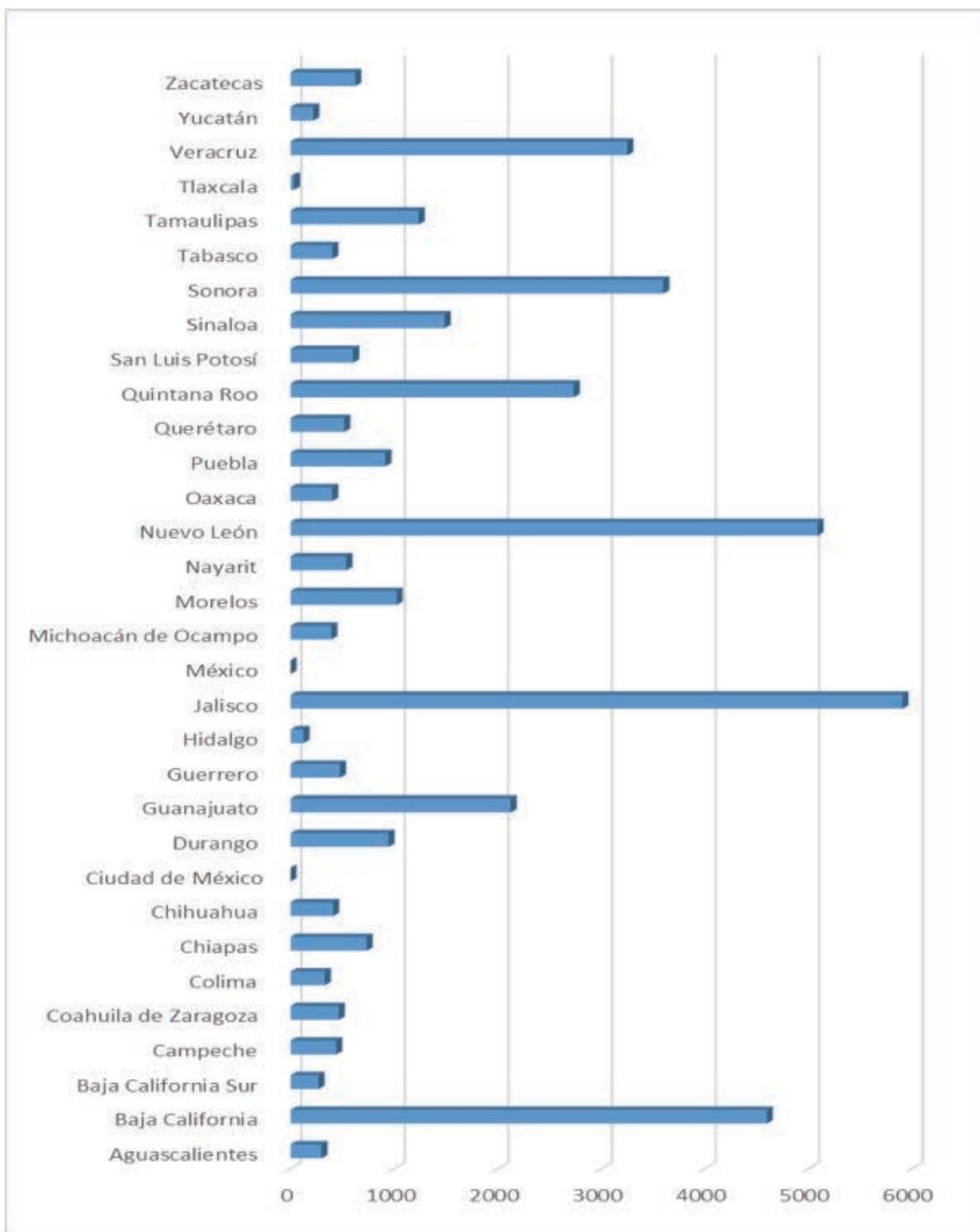
Tal y como se puede apreciar en la gráfica anterior las entidades federativas más prósperas del país son también las más endeudadas por, lo que cabría analizar que tan conveniente o inconveniente es desarrollarse a costa de endeudarse a grado tal de poner el riesgo la funcionalidad operativa de una entidad federativa como es el caso de Vera-

cruz, donde tuvo que intervenir al Gobierno federal para solventar los compromisos económicos.

A continuación presentamos una gráfica que muestra la deuda pública de los municipios por entidad federativa al cierre del Ejercicio Fiscal 2015.

### Gráfica número 3

Distribucion de la deuda pública municipal por entidades federativas



### 3. La deuda de los municipios capital de entidad federativa

Los municipios cabecera de Estado son los que poseen un mayor grado de desarrollo económico y urbanístico en comparación con el resto de sus homólogos; la principal razón es porqué en ellos se concentra la mayor parte de la industria y comercio, además de albergar a la mayor parte de la población que sin duda son los generadores de la riqueza estatal. Hay entidades federativas como el caso del estado de Durango que el 70% de la población está asentada en

solo tres municipios: Durango capital, Gómez Palacio y Lerdo; el 30% se divide en los 36 municipios restantes de la entidad. Debemos tener presente que concentrar la mayor parte de los habitantes significa un mayor gasto en cuanto a los bienes y servicios que demandan sus pobladores y en razón a esto es que los municipios se ven en la necesidad de recurrir al financiamiento a través de la deuda pública.

A continuación presentamos una tabla que contiene los municipios cabecera de estado y sus respectivos pasivos en deuda pública.

**Tabla número 2**  
Deuda al 31 de diciembre de 2015, cantidades en millones de pesos<sup>31</sup>

Estado	Capital	Monto
Aguas Calientes	Aguas Calientes	262.8
Baja California	Mexicali	1,126.5
Baja California Sur	La Paz	276.2
Campeche	San Francisco de Campeche	84.5
Coahuila de Zaragoza	Saltillo	0.0
Colima	Colima	6.7
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	386.9
Chihuahua	Chihuahua	149.1
Ciudad de México	Ciudad de México	
Durango	Victoria de Durango	500.3
Guanajuato	Guanajuato	29.2
Guerrero	Chilpancingo de los Bravo	0.0
Hidalgo	Pachuca de Soto	6.5
Jalisco	Guadalajara	2,291.1
México	Toluca	139.3
Michoacán de Ocampo	Morelia	291.7
Morelos	Cuernavaca	509.2
Nayarit	Tepic	263.4
Nuevo León	Monterrey	2,055.7
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	189.3
Puebla	Puebla de Zaragoza	533.7
Querétaro	Santiago de Querétaro	162.1
Quintana Roo	Chetumal	0.0
San Luis Potosí	San Luis Potosí	459.3
Sinaloa	Culiacán	790.6
Sonora	Hermosillo	1385.2
Tabasco	Villahermosa	0.0
Tamaulipas	Ciudad Victoria	25.0
Tlaxcala	Tlaxcala de Xicohténcalt	7.4
Veracruz	Xalapa-Enríquez	94.6
Yucatán	Mérida	137.1
Zacatecas	Zacatecas	177.2
<b>Total</b>		<b>\$ 12,340.6</b>

31 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Obligaciones Financieras de Municipios por Tipo Acreedor, disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDAD-ES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDAD-ES/2015).

La deuda pública municipal al cierre del Ejercicio Fiscal 2015 era del orden de \$ 148,080.80 millones de pesos, de los cuales el 25.66% corresponde a los municipios cabera de estado, lo cual consideramos significativo; pues hay que recordar que en nuestro país existen 2461 municipios y saber que el 25% de la deuda se concentra en tan solo 32 jurisdicciones locales. Si analizamos la situación de la deuda a nivel nacional Guadalajara concentra el 4.76%; Monterrey el 4.27%; Mexicali el 2.88% y Hermosillo el 2.34%, cuantías que son muy altas tratándose de un estudio a nivel nacional.

Si analizamos las cuantías entre ellos, Guadalajara encabeza la lista con el 18.56% del total, le sigue en orden de descendencia Monterrey con el 16.65%; Hermosillo ocupa el tercer lugar con el 11.22% y finalmente Mexicali con el 9.12% suma que representa el 55.57% del total de la deuda pública de los municipios cabecera de estado. El 44.43% restante de la deuda pública se distribuye entre los (28) veintiocho municipios restantes, que si la di-

viéramos equitativamente le correspondería un 1.58% a cada uno.

Si realizamos una segunda clasificación donde los parámetros serían entre 500 y 1,000 millones de pesos, encabezaría la lista el municipio de Culiacán con el 14.41%, Puebla de Zaragoza con el 9.73%, Cuernavaca con el 9.28%, Durango con el 9.12% y San Luis Potosí con el 8.37%; el 23.38% si lo dividiéramos equitativamente les correspondería a los 23 municipios restantes un adeudo pública del 1.01%, sin embargo hay gobiernos locales que no tienen pasivos tal es el caso de Villahermosa en el estado de Tabasco y Saltillo en el estado de Coahuila.

#### 4. La deuda pública de los veinte municipios más endeudados del país

De acuerdo con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público los 20 municipios más endeudados del país con un adeudo superior a los 500 millones de pesos son los siguientes:

**Tabla número 3**  
Los veinte municipios más endeudados del país en 2016<sup>32</sup>

Municipio	Deuda en millones de pesos
Tijuana Baja California	2,577.4
Guadalajara Jalisco	2,291.1
Monterrey Nuevo León	2,055.7
Hermosillo Sonora	1,385.2
León Guanajuato	1,384.5
Mexicali Baja California	1,226.5
Benito Juárez Quintana Roo	1,248.1
Zapopan Jalisco	1,097.2
Nuevo Laredo Tamaulipas	997.5
Tonalá Jalisco	959.8
San Nicolás de los Garza Nuevo León	913.0
Culiacán Sinaloa	790.6
Solidaridad Quintana Roo	765.2
Cuautitlán Izcalli Estado de México	721.3
Tlaquepaque Jalisco	642.0
Guadalupe Nuevo León	637.0
Nogales Sonora	556.3
Coatzacoalcos Veracruz	530.6
Cajeme Sonora \$ 520.5	520.5
Cuernavaca Morelos	509.2

32 Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Obligaciones Financieras de Municipios por Tipo Acreedor, disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES\\_ENTIDAD-ES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDAD-ES/2015)

De la información anterior destaca que el 43.28% del total de la deuda pública al cierre del Ejercicio Fiscal 2015 de los 2,461 municipios recae en los municipios anteriormente señalados, encabezando la lista el municipio de Tijuana con el 12.38%, le sigue en orden des-

centente Guadalajara con el 11%, Monterrey con el 9.87% de ahí le sigue Hermosillo que si bien su deuda es significativa, también lo es, que es un puntaje de tres puntos menos 6.65%, y así sucesivamente hasta llegar a Cuernavaca con el 2.44% del total.

**Tabla número 4**

Cuadro comparativo entre los municipios cabecera de estado y los municipios más endeudados del país

Municipios cabecera de estado		Los 20 municipios más endeudados del país	
Aguas Calientes	262.8	Tijuana Baja California	2,577.4
Mexicali	1,126.5	Guadalajara Jalisco	2,291.1
La Paz	276.2	Monterrey Nuevo León	2,055.7
San Francisco de Campeche	84.5	Hermosillo Sonora	1,385.2
Saltillo	0.0	León Guanajuato	1,384.5
Colima	6.7	Mexicali Baja California	1,226.5
Tuxtla Gutiérrez	386.9	Benito Juárez Quintana Roo	1,248.1
Chihuahua	149.1	Zapopan Jalisco	1,097.2
Ciudad de México		Nuevo Laredo Tamaulipas	997.5
Victoria de Durango	500.3	Tonalá Jalisco	959.8
Guanajuato	29.2	San Nicolás de los Garza Nuevo León	913.0
Chilpancingo de los Bravo	0.0	Culiacán Sinaloa	790.6
Pachuca de Soto	6.5	Solidaridad Quintana Roo	765.2
Guadalajara	2,291.1	Cuautitlán Izcalli Estado de México	721.3
Toluca	139.3	Tlaquepaque Jalisco	642.0
Morelia	291.7	Guadalupe Nuevo León	637.0
Cuernavaca	509.2	Nogales Sonora	556.3
Tepic	263.4	Coatzacoalcos Veracruz	530.6
Monterrey	2,055.7	Cajeme Sonora \$ 520.5	520.5
Oaxaca de Juárez	189.3	Cuernavaca Morelos	509.2
Puebla de Zaragoza	533.7	<b>Total</b>	<b>\$ 20,811.20</b>
Santiago de Querétaro	162.1		
Chetumal	0.0		
San Luis Potosí	459.3		
Culiacán	790.6		
Hermosillo	1385.2		
Villahermosa	0.0		
Ciudad Victoria	25.0		
Tlaxcala de Xicohténcatl	7.4		
Xalapa-Enríquez	94.6		
Mérida	137.1		
Zacatecas	177.2		
<b>Total</b>	<b>\$12,340.60</b>		

De la información anterior podemos observar que dentro de los veinte municipios más endeudados del país, se encuentran cinco de las treinta y dos cabeceras de estado, a decir: Guadalajara, Monterrey, Hermosillo, Mexicali, y Culiacán. Cabe resaltar que en el estado de Jalisco además de la ciudad de Guadalajara se agrega Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá que en su conjunto suman el 23.97% del total de la deuda pública; Por su parte el estado de Nuevo León además de Monterrey se localizan los municipios de San Nicolás de los Garza y Guadalupe que en conjunto suman el 17.32% del total; entre ambas entidades suman el 41.29% total.

## Referencias consultadas

### Bibliográficas:

De Pina, Rafael, De Pina Vara, Rafael, “Deuda Pública”, Ed. Porrúa, S. A., México, 1988.

Robles Martínez, Reynaldo, El Municipio, Ed. Porrúa, México, 2009.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 2012.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, Ed, SCJN, México 2014.

### Enciclopedias y Diccionarios:

De Pina, Rafael, De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, S.A., México, 1988.

Diccionario del Español Usual en México, Ed. El Colegio de México, México, 1996. Enciclopedia Jurídica Omeba, Ed. Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1997.

Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, Ed. IJ/UNAM, México 1983.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo III, Ed. Porrúa/IJ/UNAM. México, 2002. Diccionario del Español Usual en México, Ed. El Colegio de México 2da, edición, México, 1996.

Glosario Jurídico Administrativo, “Deuda Pública”, Ed. IURE Editores, S.A. de C.V., México, 2004.

### Internet:

Banco de México, “Deuda Pública”, disponible en: <http://www.mexicocomovamos.mx/c-atagory/deuda-publica/>.

Bautista Oscar Diego, “La deuda externa en la historia de México”, disponible en: [http://eprints.ucm.es/6-970/1/Deuda\\_externa.pdf](http://eprints.ucm.es/6-970/1/Deuda_externa.pdf).

Diccionario de la Real Academia Española, “Deuda”, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=-DauWaFm>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Obligaciones financieras de municipios por tipo de acreedor*, disponible en: [http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/es/-OBLIGACIONES\\_ENTIDADES/2015](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/-OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015).